

Partenariati territoriali Italia-Balcani

**VALUTAZIONE STRATEGICA DELLA COOPERAZIONE DECENTRATA
SOSTENUTA DALL'ART. 7 DELLA LEGGE 84/01 - LINEA MAE**

a cura di
Andrea Stocchiero

con la collaborazione di
Daniela Albanese, Claudia Donatone, Dario D'Urso,
Karl Giacinti, Silvia Marteles, Antonio Mercurio,
Gianguido Palumbo, Marta Piccarozzi



OSSERVATORIO
Interregionale sulla
Cooperazione allo Sviluppo

CeSPI
Centro Studi di Politica Internazionale

Le Regioni e le Province autonome italiane dedicano questa ricerca ad Alessandro Serafini, in ricordo del suo prezioso contributo alla cooperazione internazionale dell'Italia.

Ministro plenipotenziario presso il Ministero degli Affari Esteri, Serafini intuì tra i primi le potenzialità della cooperazione decentrata per rafforzare la cooperazione pubblica allo sviluppo ed evolverla in azione coesa di tutte le componenti istituzionali del nostro Paese. Si impegnò sempre per favorire i partenariati internazionali delle Regioni, delle Province autonome e degli Enti locali e, nell'applicazione della legge per la partecipazione italiana alla stabilizzazione, alla ricostruzione e allo sviluppo dei Paesi dell'area balcanica, propose che Regioni ed Enti locali non frammentassero le loro attività in azioni sporadiche, ma le organizzassero strategicamente in Piani Operativi Integrati, i cui risultati sono per la prima volta valutati in questa pubblicazione.

Tutti gli operatori della cooperazione decentrata, dell'OICS, del CeSPI, delle Regioni e Province autonome, lo ricordano con stima e affetto.

Questo lavoro è il frutto di un impegno condiviso con i protagonisti della legge 84/01. Si ringraziano quanti hanno partecipato al processo di valutazione, dando disponibilità per le interviste, i focus group e la compilazione dei questionari, in Italia e nei Balcani. Un ringraziamento sentito va anche a quanti hanno offerto sostegno logistico alle missioni in Albania, Bosnia Erzegovina, Croazia e Serbia.

© 2007 CeSPI
Centro Studi di Politica Internazionale

Grafica e impaginazione:
Edisegno srl - Roma

Stampa:
Gruppo Manservigi - Monsano (AN)

INDICE DEL CD-ROM

1. Metodologia della valutazione
2. Rapporto su coerenza, complementarità e coordinamento
3. Rapporto sulle procedure
4. Studio di caso Albania
5. Studio di caso Croazia
6. Studio di caso Bosnia Erzegovina
7. Studio di caso Serbia
8. Rapporto su buone pratiche, follow up e ritorni
9. Rapporto Romania
10. Rapporto sull'intervento a livello nazionale, transnazionale e sistemico
11. Rapporto sui questionari delle Regioni e Province autonome
12. Survey generale
13. Alcune questioni aperte sulla cooperazione decentrata

Allegati:

- A. Tabelle OCSE/DAC
- B. Effetti attesi dei POI
- C. Linee di indirizzo
- D. Elaborazioni grafiche
- E. Database dei progetti (.pdf)
- F. Database dei progetti (.xls)

Indice



Presentazione	5
1 Introduzione	13
1.1 - Il contesto dei Balcani e l'art. 7, linea Mae, della legge 84/01	13
1.2 - La metodologia della valutazione	15
2 I risultati principali	20
2.1 - Lo sviluppo locale nei Balcani	21
2.2 - I partenariati territoriali	24
2.3 - Il coordinamento, la coerenza e la complementarietà (3C)	25
2.4 - Il sistema Italia	25
2.5 - Le procedure	26
2.6 - Opportunità	26
2.7 - Minacce	26
3 I risultati principali dei progetti di carattere nazionale, transnazionale e sistemico	31
4 I risultati a livello territoriale e il caso Romania	33
4.1 - I risultati principali in Albania	33
4.2 - I risultati principali in Bosnia Erzegovina	35
4.3 - I risultati principali in Croazia	37
4.4 - I risultati principali in Serbia	39
4.5 - I risultati principali del caso Romania	41
5 Raccomandazioni	42
5.1 -Sulle iniziative progettuali e i partenariati territoriali	42
5.2 - Sulla programmazione, architettura istituzionale e procedure	45



Gruppo di lavoro

Daniela Albanese.

Laureata in Scienze Politiche, nel 2006, quale consulente dell'Istituto per la Promozione Industriale ha lavorato presso il Coordinamento Cooperazione Decentrata della Direzione Generale per la Cooperazione allo Sviluppo del Ministero affari esteri, occupandosi dei progetti di cooperazione decentrata nell'area Balcanica. Attualmente collabora con il CeSPI di Roma per attività di ricerca e valutazione.

Claudia Donatone.

Laureata in Economia e Commercio, ha conseguito il dottorato di ricerca in "Statistica Metodologica" presso la Facoltà di Scienze Statistiche nel 2004. Lavora presso l'ufficio Statistiche dell'Ente di Previdenza e Assistenza dei Medici. Svolge attività di ricerca insieme al Prof. Giuseppe Burgio, presso il Dipartimento di Studi Geoeconomici, linguistici, statistici, storici per l'analisi regionale, Facoltà di Economia, Università "La Sapienza", Roma.

Dario D'Urso.

Si è laureato in Scienze politiche alla Luiss "Guido Carli" di Roma e ha conseguito il Master in Human Rights and Conflict Management presso la Scuola Superiore Sant'Anna di Pisa. Ha lavorato in Bosnia-Erzegovina con Intersos e presso la locale missione dell'OSCE. Collabora con la rivista di geopolitica "Limes" su tematiche inerenti ai Balcani. Attualmente è ricercatore presso il CeSPI

Karl Giacinti.

Collabora stabilmente con l'Ufficio attività internazionali del Foramez in attività di ricerca, assistenza tecnica, identificazione e gestione di progetti sui temi della cooperazione decentrata e territoriale di Regioni ed Enti locali verso i paesi dei Balcani occidentali. Per il conseguimento del dottorato di ricerca in Studi per la pace presso l'Università di Siena sta svolgendo un'analisi sul contributo della cooperazione decentrata ai processi di pace.

Silvia Marteles.

Laureata in Psicologia all'Universitat Autònoma de Barcelona nel 1999, ha conseguito, nel 2004, un Master in Scienze dell'amministrazione alla Speyer Hochschule für Verwaltungswissenschaften (Germania).

Ha lavorato per due anni come consulente della Gtz in America latina ed è membro della International Coach Federation. Attualmente lavora al CeSPI come ricercatrice su temi di cooperazione decentrata, sviluppo territoriale e rafforzamento istituzionale.

Antonio Mercurio.

Lavora dal 1999 presso l'Osservatorio Interregionale sulla Cooperazione allo Sviluppo. In questi anni si è occupato di cooperazione allo sviluppo bilaterale e multilaterale, decentrata e dell'U.E., svolgendo attività di assistenza tecnica ai progetti europei e regionali, analisi dei programmi delle Regioni, gestione di banca dati.

Gianguido Palumbo.

Libero professionista dal 1978, consulente in Comunicazione per Enti Pubblici e Privati italiani ed autore di numerosi articoli e racconti, dal 1992 si occupa di progetti per la Cooperazione Internazionale. Ha collaborato con alcuni Comuni e Regioni, Università, Ong, con il Ministero affari esteri, le Nazioni Unite, l'Anci nazionale, l'Oics, il CeSPI di Roma, l'Osservatorio Balcani di Rovereto.

Marta Piccarozzi.

Laureata nel 2001 in Scienze Politiche, ha conseguito un master in cooperazione internazionale presso l'Università "La Sapienza" di Roma nel 2002. Tra il 2003 e il 2004 ha svolto attività di monitoraggio, valutazione e consulenza sulla cooperazione allo sviluppo. Nel 2005 ha lavorato presso l'Ufficio di Cooperazione dell'Ambasciata d'Italia a Belgrado, seguendo in particolare le organizzazioni non governative. Dal 2006 è ricercatrice presso il CeSPI nell'area balcanica.

Andrea Stocchiero.

Laureato in Economia e Commercio all'Università Cà Foscari di Venezia nel 1986. Ha lavorato per la Commissione economica per l'America latina delle Nazioni Unite, e quindi come consulente per diversi enti pubblici e privati sui temi di economia internazionale. Coordinatore di programmi di ricerca e attualmente Vice direttore del CeSPI, segue le aree di cooperazione, tra cui in particolare quella decentrata, internazionalizzazione economica e il nuovo tema migrazioni e sviluppo.



Ministero degli Affari Esteri

Sono veramente lieto di avere la possibilità di presentare questa pubblicazione realizzata grazie all'iniziativa della Regione Marche, perché credo che essa risponda, in maniera tempestiva ed esauriente, ad un tema di fondo che non riguarda solo i Balcani, ma la Cooperazione allo Sviluppo nel suo complesso. Il tema della valutazione d'impatto dei programmi di cooperazione e, nel caso specifico, dei 77 progetti di cooperazione decentrata attivati dalle Regioni italiane nei Balcani ai sensi dell'art. 7 della legge 84/01.

I Balcani, assieme al Mediterraneo, hanno costituito il banco di prova delle iniziative di cooperazione decentrata avviati dalle Autonomie locali italiane sin dall'inizio degli anni Novanta.

Va dato atto alle Regioni, ma anche alle altre Autonomie locali, di aver saputo mettere a frutto l'esperienza accumulata, imparando a lavorare insieme in un'ottica di sinergie e raccordandosi anche con il MAE e con le altre istanze di Governo competenti.

I programmi attivati con la legge 84/01 sono stati gli antesignani dei successivi importanti sviluppi che hanno riguardato l'Area balcanica (come, ad esempio il Programma di Sostegno Regionale alla Cooperazione nei Balcani con i fondi FAS) e la valutazione del loro impatto sul territorio ci offre materia per una significativa "lesson learned" che ritengo senz'altro propedeutica all'avvio di nuove iniziative nei confronti dell'Area balcanica che, come noto, costituisce una delle Aree prioritarie e più sensibili per la politica estera del nostro Paese.

In tale ottica, voglio esprimere il mio compiacimento più vivo per il lavoro di elevatissimo livello realizzato dal CeSPI e dall'OICS, che hanno saputo esaminare in maniera approfondita ed obiettiva i risultati conseguiti dalle attività regionali, evidenziandone i punti di forza, ma anche quelli di debolezza.

Va riconosciuto agli autori della ricerca di aver saputo mettere in luce gli aspetti innovativi e dinamici del partenariato territoriali, come strumento d'internazionalizzazione per le Autonomie locali italiane e come veicolo per realizzare programmi di lungo periodo con risultati estremamente positivi, come dimostrano alcune "best practices" che lo studio puntualmente rileva.

D'altra parte non viene taciuta in alcuni casi l'esigenza di un più stretto raccordo organizzativo tra le Autonomie locali, l'Amministrazione centrale e le istituzioni territoriali dei Paesi beneficiari.

Sono sicuro che lo studio promosso dalla Regione Marche darà un contributo estremamente significativo alla riflessione sul futuro della Cooperazione italiana nell'Area balcanica nel quale la cooperazione decentrata delle Autonomie locali continuerà ad esercitare un ruolo di avanguardia e di stimolo del quale il Governo ed in particolare il Ministero degli Affari Esteri non potranno non tenere conto.



Presidenza del Consiglio dei Ministri

Unità Tecnico-Operativa per i Balcani

La legge 84/2001, che disciplina le forme di partecipazione italiana al processo di stabilizzazione, ricostruzione e sviluppo dell'area balcanica costituisce un valido strumento operativo per intervenire con coerenza nell'area, in una logica di Sistema Paese, con ovvi benefici sia in termini di efficacia dei nostri interventi, sia di immagine complessiva dell'Italia.

In questo contesto l'Unità tecnico operativa per i Balcani ha dato vita per la cooperazione decentrata ad un modello operativo completo, che accoglie in sé anche il concetto di internazionalizzazione dei sistemi regionali e locali.

Il Ministero degli Affari esteri e quello per il Commercio internazionale hanno ampliato la portata degli Accordi di programma con le singole Regioni, stipulando anche alcune intese ex novo.

Per quanto riguarda in particolare l'operatività del Ministero degli Affari esteri, la legge ha consentito la sottoscrizione di programmi circostanziati di realizzazione degli interventi, denominati Programmi Operativi Integrati (P.O.I.), contenenti il piano e gli obiettivi dell'azione promossa e condotta a livello regionale.

All'interno di tali programmi, le aree d'intervento dei progetti hanno interessato i settori dello sviluppo socio - sanitario, dello sviluppo economico locale, della formazione ed assistenza tecnica, delle politiche sociali, nonché programmi interculturali e di sostegno alle politiche di welfare.

Gli interventi realizzati hanno sicuramente dato impulso alla crescita dei sistemi regionali nelle proprie capacità di intervento e di mobilitazione delle risorse del territorio. Risposte valide sono state date ai reali problemi delle società locali, sulla base di esperienze maturate in Italia, ma proposte come una metodologia di lavoro da adattare alle realtà dell'area balcanica, piuttosto che come modelli da esportare.

I progetti hanno reso possibile il consolidamento dei rapporti di partenariato tra i soggetti italiani e gli omologhi dell'area balcanica.

Gli attori locali si sono maggiormente responsabilizzati nel concepire e percepire il proprio sviluppo, nell'organizzarsi, nel mobilitare le proprie risorse, nel costituire nuovi sistemi di gestione dello sviluppo locale. Il tutto in una prospettiva di lungo periodo.

Gli autori della ricerca, che qui voglio pubblicamente ringraziare, sono riusciti a descrivere correttamente un sistema che ha rappresentato un valido esempio di attività interistituzionale caratterizzata da una costante interazione tra l'Amministrazione centrale e quelle locali, in un'ottica di integrazione sinergica.

Cons. Amb. Bruno Archi
Rappresentante Speciale del Presidente del Consiglio per i Balcani
Coordinatore dell'Unità Tecnico-Operativa per i Balcani



Regione Marche

Sono lieto di presentare questa pubblicazione che propone, per la prima volta in Italia, la valutazione strategica delle iniziative di cooperazione decentrata realizzate nei Balcani, finanziate dal Ministero affari esteri con l'art. 7 della Legge n. 84/01.

Le Regioni e le Province autonome hanno elaborato 16 Programmi operativi integrati, contenenti 77 progetti i cui settori prioritari di intervento sono la pianificazione territoriale, i servizi pubblici, il welfare, l'ambiente, lo sviluppo locale e la cultura.

Le iniziative hanno coinvolto oltre 200 attori e partner (Enti locali, università, camere di commercio, Ong, fondazioni culturali, agenzie regionali di sviluppo, centri di ricerca) che hanno stabilito proficui rapporti di collaborazione in sette paesi balcanici, Albania, Bosnia Erzegovina, Croazia, Serbia e Montenegro (prima dell'indipendenza di quest'ultimo), ex Repubblica jugoslava di Macedonia, Bulgaria e Romania.

Questa pubblicazione testimonia come le Regioni e le Province autonome italiane siano protagoniste di un modello di cooperazione basata sui principi di sussidiarietà e partenariato, caratterizzata da un approccio territoriale e indirizzata alla messa in rete di attori, competenze e "buone pratiche".

Il "Sistema Italia" ha posto le basi di un modello di cooperazione decentrata non frammentata e improvvisata, capace di far crescere e sviluppare le comunità locali costruendo concreti percorsi di democrazia.

Gian Mario Spacca
Presidente della Regione Marche



La valutazione strategica della cooperazione decentrata nei Balcani sostenuta con l'art. 7 della legge 84/01, attraverso il Ministero degli affari esteri, è la prima valutazione di carattere sistematico e a livello nazionale realizzata in Italia.

È una valutazione che da un lato ha ripreso metodologie e criteri che fanno parte della tradizionale cassetta degli attrezzi di questo tipo di analisi, ma che dall'altro ha cercato di innovare l'approccio proprio in considerazione del particolare oggetto di studio: la cooperazione decentrata.

Il CeSPI segue dalla nascita, si può dire, l'evoluzione della cooperazione decentrata in Italia e in Europa. Essa è di particolare interesse per un centro di ricerca che si è specializzato nella sua storia nell'analisi delle politiche di cooperazione internazionale, ma anche, e a maggior ragione, per i risvolti più propriamente di politica estera. La cooperazione decentrata infatti rappresenta uno strumento di paradiplomazia e delle nuove relazioni internazionali delle autorità sub-centrali, quali in Italia Regioni, Province e Comuni, così come dei diversi attori sociali, economici, culturali dei territori.

