

1. Le asimmetrie del sistema Italia nei Balcani

Di Andrea Stocchiero

Per sistema Italia cosa si intende? Intuitivamente e dal dibattito politico il sistema paese può essere definito come l'insieme coeso e coordinato di attori pubblici e privati che persegue un medesimo fine di interesse nazionale.

Ma questa definizione si scontra con una realtà più complessa, soprattutto nell'ambito delle relazioni internazionali che sono seguite alla fine della Guerra fredda. La contrapposizione est-ovest aveva imbrigliato le relazioni in un sistema bi-polare. Con il crollo del muro di Berlino e con il rapido affermarsi della globalizzazione finanziaria, produttiva e dei mercati sono comparsi nuovi attori e scenari: non solo nuove potenze continentali e regionali come la Cina e l'India, ma anche rinnovati nazionalismi, movimenti sociali transnazionali (la cosiddetta *global civil society*), e multinazionali di grande ma anche di media dimensione sempre più numerose, diffuse e innervate nelle economie locali, ed infine organizzazioni criminali e terroristiche diramate a livello globale, connesse tra di loro e compenstrate nelle società e nell'economia.

Si osserva una crescente **multi-attorialità** delle relazioni internazionali. Le società civili, le imprese, i governi locali non sono più vincolati a territori nazionali o locali, ma si connettono sempre di più a contesti esterni regionali e mondiali. Attori fino a pochi anni fa relativamente chiusi nelle reti corte a carattere locale, cercano di oltrepassare i confini creando nuove reti lunghe, mentre i propri territori di riferimento sono a loro volta oggetto di crescenti flussi esterni. Si tratta in particolare delle piccole e medie imprese e dei loro organismi di rappresentanza e servizio, delle associazioni della società civile e delle Autonomie locali, regioni, province e comuni. Ogni attore è portatore di interessi e sensibilità che modificano il contesto delle relazioni tradizionali tra gli Stati nazionali.

In particolare si segnalano nuove forme di relazioni rappresentate dalle **reti transnazionali** dei diversi attori¹, e che possono essere distinte per semplicità nelle dimensioni sociale, economica e delle Autonomie locali. Abbiamo quindi:

- reti di organizzazioni e movimenti della società civile che oltre alle tradizionali attività di solidarietà e di relazioni culturali, si esercitano anche in nuovi rapporti transnazionali di diplomazia dal basso o popolare;
- reti di autonomie locali che oltre a realizzare attività di cooperazione decentrata, transfrontaliera e transnazionale si dotano di nuove forme politiche ed associative come le Euroregioni, e creano nuovi rapporti politici di paradiplomazia;
- reti del mondo economico-istituzionale (come le camere di commercio e le associazioni industriali), le imprese-rete (come le multinazionali di grande ma anche di media dimensione, le catene di distribuzione e negli ultimi anni anche le banche), le reti lunghe dei sistemi economici

¹ I sistemi possono essere studiati facendo riferimento al concetto di rete (quale unità di analisi costituite da insiemi di attori legati fra loro attraverso rapporti di scambio e di transazione) inserita in un ambiente politico-istituzionale in trasformazione. Questo tipo di analisi rimanda ad un approccio sistemico/strutturale multi disciplinare che è illustrato nel capitolo finale sull'impostazione metodologica relativa alla teoria delle reti. La rete può essere descritta come una modalità di rappresentazione delle relazioni fra i soggetti costituenti il sistema i quali, anziché colti indipendentemente gli uni dagli altri, sono colti nella loro dinamica complessiva. Il contesto è sistemico, e la rete rappresenta una pluralità di soggetti nel complesso gioco di interazioni e connessioni reciproche. In questo senso le reti degli attori sociali, economici ed istituzionali analizzati nello studio si auto-organizzano e interagendo tra di loro creano, in modo più o meno coeso e coordinato, il sistema paese.

locali e dei distretti nel quadro più vasto delle relazioni economiche commerciali e di investimento.

Ogni rete ha diversi gradi di autonomia in scopi e organizzazione, e diverse modalità di interdipendenza tra di loro e rispetto al sistema di attori nel suo complesso.

Gli attori organizzati in reti transnazionali chiedono sempre di più di partecipare alla politica estera e alla definizione delle regole internazionali, e comunque sono già soggetti di influenza crescente delle relazioni tra Stati. Si assiste ad una **ridefinizione del ruolo dello Stato centrale**, che non è più l'unico depositario della politica estera. Questo non significa un ruolo meno rilevante ma diverso e maggiormente vincolato, soprattutto rispetto alla formazione e alla regolazione del sistema paese.

In questo contesto di crescente complessità è **difficile definire un interesse e quindi un sistema nazionale nei rapporti con l'estero**. "Il pluralismo – spesso conflittuale – degli interessi particolari rende difficile la definizione di quelli nazionali condivisi. Eppure lo Stato rimane l'unica entità in grado di assicurare la rappresentanza politica dei cittadini, garantire un equilibrio fra libertà ed uguaglianza e definire gli interessi nazionali – che in campo economico vengono chiamati anche del "sistema paese". Ciò non solo con una mediazione fra gli interessi particolari e fra interno ed esterno, ma anche secondo una visione del mondo. Gli interessi nazionali sono molteplici e proteiformi. Vanno definiti dalle élite politiche al governo con processi sia top-down sia bottom-up ... devono essere sottoposte a **un dibattito democratico**"².

Il dibattito democratico per la definizione dell'interesse nazionale e la costruzione del sistema paese nei confronti dei Balcani occidentali è peraltro strettamente intrecciato al processo di europeizzazione³.

1. Problemi e opportunità del quadro europeo

Le relazioni bilaterali politiche e diplomatiche tra il governo italiano e i governi dei paesi balcanici, così come le relazioni transnazionali dei diversi attori e delle loro reti, trovano un quadro di riferimento necessario nell'azione europea verso la regione, in particolare dal 1999 e con la fine della guerra del Kosovo. L'Italia partecipa al processo decisionale europeo e si muove in un'ottica di coordinamento con gli altri paesi membri e con le istituzioni comunitarie. Gli attori sub-statali, le organizzazioni non governative e i soggetti economici italiani accedono spesso a finanziamenti europei, e quindi spesso orientano la propria azione secondo le priorità individuate dalla programmazione comunitaria. Il quadro europeo rappresenta quindi un livello che si sovrappone e si interseca ai diversi livelli in cui si struttura il sistema Italia.

Le politiche europee verso i Balcani hanno conosciuto un notevole impulso dopo la fine della guerra del Kosovo in particolare con il **Processo di associazione e stabilizzazione (PSA)** che contiene espliciti riferimenti alla "prospettiva europea" di integrazione (si veda il capitolo relativo al quadro europeo). La concessione di una chiara **possibilità di adesione** è stata però molto cauta e progressiva. La Croazia è stato il primo paese a cui si è riconosciuto lo status di candidato e con cui si sono avviati i negoziati. Successivamente anche la Macedonia ha acquisito lo status di candidato.

² Carlo Jean "Chi definisce gli interessi nazionali" in *L'interesse dell'Italia. Chi siamo, cosa vogliamo*, Aspenia n.34, 2006.

³ Secondo Beck e Grande il processo di europeizzazione è un processo istituzionalizzato di trasformazione permanente, dinamico e dagli esiti aperti, che avviene verso l'interno e verso l'esterno, nel quadro della crescente interdipendenza globale. Questa trasformazione coinvolge l'interesse nazionale. In una visione cosmopolita "subentra il gioco a somma positiva del sia ... sia: l'estensione di potere del livello sopranazionale non coincide affatto con la perdita di potere del livello nazionale. Infatti il potere complessivamente aumenta e, di conseguenza, la nazionalità, la transnazionalità e la sopranazionalità si rafforzano e si completano.". Ulrich Beck e Edgard Grande, *L'Europa cosmopolita. Società e politica nella seconda modernità*, Carocci editori 2006.

Tra l'autunno del 2005 e il febbraio del 2006, l'UE ha dato il via ai negoziati per un accordo di stabilizzazione e associazione con l'allora Serbia e Montenegro. In seguito i negoziati sono stati sospesi a causa dell'insufficiente collaborazione con il Tribunale penale internazionale per la ex Jugoslavia, e ne è stata annunciata la ripresa con il solo Montenegro, dopo che questo ha raggiunto l'indipendenza. I negoziati sono stati avviati anche con la Bosnia Erzegovina, e sono stati chiusi con l'Albania che, dopo un periodo lungo tre anni e spesso problematico, ha firmato l'accordo nel febbraio 2006.

Ma la prospettiva europea si è indebolita a seguito della mancata approvazione del Trattato costituzionale in Francia e nei Paesi Bassi, nel 2005. E' stata, spesso pretestuosamente, messa in relazione con una crescente insoddisfazione dell'opinione pubblica nei confronti del progetto europeo nel suo complesso e in particolare con determinate ripercussioni negative dell'ultimo allargamento, e di conseguenza, un'insofferenza rispetto alla prospettiva di ulteriori, futuri allargamenti. I concetti di *enlargement fatigue* e di **capacità di assorbimento** hanno quindi iniziato a prendere forma, diventando il fulcro della dibattito.

Il concetto di capacità di assorbimento è stato tradotto dalla Commissione europea in quello di capacità di integrazione, che si articola su tre principi fondamentali: **il consolidamento, la condizionalità e la comunicazione**. L'Unione europea deve onorare gli impegni assunti con i paesi già all'interno del processo (la Turchia e i Balcani occidentali) ed essere molto cauta nell'assumerne di nuovi in quanto deve: mantenere la spinta all'integrazione nel momento in cui si amplia, dal punto di vista istituzionale (sono necessarie riforme sulla composizione della Commissione, l'allocazione dei seggi al parlamento europeo e il peso dei voti nel Consiglio prima dell'ampliamento), delle politiche e del budget europeo (attraverso una attenta valutazione degli effetti dell'allargamento sulle politiche e sul bilancio europeo); assicurare che i paesi candidati rispettino le condizioni necessarie attraverso il monitoraggio dei progressi nelle riforme; e comunicare in modo più efficace ai propri cittadini i benefici e le sfide dell'allargamento.

