

I PARTENARIATI TERRITORIALI E LA LEGALITÀ NEI BALCANI OCCIDENTALI. QUESTIONI E PROPOSTE

Documento di lavoro elaborato da Alessandro Rotta

Introduzione

Gli spazi aperti dai nuovi orientamenti della Commissione europea sulla politica di prossimità costituiscono un'occasione per (ri)lanciare l'idea e la pratica dei partenariati territoriali internazionali. In questo contesto, il tema della legalità e della presenza criminale nei territori partner risulta poco esplorato, sia come oggetto di analisi e ricerca, sia come terreno di intervento.

Le caratteristiche dei contesti geografici verso cui si orienta la politica di prossimità, e dei Balcani occidentali in particolar modo, suggeriscono invece la centralità del tema rispetto alla creazione di partenariati territoriali internazionali per due ordini di ragioni. Da un lato, l'analisi dei nessi tra politica e legalità, dei livelli di corruzione e delle dinamiche criminali in un dato territorio fornisce una fotografia più realistica della strutturazione del potere a livello locale, e permette quindi agli attori interessati di disegnare interventi più efficaci. Tendenzialmente gli interessi criminali insistono su molti campi di intervento dei partenariati internazionali che coinvolgono enti locali e regioni italiani, come la pianificazione territoriale e la tutela ambientale, la gestione dei servizi e lo sfruttamento delle risorse locali. Inoltre, alti livelli di corruzione indeboliscono gli sforzi di *institution building* rivolti ai soggetti partner, e una radicata presenza criminale mortifica le prospettive di sviluppo economico locale, di attrazione di investimenti internazionali e di insediamento di nuove attività produttive. Dall'altro lato, oltre che come elemento di conoscenza del contesto, il tema della legalità si può configurare come un nuovo e specifico campo di intervento dei partenariati territoriali internazionali, e rappresentare un valido contributo delle autonomie locali italiane alla costruzione della politica di prossimità dell'Unione europea.

Questo contributo si propone di evidenziare e approfondire alcune delle intersezioni tra il tema della legalità, del crimine organizzato e della sicurezza da un lato, e i partenariati territoriali internazionali promossi da regioni e enti locali italiani dall'altro, suggerendo alcune possibili iniziative da parte dei soggetti della cooperazione decentrata in questo campo. L'analisi riguarda principalmente l'area dei Balcani occidentali, dove l'influenza sulla politica e sulla società delle dinamiche criminali si è manifestata in modo più rilevante e spesso drammatico, e dove si trovano alcune delle esperienze più significative di partenariati territoriali promossi da regioni italiane. Per quanto progressivamente emarginata rispetto alle priorità recenti dell'agenda internazionale, la regione sud orientale dell'Europa rappresenta tuttora un'area di interesse primario per la politica estera e di cooperazione italiana, e uno scenario privilegiato per l'espansione internazionale dei sistemi territoriali italiani. Il tema dell'intreccio tra legalità e sviluppo, e degli ostacoli alla cooperazione tra territori rappresentati da una diffusa insicurezza e da una forte presenza criminale, è tuttavia comune a regioni diverse del mondo, e alcune delle considerazioni qui svolte possono forse essere applicate a contesti differenti.

L'assenza di analisi significative sul nesso tra cooperazione e legalità, e la carenza di ricerche e dati sulla dimensione locale dei fenomeni criminali, conferiscono a questo contributo un valore marcatamente sperimentale, e lo caratterizzano, più che come un *policy paper* strutturato, come un tentativo di mettere in evidenza una fondamentale discrasia: da un lato la regione balcanica è descritta e percepita come un luogo ad alta densità criminale, dove l'assenza di legalità e la presenza di alti livelli di corruzione costituiscono un inoppugnabile dato di fatto; dall'altro, i temi della legalità e della lotta al crimine sono sostanzialmente ignorati dalla cooperazione decentrata italiana attiva nell'area. La tesi di fondo del paper è che i partenariati territoriali internazionali possano essere il luogo dove affrontare i problemi di legalità che interessano i Balcani occidentali da un punto di vista inedito, senza drammatizzarne la portata ma lavorando sugli spazi di cooperazione che il concetto di partenariato delinea. Conseguentemente sono stati individuati una serie di aree in cui i soggetti della cooperazione decentrata italiani possono contribuire alla promozione della legalità nella regione balcanica.

1. Legalità, potere locale e partenariati territoriali nei Balcani occidentali

1.1 Criminalità organizzata, traffici illeciti e corruzione nei Balcani occidentali

Criminalità organizzata, corruzione su larga scala e traffici di vario genere sono associati alla regione balcanica in modo quasi automatico, sia all'interno del discorso mediatico, sia nelle analisi di *policy* ricorrenti, e hanno spesso sostituito la variabile del nazionalismo etnico come stigma della regione nel suo complesso. L'ultimo rapporto generale della Commissione europea sul Processo di associazione e stabilizzazione afferma che

“crimine organizzato e corruzione sono endemici nella regione, e influenzano negativamente lo sviluppo istituzionale ed economico. L'impegno assunto dai paesi nell'affrontare questi problemi non si è sufficientemente tradotto in misure concrete”¹

La capacità da parte dei paesi della regione di affrontare questi problemi viene identificata come una delle sfide principali per il Processo di associazione e stabilizzazione. Il Patto di stabilità per l'Europa sud orientale afferma che

“la stabilizzazione dell'area procede di pari passo alla lotta contro la corruzione, poiché nessun paese dell'Europa sud orientale può affrontare i costi sociali, politici ed economici che la corruzione implica”²

La lotta alla criminalità e alla corruzione sono da un lato visti come uno dei problemi più gravi che la regione dei Balcani deve fronteggiare, dall'altro come una delle priorità della cooperazione internazionale nell'area. Questo è particolarmente evidente per i paesi in cui questi problemi sono percepiti in modo più acuto: nel caso dell'Albania, infatti, “assicurare il rispetto dell'ordine pubblico e la legalità, attraverso il rafforzamento del potere giudiziario e la lotta al crimine organizzato, alle frodi e alla corruzione” è il primo degli obiettivi immediati dell'assistenza canalizzata attraverso il programma CARDS³ e, alla voce Giustizia e affari interni (che comprende l'assistenza alla riforma giudiziaria, alla polizia e alla lotta al crimine organizzato, alla gestione integrata dei confini, alle questioni dell'asilo e delle migrazioni) sono destinate, per il periodo 2002-2004, circa la metà delle risorse complessive (71 MEuro su un totale di 143,9).⁴ Per quanto negli altri paesi le cifre siano meno eclatanti, la minaccia della corruzione e della criminalità è

¹ Commission of the European Communities, *The Stabilisation and Association Process for South East Europe. Second Annual Report*, 26 March 2003, COM(2003) 139 Final.