La multi-attorialità e il multi-livello delle relazioni internazionali sono caratteristiche nuove e rivoluzionarie dello scenario mondiale che, intrecciate ai processi di globalizzazione e all'impatto delle nuove tecnologie della comunicazione e dell'informazione, stanno trasformando a velocità accelerate i rapporti tra i popoli. La cooperazione decentrata delle Autonomie locali e degli attori sociali, economici e culturali dei territori si dispiega in questo quadro sempre più interdipendente tra globale e locale, e tra le diverse dimensioni, creando nuove relazioni dense tra i luoghi: i partenariati territoriali.

In questo contesto, le categorie di esterno e di interno nelle relazioni e nelle politiche stanno perdendo senso o comunque devono tenere conto del fatto che i confini sono sempre più porosi e interpenetrabili. E questo è particolarmente vero se si considera il rapporto dell'Italia con i Balcani. La guerra alle porte di casa, i rifugiati e i migranti, le azioni umanitarie e i nuovi rapporti sociali, l'intervento militare e la creazione di protettorati della comunità internazionale, i processi di delocalizzazione dei nostri distretti industriali e il forte aumento del commercio, la difficile costruzione dei corridoi di trasporto e logistica, la difesa dell'ambiente adriatico, le relazioni inter-etniche e inter-religiose, sono eventi e fenomeni che testimoniano dei crescenti legami (e conflitti e contraddizioni) tra le società, le economie e le politiche. Ma soprattutto, lo sviluppo dell'Italia è interdipendente con quello dei Balcani nel processo comune di costruzione della nuova Europa.

Da questo punto di vista la valutazione della cooperazione decentrata ha permesso di analizzare e verificare la grande importanza del processo di "europeizzazione" dei Balcani. La prospettiva della loro adesione all'Unione europea (Ue) ha un forte peso politico e ha creato aspettative sociali ed economiche a cui sarebbe insensato sottrarsi. La cooperazione decentrata si è intrecciata con la cooperazione territoriale, transfrontaliera e transnazionale, della politica interna di sviluppo regionale dell'Ue, rafforzando il superamento dei confini e della divisione tra esterno e interno con i Balcani. In questo senso la cooperazione decentrata italiana ha



significativamente contribuito a sostenere questi processi avendo come riferimento il nuovo strumento dell'Ue per la pre-adesione.

Il legislatore con l'art. 7 della legge 84/01 ha inteso sostenere i rapporti di cooperazione decentrata italiana con i Balcani. La valutazione testimonia di come queste relazioni siano state positive nel favorire processi di sviluppo comune e di costruzione europea, e non solamente puntuali azioni di cooperazione, pur con alcuni elementi di debolezza. A questo proposito quello più importante e su cui occorre agire con chiarezza, soprattutto a livello centrale, è la mancanza di un quadro certo e pluriennale di programmazione e risorse. Altrimenti ne va della credibilità non solo della cooperazione decentrata ma più in generale della politica estera dell'Italia verso i Balcani.

José Luis Rhi-Sausi
Direttore

Per la prima volta nel nostro Paese, grazie al CeSPI e ai suoi validissimi ricercatori, vengono valutate iniziative di cooperazione decentrata, sperimentando ed applicando molto seriamente parametri, criteri ed indicatori innovativi, con il diretto coinvolgimento di tutti i protagonisti, di qua e di là dell'Adriatico. Non è un caso che la valutazione sia stata applicata alle attività cofinanziate dalla legge 84/01, sulla parte gestita dal MAE dell'art. 7, la prima e tuttora unica legge, a prevedere anche la cooperazione decentrata.

Essa infatti è un modo relativamente recente di sviluppare relazioni internazionali di reciproco vantaggio, complementare e sussidiario a quelli più tradizionali e consolidati, ma ancora privo di chiara legittimazione normativa e di propri strumenti operativi e valutativi. È perciò che per noi questo lavoro apre concretamente la strada verso la costruzione di strumenti adeguati.

Un grande poeta cileno chiedeva di stare nella morte con i poveri, che non avevano potuto studiarla in vita mentre li bastonavano coloro che già hanno un cielo ben diviso e regolamentato¹. I soggetti della cooperazione decentrata italiana, e l'OICS tra questi, non hanno ragione di chiedersi dove stare nella morte, ma nella vita sì: vorrebbero almeno un pezzetto di quel cielo ben regolamentato e vorrebbero non essere soffocati tra regole, norme e criteri contrastanti e per loro inapplicabili in quanto creati per ambiti e settori diversi.

I nostri partenariati internazionali di co-sviluppo si basano sulla capacità delle due amministrazioni partner di analizzare i punti di forza e quelli di debolezza dei rispettivi territori, di stipulare su tale base accordi-quadro di collaborazione reciproca, tra loro periodicamente aggiornati, in cui le eccellenze dell'uno possano aiutare l'altro a superare le proprie debolezze (e viceversa), e infine di co-gestire in una regia comune i soggetti attivi dei propri territori per realizzare tali accordi.

Pertanto nella cooperazione decentrata coesistono e si mescolano inscindibilmente componenti importanti di cooperazione allo sviluppo, intersecate con componenti di internazionalizzazione territoriale, con componenti di valorizzazione e buon governo locale dei flussi di immigrazione e con quelle di sostegno e coinvolgimento delle proprie comunità all'estero.

Ebbene, la cooperazione allo sviluppo ha proprie leggi, norme, criteri, strumenti e istituzioni; l'internazionalizzazione ed il commercio estero anche; lo stesso vale per gli italiani nel mondo e per l'immigrazione (anche se spesso si contraddicono le diverse esigenze di integrazione, di chiamata della mano d'opera necessaria alla nostra economia e di difesa dell'ordine pubblico). Ciascuno di questi corpi istituzionali, giuridici e strumentali interagisce anche con la cooperazione decentrata, ma nessuno di essi è strutturato rispetto alla sua tipologia. Basti pensare alla continua alternanza di veti/impugnazioni e alleanze/collaborazioni tra cooperazione governativa e decentrata.

¹ "Quiero estar en la muerte con los pobres / que no tuvieron tiempo de estudiarla, / mientras los apaleaban los que tienen / el cielo dividido y arreglado" – Pablo Neruda – Canto General.



Si pone dunque, oltre ad un problema di leggi e normative, anche per la necessità di disporre di adeguati strumenti di programmazione, progettazione, attuazione e valutazione (*ex ante*, in *itinere* ed *ex post*). La tipologia dei partenariati territoriali della cooperazione decentrata è basata su un approccio “per processi” e non “per progetti”, mentre la cooperazione allo sviluppo governativa e quella multilaterale dispongono sostanzialmente di tre tipologie di azione: progetti, crediti di aiuto e *budget support*. Ne consegue che in tutte le iniziative congiunte tra la cooperazione decentrata e quelle governativa, comunitaria o delle Agenzie delle Nazioni Unite si deve utilizzare in modo forzato e inappropriato la “cassetta degli attrezzi” del progetto.

La valutazione qui presentata non solo ci aiuta a comprendere quali iniziative si siano rivelate più efficaci e che tipo di carenze dobbiamo riuscire a superare, ma soprattutto costituisce il primo importantissimo sforzo nella costruzione di quella “cassetta degli strumenti” specifica per la cooperazione decentrata, di cui sempre più avvertiamo il bisogno. È nostra speranza che i soggetti che hanno voluto questa valutazione continuino a volere la ricerca di strumenti appropriati e, soprattutto, che chi ha saputo offrirci le competenze necessarie, continui a lavorare con e per noi.

Gildo Baraldi
Direttore



ALBANIA Ufficio Regionale di Pianificazione territoriale a Scutari (*Sostegno alla messa a punto di strumenti di pianificazione territoriale della regione di Scutari e del distretto di Podunavski-Smederevo, cofinanziato dalla Regione Toscana*)



BOSNIA ERZEGOVINA Visita alle serre della Sig.ra Hodžić a Zavidovići (*Progetto di micro-credito nel Cantone Zenica-Doboj, cofinanziato dalla Regione Lombardia*)

1

Introduzione

1.1 - Il contesto dei Balcani e l'art. 7, linea Mae, della legge 84/01

I Balcani rappresentano uno degli scenari più complessi e dinamici che l'Italia si trovi alle proprie porte. Nonostante siano passati diversi anni dalla fine dei conflitti nella ex Jugoslavia, e da quando il Consiglio europeo di Salonicco ha predisposto per tutti i paesi dell'area un percorso avente come punto di arrivo la prospettiva comunitaria, le realtà balcaniche presentano ancora sostanziali debolezze. I Balcani attraversano una fase estremamente delicata dettata, da un lato, dalle diverse dinamiche di trasformazione, dall'altro da una prospettiva europea che, seppur sbandierata, incontrerà non poche difficoltà ad essere attuata, visto l'*enlargement fatigue* che circola a Bruxelles e in molte cancellerie europee.

La decisione sullo status finale del Kosovo rappresenta sicuramente l'*unfinished business* più sostanzioso, le cui conseguenze, in una direzione o nell'altra, potrebbero contribuire a nuove turbolenze nell'area. La provincia serba non è comunque l'unica parte dei Balcani a rischio di instabilità. La Bosnia Erzegovina, a 12 anni dalla firma degli Accordi di Dayton, non ha ancora avviato un serio processo di riconciliazione tra le varie comunità nazionali, i cui rappresentanti radicalizzano lo scenario politico preferendo l'appartenenza etnica a quella civica, in un circolo vizioso che giustifica la continua ed ingerente presenza internazionale. La Serbia, dopo la dissoluzione dell'Unione col Montenegro vive oggi nello spettro dell'indipendenza kosovara, con una classe politica spaccata in due tra scelte riformiste di avvicinamento all'Europa e ritorni ad un passato di isolamento internazionale. Bosnia e Serbia sono inoltre gli unici due paesi dell'area a non aver ancora firmato gli Accordi di Stabilizzazione e Associazione con la Commissione europea, primo passo verso l'adesione.

Gli altri paesi presentano situazioni maggiormente sulla via della normalizzazione. A dieci anni dal caos provocato dal crollo delle piramidi finanziarie, l'Albania è riuscita a conquistare una certa stabilità, avendo superato anche la recente crisi relativa all'elezione del nuovo presidente della repubblica. La Croazia, dal canto suo, vede il traguardo europeo a portata di mano, forte della normalizzazione seguita alla scomparsa del presidente Tudman e di un boom economico sostenuto in larga parte dal turismo. La Macedonia continua a reggersi sulle clausole dell'Accordo di Ocrida che nel 2001 pose fine alla breve insorgenza albanese, mentre Romania e Bulgaria sono ufficialmente entrate a far parte dell'Unione europea da quest'anno, seppur con qualche riserva formale.

I Balcani continuano quindi ad essere una regione in rapida evoluzione ma a transizione incompiuta. Il nostro paese ha svolto un'opera di primo piano per la stabilizzazione balcanica, fornendo un contributo che si è evoluto di pari passo ai cambiamenti nell'area. Si è infatti andati dall'assistenza ai rifugiati durante le fasi belliche, agli aiuti umanitari e per la ricostruzione e al dispiegamento militare nelle fasi successive, fino alla cooperazione allo sviluppo e alla internazionalizzazione economica. I Balcani hanno ricoperto un'importanza particolare nell'evoluzione della cooperazione decentrata, diventandone il primo banco di prova.

La cooperazione decentrata italiana è nata, mettendo da conto esperienze precedenti non strutturate, dall'incontro di due tendenze, una di carattere *bottom up*, l'altra *top down*, che hanno preso piede nel corso degli anni '90 del secolo scorso basandosi su eventi esterni ed interni alle vicende italiane. Le guerre jugoslave hanno avuto un fortissimo impatto sulla società civile del nostro paese, provocando l'azione umanitaria di numerosissime associazioni di solidarietà e di molti comuni. L'azione 'dal basso' si è via via istituzionalizzata, con l'adozione da parte di molte Regioni di leggi e piani sulla cooperazione decentrata che hanno sostenuto

il passaggio dall'azione umanitaria alla creazione di rapporti politici, sociali, economici e culturali più stabili per lo sviluppo locale: i partenariati tra territori.

Questa vocazione si è incontrata con la tendenza delle istituzioni centrali a riconoscere un ruolo sempre maggiore alla cooperazione decentrata. In questo senso, la legge 49/87 sulla cooperazione italiana ("Nuova disciplina della Cooperazione dell'Italia con i paesi in via di sviluppo") insieme alle sue direttive di applicazione (la delibera 12/89 del Comitato interistituzionale per la cooperazione allo sviluppo ma soprattutto le linee guida elaborate dalla Direzione generale per la cooperazione allo sviluppo del Ministero degli affari esteri – Dgcs/Mae- nel 2000) e gli altri strumenti normativi dedicati in particolar modo all'area balcanica, come la legge 180/92 ("Partecipazione dell'Italia alle iniziative di pace ed umanitarie in sede internazionale") e la 212/92 ("Collaborazione con i paesi dell'Europa centrale e orientale"), hanno riconosciuto il ruolo propulsivo e precise aree di competenza di Enti locali e Regioni nell'ambito dell'aiuto pubblico allo sviluppo. A fare da cornice alle crescenti prerogative della cooperazione decentrata è intervenuta la riforma del Titolo V della Costituzione (legge costituzionale 3/01) che ha riconosciuto la rilevanza della proiezione internazionale delle Regioni italiane.

In questo contesto il varo della legge 84 del 21 marzo 2001 recante "Disposizioni per la partecipazione italiana alla stabilizzazione, alla ricostruzione e allo sviluppo dei paesi dell'area balcanica" costituisce un punto di arrivo importante sia come tentativo di razionalizzazione e di fare sistema tra i vari attori nazionali coinvolti, che per la cooperazione decentrata, alla quale la legge riconosce un ruolo primario attraverso il proprio art. 7. La multiattorialità è una caratteristica fondante della 84/01: la gestione dei fondi coinvolge il Ministero degli affari esteri (per attività riguardanti la cooperazione allo sviluppo), il Ministero delle attività produttive² (promozione e assistenza alle imprese), gli Enti locali e le Regioni e il Ministero dell'ambiente (monitoraggio ambientale). Alla Presidenza del Consiglio dei ministri è affidato l'indirizzo e il coordinamento delle attività, attraverso il Comitato dei ministri e l'Unità tecnico operativa per i Balcani (Utob).

Le priorità e i settori d'intervento sui quali la cooperazione decentrata ex art. 7 ha concentrato le attività di assistenza tecnica e formazione sono stati individuati dalla delibera del 5 luglio 2002 adottata dal Comitato dei ministri. Tra essi rientrano la cooperazione con le autonomie locali dei paesi beneficiari per la pianificazione territoriale, servizi pubblici e welfare, lo sviluppo delle piccole e medie imprese (Pmi), l'agricoltura sostenibile e l'ambiente, insieme a tematiche trasversali quali le donne, l'infanzia, i migranti e il dialogo interetnico. Nel 2003 è stato firmato il Protocollo d'intesa tra Mae e Conferenza dei presidenti delle Regioni e delle Province autonome, nel quale sono stati tracciati i contenuti degli Accordi di programma tra Regioni e Mae e dei Programmi Operativi Integrati (Poi) da allegare; è stato creato il Comitato Tecnico Interistituzionale (Cti, formato da rappresentanti del Mae, del Ministero dell'Economia e delle Finanze e delle Regioni), che ha approvato le linee guida e in seguito ha vagliato 16 Poi, e i progetti contenuti, presentati dalle Regioni e Province autonome. Successivamente all'approvazione finale dell'Utob sono stati stipulati gli Accordi di programma. A questo punto è iniziata la fase 'operativa': dopo il trasferimento delle risorse alle Regioni e Province autonome, dalla seconda metà del 2004 ha preso il via l'implementazione vera e propria di 77 progetti. Nel 2005 sono iniziate le missioni di monitoraggio e nel 2006 sono terminate le attività della maggior parte dei progetti (si vedano gli allegati al Rapporto sulle procedure e l'architettura istituzionale per un cronogramma completo).

L'art. 7 della legge 84/01 ha rappresentato un'occasione senza precedenti per la cooperazione decentrata italiana: è stata riconosciuta alle Regioni e alle Province autonome la potestà di elaborare le proprie strategie d'intervento nei Balcani, ponendole all'interno di una cornice più vasta, rappresentata dall'architettura stessa della legge e della sua multiattorialità. E da sottolineare inoltre come l'importo stanziato ed erogato attraverso l'art. 7 (€ 10.797.029) abbia mobilitato cofinanziamenti regionali e di altre fonti (tra cui quelle dei partner balcanici) per una somma totale di € 20.225.244,11. Questa somma rappresenta un ammontare di tutto rispetto se comparato con le cooperazioni nazionali, come ad esempio le somme impiegate dalla Germania e dagli Stati Uniti nel settore del rafforzamento istituzionale nei paesi balcanici di riferimento³. Va considerato

² Oggi ministero dello Sviluppo economico.