Il dibattito ha però assunto **una connotazione essenzialmente negativa**, in cui i paesi candidati sono rappresentati come un peso morto che l'Unione si dovrebbe accollare, mentre non vengono presi in considerazione i vantaggi derivanti dagli allargamenti passati e futuri in termini di stabilità politica e crescita economica del continente. L'innalzamento della soglia di ingresso all'Unione europea non in virtù di una condizionalità rigorosa ma di considerazioni politiche prevalentemente "interne" sta già alterando pericolosamente l'equilibrio tra condizionalità e incentivi su cui poggia l'influenza dell'Unione europea nei paesi balcanici. L'applicazione di una condizionalità troppo stretta rispetto all'accesso può impedire alla prospettiva europea di dispiegare i suoi effetti positivi, e nega alla base il presupposto delle politiche europee nei Balcani basato sulla maggiore efficacia di un'integrazione progressiva rispetto a una stabilizzazione operata dall'esterno.

In questo scenario politico la Commissione europea ha rafforzato il processo di stabilizzazione e associazione con la negoziazione di nuovi **Partenariati europei** (Partenariato per l'adesione nel caso della Croazia) che identificano priorità di riforma a breve e medio termine cui i singoli paesi devono attenersi per avvicinarsi all'Unione europea, e che hanno il duplice scopo di orientare l'assistenza comunitaria e di misurare i progressi dei singoli paesi.

Il sostegno alla prospettiva europea verrà con il nuovo **Strumento di assistenza alla preadesione** (IPA con l'acronimo in inglese) che regola l'assistenza ai Balcani occidentali dopo il 2007. IPA prevede due gruppi di beneficiari: i paesi candidati, Croazia, Macedonia e Turchia, elencati nell'annesso I del Regolamento IPA, e, nell'annesso II, Albania, Bosnia Erzegovina, Montenegro e Serbia incluso il Kosovo nei termini della risoluzione 1244 dell'ONU del 1999. L'unificazione di tutta l'assistenza pre-adesione in unico strumento, quindi con regole e procedure unificate, dovrebbe, secondo gli auspici della Commissione, migliorare l'impatto e l'efficacia dell'aiuto. Al tempo stesso IPA dovrebbe garantire maggiore flessibilità e capacità di adattamento alle esigenze

dei beneficiari, alla loro situazione politica, economica e amministrativa, e al loro diverso grado di avanzamento nel percorso verso l'adesione.

La dotazione finanziaria complessiva di IPA è di quasi 11,5 miliardi di euro per il periodo 2007-2013. Nel lungo e difficile percorso per l'approvazione del suo regolamento, lo strumento ha visto ridurre le risorse a disposizione di oltre tre miliardi di euro rispetto alle previsioni iniziali. La Commissione si è impegnata comunque affinché nessun paese beneficiario ricevesse, nel 2007, meno di quanto avesse ricevuto nel 2006, e ogni paese dovrebbe raggiungere la quota di assistenza pro-capite di 23€ ricevuta attraverso il programma CARDS nel periodo 2004-2006, che salgono a 30€ pro-capite dal 2008 per i paesi candidati, Macedonia e Croazia

Un'analisi comparata della programmazione precedente e di quella attuale evidenzia **una sostanziale continuità per quanto riguarda i paesi candidati potenziali**, per i quali l'assistenza ricevuta è conforme agli assi principali del programma CARDS: rafforzamento istituzionale e democratizzazione, sviluppo economico e sociale, cooperazione regionale e transfrontaliera e allineamento parziale all'*acquis* comunitario. **Mentre per i paesi candidati il salto qualitativo rispetto all'assistenza ricevuta tramite CARDS è notevole**, soprattutto attraverso l'accesso alle componenti che preparano i paesi in questione alla gestione dei fondi europei in futuro, e attraverso la gestione decentrata dei programmi, che costituisce in sé uno strumento di "formazione" per le autorità locali, e un forte incentivo per i candidati potenziali.

La Commissione sostiene che la suddivisione dei beneficiari in due gruppi non dovrebbe creare nuove divisioni, ma che al contrario la previsione di uno strumento unico favorirebbe l'integrazione tra i due gruppi. La procedura per spostare un paese da un gruppo all'altro richiede solo una decisione del Consiglio, e non un nuovo regolamento.

Il questo quadro **il ruolo dell'Italia** alla formazione della politica dell'UE mostra luci ed ombre. Da un lato la partecipazione dell'Italia ai diversi fori decisionali sui Balcani in sede europea, dai Consigli europei al Comitato dei Rappresentanti permanenti (COREPER), ai diversi gruppi di lavoro all'interno del Consiglio, fino agli organi di gestione degli accordi di associazione e stabilizzazione, è ritenuta da diversi osservatori puntuale ed efficace, e le politiche sui Balcani sono viste come uno degli ambiti in cui **la voce dell'Italia è più autorevole**, anche grazie alla presenza in altre sedi come il Gruppo di Contatto,⁴ che permettono un'influenza diretta sulla questione del Kosovo. E nell'ultimo periodo l'Italia si è distinta per lo sforzo di arginare la prevalenza del presupposto della cosiddetta capacità di assorbimento dell'Unione come principio guida per i prossimi allargamenti.

Al tempo stesso, il ruolo e gli sforzi dell'Italia non sembrano sempre pagare in termini di visibilità e di capacità di imporre una propria agenda o veicolare interessi propri (e/o dei paesi balcanici) all'interno delle politiche europee. Possiamo ipotizzare che come viene rilevato un tradizionale **deficit di coordinamento** all'interno del sistema paese (vedi i capitoli sulle diverse dimensioni del sistema paese), questo si rifletta in una scarsa rappresentazione dell'Italia come sistema anche nella sua promanazione europea, per cui l'azione politica e diplomatica italiana a Bruxelles non è sostenuta dalla pluralità di attori italiani (economici, sociali, territoriali) che hanno un ruolo importante nella regione balcanica. La presenza italiana in sede europea, autorevole e qualificata, risulterebbe probabilmente più incisiva se vi convergessero più esplicitamente le diverse forze che compongono il mosaico italiano nei Balcani.

Essere in grado di esercitare il peso politico necessario ad influenzare lo sviluppo della politica europea significa evidentemente guadagnare spazi per il proprio sistema, rendere più agevole una convergenza tra le proprie priorità e le linee guida dell'azione europea. In secondo luogo, il livello

⁴ Il Gruppo di Contatto è un gruppo informale di paesi che comprende Stati Uniti, Francia, Regno Unito, Germania, Italia e Russia, creato inizialmente per coordinare gli sforzi della comunità internazionale di rispondere alla crisi bosniaca, e che ora riveste un ruolo particolarmente rilevante rispetto alla soluzione dello status del Kosovo.

europeo diventa fondamentale in una situazione di risorse insufficienti come quella che caratterizza attualmente le politiche del nostro paese verso i Balcani.

I diversi attori che compongono il sistema Italia nei Balcani possono cercare spazi e opportunità in sede europea in modo autonomo, allo stesso modo in cui perseguono un proprio portafoglio di relazioni esterne, **tuttavia è necessario articolare il sistema** italiano con quello europeo, e il Ministero degli esteri deve assumere da questo punto di vista un ruolo di regia e coordinamento.

2. Le reti transnazionali italiane nei Balcani occidentali

I Balcani occidentali appaiono chiaramente come una **priorità della politica estera italiana e , come abbiamo visto, europea**. La recente dissoluzione della ex-Jugoslavia con il suo strascico di conflitti armati ha coinvolto direttamente la società italiana mobilitando un grande numero di associazioni di solidarietà e organizzazioni non governative (ONG). Le potenzialità economiche dell'area hanno successivamente attirato investimenti e commerci. La possibilità di promuovere uno sviluppo territoriale comune ha motivato la cooperazione decentrata, transfrontaliera e transnazionale delle Autonomie locali. La relativa e potenziale instabilità continua a giustificare la presenza della forza militare nell'ambito delle missioni in Kosovo – KFOR (con 2308 uomini) e in Bosnia Erzegovina – EUFOR (con 898 uomini). Una presenza che richiama la centralità dell'area per la politica estera italiana e l'esigenza di definire un sistema di connessioni tra i diversi attori più coerente e integrato.

Nell'ultimo decennio dello scorso secolo i Balcani sono stati **lo scenario di maggiore impegno solidale della società italiana**: le diverse organizzazioni della società civile hanno creato reti di relazione dall'emergenza umanitaria alla ricostruzione e allo sviluppo. Il movimento per la pace è sostanzialmente nato in occasione della guerra civile nella ex Jugoslavia. La spinta venuta inizialmente dalla società civile si è innestata nella **crescente azione di cooperazione decentrata delle autonomie locali**: dagli interventi umanitari alla creazione di partenariati tra territori che coprono diverse dimensioni.

Si sono realizzate **centinaia di iniziative** in diversi campi a dimostrazione della ricchezza di approcci e competenze dei territori: dalla diplomazia dal basso all'elaborazione dei conflitti, dalle azioni umanitarie ai progetti di ricostruzione, dalla cooperazione tra amministrazioni sulla pianificazione territoriale alla cooperazione tra comunità per la *governance* locale, dalle iniziative di carattere sociale a quelle di cooperazione allo sviluppo economico⁵.

Sono nate **reti**, coordinamenti e forum tra città, province, associazioni tra soggetti dei territori: le Autonomie locali italiane sono tra le protagoniste delle Agenzie per la democrazia locale in diverse città balcaniche nel quadro dell'iniziativa lanciata dal Consiglio d'Europa, hanno costituito il Forum delle città adriatiche, e le province l'associazione dell'Arco adriatico e ionico. Le regioni agiscono in modo autonomo l'una dall'altra, salvo alcune collaborazioni su progetti. Si possono individuare diverse tipologie di reti: trans-locali e tra sistemi o comunità territoriali, inter-comunali, inter-provinciali, inter-regionali, di sistema regionale, transnazionali miste, di matrice sindacale, cattolica, di sinistra, e legate al movimento per la pace. Sono stati costruiti così nel tempo **fiducia, capitale sociale e istituzionale**. I capitoli sulle dimensioni sociali e territoriali mostrano alcuni casi di studio che evidenziano bene la rilevanza delle reti e delle tematiche affrontate.