² Stability Pact Anti-Corruption Initiative Steering Group, *Anti-Corruption Measures in South Eastern Europe. Country Reviews and Priorities for Reform*, September 2001.

³ European Community-CARDS Programme, *Albania Country Strategy Paper 2002-2006*, 30 November 2001.

⁴ *Ibidem*.

considerata uno dei temi sostanziali sia nelle strategie nazionali, attraverso cui viene canalizzata la maggior parte dell'assistenza, sia per la componente regionale del programma CARDS, in particolare per Albania, Macedonia, Bosnia-Erzegovina, Serbia e Montenegro. La programmazione annuale CARDS per la Macedonia prevede infatti di assegnare per il 2003 alla voce giustizia e affari interni 12,5 MEuro su 38,5 complessivi,⁵ mentre per quanto riguarda il Montenegro si è previsto di stanziare 4 MEuro su 13,5 complessivi.⁶ Di conseguenza, la lotta alla criminalità e i risultati raggiunti in questo campo costituiscono parte integrante della generale politica di condizionalità applicata dall'Unione europea ai paesi della regione, e sono determinanti per l'assegnazione di ulteriori fondi in futuro.

Lo sviluppo della criminalità organizzata nei Balcani occidentali e nell'Europa sud orientale è stato determinato in parte da fattori locali e specifici, e in parte da logiche più generali e globali. Per quanto riguarda i fattori locali, la lunga decade di guerre, paci relative e ricostruzione che ha seguito la scomposizione della Jugoslavia socialista, e il ciclo di crisi successive che ha caratterizzato la transizione albanese, hanno fornito un terreno di incontro tra processi di creazione statale, formazione di classi politiche e dinamiche criminali. Per la criminalità organizzata i conflitti sono stati, in particolar modo in Kosovo e in Bosnia Erzegovina, un'opportunità di mercato, per l'aumento di valore della violenza e dei beni illeciti, in secondo luogo un'occasione di ridefinire il confine tra legale e illegale e uno strumento di legittimazione politica, grazie al quale chi poteva controllare i traffici illeciti e fornire violenza è riuscito ad accreditarsi come attore militare e, infine, istituzionale.⁷ Nei contesti laterali, come Serbia, Montenegro e Croazia, la guerra e le diverse forme di embargo e isolamento internazionale hanno favorito il discorso nazionalista e hanno coperto diverse forme di malversazione e predazione, ai danni dell'economia statale, del settore privato e della cittadinanza.⁸

Le ingenti somme destinate prima all'emergenza umanitaria, poi alla ricostruzione, spesso allocate senza una attenta valutazione degli equilibri e delle strutture di potere nate e sopravvissute ai conflitti (i beneficiari dell'economia di guerra) hanno rafforzato la natura clientelare delle forme politiche nella regione.⁹

La posizione geografica dei Balcani, prima, durante e dopo i conflitti ha sempre favorito il transito, l'origine e la destinazione di traffici illeciti, quali armi, stupefacenti e, più di recente, esseri umani.¹⁰

Per quanto riguarda i cosiddetti fattori globali di crescita del fenomeno criminale, questi derivano principalmente dalla spiccata capacità dei soggetti che operano sul versante illecito dell'economia e della sfera pubblica di approfittare delle opportunità della globalizzazione, e si riferiscono, nei Balcani come altrove: alla maggiore possibilità di riciclaggio di denaro sporco grazie alla finanziarizzazione dei flussi economici e all'opacità dei flussi finanziari; alla moltiplicazione e alla

⁵ "European Commission adopts Annual Programme for Former Yugoslav Republic of Macedonia", 25 April 2003, http://www.europa.eu.int/comm/external_relations/see/news/ip03_575.htm.

⁶ "European Commission adopts Annual Programme Serbia&Montenegro" 25 April 2003, http://www.europa.eu.int/comm/external_relations/see/news/ip03_574.htm.

⁷ A. Rotta, "Economia di guerra, dopoguerra e opportunità criminali", in R. Balfor, S. Bianchini, M. Del Vecchio, *Guida ai paesi dell'Europa centrale, orientale e balcanica. Annuario politico-economico*, 2002.

⁸ Sulle malversazioni economiche in Serbia vedi United States Institute for Peace (Usip), *Lawless Rule versus Rule of Law in the Balkans*, Special Report 97, December 2002. Sulle privatizzazioni e i rapporti tra criminalità e nazionalismo in Croazia cfr. E. Cocco, "La rapina del secolo. Breve storia delle privatizzazioni in Croazia", *Osservatorio Balcani*, 11 giugno 2001.

⁹ M. Pugh., *Protectorates and the Spoils of Peace: Intermestic Manipulations of Political Economy in South East Europe*, Copenhagen Peace Research Institute (COPRI) Working Papers, 36 2000. Il tema attraversa anche i diversi contributi che compongono l'opera fondamentale a cura di Carl-Ulrik Schierup, *Scramble for the Balkans. Nationalism, Globalism and the Political Economy of Reconstruction*, 1999.

¹⁰ Per un aggiornamento delle rotte e dell'entità dei diversi traffici illeciti nella regione cfr. Transcrime, *The Contribution of Data Exchange System to the Fight against Organised Crime in the SEE Countries: An Assessment. The Organised Crime situation in the SEE Countries and the Illicit Activities Perpetrated by Organised Criminal Groups*. Interim Report, Università degli Studi di Trento, Trento, January 2003.

maggiore velocità degli scambi, alla riduzione delle barriere e alle innovazioni tecnologiche (dai progressi nel campo delle comunicazioni alle forme di pagamento elettronico) di cui le imprese illecite si avvantaggiano tanto quanto quelle legali; alla tendenza, da parte delle imprese criminali, a replicare le strategie di mercato delle imprese legali di fronte alla globalizzazione, come la diversificazione delle attività, l'*outsourcing*, la formazione di *joint ventures*;¹¹ alla riduzione del ruolo dello stato, sottoposto all'imperativo di agevolare gli scambi e le reti di cui si avvalgono anche criminali e trafficanti;¹² infine, alla prossimità geografica di aree a diversi livelli di sviluppo socioeconomico, che entra in cortocircuito con la diffusione di modelli culturali e stili di vita riferiti alle aree ricche del pianeta.