³ Per approfondimenti, consultare le Tabelle sulle cooperazioni nazionali, comunitaria e italiana (e le relative considerazioni) elaborate grazie ai dati del Creditor Reporting System del Development Assistance Committee (DAC) dell'Organizzazione per lo sviluppo e la cooperazione economica (OCSE), allegata al Cd-Rom.

inoltre come il valore aggiunto della cooperazione decentrata non stia tanto nell'aspetto quantitativo (comunque importante come si è visto) ma nell'aspetto qualitativo, attraverso la creazione di partenariati politici, sociali ed economici durevoli.

A sei anni di distanza dal varo della legge 84/01, e con la chiusura degli ultimi interventi progettuali, è di grande importanza capire se questo 'salto di qualità' sia effettivamente riuscito, sia in termini di capacità della cooperazione decentrata italiana che di effetti sulle relazioni con i partner balcanici e sul loro sviluppo sociale ed economico. La valutazione strategica si offre come strumento di riflessione sul percorso dell'art. 7, sui suoi punti di forza e di debolezza, proponendo delle raccomandazioni per gli attori che continueranno a contribuire all'impegno italiano nei Balcani.

1.2 - La metodologia della valutazione⁴

L'obiettivo è rispondere alla domanda di fondo della valutazione: qual è stato il contributo fornito dalla cooperazione decentrata italiana, finanziata con l'art. 7 – linea Ministero affari esteri - della legge 84/01, al processo di stabilizzazione, sviluppo e ricostruzione dei Balcani?

La risposta non è così semplice perché l'intervento si caratterizza come complesso, "raccolge iniziative complementari, diverse attività, in diversi paesi, in diversi settori con diversi partner e gruppi target". E "la valutazione di un intervento complesso non è né la somma né la sintesi delle valutazioni dei suoi componenti (i progetti), ma si focalizza sulle questioni che sono rilevanti per i policy makers (gli effetti sinergici, la rilevanza delle allocazioni delle risorse tra le componenti, il contributo al raggiungimento degli obiettivi globali)"⁵. Si tratta infatti di 77 progetti⁶ realizzati da oltre duecento attori e partner della decentrata in 7 paesi balcanici, su tematiche istituzionali, economiche e sociali, programmati in 16 documenti redatti da 16 Regioni e 2 Province autonome, secondo orientamenti e indirizzi stabiliti a livello di Comitato interministeriale e Comitato interistituzionale⁷.

Si è cercato di approfondire l'analisi sul contributo, e in particolare il valore aggiunto, che la cooperazione decentrata ha offerto:

- nelle sue interrelazioni con la cooperazione europea e nazionale;
- così come, e soprattutto, con i processi di decentramento e democratizzazione (con particolare riferimento al dialogo inter-etnico), e i piani di sviluppo locali nei paesi balcanici;
- con la creazione di rapporti tra i territori italiani e quelli balcanici;
- identificando eventuali aspetti innovativi e possibili seguiti.

L'ambito della valutazione ha coperto diversi paesi e territori balcanici (e i relativi territori italiani partner) nel periodo 2003-2007, in un momento in cui le azioni finanziate sono appena terminate o in fase conclusiva. È stato possibile quindi attingere lezioni attraverso un'analisi dei primi risultati e l'osservazione sul campo.

Così come indicato dalla letteratura sulla cooperazione decentrata e dai documenti ufficiali relativi alla legge 84/01, l'intervento si caratterizza fondamentalmente per il rapporto di partenariato tra due territori che mobilita le competenze dei diversi attori in un processo di co-sviluppo. La cooperazione decentrata sostenuta con l'articolo 7 si presenta come la componente della legge 84/01 destinata al co-sviluppo trans-territoriale italo-balcanico, nel più ampio quadro del processo di integrazione europea. Questa componente raccoglie diversi ambiti o settori di azione⁸.

⁴ Per una presentazione più dettagliata della metodologia si veda il documento relativo nel Cd-Rom allegato alla pubblicazione.

⁵ European Commission, DG External Relations, DG Development, EuropeAid Co-operation Office, Joint Evaluation Unit (2006), *Evaluation Methods for the European Union's External Assistance*, Methodological bases for evaluation, Vol.1, p. 18.

⁶ Si veda il database dei progetti nel Cd-Rom allegato alla pubblicazione.

⁷ Si vedano l'annesso sulle linee di indirizzo e il Rapporto sulle procedure nel Cd-Rom allegato alla pubblicazione.

⁸ Sono già state realizzate alcune classificazioni dei progetti per settore di intervento, dal Mae e da enti da esso incaricati.

La valutazione strategica dell'articolo 7 della legge 84/01 ha compreso diversi livelli e strumenti di analisi.

- ▶ Il livello territoriale ha preso in considerazione il contributo ai processi di trasformazione che la cooperazione decentrata ha sostenuto attraverso i Programmi operativi integrati e gli insiemi di progetti incidenti su territori specifici, creando relazioni tra i territori italiani e balcanici coinvolti. Sulla base delle risorse e dei tempi a disposizione sono stati realizzati quattro studi di caso⁹, in Albania, Bosnia Erzegovina, Croazia e Serbia, secondo una selezione che rispondesse al principio della rappresentatività: sono stati selezionati i territori dove si sono concentrati più progetti, di diverse amministrazioni e attori della decentrata, su diversi temi dello sviluppo locale. Dagli studi di caso sono emerse interessanti indicazioni in termini di buone pratiche, follow up e ritorni¹⁰. È stata realizzata anche un'analisi sul caso Romania¹¹, attraverso interviste e focus group, in considerazione della sua importanza per le relazioni con l'Italia e della sua recente adesione all'Unione europea, ma dove non era possibile realizzare una missione sul campo per la dispersione delle iniziative.
- ▶ Il livello nazionale, trans-nazionale e sistemico: l'analisi dei Poi e di alcuni progetti evidenzia infatti diverse azioni che mirano a creare un sistema di relazioni di supporto al rafforzamento dei rapporti di partenariato e al processo di decentramento nei Balcani. Queste azioni non hanno come riferimento specifico dei territori ma i livelli nazionali e trans-nazionali, e cioè i governi centrali dei paesi balcanici, e in alcuni casi mirano anche a sostenere la creazione di un sistema Italia verso i Balcani. Sono state quindi realizzate interviste e focus group per raccogliere informazioni e percezioni su questo livello relazionale, da cui è stato ricavato il rapporto relativo¹².
- ▶ Il livello del quadro complessivo che analizza i Poi con riferimento al dispositivo di legge e ai documenti attuativi dell'art. 7 della legge 84/01, rispetto ad altre normative nazionali e alla cooperazione europea verso i Balcani¹³. Anche in questo caso, oltre all'analisi documentale, la realizzazione del diagramma degli obiettivi per rintracciare la logica dell'insieme dell'intervento¹⁴, la redazione di quadri sinottici per esaminare coerenza complementarietà e coordinamento tra gli interventi, sono state realizzate interviste e raccolti questionari redatti da rappresentanti delle diverse istituzioni e dai diversi attori della decentrata¹⁵. Una particolare attenzione è stata rivolta all'analisi dei documenti di programmazione, i Poi, per esaminarne i contenuti di carattere strategico¹⁶. Un'analisi specifica ha inoltre riguardato la valutazione degli stakeholder rispetto alla procedura e all'architettura istituzionale che ha governato l'applicazione dell'art. 7 – linea Mae - della legge 84/01¹⁷.

Per questa valutazione si è scelto di adottare la classificazione del Formez, che comprende il maggior numero di temi di intervento (17), e appare quindi più adatta a rappresentare la varietà dell'universo considerato (si veda il documento nel Cd-Rom allegato alla pubblicazione relativo al database). A questo proposito si sottolinea che risulta ancora non risolta la questione dell'inserimento delle modalità della cooperazione decentrata tra la categorie di contabilizzazione OCSE/DAC, e la creazione di una banca dati adeguata.

⁹ Si vedano gli studi di caso nel Cd-Rom allegato alla pubblicazione.

¹⁰ Si veda il Rapporto sulle buone pratiche, follow up e ritorni nel Cd-Rom allegato alla pubblicazione.

¹¹ Si veda il Rapporto Romania nel Cd-Rom allegato alla pubblicazione.

¹² Si veda il Rapporto sull'intervento a livello nazionale, transnazionale e sistemico nel Cd-Rom allegato alla pubblicazione.

¹³ In particolare si è analizzata la coerenza, la complementarietà e il coordinamento dei Poi con le seguenti politiche e strumenti: aiuto pubblico allo sviluppo (legge 49/87); sostegno a riforme strutturali e iniziative rivolte a favorire la transizione verso forme di economia di mercato (legge 212/92); partecipazione dell'Italia alle iniziative di pace ed umanitarie in sede internazionale (legge 180/92); la cooperazione transfrontaliera adriatica del programma di iniziativa comunitaria Interreg; la cooperazione della Commissione europea (Cards e Phare); Patto di stabilità per l'Europa del Sud-Est firmato a Colonia il 10 giugno 1999.

¹⁴ Si veda l'annesso sugli effetti attesi dei Poi, nel Cd-Rom allegato alla pubblicazione.

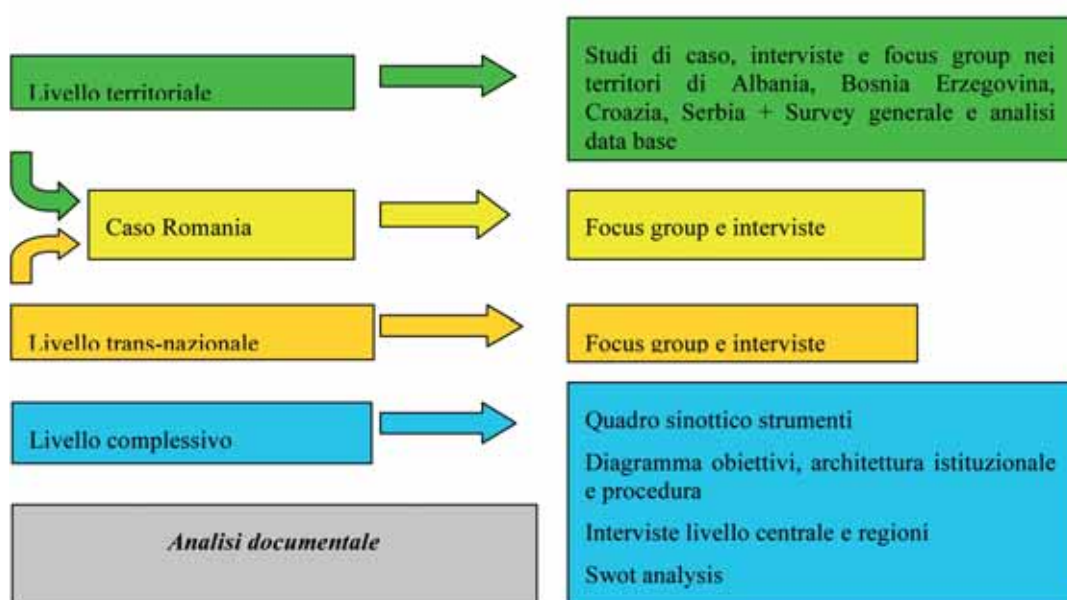
¹⁵ Si veda il Rapporto sui questionari delle Regioni e Province autonome nel Cd-Rom allegato alla pubblicazione.

¹⁶ Si veda il Rapporto su coerenza, complementarietà e coordinamento a livello complessivo e nei Poi, nel Cd-Rom.

¹⁷ Si veda il Rapporto sulle procedure nel Cd-Rom allegato alla pubblicazione.

Tutte queste analisi sono state accompagnate da una indagine generale¹⁸ attraverso la redazione di un questionario, che ha raccolto le indicazioni di un campione rappresentativo di tutti gli attori italiani della decentrata, e da un'analisi statistica sul data base dei progetti¹⁹. Sono stati quindi coinvolti nella valutazione diversi attori: i partner dei progetti (Regioni ed Enti locali, attori dei territori, italiani e balcanici); alcuni beneficiari (diretti e indiretti); i rappresentanti istituzionali (Municipalità e Regioni/Province/Contee...) e della società civile (camere di commercio, agenzie, associazioni di solidarietà, ...); donors presenti in loco con progetti simili e complementari; Unità tecniche locali (Utl) e Ambasciate italiane.

La valutazione strategica è quindi un'analisi multi-livello, dal livello nazionale e trans-nazionale a quello territoriale e viceversa. Questo perché la cooperazione decentrata si fonda sul principio di sussidiarietà verticale e del rafforzamento dei processi di decentramento e democratizzazione.



Come si è detto i contenuti della valutazione strategica hanno riguardato la coerenza, coordinamento e complementarietà²⁰ dell'impianto complessivo, ma, soprattutto, si è preso considerazione l'apporto specifico della cooperazione decentrata, quale nuova modalità di cooperazione, fondata sugli attori e sui processi di dialogo, partecipazione, scambio e confronto tra territori (approccio per processo e relazionale). Il valore aggiunto comprende:

¹⁸ Si veda il Rapporto sulla survey generale nel Cd-Rom allegato alla pubblicazione.

¹⁹ Si veda l'annesso sulle elaborazioni grafiche estrapolate dal database, nel Cd-Rom allegato alla pubblicazione.

²⁰ La coerenza attiene all'assenza di contraddizioni tra i progetti e i Poi, tra gli obiettivi dei Poi e quelli della legge 84/01, tra la legge 84/01 e le altre leggi nazionali e le altre cooperazioni; la complementarietà alla assenza di sovrapposizioni nelle attività (divisione di lavoro tra i soggetti); il coordinamento alle modalità di interrelazione con gli altri attori e strumenti collegati sia a livello italiano che di altre cooperazioni. La definizione di coerenza, complementarietà e coordinamento è stata presa da European Commission, DG External Relations, DG Development, EuropeAid Co-operation Office, Joint Evaluation Unit (2006), *Evaluation Methods for the European Union's External Assistance, Methodological bases for evaluation*, Vol. 1, p. 51.

- ▶ l'impegno politico delle Autonomie locali che si esprime in un processo di partenariato stabile e duraturo nel quadro di una strategia di cooperazione;
- ▶ la mobilitazione delle competenze dei diversi attori a favore del rafforzamento delle capacità e per la creazione di sistemi di cooperazione;
- ▶ l'impegno sulle tematiche specifiche²¹ dello sviluppo locale e dell'appoggio ai processi di decentramento e democratizzazione;
- ▶ l'impegno tecnico-istituzionale delle Amministrazioni locali su tematiche di loro competenza;
- ▶ il cofinanziamento.

La valutazione ha compreso inoltre l'utilizzo dei criteri standard di valutazione relativi a efficacia, sostenibilità e pertinenza, mentre non si sono presi in considerazione l'efficienza e l'impatto (dato che la maggior parte dei progetti sono terminati poco tempo fa, o sono in corso di chiusura).

Dalla logica dell'intervento complesso, così come rispetto ai principi e criteri specifici su indicati, si sono ricavate le domande²² della valutazione, con gli indicatori e le fonti informative necessarie, che sono state applicate ai diversi livelli di analisi. Di seguito si elencano le domande valutative.

Sviluppo socio economico nei territori balcanici

1. In che misura i Poi e i progetti hanno contribuito allo sviluppo sostenibile, economico e sociale dei territori considerati?

Creazione e/o rafforzamento del processo partenariale tra territori italiani e balcanici

2. In che misura le attività dei progetti hanno contribuito a generare/rafforzare il processo partenariale (relazioni politiche) tra territori italiani e territori balcanici?
3. Le attività e le modalità di attuazione dei progetti hanno contribuito a rafforzare le autonomie locali balcaniche nel processo di decentramento?
4. In che misura i Poi ed i progetti hanno contribuito a mobilitare competenze e risorse dei rispettivi territori?
5. In che misura i Poi e i progetti hanno creato/rafforzato le relazioni tra i territori italiani e balcanici in modo sistematico e reciproco?