La cooperazione decentrata delle Regioni e degli Enti locali rappresenta attualmente **il luogo principale dove si concordano azioni con la società civile**. Dalle Autonomie locali vengono anche

⁵ Si veda ad esempio la ricchezza di relazioni territoriali registrata nella banca dati creata dall'Osservatorio dei Balcani in coordinamento con diverse regioni italiane e la Provincia Autonoma di Trento e su cofinanziamento della legge 84. Il database Relazioni Territoriali - Re.Te. (www.balcanicooperazione.it/database) raccoglie: 248 progetti, 60 scambi di delegazioni, 36 accordi territoriali, 99 soggetti istituzionali italiani attivi nella cooperazione decentrata, con relativi contatti e informazioni, 369 altri soggetti (non istituzionali italiani e balcanici) con contatti e informazioni.

prospettive politiche come la costituenda Euroregione⁶ adriatica che intende valorizzare e rilanciare la cooperazione transfrontaliera in connessione con la politica di allargamento e pre-adesione dell'Unione europea.

Al crescente dinamismo delle reti della cooperazione delle Autonomie locali in connessione con gli attori sociali, si è accompagnata una **forte dinamica degli attori imprenditoriali** che cerca di trarre vantaggio dalla crescita economica, dai migliori rapporti costi/produttività, da un alto livello di formazione del personale e dalla creazione di un nuovo mercato nell'area dei Balcani occidentali⁷ anche in prospettiva della loro adesione all'UE.

L'Italia costituisce un partner privilegiato per i paesi dei Balcani occidentali (PBO). Sono soprattutto le regioni costiere che vanno sviluppando legami commerciali e finanziari rilevanti, confermando la valenza strategica del rafforzamento dei legami inter-adriatici. L'Italia costituisce un mercato di sbocco di primaria importanza per tutti i PBO, con una quota tra il 15 e il 20% per il gruppo nel suo insieme, che nel caso dell'Albania supera il 70%. L'interscambio con i PBO rappresenta una frazione modesta del commercio estero italiano, ma in aumento e con saldi largamente positivi: tra il 1995 e il 2005, le esportazioni verso la regione sono passate dal 2,2 al 3,6% dell'export totale, e le importazioni dall'1,1 all'1,4%; il surplus commerciale con l'area nel 2005 ha superato i 2,4 mld di euro, a fronte di un deficit complessivo dell'interscambio di 9 mld di euro. L'importanza del commercio con i PBO rivieraschi, d'altro canto, è molto differenziata su basi regionali, con legami di prossimità particolarmente forti per Friuli-Venezia Giulia e Puglia, ma rilevanti anche nel caso del Veneto, che ha un peso economico decisamente maggiore.

La presenza di imprese italiane, per il momento, corrisponde principalmente all'attività di delocalizzazione produttiva nei settori della manifattura tradizionale nei quali l'Italia rappresenta il primo partner in tutti i PBO. Tuttavia, è possibile anche identificare elementi e opportunità di allargamento e approfondimento dei rapporti economici, che vanno **oltre gli ambiti commerciale e della delocalizzazione** motivata principalmente dal minor costo della manodopera locale, eventualmente in associazione con la disponibilità di materie prime: un processo che, superando i vantaggi comparati "di prima evidenza", che hanno spesso consentito la sopravvivenza delle imprese, riesca a cogliere anche i vantaggi prospettici che ne favoriscono lo sviluppo, creando al tempo stesso nuove opportunità in loco.

Al riguardo, una valenza strategica per il rafforzamento dei legami imprenditoriali assume in generale **il ruolo finanziario** di primo piano che le banche italiane hanno assunto in quasi tutti i PBO⁸, benché questo scaturisca essenzialmente da una logica di presidio di mercato, come nel caso di alcune attività commerciali. Inoltre, soprattutto in prospettiva, le decisioni di investimento e i rapporti di collaborazione possono collegarsi anche alla **disponibilità di competenze tecniche specialistiche e di università e centri di ricerca di livello europeo**. È, questo, un ambito ancora scarsamente esplorato (con alcune eccezioni soprattutto in Slovenia), che può tuttavia offrire opportunità notevoli sia per l'Italia che per i PBO.

Accanto alle imprese si registra, negli ultimi anni, una significativa presenza di progetti e iniziative degli enti che, a vario titolo, accompagnano le PMI italiane nei percorsi di internazionalizzazione.

⁶ Si veda il capitolo sulla dimensione territoriale delle reti. La costituenda Euroregione adriatica, ancora avvolta in un'aura di incertezza su quello che sarà il suo status giuridico, la sua organizzazione e le sue funzioni, potrà forse rappresentare un ulteriore quadro di riferimento per la cooperazione con i Balcani; il Consiglio adriatico, composto da amministrazioni locali di 7 Stati membri, che dovrebbe essere l'organo direttivo dell'ente, potrebbe rappresentare uno dei luoghi privilegiati di dialogo dei governi e la sede in cui definire in maniera condivisa le priorità della cooperazione italiana nell'area.

⁷ I rapporti economici interni all'area balcanica hanno un'importanza ovunque crescente, anche se diseguale, e nell'ultimo decennio sono stati favoriti dallo sviluppo di una rete di ca. 30 trattati bilaterali ora in via di armonizzazione, potenziamento e unificazione, nell'ambito di un Accordo di Libero Scambio innestato su quello dell'Europa Centrale (CEFTA), firmato a maggio 2006.

⁸ Si veda ad esempio il caso di studio su Unicredit nel capitolo sulla dimensione economica.

La numerosità dei soggetti che operano nell'ambito dell'internazionalizzazione in Italia è riconducibile ad una serie di aspetti, fra cui la crescente autonomia dei territori nel quadro del decentramento politico e amministrativo e la non chiara distribuzione dei compiti fra i diversi attori; in ogni caso tali enti risultano estremamente attivi, non solo nell'accompagnare le imprese soddisfacendo le loro esigenze espresse, ma anche nell'assumere un ruolo pro-attivo e di indirizzo verso territori reputati di rilevanza strategica.

3. Forza e debolezze delle reti transnazionali

Sulla base delle indagini realizzate sulle dimensioni sociali, economiche e territoriali è emersa la percezione e la consapevolezza che **le reti costituiscono delle forme e strutture di relazioni transnazionali di grande rilevanza per la costituzione del sistema Italia**. Le reti apportano **valore aggiunto** alla cooperazione, l'integrazione europea e lo sviluppo dell'area balcanica. Le reti promuovono e facilitano la creazione di rapporti fiduciari e del capitale sociale e istituzionale necessario alla realizzazione di azioni concrete; costruiscono visioni comuni e strategie di medio lungo periodo; danno continuità e relativa stabilità alle relazioni; consentono effetti cumulativi di espansione e di traboccamento delle relazioni⁹; costruiscono aggregazioni di risorse e competenze; conducono a forme di divisione del lavoro e di complementarità delle funzioni tra i diversi attori, e quindi agevolano la creazione di masse critiche importanti di cooperazione con un maggiore impatto atteso sull'integrazione e lo sviluppo; hanno maggiore visibilità e capacità di lobby sui diversi livelli politici; rispondono alla consapevolezza degli attori economici di dover interagire con le istituzioni per far fronte alle barriere e alle complessità dello scenario balcanico.

D'altra parte sono state rilevate diverse **debolezze**. Nelle reti si registrano anche **involuzioni** nei rapporti fiduciari per fattori diversi che possono rintracciarsi ad esempio nell'emergere di posizioni politiche diverse rispetto a scelte fondamentali di politica estera. Questo è stato il caso della rottura della rete del Consorzio Italiano di Solidarietà a seguito dell'intervento militare in Kosovo¹⁰. Un'altra involuzione è da collegarsi alla difficoltà per diversi attori di **passare dalla fase umanitaria ed emergenziale** a quella di cooperazione per la ricostruzione e lo sviluppo. Alcune reti mostrano anche un certo **affaticamento**, hanno difficoltà nel mantenere vivo l'impegno di cooperazione nel tempo¹¹.

Si rilevano, inoltre, **difficoltà nel creare visioni e strategie di medio lungo periodo**: per quelle reti sociali e territoriali che si fondano su iniziative di carattere progettuale che si realizzano nell'arco di uno o due anni, **senza chiare prospettive di continuità**; l'azione progettuale non capitalizza conoscenze e capacità in modo continuo, e si scontra con una certa difficoltà di interlocuzione con i livelli di governo superiori.

Questa difficoltà è particolarmente sentita in quanto non consente di integrare gli interventi di carattere progettuale, per lo più di dimensione micro, nelle misure e **nelle politiche di carattere macro**, di connettere le azioni per lo sviluppo locale alle politiche di livello nazionale¹². Di qui la

⁹ Si vedano ad esempio gli studi di caso sulla Agenzia per la Democrazia Locale (ADL) di Sisak (Croazia) nel quadro dell'ALDA (Associazione delle Agenzie per la Democrazia Locale) e sulla rete Seenet della Regione Toscana.

¹⁰ Si veda lo studio di caso relativo nel capitolo sulla dimensione sociale.

¹¹ Ad esempio si veda il caso della Agenzia per la democrazia locale di Sisak e di contro l'esperienza dell'Associazione sportello area balcanica della Camera di commercio di Vicenza che ha saputo evolvere la sua azione dall'intervento umanitario alla cooperazione economica.

¹² La mancanza di integrazione tra micro e macro politiche ha come conseguenza che tanti micro progetti, anche di un certo valore in termini di impatto sul territorio, si bloccano, nel loro processo evolutivo, al momento di tramutarsi, come sarebbe necessario, in politiche di più ampio respiro e di maggiore dimensione. Si veda ad esempio il caso della cooperazione decentrata di Ravenna per l'insediamento di centraline per il monitoraggio della qualità dell'aria a Pancevo, a cui dovrebbero seguire interventi di disinquinamento che però comportano costi e interventi che solo il livello nazionale può garantire (si veda lo studio di caso nel capitolo sulla dimensione territoriale).

necessità che le reti si rafforzino per acquisire maggiori capacità di lobby. Ma soprattutto, emerge il **ruolo indispensabile del MAE italiano** a sostegno delle reti per la ricerca di un rapporto più strutturato con i governi centrali dei paesi Balcanici. **La domanda di sistema appare evidente.**

La scarsità di risorse proprie e da finanziamenti pubblici non consente ad alcune reti di stabilire e mantenere strutture di supporto nei paesi balcanici e di capitalizzare conoscenza in modo da approfondire le capacità di cooperazione. D'altro canto la riduzione dei finanziamenti pubblici ha stimolato l'auto-organizzazione, la capacità di *fund raising*¹³, e quindi una diminuzione del rapporto di dipendenza di alcuni attori sociali dalla Cooperazione italiana con una ripresa di autonomia. Ma il sistema Italia non può fondarsi su un ruolo diminuito dell'attore pubblico e in particolare del Governo centrale. Non si può comunque prescindere dalla disponibilità di risorse pubbliche.