È esemplare, da questo punto di vista, il processo di espansione della criminalità albanese, che originariamente può essere letto come risposta ai bisogni di mobilità della popolazione, resa pressante dalla crisi sociale ed economica e dalla prossimità di un'area caratterizzata da maggiore benessere. Una volta approntata una rete di mobilità e di relazioni con l'Italia, la criminalità albanese ha progressivamente diversificato e ampliato il suo raggio d'azione, entrando in mercati criminali diversi, prima con un ruolo marginale e quindi con maggiore protagonismo. L'ultima fase di sviluppo consiste nel reinvestimento dei proventi in attività lecite (in particolare nel settore delle costruzioni civili, che hanno conosciuto in Albania un vero e proprio boom) e nell'influenza diretta esercitata, in modo più o meno leggibile, nei confronti delle istituzioni nazionali e locali.¹³

Nei Balcani la presenza di estese ramificazioni criminali sul territorio, agevolata dai conflitti e dalle incertezze del dopoguerra, alimenta ulteriormente cicli di instabilità e insicurezza a dimensione regionale, come sembra dimostrare il caso della crisi in Macedonia nel 2001. L'origine della crisi macedone, cui in seguito è stata attribuita una valenza etnica e nazionale, anche attraverso l'intervento internazionale e la risposta costituzionale nei termini di una maggiore autonomia per la minoranza albanese, può essere ricondotta, almeno in una fase iniziale, alla funzione di snodo di traffici illeciti rivestita dal villaggio di Tanusevci, in cui per la prima volta polizia macedone e le "forze ribelli" entrarono in conflitto.¹⁴ E' stata suggerita l'ipotesi che la corruzione dello stato macedone e la criminalità organizzata di matrice albanese in Macedonia abbiano contribuito in modo convergente allo scatenarsi del conflitto: da un lato la corruzione endemica delle strutture statali avrebbe bloccato lo sviluppo democratico e indebolito la legittimità delle istituzioni, dall'altro la mafia albanese avrebbe fornito direttamente o indirettamente armi all'esercito nazionale albanese macedone (Uçk).¹⁵

¹¹ J. Winer, "International Crime in the New Geopolitics: A Core Threat to Democracy", in W. F. Mc Donald, *Crime and Law Enforcement in the Global Village*, 1997.

¹² R. Cox, "Globalization, Multiculturalism and Democracy", in R. Cox, T. Sinclair (editors), *Approaches to World Order*, 1997.

¹³ A. Maritati, "Organised Crime in the Balkans: The case of Albania", paper presentato alla conferenza internazionale organizzata dal Centro Studi di politica internazionale (CeSPI) e dall'American University of Rome (AUR) *Organized Crime in SEE. Challenger, Responses, Implications*, Roma, 15 Novembre 2002.

¹⁴ Sull'interazione tra agende criminali e politiche nella crisi macedone cfr. F. Strazzari, "Il triangolo macedone", e F. Gustincich, "Sui sentieri di un starna guerriglia", entrambi in *LiMes*, 2/2001; sull'internazionalizzazione della crisi, e in particolare sul ruolo dell'Unione europea, vedi M. Zucconi, "The 'External Factor': the Macedonian state's security deficit and the role of the international community", in *Minority Politics in Southeast Europe: Crisis in Macedonia*, Ethnobarometer Working Paper n. 6, January 2002.

¹⁵ Questa tesi è sostenuta dal professor Robert Hislope in "Organised crime in a disorganised state: how corruption contributed to Macedonia's mini-war", in *Problems of Post-Communism*, vol.49, n. 3, May/June 2002, pp. 33-41. Vedi anche, dello stesso autore, "Political Corruption and Interethnic Coalitions: the Crisis in Macedonia", paper presented for the workshop *The Clandestine Political Economy of War and Peace: Insights from the Balkans*, Brown University, Providence, Rhode Island, May 6, 2003. Sulla problema della corruzione in Macedonia più in generale, e della sua influenza sui rapporti interetnici, vedi International Crisis Group, *Macedonia's Public Secret: How Corruption Drags the Country Down*, ICG Balkans Report n. 133, 14 August 2002.

1.2 Legalità e partenariati territoriali internazionali

Se sussistono dunque determinanti locali molto forti nel fenomeno criminale nell'area dei Balcani occidentali, e nei problemi di legalità connessi, va sottolineata la dimensione transnazionale dei traffici e del raggio di azione della criminalità organizzata,¹⁶ che implica una forte interdipendenza tra la regione in questione e i paesi dell'Unione europea. Da un lato ciò è importante ai fini della repressione del fenomeno, che deve intervenire sui contesti di origine, transito e destinazione dei traffici, e non può essere ridotta a una logica di contenimento.¹⁷ Ma soprattutto, la constatazione di questa interdipendenza è significativa per capire la natura del fenomeno:

“Nei fatti, la lotta contro il crimine organizzato è una questione collegata alla qualità della democrazia europea: che riguarda ogni paese europeo, e l'Europa nel suo complesso”¹⁸

È da questo punto di vista che il tema assume rilievo rispetto alla politica di prossimità e ai partenariati territoriali internazionali: legalità e sicurezza “dal basso” possono essere considerati come beni comuni ai territori partner, quanto l'ambiente, le risorse naturali e lo sviluppo, e come tali rientrano nello spazio di azione e intervento condiviso che i partenariati tendono a individuare. La lezione complessiva della storia dei Balcani degli anni novanta, e dell'evoluzione tardiva della capacità di risposta e delle politiche della comunità internazionale, è che la stabilità e la sicurezza della regione balcanica costituiscono un interesse primario per l'Unione europea, chiamata a un coinvolgimento diretto in questo senso, che va da una presenza continua e efficace fino all'offerta, come punto di arrivo di una strategia di stabilizzazione di lungo termine, di una prospettiva di adesione.¹⁹ Una simile logica sottende il problema della legalità e dei partenariati: gli effetti dei traffici, e quindi della corruzione e della presenza criminale ad essi collegati, riguardano in ugual misura i territori di origine, transito e destinazione, e vanno affrontati con un approccio comune, nell'ambito degli obiettivi di sviluppo perseguiti dal partenariato. Questa dimensione comune del problema è particolarmente evidente nel caso dei territori che si trovano oggi su due opposti versanti della frontiera dell'Unione, come la Puglia e l'Albania, e per temi sensibili come il traffico di migranti e la tratta di esseri umani, ma, dato il lungo raggio dei traffici illeciti non riguarda solo i casi di immediata prossimità fisica, ma anche territori distanti tra loro ma uniti da flussi migratori ed economici, reti di traffico e di consumo di beni illeciti.

Per quanto il tema sia stato fino ad oggi sostanzialmente ignorato dalla cooperazione decentrata italiana è possibile individuare una serie di ambiti dove, potenziando o specificando le attività già in corso, oppure progettandone di nuove, gli enti locali italiani attivi nei Balcani possano incidere positivamente sul tema della legalità e della lotta alla criminalità organizzata.