²¹ La delibera del Comitato dei Ministri del 5 luglio 2002 indica come "settori prioritari" la formazione e l'assistenza tecnica per la cooperazione con le autonomie locali per la pianificazione territoriale, lo sviluppo di sistemi e di partenariati pubblico-privati (Ppp) nei servizi pubblici, la sanità e i servizi sociali; la cooperazione per lo sviluppo delle piccole e medie imprese (Pmi); la cooperazione per l'agricoltura sostenibile e per l'ambiente. Identifica inoltre alcuni soggetti particolari come migranti, infanzia, donne e il tema del dialogo interetnico.

Coerenza, complementarità e coordinamento rispetto ad altre politiche e strumenti

6. In che misura i Poi sono coerenti, complementari e si coordinano con le politiche e gli strumenti della cooperazione europea, con particolare riguardo all'iniziativa comunitaria Interreg?
7. In che misura i Poi e i progetti hanno contribuito al rafforzamento del Sistema Italia?

Rafforzamento delle capacità

8. In che misura i progetti hanno contribuito al rafforzamento delle capacità dei partner italiani e balcanici?

Rafforzamento della partecipazione

9. In che misura le attività progettuali hanno contribuito ad accrescere il livello di partecipazione ai processi decisionali nei territori balcanici?

Rafforzamento delle relazioni interetniche

10. In che misura i progetti hanno contribuito a migliorare le relazioni inter-etniche nei Balcani?

Procedure attuative della legge 84/O1

11. Come hanno funzionato le procedure attuative previste dalla legge ai diversi livelli di gestione?

Sulla base di tutte le informazioni e percezioni raccolte (oltre 200 persone intervistate, un centinaio di questionari raccolti, 10 focus group realizzati, 3 incontri di approfondimento metodologico e sui risultati) è stata infine realizzata una swot analysis²³ per l'elaborazione delle conclusioni e raccomandazioni, che sono sintetizzate nel capitolo successivo.

²² Si veda il documento sulla metodologia nel Cd-Rom allegato, dove viene presentata la tabella con le domande, gli indicatori e le fonti di informazione.

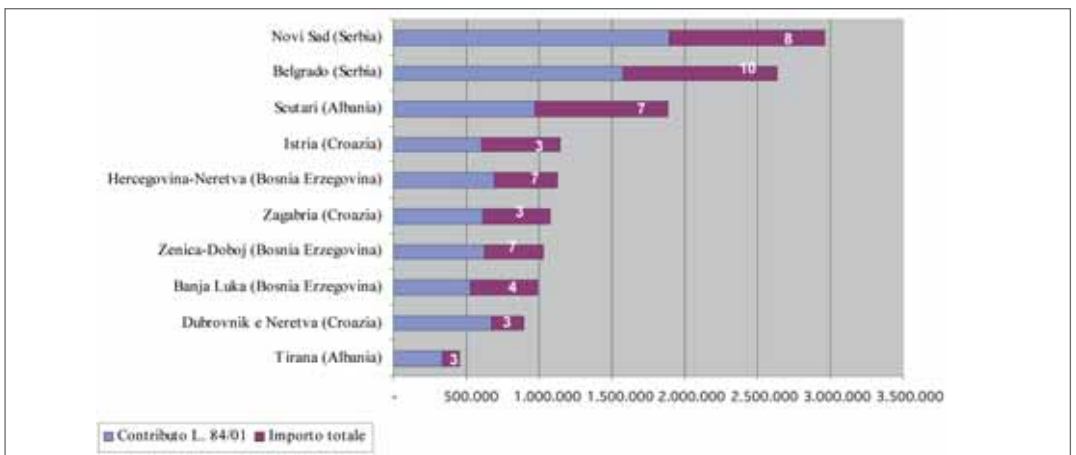
²³ L'analisi swot è uno strumento di analisi usato per valutare punti di forza (Strengths), punti di debolezza (Weaknesses), opportunità (Opportunities) e minacce (Threats).

2

I risultati principali

I diversi strumenti metodologici utilizzati ai diversi livelli di analisi hanno consentito la raccolta di numerose informazioni sulle percezioni degli attori coinvolti direttamente e indirettamente nella realizzazione dell'art. 7 della legge 84/01. È stata quindi elaborata un'analisi swot che indica i principali risultati emersi in termini di punti di forza e di debolezza, opportunità e vincoli esterni. I punti sono forzatamente generali e non danno conto della ricchezza della diversità dei contenuti rilevati a seconda delle differenti specificità territoriali, dei diversi partenariati e progetti. Per un'analisi più approfondita dei contesti si rimanda quindi alla lettura degli studi di caso contenuti nel Cd-Rom allegato alla pubblicazione e sintetizzati nel capitolo relativo al livello territoriale. Infatti, nonostante la critica rivolta solitamente alla cooperazione decentrata di dispersione delle sue attività²⁴, 55 progetti su 77 hanno interessato, tra altri, 10 territori specifici come emerge dal grafico 1²⁵.

Grafico1: concentrazione territoriale dei progetti per importo e numero



Le informazioni e percezioni raccolte a livello territoriale costituiscono dunque la spina dorsale delle conclusioni di seguito avanzate.

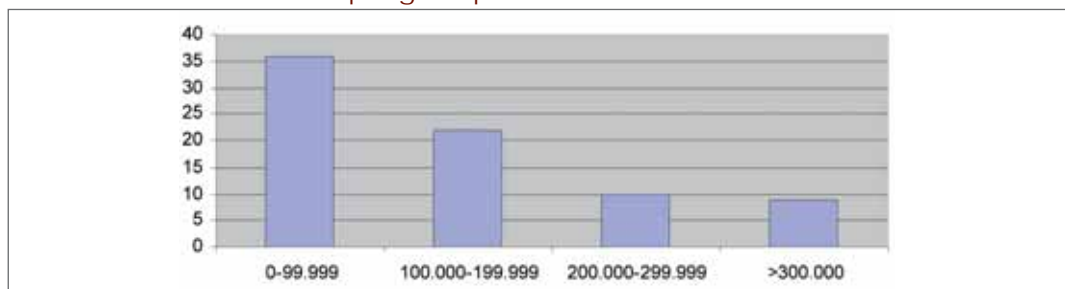
²⁴ Si veda a questo proposito il Rapporto su alcune questioni aperte sulla cooperazione decentrata nel Cd-Rom allegato alla pubblicazione.

²⁵ Sono rappresentati i primi dieci territori su cui si sono concentrate le risorse finanziarie e con un numero di progetti pari o superiore a 3. Il grafico riguarda solamente i progetti territoriali, non comprende dunque i progetti nazionali, transnazionali e sistemici.

2.1 - Lo sviluppo locale nei Balcani

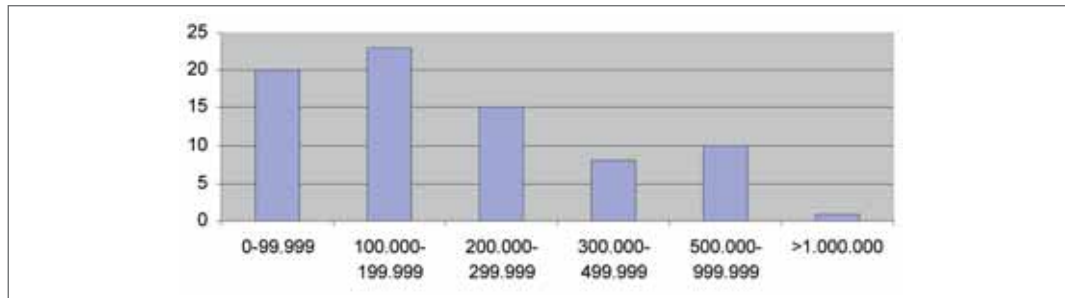
Il contributo allo sviluppo locale nei Balcani è stato giudicato positivamente dalla maggior parte dei partner locali, pur nella ridotta scala delle iniziative intraprese (la maggiore parte dei 77 progetti, il 56%, ha avuto un importo totale inferiore ai 200.000 euro, con una mediana di 179.000 euro, si vedano i grafici n. 2 e 3 sulla distribuzione dei progetti per classi di dimensione finanziaria). I risultati ottenuti dalle iniziative sono stati giudicati efficaci: in media i partner balcanici hanno percepito in modo molto positivo il contributo allo sviluppo locale (si vedano i grafici sulle percezioni dei partner balcanici), che corrisponde alle percezioni rilevate tra i partner italiani.

Grafico 2: distribuzione progetti per classi di contributo art. 7



Mediana 110.000 euro

Grafico 3: distribuzione progetti per classi e importo totale

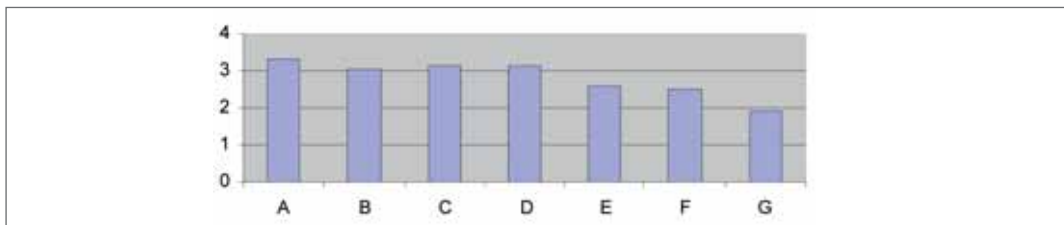


Mediana 178.972 euro

Si registrano però iniziative, soprattutto quelle che riguardano il rafforzamento istituzionale e le tematiche sociali, che mostrano una incerta sostenibilità dei risultati, derivante soprattutto da una scarsa appropriazione delle azioni da parte delle istituzioni locali (si veda ad esempio il grafico sulle percezioni, con particolare riferimento al grado di soddisfazione sull'erogazione di nuovi servizi amministrativi il cui livello è tra la sufficienza e la non sufficienza): i partner locali non hanno le risorse o non hanno maturato sufficiente interesse per garantire la capacità di assorbimento necessaria; o le attività sono risultate isolate, senza una adeguata articolazione/integrazione con altre politiche di cooperazione e di sviluppo locale.

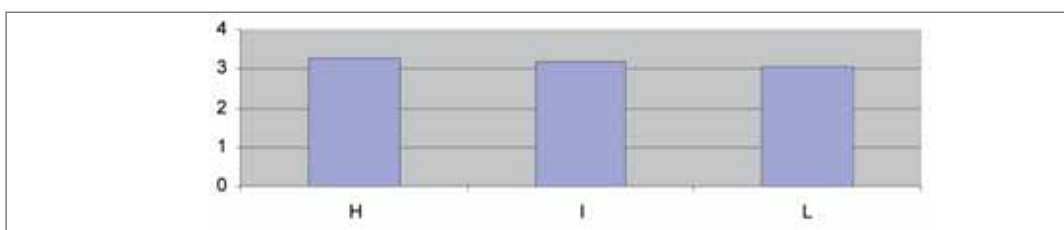
Grafici sulle percezioni dei partner balcanici : giudizio di 40 partner locali su una scala da 1 (poco) a 4 (molto) rispetto a 12 domande chiuse

Grafico 4: percezioni di contributo allo sviluppo locale



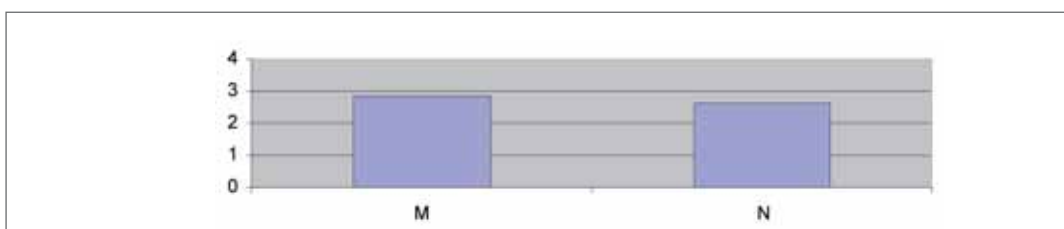
- A. Rispondenza degli obiettivi progettuali ai reali problemi e alle priorità espresse dal territorio
- B. Contributo dei progetti allo sviluppo locale
- C. Rafforzamento delle capacità degli attori nelle diverse tematiche affrontate
- D. Rafforzamento della partecipazione (empowerment) a seguito dei progetti
- E. Grado di soddisfazione sul rafforzamento delle autorità locali nei confronti del governo centrale
- F. Grado di soddisfazione sull'erogazione di nuovi servizi amministrativi
- G. Soddisfazione sul contributo dei progetti al miglioramento delle relazioni inter-etniche

Grafico 5: percezioni sul partneriato territoriale



- H. Grado di soddisfazione sul processo di dialogo e concertazione
- I. Grado di soddisfazione sul coinvolgimento di attori nuovi ed eccellenti
- L. Aumento di scambi economici, informazioni, know how o altro, a seguito della realizzazione dei progetti

Grafico 6: percezioni su coerenza; complementarità e coordinamento



- M. Coerenza, complementarità e coordinamento dei progetti con la cooperazione europea
- N. Coerenza, complementarità e coordinamento dei progetti con iniziative di altri soggetti italiani

Gli obiettivi delle iniziative sono risultati pertinenti ai bisogni del contesto: anche in questo caso le percezioni rilevate sono positive.

Tuttavia diverse iniziative hanno mostrato una conoscenza inadeguata dei contesti (anche delle differenze sociali ed economiche all'interno degli stessi paesi) e uno scarto tra ambizioni e risorse effettive, e hanno quindi dovuto essere rimodulate per rispondere ai bisogni e alle politiche dei partner locali.

Le iniziative hanno contribuito specificamente all'institution e capacity building dei partner attraverso attività di

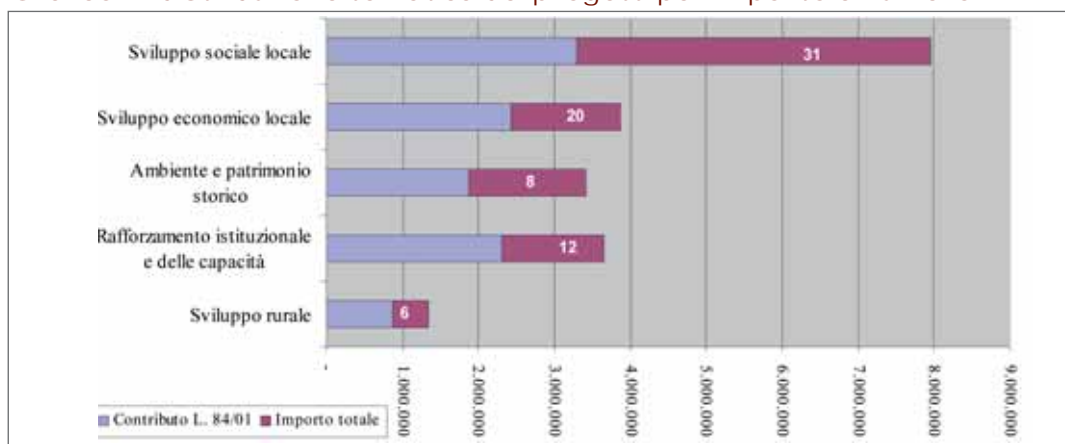
informazione, formazione e assistenza tecnica, con casi di buone pratiche (si possono citare ad esempio le iniziative di sostegno alla certificazione della qualità del servizio sanitario in Albania; alla creazione di una rete di sorveglianza sulla febbre catarrale degli ovini nei paesi dell'area; all'avvio di piccole e medie imprese innovative a Zenica, in Bosnia Erzegovina, così come di imprese sociali in diversi territori dell'area; allo sviluppo rurale in Istria (Croazia); eventi culturali di grande richiamo in Serbia e Montenegro; e altri). I partner locali hanno una percezione in media positiva del rafforzamento delle loro capacità e della partecipazione (si vedano i grafici sulle percezioni).

Nonostante ciò, i partner locali lamentano una certa insufficiente concretezza e una poca visibilità delle iniziative, che non si materializzano in investimenti (salvo alcuni casi di acquisto di attrezzature). Si registra quindi un flebile collegamento tra sostegno alle capacità e mobilitazione di risorse adeguate per il loro effettivo dispiegamento.

Alcune iniziative hanno inoltre cercato di rafforzare il ruolo delle autorità locali balcaniche nei confronti dello stato centrale (ad esempio, relativamente alle competenze sul tema del welfare mix in Serbia), ma i partner locali hanno manifestato un certo grado di insoddisfazione nei risultati (che comunque non è in genere imputabile alle iniziative sostenute ma, più in generale, al difficile rapporto politico delle autorità locali balcaniche con i governi centrali, come evidenzia il grafico sulle percezioni dei partner balcanici).