Un'altra debolezza riguarda la **difficoltà di lavorare assieme** in reti ampie e complesse, che necessitano di metodologie nuove e disponibilità di strutture e risorse¹⁴. Fare rete, così come fare sistema ad un livello superiore, è un esercizio costoso che richiede capacità di organizzazione, metodo e tempo.

Infine gli attori delle reti transnazionali sentono l'esigenza di avere un luogo, dei tempi, per esercitare **una maggiore e migliore riflessione**, da condividere con le istituzioni pubbliche soprattutto del livello centrale in modo da concertare i programmi d'azione, e da dare continuità agli sforzi intrapresi.

4. L'interazione delle reti e il sistema paese

Da un punto di vista **comparato** possono essere rilevate alcune differenze e alcuni spazi di interazione delle reti che possono rappresentare i mattoni su cui costruire il sistema paese.

Innanzitutto emerge l'autonomia, la dimensione e la rilevanza delle reti economiche e dei relativi attori. **Le forze di mercato** con le loro dinamiche auto-propulsive fondate sull'accumulazione appaiono essere di gran lunga **l'attore principale** di relazione e integrazione dei Balcani occidentali con l'Italia e più in generale con l'Europa occidentale. Forse anche a causa di tale autonomia, complessivamente, gli studi di caso sembrano confermare in territorio balcanico l'ipotesi di una sostanziale **assenza di un "Sistema Italia"**. **In realtà è in funzione solo il sistema delle relazioni di mercato.** L'azione dei singoli attori o della rete di attori che si esprime in una relazione commerciale o in un investimento, configura rapporti biunivoci fra l'attore/i italiano/i e i partner locali. L'interazione con i diversi attori istituzionali del sistema paese si realizza soprattutto attraverso l'utilizzo di strumenti finanziari messi in campo da soggetti come la Simest e la Finest; il rapporto tra soggetti economici italiani che operano sul territorio appare generalmente assente o saltuario; generalmente del tutto assenti risultano i rapporti con gli attori sociali. I legami tra il livello imprenditoriale territoriale e le istituzioni nazionali appaiono ancora deboli, saltuari, legati ad operazioni singole. Il dialogo di tipo strategico non ha un percorso e sedi strutturate.

D'altra parte vi è una certa consapevolezza da parte degli attori economici, in particolare delle medie e grandi imprese, della **necessità di raccordarsi con le Ambasciate e quindi con il MAE e gli altri ministeri competenti** per portare a soluzione eventuali problemi esistenti con i PBO che rappresentano ostacoli alle attività economiche. La presenza delle imprese è vincolata alla **qualità del contesto** e può ambire a prospettive di sviluppo se vi sono investimenti in settori quali l'energia

¹³ La rete dell'Arci ha attivato recentemente la campagna AttivArci che, attraverso la mobilitazione delle risorse del tessuto associativo, degli Enti Locali e di svariati soggetti del tessuto sociale pubblico e privato italiano, sta permettendo alla ONG ARCS la realizzazione di progetti con finanziamenti propri e quindi più vicini alle priorità strategiche dell'organizzazione (lo studio di caso è illustrato nel capitolo sulla dimensione sociale).

¹⁴ Si veda lo studio di caso sulla rete Seenet nel capitolo sulla dimensione territoriale.

e la logistica, di competenza di livelli superiori di *governance* (in particolare il livello nazionale o europeo). Si rileva comunque l'esperienza positiva del rapporto delle imprese italiane con l'Ambasciata italiana in Croazia, che è riuscita a creare un tavolo di lavoro utile ed apprezzato. Allo stesso modo vi è una certa **attenzione degli enti di rappresentanza del mondo economico** (camere di commercio e associazioni industriali e delle altre categorie) **anche verso le Regioni e le possibilità di cooperazione economica decentrata.**

L'atteggiamento degli attori economici è di **natura strumentale**: il raccordo con gli enti politici e le loro amministrazioni deve essere funzionale e utile alle finalità commerciali, di investimento e quindi di profitto. L'assunto politico è che questa strumentalità del pubblico al privato sia speculare al ruolo che il mercato può avere nel favorire attraverso l'integrazione economica dei partner la loro stabilizzazione, la crescita economica e sociale e il processo di democratizzazione. In un'ottica quindi di sistema le finalità politiche e di mercato si tengono assieme e si intrecciano¹⁵. E' però da dimostrare, caso per caso, a seconda dei contesti, l'efficacia di questo circolo virtuoso e quale sia l'effettiva distribuzione di benefici e costi, pubblici e privati, tra gli attori italiani e quelli dei PBO.

Alla forza delle reti di mercato fa da contrasto **la minore dimensione in termini di risorse delle reti sociali e delle autonomie locali**. Non esistono reti e soggetti comparabili a quelli economici. D'altra parte, le esperienze nate con la cooperazione decentrata e con la cooperazione transfrontaliera e transnazionale nel quadro dei programmi comunitari Interreg hanno portato alla costituzione di **reti delle Autonomie locali** che mostrano **una forte dinamica**, superiore a quella delle reti sociali, o quanto meno più visibile. Questa dinamica sta dando luogo ad iniziative di una certa rilevanza politica, come la costituzione dell'Euroregione adriatica. Le attività sono **sostenute soprattutto grazie alle risorse che vengono dalla Commissione europea**, anche se negli ultimi anni pure la Cooperazione italiana ha cominciato ad appoggiare iniziative di rete.

Il forte dinamismo espresso dalle Autonomie italiane nei Balcani **non si è tuttavia concretizzato nella formazione di un sistema di cooperazione integrato e coordinato**. Le iniziative sono avvenute per lo più in maniera indipendente l'una dall'altra, tanto da far sì che le controparti balcaniche non percepiscano l'interlocutore italiano come "sistema"¹⁶. I soggetti della cooperazione decentrata italiana esprimono infatti, in maniera pressoché unanime, la **mancanza sia di coordinamento orizzontale tra Regioni che di coordinamento verticale tra Regioni ed enti locali con il Governo centrale**. La mancanza di coordinamento orizzontale e verticale tra i vari livelli istituzionali, si traduce: innanzitutto, in un'assenza di conoscenza sostanziale e non soltanto formale delle iniziative che ogni ente ha intrapreso, poiché si registra la percezione che lo Stato italiano non possieda una chiara visione del complesso di processi messi in moto dalle sue istituzioni territoriali; in secondo luogo, **nell'assenza di sedi appropriate di dialogo**, laddove invece è diffusamente sentita l'esigenza di disporre di momenti di incontro e di confronto istituzionalizzate, non solo per garantire quello scambio di informazioni necessario, ma anche e soprattutto affinché le Regioni partecipino alla definizione delle strategie di sviluppo nell'area balcanica, in qualità di portatori di istanze e conoscenze approfondite dei territori in cui sono presenti da anni.

Una carenza importante nella formazione di un sistema integrato con il livello decentrato consiste nella **mancanza di coordinamento tra gli stessi Ministeri e le Direzioni generali al loro interno**, che agiscono con strumenti e approcci diversi. Le Regioni, principali interlocutori, non hanno

¹⁵ Alcuni esempi mostrano come, se realizzate a determinate condizioni, le attività economiche possano divenire importanti veicoli di sviluppo per i territori di destinazione, anche dal punto di vista democratico. Si veda ad esempio il caso della Coop Nord Est in Croazia e quello dell'Associazione sportello Balcani della Camera di Commercio di Vicenza.

¹⁶ A livello nazionale, va comunque citato un recente tentativo di coordinamento della cooperazione decentrata nei Balcani; si tratta del "Programma di sostegno alla cooperazione regionale", finalizzato all'identificazione ed alla attuazione di progetti di partenariato interregionale e territoriale tra le Regioni Italiane ed i Paesi dell'area dei Balcani occidentali e della sponda sud del Mediterraneo (si veda il capitolo sulla dimensione territoriale).

dunque punti di riferimento chiari ed unici con cui interagire. Gli enti locali, invece, si sentono in linea di massima supportati dalle rispettive Regioni, soprattutto laddove esistono sistemi di concertazione e sedi istituzionalizzate di dialogo, come i Tavoli di coordinamento o i Tavoli Paese, ma non interagiscono direttamente con il Governo centrale.

Le reti sociali mostrano di avere intessuto una serie di relazioni a livello orizzontale tra loro e a livello verticale con le istituzioni donatrici (Ministero degli Affari Esteri, Commissione Europea, Agenzie delle Nazioni Unite, regioni ed enti locali) ma, sebbene queste relazioni siano a volte intense, non sono però sistematiche. Gli attori sociali avvertono la **mancanza di un quadro di coordinamento** e di una visione condivisa tra tutti gli attori del sistema paese su obiettivi e strategie della cooperazione. L'impressione, sia dei soggetti italiani sia dei loro partner balcanici, è che ogni organizzazione o rete di cooperazione agisca principalmente per proprio conto. Pur ribadendo l'importanza della propria autonomia e indipendenza dalla politica governativa e internazionale, tra gli attori sociali è molto avvertita **l'esigenza di avere organi o luoghi di incontro e dialogo fissi e istituzionalizzati**, per confrontare esperienze e cooperare con iniziative di altri attori. Un coordinamento è ritenuto utile per due motivi principali: conoscere quali attori operano in una certa zona e/o settore e creare sinergie per aumentare l'impatto e la visibilità degli interventi; avere un rapporto diretto e una conoscenza delle strategie degli altri attori (istituzionali e non), in modo da esserne coinvolti e potere scegliere se esserne parte e influire.

La difficoltà delle reti sociali a collaborare tra di loro dipende in gran parte dal **problema della competizione su risorse scarse**, mentre le Autonomie locali si sono aperte più di un varco tra strategie di spartizione delle risorse disponibili a livello comunitario e nazionale, e di collaborazione tra loro, come testimoniano la creazione di reti, forum, associazioni. Sembra possa rilevarsi quindi una certa **asimmetria** tra la dinamica delle azioni delle Autonomie locali e una relativa debolezza degli attori sociali, più frammentati e poco coesi.