1.3 La dimensione territoriale del fenomeno criminale e della corruzione nei Balcani occidentali

La dimensione di questi complessi fenomeni a livello dei singoli territori nei Balcani occidentali è difficile da isolare e investigare con efficacia, data la carenza di dati sulla criminalità e sui traffici in generale, e l'assenza di studi specifici in materia.

¹⁶“Rispetto allo sviluppo del crimine, transnazionale e organizzato sono diventati due concetti equivalenti”, Ernesto U. Savona, “The organisational framework of European crime in the globalisation process”, public lecture given at UNAFEI, 108th international seminar on Current Problems in the Combat of Organised Crime, Fuchu, Tokyo, 26 January–27 February 1998, www.jus.unitn.it/transcrime/papers.

¹⁷ *The London Statement. Defeating Organised Crime in South East Europe*, Lancaster House Ministerial Conference, London, 25 November 2002.

¹⁸ P. Borgna, “Organized Crime in SEE. The Role of the Stability Pact”, paper presentato alla conferenza internazionale CeSPI-AUR, *Organized Crime in SEE. Challenger, Responses, Implications*, Roma, 15 Novembre 2002.

¹⁹ Sul ruolo dell'Unione europea e sulla creazione di una zona di pace e sicurezza come finalità di un suo protagonismo internazionale vedi il documento di Mario Zucconi per questa conferenza.

Analizzando l'evoluzione delle pratiche criminali e dei rapporti tra crimine, istituzioni ed economia si possono tuttavia distinguere grossomodo due diverse fattispecie, in relazione al rapporto con il territorio e rispetto alla dimensione locale.

Da un lato c'è il caso delle cosiddette politiche economiche di Milosevic, intese come il complesso sistema di criminalizzazione dell'economia serba basato sulla manipolazione della politica monetaria, sul monopolio delle reti di contrabbando e sul controllo di traffici illeciti legati o meno ai conflitti in corso nella regione,²⁰ rappresentano un modello di centralizzazione e di controllo delle pratiche illegali, la cui caratteristica più importante risiedeva nel rapporto tra istituzioni e criminalità. I referenti politici e i beneficiari di questo sistema economico erano rappresentati dall'alleanza informale tra i partiti al governo, i servizi di sicurezza del ministero degli interni, parte dell'esercito e, infine la mafia serba.²¹ Le organizzazioni criminali più pericolose, come la mafia di Zemun, si svilupparono all'ombra di questa alleanza, grazie alla copertura e alla collusione con gli apparati di sicurezza e gli organi di governo.²² Parallelamente all'acquisizione del controllo sull'economia lecita e illecita Belgrado procedeva ad accentrare le strutture statali con la rescissione dell'autonomia della Vojvodina e soprattutto del Kosovo.

Dall'altro lato, dove la guerra ha formato direttamente strutture e elite politiche, e al tempo stesso ha avuto una connotazione fortemente locale, le attività illecite, strettamente collegate alle dinamiche del conflitto, hanno avuto un maggiore impatto sui territori in questione. Il conflitto bosniaco si presta a essere letto anche come una costellazione di guerre locali,²³ caratterizzata da alleanze mutevoli e spesso trasversali alle divisioni etniche, piuttosto che dalla contrapposizione di tre parti (serbi, croati e musulmani) omogenee. L'assedio dei centri urbani e il controllo delle vie di comunicazione assumevano un cruciale valore strategico, ed erano fondamentali per l'economia di guerra, basata sulla predazione delle risorse locali e sull'intercettazione dei flussi umanitari.²⁴ Anche dopo la fine del conflitto la matrice delle strutture di governo locale era dunque fortemente legata alla logica di sopravvivenza delle forze nazionaliste, la cui permanenza al potere si basava sulla separazione etnica, sul timore e sull'insicurezza diffusi tra la popolazione, sull'assenza di alternanza democratica, sull'assenza di un quadro di legalità, su un controllo personalistico degli organismi di ordine pubblico e sull'assenza di istituzioni in grado di controllare le attività economiche illecite.²⁵ Per quanto le strutture parallele di potere si siano in seguito indebolite, prive del sostegno dei padrini esterni, contrastate dall'azione dell'Alto commissario e sfavorite dalla condizionalità degli aiuti della comunità internazionale, l'amministrazione pubblica bosniaca a livello locale continua a essere fortemente corrotta e dominata dalla cosiddetta "economia del permesso" e dal "traffico di influenza". I funzionari pubblici nelle rispettive aree nazionali utilizzano il proprio potere per guadagnare denaro attraverso la gestione delle pratiche amministrative, e per discriminare gli appartenenti a gruppi etnici diversi.²⁶

L'esperienza anche recente dei Balcani conferma che i processi di decentramento, nei contesti di post-conflitto, si innestano agevolmente su strutture e legami di tipo clientelare, riducendo di conseguenza gli spazi di partecipazione e di cittadinanza. Tale è in apparenza il caso della Macedonia, dove le elezioni successive agli accordi di pace di Ohrid hanno sancito la cooptazione nelle strutture statali e nella politica ufficiale del partito formato dai "ribelli" albanesi, l'Unione

²⁰ Sulla criminalizzazione dell'economia in Serbia vedi Usip, op. cit.. Per una descrizione efficace e viva del "talento" di Milosevic nel campo dell'economia informale e illegale vedi L. Rastello, *La guerra in casa*, 1998.

²¹ Usip, cit.

²² H. Griffiths, "A Mafia within the State", *TOL Balkan Reconstruction Report*, 28 March 2003.

²³ N. Bjelakovic, F. Strazzari, "The Sack of Mostar, 1992-1994: The Politico-Military Connection", *European Security*, vol. 8, n. 2, 1999.

²⁴ X. Bougarel, "L'économie du conflit bosniaque : entre prédation et production", in F. Jean, J. Rufin, *Economie de guerres civiles*, 1996.

²⁵ European Stability Initiative (ESI), *Reshaping international priorities in Bosnia Herzegovina. Part One: Bosnian Power Structures*, 14 October 1999.