Dall'analisi svolta emerge la ricchezza della varietà delle iniziative per lo sviluppo locale (ancorché ambiziose e da sostenere con maggiori risorse), che mostra opportunità di confronto e critica alle politiche di cooperazione sostenute dalle istituzioni finanziarie internazionali, ad esempio sui temi del welfare e delle privatizzazioni dei servizi sociali. In particolare, si evidenziano alcuni temi forti (si veda il grafico 7, relativo alla distribuzione tematica) che la cooperazione decentrata ha saputo condividere con i partner locali, modificando approcci culturali ereditati dal passato e aprendo nuovi percorsi di sviluppo locale, quali le nuove forme di inclusione sociale ed economica per le categorie svantaggiate, le iniziative di welfare mix, gli strumenti per la competitività delle Pmi e per la programmazione territoriale con metodologie partecipative.

Grafico 7: distribuzione tematica dei progetti per importo e numero



Nonostante la varietà registrata, gli indirizzi della legge 84/01, e una certa retorica nella redazione dei Programmi Operativi Integrati (Poi) e nei titoli dei progetti, alcune iniziative hanno mostrato una attenzione carente ai temi trasversali (diritti dei minori, questioni di genere, ambiente) e in particolare ai problemi del dialogo inter-etnico (si veda il grafico sulle percezioni dei partner balcanici).

I progetti realizzati nel quadro dei partenariati tra territori presentano numerose possibilità di follow up: praticamente quasi ogni iniziativa ha infatti creato rapporti e capacità che aprono prospettive di approfondimento e di maggiore concretizzazione (si può fare riferimento a diverse iniziative che hanno aumentato la capacità di progettazione dei partner locali per accedere ai fondi dell'Unione europea), così come la capacità di diffondere e replicare i risultati (ad esempio si può citare la buona pratica sugli strumenti di pianificazione in Scutari che

potrebbe essere replicata in altre municipalità albanesi); d'altra parte alcuni interventi, soprattutto nell'area sociale e di sostegno istituzionale, avrebbero bisogno di ulteriori azioni per ricercare forme di sostenibilità finanziaria.

Diverse possibilità di follow up vengono infatti penalizzate dalla mancanza di sufficiente autonomia finanziaria da parte degli attori locali balcanici, conseguenza dello scarso decentramento effettivo, e da una insufficiente programmazione di accesso a fonti finanziarie della cooperazione.

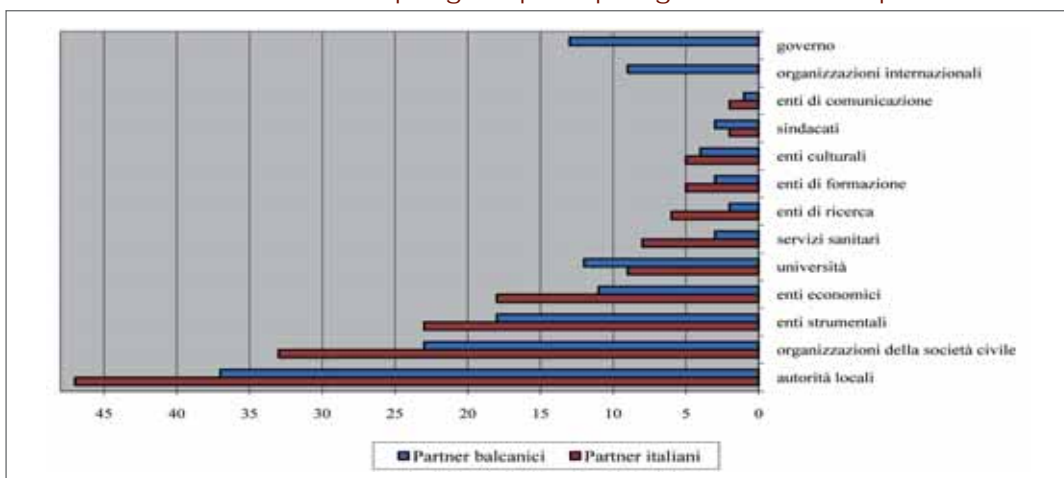
2.2 - I partenariati territoriali

I partenariati territoriali risultano rafforzati e in alcuni casi creati grazie alle iniziative sostenute: sono stati sottoscritti nuovi accordi di cooperazione e riaffermati impegni politico-istituzionali (si possono citare ad esempio gli accordi della Regione Friuli Venezia Giulia e della Regione Umbria con la Provincia della Vojvodina in Serbia così come il rapporto politico della Regione Veneto con la Serbia); i partner locali si sono dichiarati soddisfatti dei processi di dialogo e concertazione così come degli scambi attivati (si vedano i grafici delle percezioni dei partner balcanici).

Tuttavia, secondo diversi partner locali, alcune iniziative realizzate nel quadro dei partenariati appaiono auto-referenziali e con una scarsa reciprocità di azioni. Esse cioè risultano centrate sull'offerta italiana e poco attente alle potenzialità, alle richieste e agli interessi dei partner locali, che devono essere messi nelle condizioni di indicare e realizzare attività.

I partenariati, con le iniziative sostenute, hanno mobilitato oltre 80 autorità locali, oltre 50 organismi della società civile, oltre 35 enti strumentali, 25 enti economici, e una cinquantina di entità diverse (si veda il grafico 8 sulla distribuzione dei progetti per tipologia dei partner); alcuni di questi enti hanno saputo condividere con i partner locali eccellenze ed innovazioni di particolare qualità (sui servizi sanitari e di zoo-profilassi, sulla programmazione territoriale, sullo sviluppo della Pmi) così come nuove forme di partenariato pubblico-privato, ad esempio sul tema dei servizi sociali.

Grafico 8: distribuzione dei progetti per tipologia e numero di partner



Diversi partner locali hanno indicato il problema del rapporto tra autorità locali e società civile: in alcuni casi le organizzazioni non governative (Ong) assumono funzioni sostitutive delle competenze delle autorità locali; in altri le Ong non rappresentano la società civile locale e risultano cooptate dalla cooperazione internazionale; in altri ancora la società civile appare debole e passiva. Comunque diverse Ong appaiono coscienti di queste problematiche e chiedono un confronto più approfondito con la cooperazione decentrata per definire meglio i rispettivi ruoli. Da parte di alcuni attori della decentrata si sottolinea anche la difficoltà di coinvolgere attivamente le piccole imprese italiane nei rapporti con quelle balcaniche.

Grazie ai partenariati i progetti hanno potuto contare su diversi cofinanziamenti, pari a oltre un terzo dell'importo totale delle iniziative (si vedano i grafici 2 e 3 sul contributo dell'art. 7 rispetto all'importo totale dei progetti)

Le iniziative sostenute nel quadro dei partenariati hanno rafforzato i rapporti grazie agli scambi attivati e ad alcuni 'ritorni' economici, sociali e politici: il contributo all'inclusione sociale ed economica riduce le occasioni di conflitto e rafforza i diritti delle categorie più deboli e l'appartenenza al modello sociale europeo; il sostegno alle Pmi locali e la creazione di occasioni di incontro con le Pmi italiane hanno ampliato le opportunità commerciali e di investimento e alcuni progetti poi hanno portato a risultati economici concreti; a livello politico alcune autorità locali adriatiche hanno rafforzato il loro interesse a partecipare all'Euroregione, mentre alcune iniziative hanno contribuito a ridurre il senso di isolamento dei partner serbi rispetto al processo di europeizzazione.

Le iniziative sono state realizzate nella maggior parte dei casi in partenariati territoriali che mostrano continuità e visibilità. Vi sono però alcune, minori, iniziative che non appaiono sostenute da partenariati stabili e rischiano quindi di avere generato aspettative nei partner locali a cui non si possono dare delle risposte.

L'analisi delle iniziative e dei partenariati conferma da un lato il valore aggiunto della cooperazione decentrata fondato su un approccio che appoggia processi in atto e che in alcuni casi si fonda su una buona capacità di programmazione strategica; e dall'altro rimarca alcune debolezze: instabilità, incertezze e capacità eterogenee di alcune amministrazioni regionali e di enti locali, che si traducono in partenariati deboli. Per cui le iniziative anche di successo realizzate non danno luogo a processi di medio-lungo periodo.

2.3 - Il coordinamento, la coerenza e la complementarietà (3C)

L'analisi conferma la coerenza interna dell'impianto complessivo dei Poi e dei progetti rispetto agli obiettivi e alla logica dell'art. 7 (si veda il diagramma degli obiettivi).

Numerosi progetti mostrano coerenza e complementarietà con i diversi strumenti nazionali e della Commissione europea.

Il riferimento principale della cooperazione decentrata è il quadro europeo, in particolare i programmi Interreg e Twinning e in prospettiva Ipa (Instrument for Pre-Accession Assistance) e soprattutto la sua cooperazione transfrontaliera.

I partner balcanici giudicano positivamente (si veda il grafico delle percezioni) il contributo che le iniziative hanno dato al loro processo di europeizzazione.

Si rileva però uno scarso coordinamento tra i diversi strumenti della cooperazione così come casi di occasionalità della complementarietà con altre cooperazioni europee in loco. Risultano di conseguenza possibili sovrapposizioni tra strumenti e all'interno della stessa legge 84/01. I partner locali, in particolare nel caso della Serbia, segnalano un certo grado di insoddisfazione rispetto alle 3C.

2.4 - Il sistema Italia

La cooperazione decentrata ha costituito alcune forme di coordinamento in loco (ad esempio a Mostar e Scutari), che recentemente anche le Unità tecniche locali (Utl) della Cooperazione italiana stanno cercando di attivare.

Tuttavia la maggior parte delle percezioni rileva un generale scarso coordinamento tra il livello centrale, tra Ministeri, e con il livello decentrato, tra le Regioni e Province autonome, e in alcuni casi all'interno delle stesse amministrazioni regionali tra cooperazione decentrata, cooperazione territoriale e internazionalizzazione economica. Sia gli attori della decentrata che i partner locali registrano la mancata opportunità, prevista nell'impianto della legge 84, di una visione d'insieme e di una regia complessiva condivisa.

Alcune iniziative hanno creato infrastrutture immateriali (rete di rapporti) e materiali (strutture e attrezzature di e-learning a distanza) e dispositivi di informazione, comunicazione e progettazione (banca dati sulla cooperazione tra territori nei Balcani, comunità di pratica per l'Euroregione adriatica) per il sistema Italia.

Queste infrastrutture però, in quanto bene collettivo, abbisognano di risorse finanziarie per garantire la loro sostenibilità e il loro sfruttamento a favore del sistema Italia. Ma le risorse non sono state impegnate. Emerge inoltre anche in questo caso la mancanza di coordinamento e di una regia condivisa: in questi anni

sono state realizzate diverse banche dati da diversi enti su incarico dei Ministeri. L'unica comunque attiva in modo continuativo e open source (grazie all'impegno della Provincia autonoma di Trento) è quella sostenuta con l'art. 7 con il sito Balcani cooperazione.

La maggioranza degli attori della decentrata rileva una riflessione carente sui contenuti e sulle possibili interazioni tra le iniziative: è mancata una promozione e una comunicazione a livello centrale e delle amministrazioni regionali, così come tra gli stessi attori della decentrata.

2.5 - Le procedure

La maggior parte delle percezioni dei partner italiani indicano i Programmi Operativi Integrati come un esercizio innovativo importante per la cooperazione decentrata, per il passaggio da un approccio per progetti ad uno di carattere programmatico.

Ma l'esercizio dei Poi, al di là delle diverse elaborazioni più o meno approfondite e strategiche, è risultato essere un 'esercizio a metà': il mancato rifinanziamento dell'art. 7 della legge 84 non ha portato ad una verifica e ri-programmazione delle iniziative, garantendo la loro necessaria evoluzione, che comunque è stata fatta propria da alcune Regioni e Province autonome nelle proprie programmazioni.

Il meccanismo di gestione dell'art. 7 è stato giudicato complessivamente in modo positivo, soprattutto rispetto ad altri strumenti di cooperazione sia europei che nazionali, per la responsabilità riconosciuta alle Regioni, per la flessibilità e le procedure di spesa (si vedano i grafici sulle percezioni delle procedure).

Alcune funzioni, in particolare di supporto alla cooperazione decentrata e di coordinamento, e alcuni criteri di selezione delle iniziative, non sono però stati applicati o non sono risultati trasparenti o di interpretazione condivisa.

Infine, secondo diversi attori della decentrata il periodo tra la presentazione e l'avvio dei progetti è risultato troppo lungo rispetto ai cambiamenti dei contesti, mentre la durata dei progetti stabilita con l'art. 7 (due anni) appare troppo breve soprattutto per le iniziative che coinvolgono diversi partner.

2.6 - Opportunità

È evidente come un maggiore contributo delle iniziative sostenute con l'art. 7 della legge 84/01 all'integrazione europea dei Balcani dipenda da un'azione di cooperazione dell'Italia - coerente, coordinata e complementare - con lo strumento europeo Ipa, che miri a valorizzare i punti di forza indicati e a ridurre l'impatto dei punti di debolezza. Ciò potrebbe avvenire mediante:

- ▶ il rifinanziamento e l'ottimizzazione dell'art. 7 della legge 84/01;
- ▶ oppure mediante un programma della Direzione generale per la cooperazione allo sviluppo del Ministero degli affari esteri che raccolga gli insegnamenti appresi dall'esperienza della 84;
- ▶ lo sviluppo delle interazioni con la cooperazione transfrontaliera in Ipa e con altri programmi di cooperazione allo sviluppo locale.

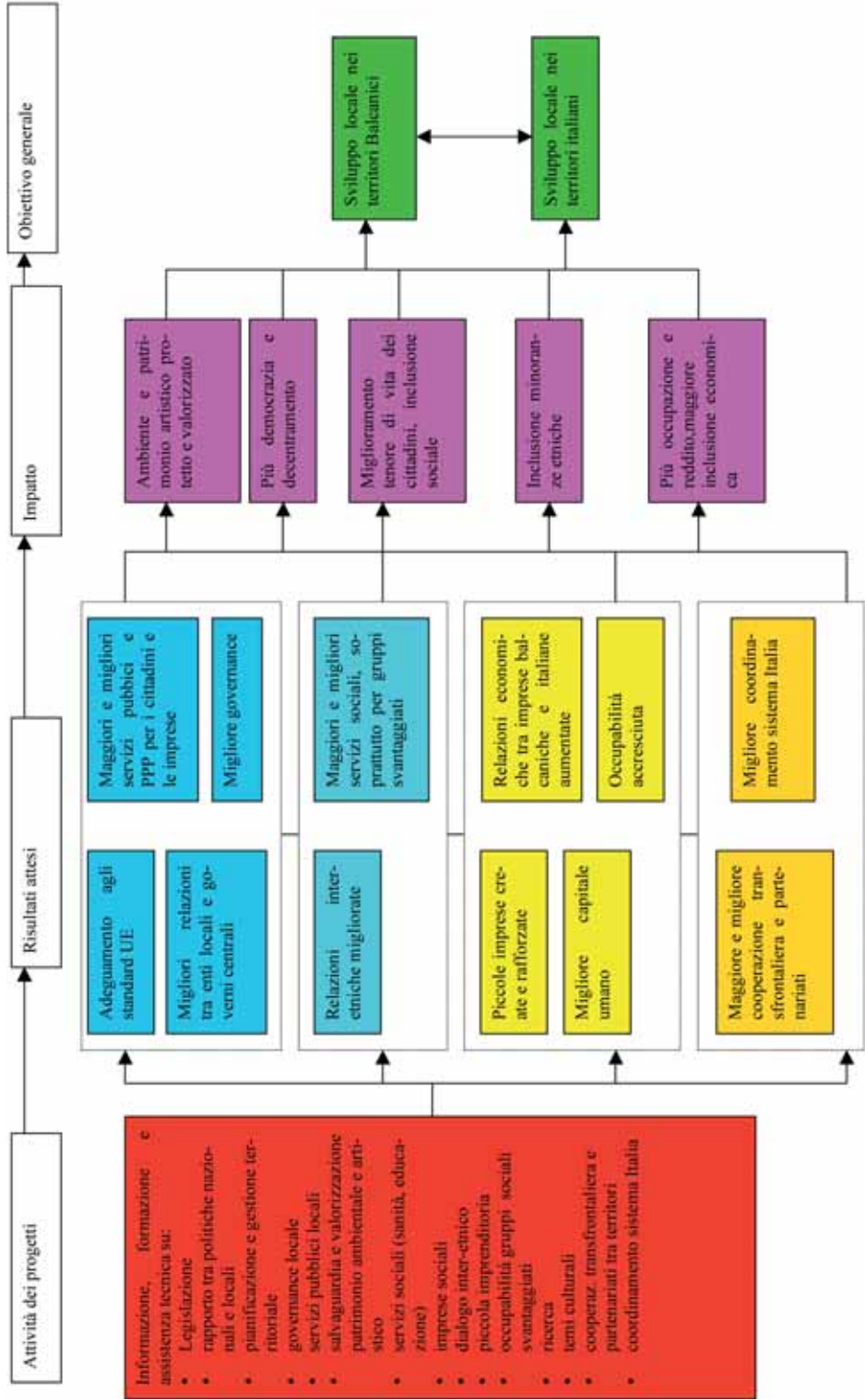
In termini contestuali, il contributo positivo della cooperazione decentrata dipenderà dai processi di maggiore integrazione dell'area balcanica con l'Ue e con l'adozione di una risoluzione condivisa dello status del Kosovo.