D'altra parte l'attivismo di Regioni ed Enti locali **si nutre del rapporto con le reti sociali**. Come già accennato il territorio appare come il principale luogo di interazione tra le forze sociali e le istituzioni politiche ed amministrative. Le reti sociali hanno trovato nella connessione con le Autonomie locali **un nuovo spazio di dialogo e sostegno, che ha in qualche modo sostituito il difficile rapporto con il livello centrale**. In alcune regioni sono nati tavoli di lavoro comuni, assenti a livello centrale. Le reti sociali hanno una maggiore conoscenza del contesto locale, migliori capacità progettuali, di adattamento e flessibilità, che risultano utili alle Amministrazioni locali, più rigide burocraticamente. Questa interazione si fonda sulla **condivisione delle motivazioni di cooperazione**. In tal senso non appare quella relazione strumentale degli attori di mercato con gli attori pubblici, anche se sovente emerge l'accusa alle organizzazioni non governative di usare la cooperazione per perpetuare le proprie strutture.

Da parte loro **le Autonomie locali stanno cercando forme di cooperazione con gli attori economici** al fine di unire i fini sociali della cooperazione con quelli economici dell'internazionalizzazione dei sistemi di imprese locali. In questo senso va il tentativo di creazione di **partenariati tra territori** italiani e dei paesi balcanici, nell'ambito dei quali rendere complementari le relazioni dei diversi attori. Anche in questo caso però, come già notato, non sono stati ancora investigati gli aspetti positivi e negativi dell'interazione, i circoli virtuosi ma anche le contraddizioni. Vi è quindi una certa **ambiguità** nella ricerca del mix di finalità dei partenariati. Mentre da parte degli attori economici, in particolare le reti di camere di commercio e associazioni di categoria, vi è l'interesse a partecipare alla cooperazione decentrata pur vincolato, in generale, alla ricerca di concrete opportunità di affari in un'ottica soprattutto di breve periodo. E da questo punto di vista la cooperazione delle Autonomie locali deve ancora dimostrare una reale efficacia.

Le interazioni tra gli attori economici con quelli sociali appaiono **scarse**. Da parte degli attori economici sembra non vi sia interesse agli aspetti sociali, marcando una certa **insensibilità agli aspetti di responsabilità sociale** dell'impresa, a cui corrisponde una certa **diffidenza delle reti**

sociali nei confronti di quelle economiche. Le reti sociali non possono infatti concepire una interazione con gli attori economici se questi ultimi non dimostrino di adottare politiche sindacali ed eticamente responsabili nei paesi in cui vanno ad investire, e che quindi possano garantire uno sviluppo economico equilibrato e sostenibile.

Comunque sta **crescendo un dibattito tra i diversi attori sui modelli di sviluppo** da ricercare nei rapporti di cooperazione con i partner dei Balcani occidentali. Vi è una comune consapevolezza della crisi dei sistemi di *welfare* e dei difficili percorsi di ristrutturazione dello sviluppo economico a livello locale a seguito dei nuovi processi di internazionalizzazione e delocalizzazione. Questa crisi, pur con dimensioni diverse, accumuna non solo i territori italiani a quelli balcanici, ma in generale tutta l'Europa. Da questo punto di vista è difficile pensare al trasferimento di modelli, quanto piuttosto alla necessità di una **ricerca comune** di nuove forme di welfare (welfare community) e di internazionalizzazione intelligente e cooperativa centrata su innovazione e qualità, e aperta alla responsabilità sociale ed ambientale.

Relativamente alla dimensione economica risulta importante andare oltre il contingente, definendo una visione strategica di lungo periodo nelle relazioni con i Balcani, in particolare sul raccordo da stabilire tra internazionalizzazione e innovazione. Questa visione dovrebbe favorire un approfondimento ed una **estensione dell'integrazione produttiva** a funzioni più sofisticate all'interno delle filiere del vestiario, del mobile e della metallurgia, e ad altri settori industriali e dei servizi (dal turismo alle forti potenzialità offerte dallo sviluppo dei servizi avanzati), in modo da superare la fase della semplice delocalizzazione per lo sfruttamento dei vantaggi di costo e da valorizzare le alte competenze delle risorse umane dei paesi balcanici.

Un altro aspetto poco approfondito riguarda il rapporto tra attori economici e attori della sicurezza in paesi che stanno ancora attraversando un fase di transizione difficile, come nel caso ad esempio del Kosovo. Su questo tema è possibile avanzare alcune riflessioni e una proposta.

5. Una maggiore integrazione delle forze armate nel sistema paese per lo sviluppo economico locale dei PBO e l'internazionalizzazione delle imprese italiane

Nell'ottica di mettere a sistema le diverse reti ed attori italiani che intrattengono relazioni con i PBO, non si può omettere il ruolo che potrebbero giocare le forze armate. Specialmente se si considera che negli ultimi anni le relazioni internazionali sono entrate in una fase nuova e più variabile, in cui **le probabilità di attuazione di interventi militari con finalità di peacekeeping aumentano** fino a diventare **un elemento stabile della politica estera** di un numero sempre più crescente di stati.

La presenza delle forze militari tendono a diventare – attraverso progressivi rinnovi parlamentari – **delle presenze stabili** di medio lungo periodo, e tendono progressivamente ad **ampliare le funzioni** assumendo valenza sociale ed economica. **Si possono richiamare** ad esempio i *Provincial Reconstruction Teams* in Afghanistan che sono chiamati a svolgere delle funzioni di *peacekeeping* così come operazioni di sviluppo territoriale e di estensione della *governance* statale nei settori dell'agricoltura, delle dogane e dello sviluppo economico, e l'evoluzione, in ambito NATO, delle attività CIMIC (Civil Military Cooperation) che si sviluppano attraverso forme di coordinamento e cooperazione con la popolazione e le autorità locali, così come con le organizzazioni internazionali, governative e non governative e tutte le agenzie internazionali operanti in un teatro.

La possibilità di stabilire un partenariato efficace nel campo della cooperazione civile – militare in campo economico sono divenute di maggiore attualità negli ultimi anni e in particolare con la creazione del *CIMIC Group South*, per la realizzazione di interventi specialmente dedicati alla creazione delle condizioni per dare avvio a fenomeni di sviluppo economico locale. In maniera tale che **la sicurezza economica possa essere ricompresa all'interno di un concetto più generale di**

sicurezza garantito dalla presenza militare. Si tratta infatti di **invertire la spirale viziosa che si instaura tra** una insicurezza di base che produce una insicurezza economica che a sua volta genera maggiore insicurezza di base. Il mancato sviluppo economico e le distruzioni belliche minano ogni tentativo di costruire stabilità e sicurezza, alimentando fenomeni criminali, di banditismo o terroristici. Occorre agire quindi anche su questo versante. E' necessario che già nelle fasi di peacekeeping si cerchi di creare legami e rapporti economici per il raggiungimento di benefici comuni.

Finora i militari italiani impegnati in operazioni all'estero hanno rappresentato un *asset* largamente sotto utilizzato dal punto di vista della creazione della sicurezza economica. **In quest'ambito si avanza quindi la tesi che in contesti come il Kosovo**, data l'assenza di istituzioni (come l'ICE) e di rappresentanze economiche italiane, i contingenti italiani possano prevedere anche delle **speciali unità incaricate di** sondare e svolgere un ruolo di interfaccia tra l'economia reale locale e l'industria italiana al fine di favorire l'inserimento di capitali d'investimento italiani e il commercio interno e internazionale, contribuendo così a far ripartire le economie locali distrutte dalla guerra e spesso distorte dagli aiuti internazionali.

Si tratterebbe naturalmente non di stravolgere le attuali finalità e gli obiettivi della CIMIC, che si basa soprattutto sugli aiuti umanitari, sulla ricostruzione, sulla *raccolta d'informazioni utili alle attività del contingente* e sulla creazione di un'immagine positiva tra la popolazione civile delle forze armate italiane; piuttosto si tratterebbe di sviluppare un nuovo asse, oggi esistente solo teoricamente, incluso nella CIMIC ma esclusivamente "business oriented". Tale settore operativo potrebbe essere definito "CIMIEC", una Civil – Military – Economic Cooperation: **scopo di tale attività**¹⁷ **sarebbe quello di** utilizzare la presenza militare italiana, il *know how* paese e la cornice di sicurezza fornita dalle forze armate per inserire nel tessuto economico kosovaro nuclei di imprenditori italiani intenzionati a realizzare investimenti di medio lungo periodo con effetti positivi per lo sviluppo locale e l'integrazione del paese nell'economia regionale.

Il valore aggiunto appare evidente in quanto sarebbe possibile trasferire agli operatori economici l'enorme patrimonio conoscitivo, informativo e relazionale creato nel corso degli anni dal contingente militare per ridurre le barriere all'entrata. Inoltre, sarebbe possibile usufruire del supporto logistico e soprattutto di sicurezza che viene garantito dalla presenza militare.

Si produrrebbe un reciproco vantaggio. Agli operatori CIMIEC di svolgere il loro lavoro sfruttando il peso negoziale e diplomatico di un non trascurabile macro attore sociale qual è un contingente militare in teatro. In secondo luogo, anche il comandante del contingente trarrà beneficio dal poter disporre di un importante e incisivo *asset* economico, costituito dal potenziale valore degli investimenti italiani, da utilizzare anche per dialogare e negoziare con i maggiori locali e i rappresentanti dei "poteri forti".

Si potrebbe contribuire a supportare la crescita economica *nello stesso tempo* in cui offrono sicurezza e stabilità da un punto di vista militare e dell'ordine pubblico, senza invadere le funzioni attribuite ad altre istituzioni ed organismi ma, anzi, connettendole e integrandole. Si opererebbe con una **maggior trasparenza** nei rapporti tra imprenditori privati italiani e lo Stato, che si troverebbero a collaborare per la realizzazione di investimenti produttivi, con un conseguente **maggior controllo di tali attività anche ai fini fiscali**. Potrebbero emergere utili elementi di **intelligence economica** che possono contribuire, non solo alla comprensione dei rapporti di forza all'interno di un paese, ma anche ad **intercettare attività di riciclaggio e di economia illegale**. Questo circuito informativo consentirebbe di prevenire l'intreccio tra attività economiche ed attività illegali che spesso è tipico dei paesi i cui tessuti economico-sociali sono stati compromessi dalla guerra. Sarebbe dunque **un esempio virtuoso** di come l'economia sana possa marginalizzare quella illegale e non viceversa, come spesso è accaduto nelle economie in transizione. Infine, l'eventuale successo di tali iniziative

¹⁷ Nel capitolo sulla dimensione della sicurezza si descrivono quali attività potrebbero essere condotte dal Cimiec.

contribuirebbe a ridurre la durata nel tempo della missione abbattendo notevolmente i costi strutturali delle operazioni di peacekeeping.