²⁶ F. Debie, "Balkans: une criminalité (presque) sans mafias?", *Critique internationale*, n. 12, juillet 2001.

democratica per l'integrazione (DUI) di Ali Ahmeti, fotografando, secondo molti osservatori,²⁷ la divisione del paese in due sfere di influenza complementari, in continuità con i patti interetnici delle coalizioni che avevano governato la Macedonia nel decennio precedente, che si accordavano nel dividersi proporzionalmente la partita della corruzione nel paese.²⁸

Un ulteriore indice del rilievo locale del tema della legalità è fornito dalla percezione del livello di corruzione dei funzionari locali nei diversi paesi: in Albania, ad esempio, quasi il 70% degli intervistati ritiene che i funzionari della municipalità siano corrotti, e quasi il 50% pensa lo stesso dei leader politici locali.²⁹

2. I partenariati territoriali internazionali per la legalità: spazi e proposte

2.1 Welfare locale e cittadinanza sociale come strumento di sostegno alla legalità

La presenza criminale e le situazioni di illegalità diffusa che riguardano direttamente diversi territori nei Balcani occidentali hanno, come sottolineato in precedenza, un forte impatto negativo sulla qualità della democrazia e delle istituzioni locali, limitando in modo sostanziale i diritti di cittadinanza. Da questo punto di vista una forma diretta di contrasto attuabile all'interno dei partenariati territoriali internazionali consiste nell'intensificare e dare continuità alle iniziative che tendono a rafforzare la cittadinanza sociale e contribuiscono alla creazione di sistemi di *welfare* locale efficienti e sostenibili, e che possono quindi contrastare il ruolo dei potentati criminali locali (e le logiche nazionalistiche) come fornitori di protezione, servizi e lavoro in alternativa ai poteri pubblici.

In questo senso è importante il rilievo che si attribuisce al settore dei servizi sociali e sanitari all'interno dei programmi di sviluppo umano cui partecipa la cooperazione decentrata italiana, come il programma PASARP in Albania, e le logiche di *empowerment* dei soggetti vulnerabili che guidano la progettazione degli interventi.³⁰ Particolarmente significativo è, da questo punto di vista, l'intervento a Velipoja, località balneare nella regione di Scutari, promosso dal comune di Modena: attraverso la creazione di un'impresa multiservizi per la pulizia e la gestione della spiaggia, il cui personale è formato esclusivamente da donne, si perseguono contestualmente obiettivi di sviluppo locale e di sostegno alle fasce vulnerabili.³¹ Altrettanto importante, sempre in Albania, è la rete di centri giovanili promossa e sostenuta dal Consorzio italiano di solidarietà (ICS), che offre spazi reali di socializzazione e analisi della realtà albanese, attraverso attività di dibattito, inchiesta e produzione di documentari, e che ha formato una leva di operatori sociali in grado di interpretare il proprio territorio in modo indipendente sia dai modelli sociali basati sull'illegalità imposti localmente, sia dall'universo simbolico "neutro" che molte organizzazioni non governative mutuano dalle istituzioni internazionali da cui ricevono il proprio sostegno finanziario.³²

Questo approccio di sostegno alle politiche sociali deve naturalmente confrontarsi con una serie di ostacoli, dalla disintegrazione sociale sperimentata dalle regioni che hanno vissuto la guerra e le transizioni più violente, alle pressioni cui sono sottoposti i paesi dell'area affinché diminuiscano le spese sociali e concentrino le proprie scarse risorse a favore delle fasce più bisognose della

²⁷ B. Vankovska, *Current Perspectives on Macedonia. Part II: Democracy and /or Peace? Macedonia's Dilemma*, Heinrich Boll Foundation, 2002.

²⁸ Cfr. R. Hislope, "Political Corruption and Interethnic Coalitions: the Crisis in Macedonia", paper presented for the workshop *The Clandestine Political Economy of War and Peace: Insights from the Balkans*, Brown University, Providence, Rhode Island, May 6, 2003.

²⁹ Albanian Center for Economic Research, *Common Country Assessment. Albania*, June 2002.

³⁰ G. Dario, "Programma PASARP in Albania", in Idem, *Rapporto sui programmi Italia/UNDP/IFAD/UNOPS di sviluppo umano a livello locale*, Gennaio 2002.

³¹ Cfr. Giulia Dario, op. cit., e www.consorziopluriverso.org

³² Sul ruolo dei centri giovanili in Albania vedi C. Bazzocchi, "Riflessioni sul ruolo delle ONG nel decentramento albanese", in *Decentramento e ricostruzione in Albania*, Dossier ASCOD, 25 gennaio 2002.

popolazione.³³ In alcuni casi, la promozione di un modello sociale aperto e solidale si scontra con un orientamento di segno opposto da parte delle autorità locali, sostenute dalle grandi agenzie della cooperazione internazionale e maggiormente inclini a ipotesi di privatizzazione dei servizi sociali.³⁴ Le stesse strategie di promozione della società civile e di sostegno al settore non governativo locale hanno spesso assunto, nei Balcani occidentali, un ruolo ambiguo rispetto alle politiche sociali, veicolando una funzione di ristrutturazione e privatizzazione delle politiche stesse attraverso la delega a organizzazioni del terzo settore come alternativa al rafforzamento del settore pubblico.³⁵

Per contrasto, gli orientamenti della politica di prossimità delineati dalla commissione europea e le ipotesi di avvicinamento dei paesi dei Balcani occidentali all'Unione europea profilano una progressiva estensione alla regione delle politiche di coesione economica e sociale.³⁶

2.2 La promozione della legalità attraverso il rafforzamento istituzionale e lo sviluppo economico locale

Un secondo ambito di intervento può essere pensato all'interno delle azioni di *institution* e *capacity building* rivolte agli enti locali dei territori partner, e consistere nell'inserimento di programmi e attività specifici contro la corruzione, e a favore della trasparenza e della responsabilità dell'amministrazione pubblica.

Nell'analizzare i fattori che determinano la corruzione nei paesi dell'Europa sud orientale, Il Patto di stabilità osserva che in tutti i paesi si riscontrano problemi e carenze nella formazione degli impiegati pubblici,³⁷ mentre un rapporto dedicato alla corruzione nei paesi di prossimo accesso all'Unione europea raccomanda particolare attenzione ai processi di decentramento e al livello locale dell'amministrazione pubblica, che dovrebbero essere completamente accessibili agli organismi di verifica contabile.³⁸ Transparency International, l'associazione più importante che si occupa di lotta alla corruzione a livello globale, riconosce l'importanza crescente del livello locale di governo in questo campo, per una serie di motivi: la prossimità dei governi locali ai cittadini, la centralità dei fattori di trasparenza e responsabilità per la legittimità delle istituzioni locali, la maggiore facilità di trovare partner nella lotta alla corruzione, la circostanza che spesso i politici nazionali iniziano la propria carriera a livello locale, e dunque la possibilità che portino con sé l'esperienza acquisita e promuovano iniziative anticorruzione a livello nazionale. A livello locale e di comunità Transparency individua una serie di attività possibili, e già sperimentate in diversi contesti: l'ampliamento delle opportunità di accesso alle informazioni da parte dei cittadini, la modifica degli atteggiamenti pubblici attraverso campagne di sensibilizzazione, la previsione di strumenti e di formazione specifici ai funzionari pubblici locali, la progettazione e l'applicazione di codici di condotta, fornitura di specifiche, l'aumento della trasparenza amministrativa attraverso l'e-government, l'incoraggiamento dei funzionari pubblici attraverso premi alla "integrità", la ricerca e l'analisi sulla specifica situazione sul terreno in un dato contesto, il sostegno e lo sviluppo di

³³ South East European Research Centre, Globalism and Social Policy Programme (GASPP), *Globalisation, Regionalisation and the Making of Social Policy in South Eastern Europe*, Seminar Report, 18-20 September 2003, in www.gaspp.org

³⁴ Cfr. in questo senso il caso del progetto delle regioni Emilia Romagna e Marche "Tutela e reinserimento dei minori con handicap fisico e psichico in Bosnia Erzegovina" analizzato nel paper *I partenariati territoriali internazionali e il coordinamento degli strumenti di cooperazione nella politica di prossimità*.