2.7 - Minacce

I principali vincoli esterni al contributo delle iniziative dalla cooperazione decentrata dipenderanno:

- ▶ dalla continua debolezza o dallo stallo dei processi di decentramento nei paesi balcanici;
- ▶ dalle tensioni intra-istituzionali e con le organizzazioni della società civile, e dalla stessa debolezza e frammentazione di quest'ultima;
- ▶ da un quadro della cooperazione italiana nazionale (e in alcuni casi regionale) incerto e con una scarsa visione strategica di medio-lungo periodo, che non capitalizza le lezioni apprese e non investe in valutazioni e processi di apprendimento.

Diagramma degli obiettivi



Grafici sul grado di soddisfazione degli attori della decentrata sulle diverse fasi procedurali: giudizio di 44 rispondenti su una scala da 1 (poco) a 4 (molto), e non risponde

Grafico 9

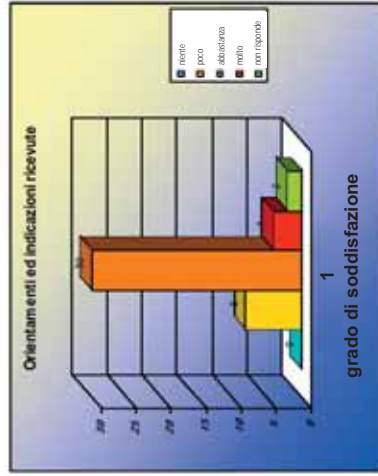


Grafico 11

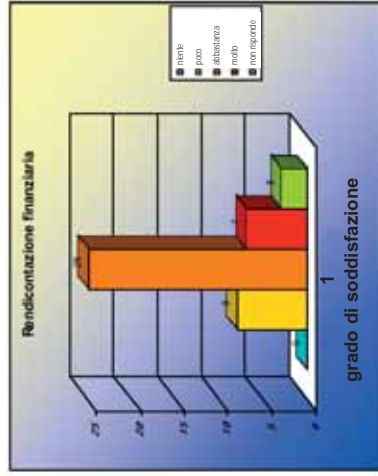


Grafico 13

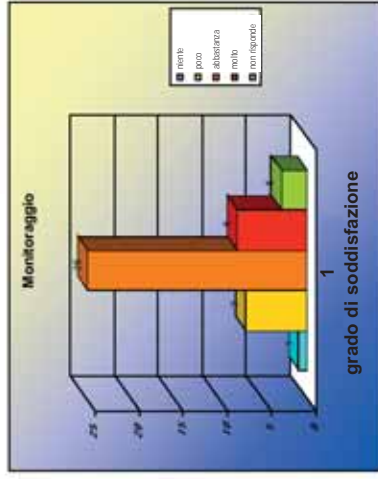


Grafico 10

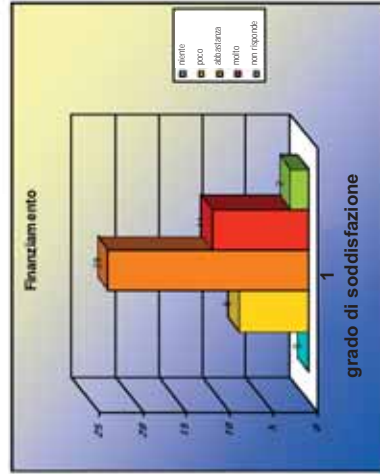


Grafico 12

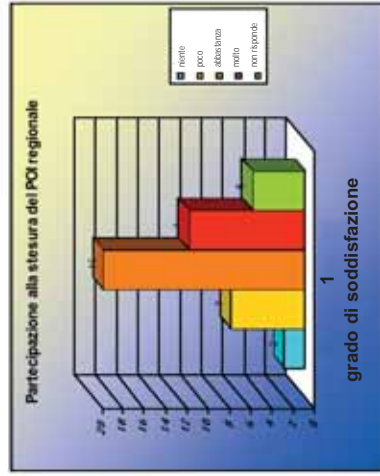
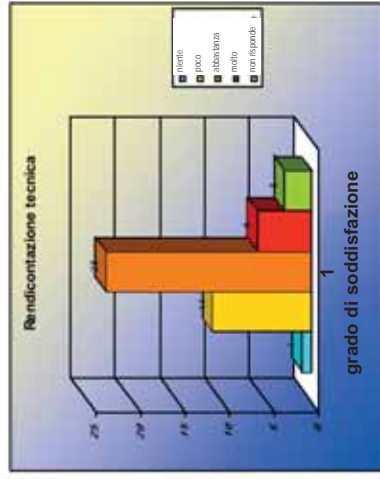


Grafico 14



Analisi SWOT

PUNTI DI FORZA	PUNTI DI DEBOLEZZA
Per lo sviluppo locale nei Balcani	
<p>❑ Il contributo allo sviluppo locale nei Balcani è stato giudicato positivamente; i risultati ottenuti dalle iniziative sono stati giudicati efficaci.</p>	<p>❑ Si registrano iniziative che mostrano una incerta sostenibilità dei risultati, derivante soprattutto da una scarsa appropriazione delle azioni da parte delle istituzioni locali.</p>
<p>❑ Gli obiettivi delle iniziative sono risultati pertinenti ai bisogni del contesto.</p>	<p>❑ Diverse iniziative hanno mostrato però una conoscenza inadeguata dei contesti e uno scarto tra ambizioni e risorse effettive.</p>
<p>❑ Le iniziative hanno contribuito specificamente all'istituzione e capacity building dei partner, con casi di buone pratiche. I partner locali hanno una percezione positiva del rafforzamento delle loro capacità e di partecipazione.</p>	<p>❑ D'altra parte partner locali segnalano una certa insufficiente concretezza e una poca visibilità delle iniziative, che non si materializzano in investimenti. I partner locali hanno manifestato un certo grado di insoddisfazione nei risultati delle azioni di rafforzamento del loro ruolo nei confronti dello stato centrale.</p>
<p>❑ Emerge la ricchezza della varietà delle iniziative per lo sviluppo locale, e in particolare emergono alcuni temi forti, quali le nuove forme di inclusione sociale ed economica per le categorie svantaggiate, gli strumenti per la competitività delle Pmi e per la programmazione territoriale con metodologie partecipative.</p>	<p>❑ Nonostante la varietà registrata, le iniziative hanno mostrato una attenzione carente ai temi trasversali (diritti dei minori, questioni di genere, ambiente) e in particolare ai problemi del dialogo inter-etnico.</p>
<p>❑ I progetti realizzati nel quadro dei partenariati tra territori presentano numerose possibilità di follow up, così come la capacità di diffondere e replicare i risultati.</p>	<p>❑ Diverse possibilità di follow up vengono però penalizzate dalla mancanza di sufficiente autonomia finanziaria da parte degli attori locali balcanici, conseguenza dello scarso decentramento effettivo.</p>
Per i partenariati territoriali	
<p>❑ I partenariati territoriali risultano rafforzati e in alcuni casi creati grazie alle iniziative sostenute: i partner locali si sono dichiarati soddisfatti dei processi di dialogo e concertazione così come degli scambi attivati.</p>	<p>❑ Secondo diversi partner locali, alcune iniziative realizzate nel quadro dei partenariati appaiono auto-referenziali e con una scarsa reciprocità di azioni.</p>
<p>❑ I partenariati con le iniziative sostenute hanno mobilitato numerosi attori; alcuni di questi hanno saputo condividere con i partner locali eccellenze ed innovazioni di particolare qualità, così come nuove forme di partenariato pubblico-privato.</p>	<p>❑ Diversi partner locali hanno indicato il problema del rapporto tra autorità locali e società civile.</p> <p>❑ Da parte di alcuni attori della decentrata si sottolinea la difficoltà di coinvolgere attivamente le piccole imprese.</p>
<p>❑ Grazie ai partenariati i progetti hanno potuto contare su diversi cofinanziamenti.</p>	<p>❑ Ma alcune iniziative non appaiono sostenute da partenariati stabili e rischiano quindi di avere generato aspettative nei partner locali a cui non si possono dare delle risposte.</p>
<p>❑ Le iniziative sostenute nel quadro dei partenariati hanno rafforzato i rapporti grazie agli scambi attivati e ad alcuni "ritorni" economici, sociali e politici.</p>	<p>❑ L'analisi rimarca peraltro alcune debolezze della cooperazione decentrata: instabilità, incertezze e capacità eterogenee delle amministrazioni regionali e degli enti locali, che si traducono in partenariati deboli.</p>
<p>❑ Le iniziative sono state realizzate nella maggior parte dei casi in partenariati territoriali che mostrano continuità e visibilità.</p>	
<p>❑ L'analisi delle iniziative e dei partenariati conferma il valore aggiunto della cooperazione decentrata fondato su un approccio che appoggia processi in atto e che in alcuni casi si fonda su una buona capacità di programmazione strategica.</p>	

Analisi SWOT (segue)

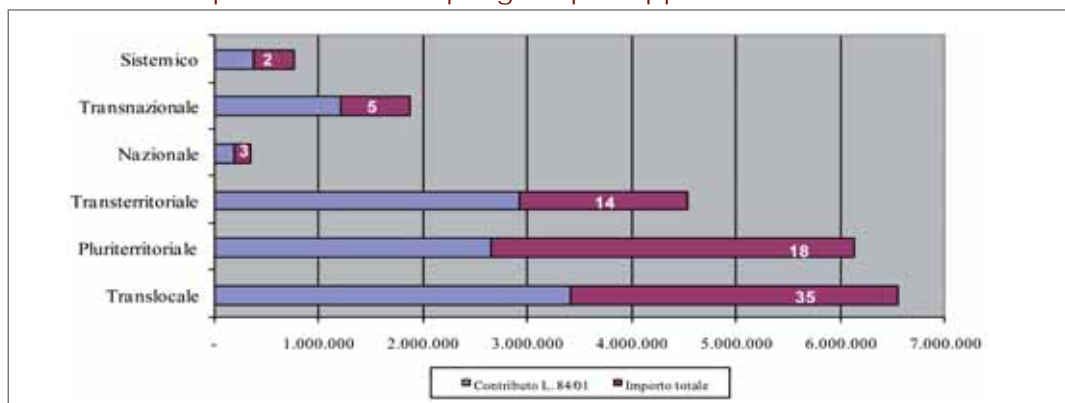
PUNTI DI FORZA	PUNTI DI DEBOLEZZA
In termini di coordinamento, coerenza e complementarità (3C)	
<p>❑ L'analisi conferma la coerenza interna dell'impianto complessivo dei Poi e dei progetti rispetto agli obiettivi e alla logica dell'art. 7.</p>	<p>❑ Si rileva però uno scarso coordinamento tra gli strumenti di cooperazione così come casi di occasionalità della complementarità con altre cooperazioni europee in loco. Risultano di conseguenza possibili sovrapposizioni tra strumenti e all'interno della stessa legge 84/01.</p>
<p>❑ Numerosi progetti mostrano coerenza e complementarità con i diversi strumenti nazionali e della Commissione europea.</p>	
<p>❑ Il riferimento principale della cooperazione decentrata è il quadro europeo, in particolare i programmi Interreg e Twinning, e in prospettiva Ipa e soprattutto la sua cooperazione transfrontaliera.</p>	
<p>❑ I partner balcanici giudicano positivamente il contributo che le iniziative hanno dato al loro processo di europeizzazione.</p>	
In termini di sistema Italia	
<p>❑ La cooperazione decentrata ha costituito alcune forme di coordinamento in loco (ad esempio a Mostar, Scutari, ...), che recentemente anche le UTL della Cooperazione italiana stanno cercando di attivare.</p>	<p>❑ La maggior parte delle percezioni, però, rileva un generale scarso coordinamento tra il livello centrale, tra Ministeri, e con il livello decentrato, tra le Regioni e Province autonome, e all'interno delle stesse amministrazioni regionali tra cooperazione decentrata, cooperazione territoriale e internazionalizzazione economica.</p>
<p>❑ Alcune iniziative hanno creato infrastrutture immateriali (reti di rapporti) e materiali (strutture e attrezzature di e-learning a distanza) e dispositivi di informazione, comunicazione e progettazione (banca dati sulla cooperazione tra territori nei Balcani, comunità di pratica per l'Euroregione adriatica) per il sistema Italia.</p>	<p>❑ Queste infrastrutture, in quanto bene collettivo, necessitano però di risorse finanziarie per garantire la loro sostenibilità e il loro sfruttamento a favore del sistema Italia. Queste risorse non sono state impegnate. Emergono inoltre anche in questo caso la mancanza di coordinamento e di una regia condivisa.</p>
	<p>❑ La maggioranza degli attori della decentrata rileva una riflessione carente sui contenuti e sulle possibili interazioni tra le iniziative: è mancata una promozione e una comunicazione a livello centrale e delle amministrazioni regionali, così come tra gli stessi attori della decentrata.</p>
Rispetto alle procedure	
<p>❑ La maggior parte delle percezioni indicano i Programmi Operativi Integrati (Poi) come un esercizio innovativo importante per la cooperazione decentrata, per il passaggio da un approccio per progetti ad uno di carattere programmatico.</p>	<p>❑ E però l'esercizio dei Poi, è risultato essere un "esercizio a metà": il mancato rifinanziamento dell'art. 7 della legge 84 non ha portato ad una verifica e ri-programmazione delle iniziative, garantendo la necessaria evoluzione, che comunque è stata fatta propria da alcune Regioni e Province autonome nelle proprie programmazioni.</p>
<p>❑ Il meccanismo di gestione dell'art. 7 è stato giudicato complessivamente in modo positivo, soprattutto rispetto ad altri strumenti di cooperazione sia europei che nazionali, per la responsabilità riconosciuta alle Regioni, per la flessibilità e le procedure di spesa.</p>	<p>❑ Alcune funzioni, in particolare di supporto alla cooperazione decentrata e di coordinamento, e alcuni criteri di selezione delle iniziative, non sono stati applicati o non sono risultati trasparenti o di interpretazione condivisa.</p>
	<p>❑ Secondo diversi attori della decentrata il periodo tra la presentazione e l'avvio dei progetti è risultato troppo lungo rispetto ai cambiamenti dei contesti, mentre la durata dei progetti stabilita con l'art. 7 (due anni) appare troppo breve soprattutto per le iniziative che coinvolgono diversi partner.</p>

3

I risultati principali dei progetti di carattere nazionale, transnazionale e sistemico

Tra i 77 progetti realizzati con il sostegno dell'articolo 7 della legge 84/1, 10 si caratterizzano per un approccio che non si è focalizzato sulla creazione di relazioni tra territori ma con autorità di livello nazionale o a livello di sistema. Questo gruppo di progetti è stato a sua volta suddiviso in progetti di carattere nazionale (realizzati con partner di livello centrale in uno dei paesi balcanici interessati dalla legge 84/01), progetti di carattere transnazionale (con partner di livello centrale in più paesi balcanici) e progetti di carattere sistemico (volti alla creazione di reti multi-livello).

Grafico 15: importo e numero progetti per approccio



L'indagine sui progetti nazionali, transnazionali e sistemici è stata condotta grazie ad una serie di strumenti valutativi somministrati ad attori italiani divisi in Regioni e soggetti attuatori o partner.