E' evidente che questa proposta si potrebbe applicare solo in quei teatri in cui il livello di sicurezza post conflitto migliora sensibilmente seguendo un trend di riduzione progressiva della conflittualità e lasciando ampio spazio affinché le strutture militari dialoghino e collaborino con le società civili. Il ruolo del Cimiec sarebbe quindi limitato nel tempo, nella fase di ricostruzione e post-ricostruzione.

La connessione tra gli attori della sicurezza e quelli economici, così come tra questi e quelli sociali e territoriali, come visto nei paragrafi precedenti, esige una politica estera di sistema. Il caso dei Balcani occidentali è, da questo punto di vista, particolarmente interessante perché da un lato mostra il tentativo di costruzione di questo sistema e però dall'altro evidenzia una serie di criticità di fondo che ne hanno inibito il successo.

6. Le difficoltà della politica estera verso i Balcani occidentali nell'articolare il sistema Italia

La politica estera verso i Balcani occidentali registra **difficoltà di applicazione di una logica sistemica alle relazioni tra il Governo centrale e le reti transnazionali dei diversi attori sociali, economici e territoriali**. L'analisi dell'evoluzione dei rapporti politici e diplomatici italiani con i Balcani occidentali e dell'applicazione degli strumenti di cooperazione (in particolare si tratta delle leggi 84/2001 "Disposizioni per la partecipazione italiana alla stabilizzazione, alla ricostruzione e allo sviluppo di Paesi dell'area balcanica", e 49/1987 "Nuova disciplina della cooperazione dell'Italia con i Paesi in via di sviluppo"), al fine di rintracciarne una logica sistemica e quindi un certo livello di qualità della performance collettiva in quest'area, ha evidenziato infatti una serie di aspetti problematici¹⁸.

La responsabilità e competenza esclusiva del Governo centrale nella politica estera del paese si dovrebbe tradurre nell'elaborazione di indirizzi strategici e selettivi condivisi con i diversi attori, in incentivi e sanzioni, in modo da promuovere un salto di qualità delle molteplici iniziative avviate il più delle volte in modo autonomo. La definizione di un quadro di riferimento ordinato, stabile, chiaro e trasparente dovrebbe rappresentare un requisito minimo capace di valorizzare le molteplici iniziative attraverso effetti sinergici e moltiplicativi. Questo compito è stato ricercato e perseguito ma con risultati ancora insufficienti. Vediamo il perché.

Durante gli anni '90 con l'implosione della ex Jugoslavia l'Italia ha avuto un ruolo di primo piano nelle relazioni con quest'area. Alle relazioni di carattere politico si sono affiancate numerosissime iniziative di carattere umanitario della società civile e delle autonomie locali. La drammaticità degli eventi e la molteplicità delle azioni e degli attori implicati ha portato alla ricerca di strumenti che potessero offrire un quadro di riferimento unitario per la politica estera italiana. I diversi attori ricordano con favore la creazione del Tavolo di Coordinamento degli aiuti alla ex Jugoslavia costituito presso la Presidenza del Consiglio, che ha ordinato le attività nei Balcani Occidentali durante la fase di emergenza e la prima fase della ricostruzione¹⁹. A sua volta l'operazione Missione Arcobaleno ha rappresentato un momento esplicito di applicazione di una logica sistemica a supporto di una decisione strategica di politica estera. E però questo stesso evento ha portato alla luce una profonda discordanza di visioni sull'intervento militare in Kosovo tra le organizzazioni della società civile pacifiste e non-violente, e altre organizzazioni che invece hanno affiancato l'opera del Governo. Emerge quindi **un aspetto problematico del concetto di sistema paese**: esso può inglobare solo una parte degli attori quando nel dibattito democratico sull'interesse nazionale emergono **visioni divergenti di politica estera**. Il concetto di sistema paese va legato all'interesse nazionale così come definito dalla politica estera. Ma non tutti gli attori si riconoscono in esso e

¹⁸ Si veda il capitolo sulla dimensione politica.

¹⁹ Si veda il capitolo sulla dimensione sociale

quindi attivano relazioni di contro-sistema o alternative al sistema, creando propri spazi di relazioni transnazionali.

A seguito della crisi del Kosovo il Parlamento e il Governo italiano hanno maturato **l'esigenza di definire una politica strutturata e coordinata** per appoggiare la ricostruzione e lo sviluppo nei Balcani occidentali, a fianco della politica dell'UE, con una prospettiva di impegno di medio e lungo periodo, in modo anche da rispondere alle esigenze di un sistema paese articolato capace di esprimere un interesse nazionale dal punto di vista politico, economico e sociale. Il Governo italiano si è quindi proiettato verso l'area dell'Europa orientale, ed in particolare modo verso i Balcani, attraverso due azioni quali **l'Iniziativa Adriatico Ionica (IAI)** e **l'Iniziativa Centro Europea (InCE)**: i due veri e propri pilastri dell'iniziativa politico-diplomatica del sistema Italia; a cui si è affiancata nel 2001 l'approvazione della legge 84 che ha dotato il sistema paese di risorse e metodologie di cooperazione.

Le due iniziative presentano aspetti e scale diverse: l'InCE promuove politiche a lungo raggio su tematiche come le infrastrutture (tra cui il corridoio V) e l'energia, mentre la IAI copre un'area più limitata e quindi si concentra sulla cooperazione per la salvaguardia di risorse comuni (il mare Adriatico e le sue coste), per la lotta al crimine organizzato e per la promozione di relazioni economiche e culturali. Queste iniziative sono fondate su un approccio multilaterale politicamente significativo volto a stemperare i nazionalismi e a favorire l'integrazione regionale ed europea.

Ma i risultati non hanno corrisposto alle ambizioni legate a queste iniziative. Dall'analisi condotta emergono **discontinuità** nei rapporti diplomatici e nella guida delle iniziative, un **insufficiente coordinamento** tra la dimensione dei rapporti multilaterali (IAI e InCE) e quella delle relazioni bilaterali tra l'Italia e i paesi balcanici e tra gli stessi paesi balcanici. Sebbene siano sorti diversi tavoli di lavoro per elaborare delle linee d'azione, **la scarsità delle risorse, la mancanza di continuità e di chiare prospettive strategiche, hanno disperso e svuotato di contenuti entrambe le iniziative.** Di conseguenza **non appaiono azioni concrete e di spessore.**

IAI e InCE si sono inoltre spesso **sovrapposte** senza coordinarsi ad altre importanti attività internazionali quali il Patto di Stabilità, la NATO Partnership for Peace e ad altre iniziative politiche quali l'Adriatic Charter E' **mancata pure una connessione tra il livello regionale, nazionale, e il livello territoriale** (salvo che nel caso della legge 84/01). Tra il livello delle iniziative IAI e InCE e quello delle molteplici attività degli attori locali esiste uno iato che non è stato colmato. Nell'ambito della IAI, la prospettiva di creazione di una Euroregione adriatica sostenuta da diverse regioni italiane e della sponda orientale non ha trovato nel Ministero affari esteri un appoggio e una guida decisa. La concretizzazione di questa prospettiva avrebbe invece consentito di collegare gli attori rafforzando un'ottica di sistema.

Un altro problema emerso nell'analisi è **l'insufficienza degli strumenti volti a sostenere una strategia di area**: gli interessi e le priorità si indirizzano più sui singoli paesi, in particolare su Serbia e Albania, cui sono state destinate la maggior parte delle risorse finanziarie (legge 84/2001 e 49/1987). Le priorità sono individuate a livello di singolo paese, almeno in quelli per noi più strategici (giustizia e affari interni e sicurezza per Serbia, trasporti e infrastrutture in Albania), ma una tale specificità sembra scomparire a livello di documenti operativi.

Sembra emergere quindi **un altro aspetto problematico relativo al sistema paese, e cioè una regia centrale relativamente debole, un deficit strategico**: l'Italia c'è ma non riesce ad articolare la propria presenza e quindi fallisce nel proiettare azioni coordinate e suddivise per precise priorità di medio e lungo periodo. Le ragioni di questa debolezza possono essere rinvenute in **cause interne ed esterne**, tra di loro comunque legate. Per cui la posizione politica italiana nella regione, che ha visto il suo apice ancora 6-7 anni fa, si è raffreddata per la difficoltà di elaborare un piano.

Tra le cause “esterne” vi è innanzitutto il **cambiamento dello scenario internazionale** a seguito dell’11 settembre 2001. Le nuove emergenze e priorità della sicurezza in altre aree geografiche hanno deviato l’interesse politico, congelando la situazione nella ex Jugoslavia.

La complessità di quest’area, la difficoltà dei rapporti con la Croazia relativamente alla questione della minoranza italiana, la debolezza del quadro politico-istituzionale della Bosnia-Erzegovina e dell’Albania, la questione dello status del Kosovo e la recrudescenza del nazionalismo serbo, costituiscono una serie di problemi ed incertezze che ostacolano la definizione di una strategia di medio-lungo periodo, e che costringono in un certo senso a “navigare a vista”.

Probabilmente anche il **raffreddamento della prospettiva europea**, già evidenziato in precedenza, ha coinvolto e indebolito la posizione italiana.