³⁵ P. Stubbs, "Partnership or Colonisation?: The Relationship Between International Agencies and Local Non Governmental Organizations in Bosnia-Herzegovina", in B. Deacon (ed.), *Civil Society, NGOs and Global Governance*, GASPP Occasional Paper n. 7/2000; C. Bazzocchi, *La balcanizzazione dello sviluppo. Nuove guerre, società civile e retorica umanitaria nei Balcani (1991-2003)*, 2003.

³⁶ European Stability Initiative, *The road to Thessaloniki: Cohesion and the Western Balkans*, 12 March 2003.

³⁷ Stability Pact Anti-Corruption Initiative Steering Group, *op. cit.*

³⁸ Open Society Institute-EU Accession Monitoring Programme, *Monitoring the EU Accession Process. Corruption and Anti-Corruption Policy*.

organismi di controllo, di verifica e di revisione contabile dell'attività dell'amministrazione pubblica locale.³⁹

La circostanza che Transparency International non abbia in Albania, il paese dove forse il problema è più acuto, un capitolo nazionale, dichiaratamente per la difficoltà di individuare una rete di interlocutori sufficientemente ampia, affidabile e imparziale,⁴⁰ può essere uno stimolo, per i soggetti della cooperazione decentrata italiana presenti in modo significativo e qualificato in diverse regioni del paese, ad affrontare il tema nell'ambito delle proprie attività, e a promuovere una rete di associazioni dedicata.

Un'esperienza italiana significativa e replicabile è rappresentata dall'adozione, da parte di alcune importanti municipalità (tra cui Milano, Genova e Varese) dei cosiddetti Patti di integrità, uno strumento deterrente contro la corruzione che compensa meccanismi legislativi incompleti e forme di repressione lente e inefficaci. Il Patto di integrità è un documento che l'istituzione o l'ente locale può far sottoscrivere ai partecipanti alle gare d'appalto, e che prevede controlli incrociati e sanzioni nel caso non sia rispettato; di immediata applicabilità, il patto non complica l'iter burocratico né comporta costi o oneri aggiuntivi per le imprese partecipanti al bando o per l'amministrazione pubblica.⁴¹ L'inclusione del Patto di integrità nel pacchetto di misure di sostegno alle municipalità partner nei Balcani, da parte di città italiane che lo abbiano adottato in precedenza, potrebbe dunque rappresentare un contributo concreto alla lotta alla corruzione nei contesti di intervento.

Come suggerisce uno studio recente: "la corruzione è la punta di un iceberg: il segno visibile di una disfunzione della *governance*. Questo implica una sfida e un'opportunità. La sfida è che la corruzione non può essere affrontata in assenza di analisi e di opzioni operative. Gli sforzi per combatterla devono incidere sulla realtà locale, e basarsi sulla comprensione della *governance* locale e dei fattori istituzionali che incoraggiano e rendono possibile la corruzione. L'opportunità è che chi lotta contro la corruzione ha a disposizione un'ampia gamma di opzioni. Un approccio diretto non è sempre necessario o consigliabile. Ci sono invece molti punti d'ingresso – il miglioramento dei servizi, la disseminazione di informazioni, il rafforzamento istituzionale e la riforma della politica economica sono solo alcuni esempi"⁴²

Parallelamente, la promozione dello sviluppo economico locale e delle diverse formule di microcredito all'interno dei partenariati potrebbe accompagnarsi a attività antiusura e antiracket, mutate dalle più avanzate esperienze italiane in questo campo. L'esportazione delle pratiche italiane dovrebbe coinvolgere non solo le amministrazioni pubbliche ma tutti i soggetti del territorio che vi contribuiscono, dalle associazioni alle fondazioni, ai soggetti economici, finanziari e di credito, e che possono promuovere, all'interno dei partenariati internazionali, reti omologhe.⁴³

2.3 La mobilità all'interno dei partenariati internazionali come alternativa all'emigrazione clandestina

In terzo luogo, il ruolo emergente dei partenariati territoriali internazionali come luoghi di gestione integrata e concertata dei flussi migratori, e quindi di creazione di (ridotti) spazi di libera circolazione può essere potenziato e valorizzato per limitare il fenomeno dell'emigrazione illegale, contrastando gli interessi della criminalità in questo campo.

³⁹ http://www.transparency.org/building_coalitions/public/local_government/localindex.html

⁴⁰ Intervista di Transparency International all'International Crisis Group, citata in ICG, Albania: State of the Nation 2003, ICG Bakans Report n. 140, 11 March 2003.

⁴¹ http://www.transparency.org/building_coalitions/public/local_government/documents/Italy_Integrity_Pact.pdf. Il testo del Patto di integrità è in http://www.transparency.it/3_20.htm

⁴² M. Schacter, A. Shah, *Look Before You Leap: Notes for Corruption Fighters*, Institute of Governance Policy Brief, n. 11, April 2001, www.iog.ca, enfasi nel testo originale

⁴³ Per una rassegna delle iniziative antiracket e antiusura vedi la pagina del sito del ministero dell'interno dedicata al commissario straordinario per il coordinamento delle iniziative antiracket e antiusura http://www.interno.it/sezioni/attivita/s_000000372.htm

La compresenza all'interno dei partenariati di soggetti istituzionali ed economici li rende un veicolo privilegiato di dinamiche di sviluppo economico locale, sostenibile e caratterizzato da determinati standard di diritti e tutela. La circostanza che in alcuni casi i territori partner siano aree a forte spinta emigratoria permette di pensare a una convergenza tra attività di cooperazione e di gestione coordinata della mobilità internazionale, cui le regioni italiane guardano con crescente interesse.⁴⁴