L'importo complessivo dei progetti di questo tipo è stato di 2.994.900 euro, con un co-finanziamento da parte della legge 84/01 di 1.790.000 euro. Sei Programmi Operativi Integrati delle Regioni hanno incluso interventi di tipo nazionale, transnazionale o sistemico, in particolare le Regioni Veneto e Puglia hanno prediletto questa tipologia di progetti (4 su 6 totali):

- ▶ **CAMPANIA e BASILICATA:** Sviluppo dell'associazionismo e della cooperazione agricola (nazionale)
- ▶ **EMILIA ROMAGNA:** Assistenza tecnica e formazione sulla gestione di politiche di welfare (nazionale)
- ▶ **Lazio:** Formazione per funzionari pubblici dello sviluppo economico sociale (transnazionale)
- ▶ **MARCHE:** Agenzia Sanitaria Nazionale in Albania (nazionale), Azioni di sostegno e sviluppo delle reti partenariali transfrontaliere attive nell'area adriatica (sistemico)
- ▶ **TRENTO:** Creazione del portale della cooperazione decentrata italiana nei balcani (sistemico)
- ▶ **VENETO e PUGLIA:** Growing together (transnazionale), Increasing professional quality for SMEs - I.P.Q. (transnazionale), Voice to Citizenship through Independent Media (transnazionale), LEMIS - Creazione di un sistema di rete che incentivi il lavoro e l'occupazione manageriale attraverso i sistemi informatici (transnazionale)

Le Regioni italiane, proprio per la peculiarità di questi progetti, hanno avuto un ruolo da protagoniste che è andato ben oltre il co-finanziamento. Hanno partecipato attivamente ad alcune delle attività previste e dia-

logato con i governi dei paesi balcanici, assicurando una cornice istituzionale ai progetti. Le relazioni tra Regioni italiane e Ministeri dei paesi balcanici hanno avuto andamenti differenti ma anche alcune caratteristiche comuni. L'instabilità politica dei Balcani, la diffusa pratica dello *spoils system* e l'insufficiente conoscenza delle articolazioni amministrative, hanno comportato per le Regioni italiane cambiamenti frequenti di interlocutori a livello delle istituzioni centrali dei paesi partner, e un conseguente lavoro costante di ricostruzione della fiducia. Alla fine dei progetti della legge 84/01, il processo relazionale tra amministrazioni regionali italiane e governative balcaniche, che ha cercato di fondarsi il più possibile sulla competenza e sulla concretezza di obiettivi, ha prodotto risultati buoni o addirittura notevoli, come l'istituzione di un tavolo di lavoro tra Veneto e Serbia, una sede di dialogo permanente su temi politici ed economici.

I sette progetti transnazionali e sistemici hanno avuto un approccio a rete, mentre i tre nazionali hanno instaurato relazioni con un solo ente di livello centrale di un paese balcanico e possono quindi considerarsi di tipo bilaterale. La predilezione per l'approccio a rete nasce dal fatto che in tal modo si favoriscono la circolazione di idee, lo scambio di nuove pratiche e la nascita di un capitale sociale diffuso che può essere sfruttato anche per i progetti europei. L'approccio a rete contribuisce inoltre a superare le barriere ancora esistenti tra gli stati della regione, e a diffondere un senso di appartenenza all'Europa che aiuta a rompere l'isolamento dei paesi dei Balcani. Per poter funzionare, le reti richiedono un coinvolgimento attivo di ciascun nodo e una responsabilità diffusa per il raggiungimento di obiettivi comuni. Le reti nate attraverso i progetti della legge 84/01 sono state alimentate da obiettivi realistici e concreti e hanno curato la costruzione di rapporti di fiducia anche a livello bilaterale. La sopravvivenza di questi network è legata alla capacità di individuare nuovi obiettivi comuni e nuove fonti di finanziamento, che nella maggior parte dei casi sembrano essere state già trovate.

L'approccio bilaterale ha invece il vantaggio di un'attinenza maggiore alle necessità e agli obiettivi dei partner coinvolti, come nel caso di successo²⁶ del progetto della Regione Marche in Albania. Nell'approccio bilaterale, tuttavia, il ruolo delle singole persone è ancor più essenziale ed è richiesto uno sforzo maggiore per istituzionalizzare le iniziative e renderle sostenibili.

Dall'indagine è emerso uno scarso coordinamento e livello di comunicazione tra attori italiani, sia in Italia sia in loco. L'assenza di coordinamento ha portato al sistema Italia risultati non proporzionali alle risorse investite. Le rappresentanze delle istituzioni centrali italiane in loco, che pure hanno dato sostegno a diverse delegazioni italiane nei Balcani, non sono riuscite a creare connessioni tra i progetti. Il sistema Italia, ossia una qualche forma istituzionalizzata di principi comuni e di scambio di informazioni, tarda dunque a realizzarsi. Uno dei progetti presi in esame, "Balcani Cooperazione" della Provincia autonoma di Trento, che è stato realizzato proprio per rafforzare il sistema della cooperazione decentrata italiana, si è scontrato con ostacoli e ambiguità che rallentano la costruzione di un sistema che, nondimeno, è indicato a gran voce come obiettivo comune.

I temi sviluppati dai progetti sono stati pertinenti rispetto alle strategie di sviluppo locale, e in alcuni casi ne hanno fatto parte, come il progetto delle Marche sull'Agenzia sanitaria in Albania o quello sulle politiche di welfare dell'Emilia Romagna in Serbia. Il contributo offerto dai progetti nazionali, transnazionali e sistemici allo sviluppo socio-economico dei paesi balcanici può essere quindi giudicato positivamente. Questi progetti, attraverso una notevole mobilitazione di competenze ed eccellenze, hanno insistito, alcuni più direttamente, altri in modo trasversale, anche sugli aspetti di progettazione e sull'applicazione di standard europei e internazionali, che in questo momento di progressivo avvicinamento dei Balcani alle istituzioni europee sono considerati di estrema importanza.

A seguito dei progetti, le relazioni tra territori italiani e balcanici sono uscite rafforzate. La partecipazione degli attori balcanici a questo gruppo di progetti della legge 84/01 è stata generalmente attiva e talvolta propositiva, grazie anche ai metodi utilizzati. Le numerose proposte progettuali su fondi comunitari presentate da alcuni dei partenariati creati attraverso la legge 84/01, così come l'aumento delle relazioni di tipo economico, dimostrano la persistenza di relazioni proficue e un buon livello di coerenza e complementarità con le politiche e i programmi europei. Il rifinanziamento della legge 84/01 appare particolarmente importante per rafforzare - e soprattutto portare maggiormente a sistema - il capitale sociale ed istituzionale creato in questi anni.

²⁶ Si veda il Rapporto sui progetti nazionali, transnazionali e sistemici nel Cd-Rom allegato alla pubblicazione.

4

I risultati a livello territoriale e il caso Romania

La cooperazione decentrata si dispiega soprattutto attraverso la relazione tra territori. Numerosi progetti finanziati con l'art. 7 della legge 84/01 devono inquadrarsi nell'ambito di partenariati tra territori nati negli anni '90 del secolo scorso in seguito alla fine dei regimi comunisti e alla guerra nella ex Jugoslavia. Risulta evidente infatti l'importanza di alcuni rapporti specifici per la densità formale e informale di relazioni. Si possono ricordare come esempio i rapporti tra la provincia serba della Vojvodina, il Friuli Venezia Giulia e l'Umbria, tra il Cantone di Zenica-Doboj nella Bosnia Erzegovina e il Piemonte, tra la regione di Scutari in Albania e le Marche, l'Emilia Romagna e la Toscana, tra le regioni di Timișoara e Arad in Romania e il Veneto, tra l'Istria in Croazia, la Toscana, le Marche e il Friuli Venezia Giulia, e così via.

Dall'analisi dei Poi e dei progetti (sono state 67 le iniziative che hanno avuto uno o più territori come partner di cooperazione, si veda il grafico n. 15) emergono numerosi rapporti tra territori e alcune chiare concentrazioni geografiche (si veda a questo proposito il grafico n. 1), che hanno consentito la selezione degli studi di caso di seguito riassunti²⁷. L'analisi sui risultati a livello territoriale ha intrecciato le informazioni raccolte attraverso la realizzazione degli studi di caso con quelle dell'indagine generale svolta con tutti gli attori della decentrata coinvolti nella realizzazione dei progetti²⁸. In questo modo è possibile dare conto della ricchezza della diversità dei contenuti rilevati a seconda delle differenti specificità territoriali, al di là quindi della generalizzazione delle conclusioni principali.

4.1 - I risultati principali in Albania

Da oltre venti anni, dopo la caduta del regime di Enver Hoxa, l'Italia è molto attiva in Albania a diversi livelli e in molti settori. Negli stessi anni sono emigrati in Italia centinaia di migliaia di albanesi che si sono aggiunti alla storica presenza di molte comunità arbreshe insediatesi fin dal 1300 nel centro e sud Italia. Oggi vivono nel nostro paese circa 500.000 italo-albanesi e quasi altrettanti immigrati recenti (regolari e irregolari) fra i quali oltre 12.000 studenti universitari. Insieme costituiscono la comunità "straniera" più numerosa e importante nell'Italia contemporanea con un ruolo sottovalutato sia nel nostro paese che nelle relazioni internazionali fra i due paesi.

In questi stessi anni in Albania la solidarietà e la cooperazione italiana, nelle loro forme e caratteristiche variegata nazionale, regionale e locale, hanno impegnato moltissime energie umane, professionali ed economiche, influenzando positivamente sulla rinascita del paese. Preoccupano però forti e gravi contraddizioni ed alcuni rischi insiti in tale "miglioramento": la perdita progressiva delle identità - represses per decenni e oggi sempre più omogeneizzate - che rischia di favorire uno sviluppo moderno 'senz'anima' e quindi fragile; la debolezza della "società civile", ancora poco attiva, organizzata, influente, autonoma da centri di potere economico, partitico, religioso; il peso ancora molto forte dell'informalità socioeconomica, dell'illegalità e della corruzione conseguenti, che stanno creando un processo accelerato di sviluppo anomalo; le condizioni infrastrutturali di base ancora molto carenti fra le quali il caso più eclatante è quello dell'energia elettrica; il decentramento statale molto parziale, stabilito da una legge del 2000, che trova resistenze politiche, sociali, culturali a sette anni dalla sua approvazione parlamentare.

²⁷ Gli studi di caso sono presentati nei rapporti che si trovano nel Cd-Rom allegato a questa pubblicazione.

²⁸ Si veda la metodologia nel Cd-Rom allegato a questa pubblicazione.

In tale contesto generale, una delle aree di maggiore attenzione da parte italiana è stata la regione di Scutari, soprattutto per la tradizione cattolica di quella parte dell'Albania.

L'analisi, per questo lavoro di valutazione, si è concentrata sull'area di Scutari selezionando in particolare 5 progetti dedicati ad alcuni settori (Istitutional Building, Impresa Sociale e Formazione, Welfare, Pianificazione Territoriale) cofinanziati da tre Regioni italiane (Lombardia, Toscana, Emilia Romagna) e un progetto in un'altra area del Centro-Sud albanese, fra Durazzo e Valona, cofinanziato dalla Regione Marche nel settore del turismo. Sono stati analizzati numerosi documenti relativi al contesto albanese, alla programmazione ed alla progettazione italiana per la cooperazione, e si è svolta una missione di 14 giorni con visite, incontri e 34 interviste ad operatori albanesi e italiani.

I risultati dell'analisi mettono in risalto alcune contraddizioni. Da una parte si evidenzia la positività complessiva delle attività finanziate, nel loro passaggio da origini e finanziamenti precedenti a proseguimenti in atto o in fieri; da un'altra parte risaltano alcuni aspetti di debolezza che coinvolgono gli attori italiani e quelli albanesi nelle loro rispettive responsabilità. Per gli attori italiani si è riscontrato un utilizzo insufficiente e a volte incoerente della conoscenza dei contesti territoriali (pur dopo oltre 15 anni di esperienze) assieme alla tentazione di esportare 'modelli' socio economici e gestionali, aspetti che hanno influenzato la progettazione, la realizzazione e la sostenibilità delle iniziative. Per i partner albanesi (ai diversi livelli istituzionali e sociali) si è rilevata un'insufficiente determinazione e coerenza nella conquista di un maggiore decentramento statale e di una maggiore autonomia locale.

Quasi tutti i progetti si sono basati su attività precedenti, realizzate con finanziamenti di altre leggi nazionali e regionali, continuando o rafforzando il lavoro intrapreso, procedendo con nuovi finanziamenti o comunque prevedendo di continuare sulla base di partenariati territoriali sempre più maturi. La capacità di incidere sulla realtà e sullo sviluppo locale dipenderà da quanto, quando e come i governi locali albanesi (regionali e comunali) riusciranno a completare e rendere 'istituzionale' il lavoro svolto, con il rafforzamento o la nascita di uffici, l'assunzione e la stabilizzazione del personale e la disponibilità di budget annuali congruenti. Buone pratiche, follow up e ritorni sono presenti comunque, sia nell'area di Scutari che in quelle di Durazzo e Valona, con buone potenzialità di consolidamento e sviluppo delle azioni intraprese anche grazie alla legge 84.

Il livello di coordinamento, verticale e orizzontale, di tutto il vasto mondo della cooperazione internazionale e decentrata italiana, è ancora insufficiente, benché in alcune aree la sua presenza sia pluri decennale.

L'esperienza della legge 84 in Albania, pur nei limiti e le contraddizioni esposte, è risultata un'occasione positiva per un'ulteriore maturazione delle capacità di progettazione e concertazione in Italia e in Albania, per una nuova spinta verso il decentramento e il rafforzamento delle capacità di gestione dei governi locali con effetti positivi anche sugli attori presenti nei territori. Tutti i soggetti ascoltati auspicano un rifinanziamento della cooperazione nei Balcani recuperando il meglio della legge 84.

Le raccomandazioni per gli attori italiani impegnati in Albania si possono concentrare in due direzioni.

- A.** Maggiore attenzione all'analisi dei contesti locali ed alle trasformazioni in atto di tutto il paese. L'Albania vive un processo di trasformazione profondo e confuso, con la necessità di iniziative di cooperazione che incidano su tali trasformazioni anche a livello locale con il coinvolgimento di attori pubblici e privati. L'alto grado di informalità della società albanese (con la parzialità dello stato di diritto-dovere tramite le identità civili, i codici fiscali, le tessere sanitarie, i certificati elettorali etc. e un'anagrafe incompleta) provoca l'inadeguatezza strutturale dei governi territoriali che conoscono le loro stesse comunità solo parzialmente e per le quali programmano ogni anno servizi pubblici e iniziative contraddittorie e insufficienti. I progetti dovrebbero avere più presenti tali condizioni sforzandosi di contribuire ad una loro soluzione o miglioramento in collaborazione con il governo nazionale ed i governi regionali e municipali.

L'erogazione ancora parziale e a singhiozzo dell'energia elettrica inficia tuttora l'efficacia ed efficienza di ogni attività pubblica e privata, suggerendo la promozione di investimenti in tecnologie alternative di compensazione locale. L'esplosione dell'attività di edilizia privata, case e alberghi, ha trasformato il territorio, il mercato economico e del lavoro con implicazioni negative in ogni ambito da limitare e controbilanciare. La nuova convenienza internazionale del mercato del lavoro albanese, dopo l'ingresso

nell'Unione europea di alcuni paesi dell'Est, va tenuta in conto nelle iniziative legate all'occupazione. Gli investimenti nello sviluppo del turismo rischiano di non fare i conti con i paesi concorrenti storicamente protagonisti (Grecia, Croazia, Italia), quando forse le prospettive più sicure del turismo albanese potranno essere quelle relative allo stesso turismo nazionale albanese ed al turismo macedone, con relative caratterizzazioni di offerte e di marketing.

- B.** Maggiori investimenti in cultura. L'Albania sembra arricchiarsi, crescere, svilupparsi molto velocemente ma senza una maturazione complessiva della società, della comunità nazionale e locale, bruciando tappe ma anche storia, cultura, originalità. Si creano migliaia di aziende, di partite Iva, di case e hotel, ma non crescono parallelamente i livelli medi di cultura della popolazione, considerando inoltre che il settore culturale in senso lato richiede sempre di più capacità ed attività imprenditoriali con risvolti occupazionali multi livello.

Con l'aiuto internazionale, l'Albania potrebbe investire di più e meglio in 'cultura', intesa come l'insieme di attività per l'alfabetizzazione di base, la conservazione delle tradizioni, l'istruzione superiore e la specializzazione, la comunicazione e gli scambi con altre culture, la vitalità artistica, l'attività di spettacolo: scuole, corsi di aggiornamento, università della terza età, biblio-mediateche, librerie, università, musei, teatri, cinema, centri per giovani, rassegne, con tutto l'indotto tecnico ed artistico necessario e i positivi risvolti occupazionali.