Tra le cause “interne”, comunque intrecciate alle precedenti, si nota **un interesse politico-istituzionale decrescente**, la scarsa presenza delle nostre alte cariche politiche nello scenario dei Balcani occidentali, la parziale incapacità di valorizzare la presenza italiana nelle posizioni chiave all’interno delle organizzazioni internazionali, la scarsa attenzione ai settori che l’Italia finanzia in seno alle organizzazioni internazionali. Il deficit strategico è inoltre da imputarsi a una incapacità di elaborare e operare chiare **scelte selettive**, date i numerosi vincoli esistenti, fondate su una lettura del valore aggiunto italiano nel quadro del processo di europeizzazione dei Balcani occidentali

A ciò si aggiunga il segnale del mancato rifinanziamento della legge 84/01 dal 2003 in poi, che evidenzia da un lato le ripercussioni delle **difficoltà di bilancio** e dall’altro il **mutamento delle priorità di politica estera** fagocitate dagli interventi in Afghanistan e in Iraq. Si evidenzia quindi un problema di fondo e generale della politica estera *tout court* a seguito della fine della guerra fredda, e cioè la sua riduzione a funzione di “inseguimento” dei rischi e delle emergenze, di congelamento dell’instabilità in protettorati dal futuro comunque incerto. Una politica estera di questo genere non riesce a darsi e a mantenere degli impegni di medio–lungo periodo legati a prospettive di sviluppo. Questo problema si è ripercosso nei Balcani occidentali: un’area ormai parzialmente stabile ma ancora fragile, e che proprio per questo ha bisogno di un’attenzione e di un impegno costante volto a sostenere la prospettiva europea e di sviluppo.

D’altra parte occorre riconoscere che il mancato rifinanziamento della legge 84/01 non ha significato una netta riduzione della presenza italiana nei Balcani. Infatti, la cooperazione militare e la cooperazione allo sviluppo (legge 49/87) si sono mantenute stabili mentre è cresciuta notevolmente la presenza economica²⁰. In un’ottica di sistema paese dunque **la dinamica del mercato**, peraltro sostenuta dalla diplomazia e dalle istituzioni centrali, ha preso slancio, come visto in precedenza, e secondo alcuni sta addirittura giocando di anticipo per la stabilizzazione dell’area e la sua prospettiva europea²¹.

L’analisi evidenzia inoltre una **scarsa capacità** di proiezione sistemica della politica estera italiana in un ambiente complesso: non sono stati creati **spazi di coordinamento strategico tra i vari strumenti** tecnico-finanziari per la cooperazione con in Balcani Occidentali. Ad esempio, tra legge 84, legge 49, Interreg IIIA adriatico, CARDS e tra questi ed altri strumenti di finanziamento europei.

Allo stesso modo il Governo centrale sembra si sia astenuto dal **gestire e coordinare in modo attivo a livello nazionale una complessità di ambiti di azione e di strategie geopolitiche locali**, che rimandano a loro volta a tradizioni e competenze diverse dei soggetti operanti nell’area balcanica. Vi sono ad esempio interessi geo-politici e geo-economici diversi tra l’alto, il medio ed il basso Adriatico

²⁰ Si veda il capitolo sulla dimensione economica.

²¹ Intervento di Antonio Gozzi del Gruppo metallurgico Duferco alla Conferenza del Ministero Affari Esteri “La prospettiva europea per i Balcani occidentali. Il ruolo dell’Italia” del 16 gennaio 2007.

Da questo quadro appare come le istituzioni centrali abbiano **sostanzialmente abdicato negli ultimi anni alla funzione di orientamento strategico e di sollecitazione a fare sistema** verso i Balcani occidentali. Questo nonostante la presenza di una legge nata esplicitamente proprio per sostenere un approccio di sistema. L'analisi corrisponde alle percezioni ricavate dalle indagini sulle reti sociali, economiche e territoriali.

7. Il caso delle legge 84/01

La legge 84/01 è stata creata come uno strumento potenzialmente in grado di fornire **una regia alle diverse forme di intervento nell'area sulla base di un coordinamento delle istituzioni statali e sub-statali**. Questa legge ha avuto la finalità di appoggiare la ricostruzione e lo sviluppo dei Balcani occidentali e di garantire quindi un passaggio dalla fase emergenziale a quella più strutturale e stabile dello sviluppo. Allo stesso tempo si sostiene la proiezione italiana nell'area e la creazione di legami tali da sostenerne il processo di integrazione europea.

I cardini dell'azione sono **la cooperazione economica e la cooperazione allo sviluppo**, afferenti rispettivamente all'ex Ministero delle attività produttive (MAP) e al Ministero affari esteri (MAE). Onde evitare che le azioni seguano un doppio binario, parallelo e non convergente, la legge ha previsto l'istituzione di un organismo, il Comitato dei Ministri, insediato presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, cui sono state affidate **funzioni di indirizzo** e di delibera sulla destinazione dei fondi tra i Ministeri attuatori. A cui si è affiancata una struttura con funzioni specifiche di **assistenza al coordinamento e alla regia**, l'Unità tecnico-operativa sui Balcani – UTOB, composta da esperti dei diversi settori e attori. Tale struttura ha svolto, innanzitutto, un ruolo di *trait d'union* tra i vari soggetti istituzionali interessati alla gestione di fondi della Legge, indicando strategie e priorità di azione, definite attraverso il confronto anche con i partner balcanici, in modo da orientare le azioni. Parte delle attività, sia di cooperazione allo sviluppo che di cooperazione economica è stata, infine, affidata alla cooperazione decentrata (regioni, province e comuni) i cui progetti sono stati approvati dai due ministeri MAE e MAP (art. 7). In totale, per la realizzazione degli interventi vengono disposti circa 200 milioni di euro (400 miliardi di lire) per il triennio 2001-2003.

La legge ha quindi cercato di unire due approcci di cooperazione, quello economico e quello più sociale di cooperazione allo sviluppo, e di **favorire un disegno multi-livello** che si è rivelato importante per chiarire e favorire il rapporto stato-regioni nell'ambito della politica estera. Le Regioni hanno avuto a disposizione dei fondi che hanno potuto gestire con un livello di libertà di iniziativa abbastanza ampio: le azioni progettuali sono, tuttavia, state inquadrare nell'ambito di una strategia d'azione strutturata, i Piani operativi integrati (POI). Il tutto, però, dietro approvazione degli stessi POI da parte del MAE e dell'UTOB, con il controllo da parte del Comitato dei ministri. Le regioni in questo modo hanno agito in maniera abbastanza autonoma sempre, in ogni caso, nell'ambito di un quadro di riferimento nazionale che doveva garantire: i) che il controllo strategico della politica estera rimanesse in mano allo Stato ii) che le regioni potessero agire dando, comunque, priorità ai settori di loro maggior competenza e interesse iii) che si favorisse la non sovrapposizione degli interventi delle diverse regioni. La coerenza e il coordinamento è stato ricercato a livello strategico e di programmazione riconoscendo un più ampio margine di autonomia delle regioni a livello operativo e progettuale.

Tuttavia, le finalità di coordinamento e coerenza non si sono tradotte in una prassi **efficace** e l'interazione tra i diversi soggetti, Utob, ministeri e regioni non è stata così proficua come doveva essere. L'analisi²² ha permesso di evidenziare i seguenti problemi.

La funzione di indirizzo e di controllo non è stata articolata in maniera sufficiente, indebolendo quindi le possibilità concrete di regia e di controllo su risultati. Questa insufficienza è

²² Si veda il capitolo sulla dimensione politica.

da imputare in parte alla **scarsa collaborazione e al mantenimento di compartimenti stagni tra le diverse amministrazioni coinvolte, e in parte alla assenza di strumenti e metodologie.**

Si è quindi prodotta una **dispersione degli interventi di cooperazione e un basso livello di coerenza.** L'assenza di una articolazione programmatica forte ha consentito il tradizionale approccio progettuale "a pioggia". Si è persa inoltre l'occasione di capire come complementare in modo costruttivo e innovativo le azioni di cooperazione economica con quelle di cooperazione allo sviluppo.

Emerge comunque **l'esperienza positiva dei POI** che hanno consentito un rapporto più stretto tra livello centrale e decentrato, mentre d'altro canto non tutti i piani appaiono sufficientemente articolati mostrandosi come una semplice sommatoria di progetti. A ciò è da aggiungere la sostanziale **assenza di un approccio multi-regionale.** Ai compartimenti stagni tra amministrazioni centrali si sono quindi accompagnati i compartimenti stagni tra amministrazioni regionali.

Infine sono state rilevate **difficoltà di ordine procedurale** che hanno causato forti ritardi nell'attuazione delle iniziative. Nonostante la legge abbia allocato le risorse dal 2001 al 2003, molte attività sono partite con ben tre anni di ritardo (eccetto quelle di cooperazione decentrata). Questo ha evidentemente ripercussioni negative sull'efficacia e sull'efficienza delle azioni, e sulla credibilità della politica di cooperazione nei confronti dei partner balcanici.

8. Costruire la capacità strategica e mettere a sistema le reti

A fronte dei fattori di instabilità che rimangono pericolosamente presenti nell'area dei Balcani occidentali e di un relativo indebolimento della prospettiva europea, **è urgente che la politica estera italiana rilanci la sua azione definendo una strategia per una presenza organica e coordinata degli attori del sistema.**

Più in generale, la politica italiana dovrebbe essere letta essenzialmente nell'ottica dell'allargamento e delle politiche UE. Il Governo italiano dovrebbe **sostenere la causa dell'allargamento e avanzare proposte di riforma funzionali all'adesione dei paesi dei Balcani occidentali,** caratterizzate da contenuti specifici che prefigurino una strutturazione regionale (p.es. Adriatica) di lungo periodo dell'interesse nazionale e che valorizzino le capacità e competenze dei diversi attori.

A questa posizione politica dovrebbe corrispondere una nuova fase di elaborazione strategica e sistemica multi-settoriale e multi-livello più strutturata in modo da dare contenuto e gambe allo sviluppo dell'area. Per fare questo **occorre dotarsi non solo di linee di indirizzo ma di capacità di articolazione, programmazione e gestione, in concertazione con i diversi attori del sistema.** Gli strumenti e le metodologie andrebbero quindi definite considerando la **necessità e opportunità di mettere a sistema le reti e gli attori italiani.**

Con la prospettiva di adesione all'Unione europea e con l'avvio del nuovo strumento per la pre-adesione (IPA) le autorità, i soggetti e i territori dei **Balcani chiedono la condivisione di visioni, modelli e competenze sulle politiche di sviluppo europee.** Occorre rispondere a questa forte domanda di integrazione superando la "fatica da allargamento" che registra l'Ue attraverso la propulsione che viene dalle migliori dinamiche delle reti e degli attori italiani. Come si è visto le forze di mercato stanno già cogliendo le opportunità dell'area. L'altra gamba del sistema potrebbe venire da una **migliore articolazione sistemica delle reti transnazionali delle Autonomie locali con le reti sociali.** Queste forze possono rappresentare una leva positiva per la politica estera italiana ed europea.