Per quanto i governi locali abbiano oggi un ruolo marginale nella definizione della *governance* migratoria, a dispetto dell'impatto significativo che a livello territoriale (sia nel territorio di origine sia di inserimento e transito) i flussi migratori comportano, è possibile rilevare una tendenza all'accrescimento delle funzioni regionali in questo ambito, dovuta in Italia anche alle nuove attribuzioni costituzionali contenute nella riforma del Titolo V e nella legge attuativa La Loggia. Basandosi sul concetto di partenariato territoriale sviluppato negli altri paper qui presentati, si possono individuare in prospettiva alcune funzioni possibili dei partenariati internazionali per il governo delle migrazioni, come la selezione e la formazione di candidati all'emigrazione di lavoro, funzionalmente alle esigenze economiche dell'area di inserimento ma senza impoverire l'area di origine, il trasferimento rapido delle rimesse e la costituzione di incentivi all'utilizzo delle rimesse a fini di sviluppo umano ed economico nel contesto di origine, la valorizzazione delle competenze professionali acquisite attraverso le migrazioni ai fini di sviluppo dell'area di origine, il sostegno a progetti di ritorno volontario e al reinserimento socioeconomico di persone espulse.⁴⁵

La creazione per questa via di condizioni più favorevoli alla mobilità e di percorsi migratori potenzialmente circolari, che aggirino le rigide convenzioni in termini di visti per i cittadini dei Balcani occidentali,⁴⁶ sottrarrebbe spazio al "mercato delle persone" controllato dalla criminalità organizzata.

Il trasferimento delle competenze in materia di gestione dei flussi migratori potrebbe essere utile ai governi locali della regione balcanica per affrontare con strumenti efficaci il fenomeno, sempre più rilevante, delle migrazioni di transito: anche in questo caso una maggiore capacità pubblica si tradurrebbe in una limitazione del margine di azione dei gruppi criminali.

2.4 Dalla protezione delle vittime alla prevenzione del fenomeno: partenariati e azioni antitratta

In quarto luogo le attività di protezione delle vittime di tratta realizzate da associazioni italiane e sostenute dalle istituzioni locali in Italia, potrebbero essere affiancate da specifiche azioni di sviluppo e creazione di impresa rivolte alle fasce sociali e alle aree geografiche di origine delle vittime. In questo modo i partenariati territoriali internazionali potrebbero dare vita a un vero e proprio ciclo antitratta, dalla protezione delle vittime alla prevenzione del fenomeno.

La rete di associazioni sul territorio italiano che si occupano del fenomeno della tratta di donne a scopo di avviamento forzato alla prostituzione, e che offrono alle vittime protezione, assistenza legale, ospitalità e opportunità di reinserimento, è estesa e radicata, e spesso opera con il sostegno di municipalità e enti locali. Un esempio recente è il progetto *Equal Life-Libertà femminile*, promosso da un ampio partenariato di soggetti pubblici e associativi (tra gli altri la provincia e il comune di Torino, il comune di Moncalieri, l'università di Torino, l'associazione Tampep, il Gruppo Abele), e che si propone di costruire e sperimentare una metodologia trasferibile che, partendo

⁴⁴ A. Stocchiero, *Regioni e Province Autonome tra cooperazione e immigrazione*, Speciale Migration 2002, disponibile on line su www.cespi.it

⁴⁵ Cfr. il passaggio relativo all'interno del documento strategico preparato per questa conferenza. Sul tema Partenariati territoriali e migrazioni internazionali si terrà una conferenza interregionale a Bari i prossimi 23 e 24 ottobre.

⁴⁶ Per una convincente argomentazione dell'inadeguatezza del regime dei visti confronta l'opinione dell'Immigration Law Practitioners Association (ILPA), ILPA European Update, *The Western Balkans and the European Union: Liberalising Movement of Persons*, March 2003. Il tema della revisione del regime dei visti era stato proposto come una delle questioni chiave per il Consiglio europeo e il vertice eurobalcanico di Salonicco, dove tuttavia non si sono registrati progressi in merito (cfr. International Crisis Group, *Thessaloniki and After (I) The EU's Balkan agenda*, 20 June 2003).

dall'accoglienza e attraverso l'orientamento, la formazione e l'inserimento lavorativo e abitativo, conduca a un'integrazione sociale delle donne vittime di tratta.⁴⁷

La tratta delle donne è un fenomeno che riguarda molto da vicino i territori italiani,⁴⁸ e, che, oltre a configurare un obbligo di protezione e di tutela di diritti umani fondamentali, ha un impatto sociale ed economico, anche in termini di presenza criminale, crescente. I Balcani occidentali sono una delle aree più interessate dal fenomeno, e i diversi paesi sono a un tempo luoghi di origine, transito e destinazione dei flussi di tratta. Nella logica del partenariato si possono ipotizzare azioni degli enti locali e delle regioni italiani rivolte dunque anche ai territori di origine e transito delle vittime, in cooperazione con gli orientamenti e i programmi del Patto di stabilità e dell'Organizzazione internazionale per le migrazioni (OIM) in materia. Una prima possibile strada è la proposta ai territori partner di adottare metodologie analoghe a quella sperimentata con il progetto *Libertà femminile* citato in precedenza, per favorire la reintegrazione nel tessuto sociale dei contesti di origine delle vittime di tratta. Rispetto al ruolo di transito dei territori partner, i soggetti della cooperazione decentrata possono favorire e sostenere l'adozione, a livello di governi centrali, di modalità di protezione equivalenti a quelle in vigore in Italia,⁴⁹ e formare le proprie controparti locali sul possibile ruolo dei governi sub-nazionali nei percorsi di protezione.

Un'ulteriore possibilità consiste nell'intervenire nei contesti di origine sui cosiddetti fattori di spinta della tratta. Oltre alle determinanti geografiche, alla scarsa capacità di controllo dei confini e alla corruzione diffusa, gli elementi che concorrono ad alimentare il fenomeno nell'Europa sud orientale sono le difficoltà sociali ed economiche della transizione, e le conseguenze negative della transizione sulla condizione femminile. Per quanto tecnicamente non appartenga all'area geografica di cui ci stiamo occupando la Moldavia ne condivide, in forma spesso estremizzata, buona parte dei problemi di transizione, aggravati da un maggiore isolamento, da una secessione interna (la repubblica autonoma di Transnistria) e da un legame meno organico con l'Unione europea.⁵⁰ Rispetto al problema della tratta, la Moldavia rappresenta un caso emblematico, soprattutto in quanto area di origine: la condizione delle donne è infatti resa particolarmente gravosa dalla carenza di opportunità lavorative (con un tasso di disoccupazione di circa il 70%), da una forte disparità salariale e dalla crisi dei settori tradizionali di occupazione femminile, che si traduce in una sovrarappresentazione delle donne all'interno della fascia di popolazione al di sotto della fascia di povertà. La difficile situazione economica si traduce in un peggioramento delle relazioni familiari, attraverso la diffusione di fenomeni di alcolismo e l'aumento della violenza domestica, e l'aumento dei casi di divorzio. Le donne sole con figli risultano essere una delle categorie più vulnerabili rispetto alla tratta.⁵¹

Gli interventi nei contesti di origine possono quindi riguardare nuovamente interventi in campo sociale ma anche e soprattutto la promozione di attività di formazione e microimprenditoriali espressamente rivolte alla popolazione femminile,⁵² o una particolare attenzione all'impiego femminile all'interno dei percorsi di mobilità cui si accennava in precedenza.

2.5 Educazione alla legalità e antimafia sociale come tema inedito e esclusivo della cooperazione decentrata italiana

Infine, gli enti locali che hanno sostenuto sul proprio territorio forme partecipative e dal basso di lotta all'illegalità e ai fenomeni criminali, quali il riutilizzo per finalità pubbliche di beni confiscati

⁴⁷ <http://www.life-torino.it/ita/progetto/progetto.htm>

⁴⁸ Cfr. F. Olivero (a cura di), *La situazione della tratta delle donne estere immigrate in Italia*, gennaio 2002.

⁴⁹ In particolare il permesso di soggiorno per motivi di protezione previsto dall'articolo 18 del T.U. 286/98.

⁵⁰ La Romania ha recentemente proposto la candidatura della Moldavia per la firma di un accordo di associazione e stabilizzazione con l'Unione europea.

⁵¹ Intervista dell'autore con Anna Palancian dell'ong moldava La strada, Chesinau, 1 aprile 2003, www.lastrada.md.

⁵² Sulla prevenzione e sul reinserimento in Moldavia lavora con particolare efficacia il Consorzio italiano di solidarietà, che promuove attività di generazione di reddito rivolte a vittime e potenziali vittime di tratta. Intervista dell'autore con Antonia di Maio, ICS Moldova, Chesinau, 1 aprile 2003.

e le diverse iniziative di educazione alla legalità, potrebbero valorizzare questa esperienza nell'ambito dei partenariati territoriali internazionali, sottoponendo le pratiche sperimentate a una sostanziale rilettura rispetto alle esigenze dei territori partner.

Gli anni ottanta e novanta hanno visto in Italia l'affermazione di un ampio movimento trasversale di opposizione alla presenza e alla cultura mafiose e camorristiche, in particolare nell'Italia meridionale, che ha coinvolto sia soggetti della società civile (semplici cittadini, associazioni, scuole, mezzi di comunicazione, sindacati e organizzazioni religiose) sia attori istituzionali, in particolar modo a livello locale.

Tra gli esiti più significativi di questa mobilitazione va annoverata la creazione, nel marzo del 1995, della rete di associazioni "*Libera, nomi e numeri contro le mafie*", nata per unire e sostenere individui e associazioni nella lotta alla mafia e al crimine organizzato. La filosofia di fondo di *Libera* ascrive un'importanza cruciale alle iniziative di prevenzione, culturali e di impegno civile per sostenere la legalità e la sicurezza urbana, e come complemento alle attività di repressione. Forte dell'adesione di più di 700 organizzazioni, *Libera* ha promosso la raccolta di quasi un milione di firme a favore della legge sul riutilizzo a fini sociali dei beni confiscati alla mafia, approvata dal Parlamento nel febbraio del 1996. Un altro versante dell'attività di *Libera* è la definizione di percorsi di educazione alla legalità, con la messa a punto di moduli e materiali per le scuole che analizzano, stimolando un approccio interattivo, i principali temi e concetti della legalità, e che evidenziano i costi economici e sociali dell'illegalità.⁵³

La legge sui beni confiscati ha permesso il riutilizzo a fini sociali di 885 proprietà, tra cui la villa di Totò Riina a Palermo, oggi sede di un istituto tecnico agrario, e i terreni di Bernardo Provenzano, dove i ragazzi di una comunità di recupero producono olio d'oliva.

Oltre ai provvedimenti attuati nell'ambito della legge sulla confisca, esistono altri esempi di recupero di strutture a fini sociali in contesti di degrado e di forte presenza criminale: l'amministrazione del comune di Ercolano (Napoli) ha promosso il recupero per fini sociali di un ex edificio scolastico in disuso, proponendo esplicitamente la creazione di spazi di interazione sociale e la pratica di forme di cittadinanza attiva come alternativa concreta all'illegalità e alla cultura della violenza.⁵⁴

Queste esperienze sono fortemente legate al contesto italiano, e presuppongono l'esistenza di una società civile e di un'opinione pubblica molto sensibili al tema. Per definizione, la dimensione partecipativa della lotta alla criminalità non può essere introdotta dall'esterno di un dato sistema sociale. Tuttavia, alcune caratteristiche del fenomeno criminale nei Balcani, quali il radicamento territoriale, la percezione dell'illegalità e dei traffici come occasione di sviluppo e come alternativa all'assenza di opportunità economiche diverse, lo status "sociale" di cui spesso si ammantano i boss locali, i rapporti tra criminalità e istituzioni, suggeriscono alcune analogie con la realtà italiana.

Piuttosto che una mera trasposizione degli strumenti elaborati nel nostro paese, si può proporre la creazione di una rete di soggetti dei territori partner che sottoponga l'esperienza italiana a una sostanziale rilettura e la adatti alle caratteristiche della realtà locale e alle sfide specifiche nel campo della legalità. La condivisione da parte dell'Italia di un'esperienza significativa su un tema "negativo" rispetto allo sviluppo implicherebbe la rottura del paradigma, fondamentale squilibrato, delle relazioni donatore-beneficiario: in altre parole, riconoscendo che il problema della criminalità e della legalità è stato ed è in Italia altrettanto che nei Balcani, i soggetti italiani interessati sostanzierebbero il carattere orizzontale dei partenariati.

⁵³ www.libera.it. Sull'esperienza di *Libera* come esempio di coinvolgimento della società civile nella lotta alla criminalità vedi I. Davis, C. Hirst, B. Mariani, *Organised crime, corruption and illicit arms trafficking in an enlarge d EU. Challenges and perspectives*, Saferworld Report, December 2001, pp. 60-70.

⁵⁴ Luisa Bossa, sindaco di Ercolano, "Seguridad publica y ciudadanía. El caso italiano", Intervento al seminario *El desarrollo local en America Latina. Logros y desafios por la cooperacion europea*, Roma, 11 aprile 2003.