Dai partner balcanici e dagli stessi attori sociali e territoriali italiani emerge **l'esigenza di fare sistema e ordine** attraverso programmi che diano certezza e stabilità, respiro strategico e pluriennale alle progettazioni, maggiore concretezza e impatto. Si chiede l'assunzione da parte del

governo, e in particolare del MAE, del ruolo di “guida” mediante la definizione di una politica estera per i Balcani e di accordi quadro con i Paesi destinatari articolati, che tengano conto del ruolo delle reti e degli attori. In particolare appare la necessità di **integrare strettamente l’azione italiana nella prospettiva europea e dei suoi strumenti**²³.

In questa prospettiva occorre apprendere dalle esperienze per impostare l’azione italiana. **La cooperazione italiana non parte da zero**. Vi sono diverse iniziative da cui trarre insegnamenti per ridare strutturabilità all’impegno: dai programmi multi-bilaterali (Undp/Unops) *Pasarp e City to city*, a quelli di alcune regioni italiane in cofinanziamento con la DGCS (ad esempio Toscana con *Seenet*, Emilia Romagna e Marche su welfare locale) alla recente iniziativa del programma di sostegno alla cooperazione interregionale che impiega i fondi per le aree sotto-utilizzate. A questi programmi si è intrecciata l’esperienza della legge 84/01 che deve considerarsi positiva, ancorché migliorabile, soprattutto nella parte relativa alla gestione dei fondi per la cooperazione decentrata.

Dall’analisi dei principali punti di forza e di debolezza delle reti e della politica italiana emergono una serie di indicazioni che riprendono commenti raccolti presso i diversi attori intervistati con il lavoro di ricerca.

1. Occorre definire **un più forte rapporto tra Stato centrale, reti sociali ed Autonomie locali**, vi è la necessità creare luoghi di confronto sistematici multi-livello per concordare le strategie, di momenti istituzionalizzati, strutturati e permanenti di dialogo e condivisione di modelli e azioni. Alcuni attori chiedono di poter riprendere l’esperienza del Tavolo di coordinamento per gli interventi nella ex Jugoslavia, attualizzandolo naturalmente ai nuovi scenari²⁴.
2. Deve essere superata la discrasia tra orientamenti generali e raccolta progettuale. Manca il necessario livello intermedio più di carattere strategico e di programmazione. A questo proposito alcune **metodologie sperimentate con risultati parzialmente positivi nella 84 potrebbero essere utilmente riproposte in ambito della 49**, opportunamente ricalibrate²⁵. Vale la pena in particolare dare un seguito, migliorare (in termini di regia, articolazione più stringente degli indirizzi, multi-regionalità, procedure) e **integrare i piani operativi integrati regionali** stabiliti grazie alla legge 84, così come le reti più significative degli attori sociali e decentrati, **nelle programmazioni paese e di area della Cooperazione italiana**, tuttora assenti. Programmazioni che a loro volta dovrebbero rapportarsi in coerenza e complementarietà con i piani indicativi multi-annuali della Commissione europea nel quadro di IPA.
3. L’approccio progettuale deve essere superato per **integrare le azioni micro in politiche territoriali a livello meso e a livello nazionale macro**, in stretto raccordo con i paesi partner balcanici e i loro attori locali, con particolare riferimento alle politiche strutturali e per la coesione sociale dell’UE previste in IPA
4. A questo proposito il dibattito sulla riforma della legge 49/89 o su una nuova legge di cooperazione dovrebbe prendere maggiormente in considerazione il quadro di riferimento

²³ Il quadro normativo ed organizzativo dei programmi europei ha finora costituito la cornice “certa” entro cui è principalmente avvenuta la cooperazione delle Autonomie locali italiane verso i Balcani, ha promosso un certo livello di standardizzazione delle metodologie di progettazione, e ha rappresentato dunque uno strumento per uniformare le modalità di azione e per far dialogare enti italiani e balcanici con un linguaggio comune. Ciò vale principalmente per l’area adriatica. Nei prossimi anni l’unico quadro normativo e finanziario di cui si ha certezza in termini strategici e finanziari per un periodo di sette anni dal 2007 al 2013 è fornito dall’Unione europea.

²⁴ Le Ong italiane chiedono che “sia stabilito un tavolo di confronto, di valutazione e di proposta con il governo italiano, le regioni, gli enti locali e gli attori sociali, culturali ed economici interessati all’area al fine di identificare strategie comuni, fare sistema e coordinare e rendere più efficace, nelle proprie autonomie operative, la presenza e l’azione italiana.” Tratto dal documento “Contributo delle Ong e Associazioni italiane”, presentato al Convegno del ministero Affari esteri “La prospettiva europea per i Balcani occidentali. Il ruolo dell’Italia”, del 16 gennaio 2007.

²⁵ A seguito del mancato rifinanziamento della legge 84/01, le risorse attivabili fanno capo alla legge 49/87 sulla cooperazione allo sviluppo.

europeo, e in particolare la riforma che la Commissione ha applicato sulla politica di assistenza esterna. Anche in l'Italia, ad esempio, **la cooperazione potrebbe differenziarsi tra paesi in adesione e pre-adesione**, paesi vicini e paesi con cui si intrattengono tradizionali rapporti di cooperazione allo sviluppo. Questo consentirebbe di **articolare la politica italiana in rapporto ancora più stretto con quella europea**, e di avvantaggiarsi maggiormente degli strumenti europei, come l'IPA.

5. Un altro aspetto di maggiore e migliore articolazione riguarda l'opportunità di **integrare la cooperazione decentrata con la cooperazione transfrontaliera** e i piani di sviluppo territoriali, e quindi incentivare le regioni e gli enti locali a un maggiore coordinamento al loro interno e tra di loro, attraverso programmi multi-regionali.
6. Sempre in un'ottica europea è importante **definire forti filiere di specializzazione** (come ad esempio su democrazia e *governance* locale, *peacekeeping*, *welfare* e sviluppo economico locale) dove l'Italia con il suo sistema di reti di attori possa ambire a gestire programmi europei. Per questo risulta necessario costituire una agenzia²⁶ che sappia far proprio l'approccio bottom-up e multi-attoriale per valorizzare istituzioni e reti già esistenti.
7. D'altra parte la presenza di **dinamiche diverse** è connaturata alla pluralità delle reti e degli attori, è un carattere essenziale delle società aperte. Si tratta allora di portare a frutto la varietà, di cercare complementarità, di non lasciare che queste dinamiche si dispieghino senza sforzo di apprendimento. A tal fine potrebbe essere previsto un meccanismo di analisi e di **coordinamento aperto** per premiare i programmi e le reti migliori in termini di massa critica e impatto.
8. **Il coordinamento delle reti in un'ottica di sistema va soprattutto rafforzato nei PBO** (su esempio del processo di deconcentrazione dell'assistenza esterna dell'UE), rivalutando il ruolo delle Ambasciate e delle Unità Tecniche Locali.
9. Queste indicazioni possono essere attuate se si **sostiene uno sforzo di conoscenza e capitalizzazione** per non disperdere il patrimonio costituito, definire e condividere metodologie, rendere trasparenti le buone e cattive pratiche.
10. Infine, **nel caso dell'iniziativa Euroregione adriatica** è necessaria la ratifica del Protocollo addizionale alla Convenzione di Madrid sulla cooperazione transfrontaliera, definito a Strasburgo nel 1995, e la costituzione di uno stretto rapporto tra Stati centrali e territori per concordare iniziative coerenti ed efficaci. Senza questo stretto rapporto, come insegnano i casi di successo di altre Euroregioni, non vi è possibilità di azione concreta.

Anche nel caso degli **attori economici** un dialogo più sistematico con i soggetti politici e istituzionali appare un fattore per il successo di lungo termine. Gli studi di caso suggeriscono che tale dialogo dovrebbe articolarsi in almeno due diverse dimensioni: una dimensione *in loco* e una dimensione di strategia nazionale multi-livello.

Con il primo termine si fa riferimento alla opportunità della costruzione di **una rete efficiente di comunicazione e scambio nei contesti di destinazione degli investimenti**, con la duplice finalità di costruire una "rete di sicurezza" per gli imprenditori e di evitare la sovrapposizione delle iniziative sviluppando, di contro, sinergie e valorizzando complementarità; lo studio di caso relativo all'investimento della Coop Nord Est mette in evidenza come tale ruolo possa potenzialmente essere esercitato in modo efficace dalle Ambasciate italiane.

Con il secondo termine si richiama non solo l'esigenza di **elaborare delle linee di indirizzo per una promozione armonica** del Sistema Italia, ma soprattutto la necessità, espressa da diversi attori, di **valorizzare gli sforzi dei singoli con un'azione collettiva**, in cui le iniziative di

²⁶ Come previsto nella legge delega al Governo per la riforma della disciplina della cooperazione dell'Italia con i paesi in via di sviluppo, presentata a fine 2006.

competenza delle istituzioni nazionali e locali (*institution building*, infrastrutture, dogane ecc.) con un diretto impatto sui progetti imprenditoriali vengano articolate in base ad una strategia comune, che consenta di individuare priorità precise.

Si rende quindi **opportuna e auspicabile la presenza di un coordinamento di natura istituzionale**: da un lato per tentare di indirizzare gli interventi degli attori economici verso modalità nelle quali sia tenuta in maggior conto la responsabilità sociale dell'impresa; dall'altro per valorizzare le complementarità fra interventi di natura economica e interventi di cooperazione istituzionale migliorando il raccordo tra il livello centrale, regionale e locale.

In particolare, le ridotte dimensioni dei Paesi in oggetto, nonché le difficoltà dell'Italia a fare sistema nel suo complesso, **chiamano fortemente in causa le Regioni**, quali soggetti in grado di attivare (sempre nel quadro degli indirizzi di politica nazionale) **partenariati fra territori** che offrano uno sfondo e un quadro di riferimento organico per le azioni degli attori economici e sociali. Di conseguenza, l'azione di armonizzazione e indirizzo dovrebbe essere esercitata dal Governo nazionale, e potrebbe essere utilmente declinata a livello regionale, per una concreta *governance multi-livello* dei processi di proiezione estera, peraltro in piena coerenza con il crescente processo di decentramento amministrativo in corso in Italia.