4.2 - I risultati principali in Bosnia Erzegovina

I progetti analizzati nello studio di caso sulla Bosnia Erzegovina sono, nella gran parte, ascrivibili al settore dello sviluppo socio-economico locale (cinque progetti su sei) ed hanno riguardato la promozione della creazione di impresa e la valorizzazione del territorio a fini turistici nel Cantone dell'Erzegovina-Neretva, con progetti rispettivamente della Regione Emilia Romagna e della Regione Marche; il sostegno alle Pmi e all'internazionalizzazione delle imprese nel Cantone di Zenica-Doboj, con due progetti della Regione Piemonte; il microcredito per imprese piccole e piccolissime a Zavidovići con un progetto della Regione Lombardia e, unico nel settore socio-sanitario, il sostegno alle associazioni di non vedenti di Federazione e Repubblica Serba di Bosnia con un progetto della Provincia autonoma di Bolzano. L'indagine ha previsto un'analisi desk dei principali documenti, rapporti e studi riguardanti il paese e momenti di incontro sia in Italia, sia in Bosnia, in cui si è svolta una missione che ha toccato le tre localizzazioni prescelte (Mostar, Zavidovići e Zenica) e nel corso della quale sono state realizzate 30 interviste.

Sul contributo dei progetti allo sviluppo locale dei territori bosniaci è stato rilevato un sostanziale accordo degli attori intervistati che hanno ravvisato l'efficacia dei progetti non tanto nella dimensione economico quantitativa (in parte prevedibile anche in virtù dell'esiguità dei finanziamenti alle singole iniziative) quanto nella dimensione qualitativa, soprattutto per ciò che riguarda la diffusione di una mentalità imprenditoriale e il trasferimento di know how a enti e imprese operanti sul territorio di riferimento. Il contributo alle capacità delle Pmi e delle strutture di supporto alle stesse, principali beneficiari delle attività previste, si è concretizzato in azioni di analisi, assistenza tecnica e formazione che hanno permesso l'affermarsi di nuovi strumenti e servizi per lo sviluppo economico locale, quali incubatori e centri servizi per le Pmi.

D'altro canto bisogna rilevare che, in alcuni casi, la scarsa conoscenza del contesto, e la mancanza di un'approfondita analisi dei fabbisogni in fase di identificazione progettuale, ha contribuito ad una scarsa istituzionalizzazione delle iniziative mettendone a rischio la sostenibilità sul lungo periodo. E proprio per cercare di ovviare a questa situazione si raccomanda di lanciare iniziative di sostegno allo sviluppo organizzativo degli enti finanziati dall'Italia in Bosnia Erzegovina al fine di favorirne l'adeguamento al contesto istituzionale bosniaco, ma anche la sinergia delle attività e la capitalizzazione delle esperienze, ad esempio creando un foro di discussione sulle Agenzie di sviluppo economico locale, come suggerito dall'Utl di Sarajevo.

Secondo la maggior parte degli interlocutori intervistati i progetti finanziati ex art. 7 hanno contribuito positivamente al rafforzamento del processo partenariale. Tutte le iniziative infatti si sono inserite in relazioni preesistenti tra territori che nella grande maggioranza dei casi risalgono al periodo della guerra o dell'imme-

diato dopoguerra. Si può quindi evidenziare una buona complementarità tra cooperazione decentrata e cooperazione nazionale in quanto all'investimento delle Regioni e degli Enti locali con fondi propri sul proseguimento della relazione (uffici, personale, ecc) hanno corrisposto i fondi nazionali della legge 84 coi quali sono state realizzate le attività progettuali. Tale sinergia è particolarmente riuscita nel caso della Regione Piemonte che è stata in grado di far finanziare con la legge 84 tre dei quattro progetti previsti dal Protocollo stipulato con il Cantone di Zenica.

Sul processo di concertazione degli interventi sono però state rilevate alcune criticità che, con una maggiore attenzione all'interlocuzione tra partner, si sarebbero potute prevedere. In particolare, sono stati più volte sottolineati i limiti delle attività di formazione e di visite studio in Italia definite senza un'attenta analisi del fabbisogno. Le quali nel migliore dei casi hanno portato a studiare e visitare best practices italiane troppo avanzate per le esigenze bosniache e nel peggiore hanno riproposto modelli "di successo" delle Regioni italiane avulsi dai contesti di riferimento.

Spostando il punto di vista sulle controparti bosniache, la complessità dell'architettura istituzionale lasciata in eredità da Dayton certo non contribuisce a facilitare i rapporti di partenariato e la mancata approvazione della riforma della Costituzione minaccia il perdurare dell'attuale situazione per un periodo indefinito. In tale contesto è stata registrata la necessità di mantenere focal point in loco o di enti e strutture che funzionino da 'mediatori' tra territori, istituzioni e società civili italiane e balcaniche, soprattutto dove la separazione su basi etniche delle principali Istituzioni locali è ancora molto forte, come a Mostar. Nei casi in cui il governo locale svolge meglio il suo ruolo perché più solido (come nel caso del Sindaco 'decisionista' di Zenica) o semplicemente meno diviso (carattere monoetnico di Zavidovići), la presenza di strutture internazionali in loco continua ad essere utile con funzioni di supervisione. Ma è soprattutto fondamentale, di fronte al perdurare di una strutturale debolezza della società civile bosniaca, rinnovare per il futuro le iniziative di supporto alle organizzazioni della società civile, in quanto leva fondamentale per promuovere l'organizzazione degli interessi della popolazione e il controllo sull'operato della pubblica amministrazione locale.

La presenza di enti partenariali (Agenzia della democrazia locale – Adl – di Mostar e Zavidovići, Associazione LINK, Antenna Piemonte) con una lunga presenza e un forte legame di fiducia con il territorio ha anche dato vita a meccanismi di coordinamento a valle che hanno creato importanti connessioni con altre iniziative di cooperazione (italiane e non). È mancato invece, a detta di praticamente tutti gli intervistati, un coordinamento a monte tra attori della decentrata e il livello centrale tale da permettere di cogliere e attivare tutte le possibili sinergie tra gli interventi. Questo limite potrebbe essere superato riproponendo forme di coordinamento geografico-territoriale, come è avvenuto nel caso di Mostar, in altre aree, quali ad esempio il Cantone di Zenica-Doboj, oppure rendendo permanenti i tavoli paese dedicati a specifici settori che sono stati recentemente avviati dalla Unità tecnica locale.

Le conseguenze del mancato coordinamento sono notevoli sul piano della visibilità. Pochissimi tra i beneficiari finali degli interventi erano infatti consapevoli del carattere nazionale del finanziamento ricevuto, benché canalizzato dalle Regioni. Gli interventi realizzati ex art. 7 della legge 84 non hanno dato quasi nessuna visibilità diretta al governo italiano, ma sono andati a rinforzare l'immagine delle realtà presenti sul territorio. In particolare vanno segnalate le esperienze di Zavidovići e Zenica, che sono molto conosciute e vengono immediatamente associate dalla cittadinanza rispettivamente alla Provincia e alla città di Brescia e alla Regione Piemonte.

Uno dei principali obiettivi mancati della cooperazione decentrata in Bosnia ha riguardato la scarsa attenzione che i progetti finanziati dall'art. 7 hanno rivolto al sostegno del dialogo tra gruppi nazionali o etnici, soprattutto di fronte al perdurare di una condizione di separazione su base etnica delle principali istituzioni del paese e al rischio di una riacutizzazione delle spinte indipendentiste della Repubblica Serba di Bosnia. A parte il lavoro di alcune Ong e delle Adl, che hanno realizzato importanti iniziative di sostegno all'integrazione prevalentemente in ambito educativo e sociale, gli altri attori della decentrata sono risultati impreparati al lavoro su tematiche così complesse e delicate rispetto alle quali i Poi e i progetti a volte hanno posto obiettivi troppo ambiziosi. I progetti sui temi dello sviluppo socio-economico visitati hanno affrontato la questione etnica cercando di coinvolgere attori delle due entità e di tutte le etnie, focalizzando l'attenzione sui comuni problemi economici, quali ad esempio l'accesso al credito e la creazione di occupazione, ma evitando di esplicitare la questione delle pari opportunità per le minoranze e dell'eventuale implementazione di azioni positive. Da

più interlocutori è comunque emersa la necessità di continuare a sostenere i percorsi di riconciliazione e il processo di condivisione della memoria al di fuori delle interpretazioni selettive dei discorsi nazionali, ad esempio attraverso la valorizzazione delle comuni tradizioni culturali dei territori.

In conclusione, tutti gli attori intervistati hanno auspicato un rinnovato impegno dell'Italia nei confronti della Bosnia Erzegovina attraverso la definizione di una programmazione integrata nazionale/locale di medio-lungo termine che garantisca il follow up e la 'messa a sistema' delle molteplici iniziative già realizzate. Tale auspicio è tra l'altro sostenuto nei fatti dall'importante lavoro di lobby che Mae e Regioni stanno portando avanti per sostenere la candidatura bosniaca all'Ue e la partecipazione di tutto il territorio nazionale ai programmi Ipa di cooperazione transfrontaliera.

4.3 - I risultati principali in Croazia

Lo studio di caso sulla Croazia assume una particolare valenza se si prende in considerazione il carattere 'avanzato' del paese rispetto ai propri vicini della regione balcanica, soprattutto in termini di integrazione comunitaria: Zagabria ha infatti notevoli possibilità di entrare a far parte dell'Unione europea entro la fine di questo decennio. La valutazione ha preso in esame cinque progetti finanziati dall'art. 7 della legge 84/01, selezionati in particolare secondo il criterio della concentrazione territoriale. Sono infatti state considerate due regioni, l'Istria (inclusa in una singola unità amministrativa locale, la Istarska županija) e la Dalmazia (in particolare due delle quattro županije che la compongono, la Splitsko-Dalmatinska e la Dubrovačko-Neretvana). Si tratta di territori che pur facendo parte di una realtà avanzata come quella croata, presentano tra di esse notevoli differenze per grado di sviluppo interno e capacità di assorbimento, essendo l'Istria su posizioni piuttosto avanzate rispetto alle contee della Dalmazia meridionale esaminate.

La totalità dei progetti ha utilizzato come metodologia attuativa quella del capacity-building e del trasferimento di know-how, rivolta ad ambiti che spaziavano dalla pianificazione e gestione del territorio ai servizi sociali, allo sviluppo economico locale e all'avvicinamento agli standard europei. I progetti selezionati per lo studio di caso sono della Regione autonoma Friuli Venezia Giulia per la Messa in opera della 'Carta europea per le Pmi' avente come territori beneficiari le županije dell'Istria, di Primorje-Gorski Kotar e di Dubrovnik-Neretva; della Regione Toscana sul tema della Governance dello sviluppo rurale in Istria; della Regione Sicilia con l'iniziativa RET.IS.ME. – Rete di cooperazione tra le isole del Mediterraneo, avente come territorio beneficiario l'isola di Hvar (Splitsko-Dalmatinska županija); della Regione Marche su Poli locali di sviluppo e gestione integrata delle coste, avente come territori beneficiari le županije di Zara e di Dubrovnik-Neretva; e della Regione Piemonte con il progetto Think Yellow, relativo alla problematica delle tossicodipendenze e avente come territorio beneficiario la municipalità di Spalato.

Dal punto di vista della metodologia adottata, le 16 interviste e il focus group a cui hanno partecipato una decina di partner e beneficiari hanno riguardato sia i referenti e i beneficiari croati dei progetti esaminati, ai quali sono stati sottoposti questionari aperti e chiusi con termometri per le percezioni, sia gli enti attuatori italiani che hanno esposto i propri punti di vista attraverso un questionario chiuso ed una serie di interviste.

Dalla valutazione è emerso come la maggior parte dei progetti abbia avuto un impatto positivo sullo sviluppo socioeconomico dei territori beneficiari, in particolare in quelle aree dove il trasferimento di know-how ha riguardato i settori dei servizi sociali e della pianificazione del territorio. Viva nei referenti croati è la percezione che tali trasferimenti di conoscenze ed expertise siano necessari alla preparazione delle realtà locali alla prospettiva dell'integrazione europea della Croazia, soprattutto in ambito di certificazione dei prodotti e accresciute capacità di euro-progettazione. Due fattori sono apparsi in modo ricorrente nel contribuire al successo di alcuni degli interventi analizzati: il loro inserimento in un processo partenariale già in atto e la capacità di assorbimento dei referenti croati. Se la prima condizione esula direttamente dalla contingenza del progetto (che in certi casi mirava anche ad 'aprire' il partenariato), la seconda è stata spesso presa poco in considerazione dagli attori italiani. A questo si collega, come aspetto carente emerso dalla valutazione, una scarsa conoscenza dei contesti politici, sociali ed economici in cui si è andati ad operare: ciò ha portato in alcuni casi ad una incompatibilità iniziale tra obiettivi progettuali e effettive capacità del territorio e dei suoi attori. Tale mancanza è risultata notevolmente attutita in quei contesti che da lungo tempo sono al centro di un partenariato pro-

ficuo, come nel caso dei rapporti tra Regione Toscana e Contea Istriana, mentre viene confermata in quegli interventi che non hanno una storia pregressa di relazioni.

Problemi analoghi di conoscenza si sono avuti al riguardo delle dinamiche del decentramento in Croazia, contribuendo alla incompatibilità di cui sopra, soprattutto nella misura in cui i progetti facevano leva su competenze delle autorità locali croate che gli attuatori ritenevano simili a quelle delle Regioni italiane.

Tale gap si è tradotto in una rimodulazione delle iniziative progettuali e della loro implementazione, in collaborazione con i partner croati. Quest'ultimo aspetto, seppur segnalando una notevole e diffusa carenza sul versante italiano, non ha causato reazioni del tutto negative tra i referenti croati, che anzi hanno dimostrato di apprezzare la flessibilità dei progetti italiani (se comparata soprattutto con altre cooperazioni, europea in particolare) favorendo il grado di ownership che è scaturito dalla rimodulazione. Tale esercizio ha fatto sì che i progetti ricoprissero un ruolo 'didattico' per i referenti croati, in vista di iniziative di più ampio respiro in ambito, ad esempio, di cooperazione transfrontaliera.

Un altro limite rilevato nel corso della valutazione risiede nella scarsa sostenibilità dei progetti, dovuta in prima istanza alla limitata autonomia finanziaria e decisionale delle realtà locali croate. L'incapacità sofferta da molte autorità locali croate e dalle agenzie regionali di sviluppo nel replicare le pratiche apprese grazie agli interventi finanziati dall'art. 7, o di fungere da modello per altri territori del paese, deriva dall'esiguità di fondi propri e dal legame ancora troppo stretto con Zagabria.

Il rapporto tra iniziative progettuali e partenariati tra territori italiani e croati ha costituito uno degli elementi più di rilievo nel corso dello studio di caso: la maggior parte delle iniziative ha costituito infatti un tappa in un rapporto già esistente che di solito, oltre alle amministrazioni locali, ha coinvolto tutta una serie di attori (società in house, agenzie di sviluppo, Ong, associazioni, etc.). Si è potuto evincere l'esistenza di un vero e proprio circolo virtuoso tra partenariati e progetti, che si rafforzano vicendevolmente: l'esistenza di una storia pregressa di rapporti fa sì che l'intervento risponda maggiormente alle necessità del territorio, presupponendo una conoscenza delle sue dinamiche e permettendone un informale monitoraggio ex post. D'altro canto, i progetti rappresentano i tasselli del partenariato stesso, ed aiutano lo sviluppo di un network di contatti e opportunità per le controparti coinvolte, italiane e croate. Non a caso i progetti di maggior successo, in termini di risultati ottenuti e sostenibilità, sono quelli che si inseriscono in una storia forte di relazioni già esistenti. In un caso inoltre, l'intervento preso in considerazione ha svolto le funzioni di apripista per lo stabilimento di un partenariato, sancito da dichiarazioni formali e incontri dei vertici delle amministrazioni locali coinvolte.

Dalle interviste è emerso come i progetti siano stati coerenti e in certa misura complementari con iniziative collaterali, soprattutto in ambito Interreg, mentre è mancato il coordinamento con altre iniziative italiane operanti negli stessi territori. Tale mancanza, che fa sì che gli attori croati stentino a percepire un 'sistema Italia' dietro i vari interventi, è da imputare alla scarsa comunicazione tra i referenti delle varie Regioni coinvolte in Croazia, e all'assenza di una conduzione a livello centrale, data la mancanza di una Unità Tecnica Locale presso la nostra ambasciata a Zagabria.

Il rafforzamento delle capacità ha assunto un ruolo di primo piano negli interventi finanziati dall'art. 7 della legge 84/01 in Croazia, cosa che invece è accaduta in tono relativamente minore per quel che riguarda l'empowerment degli attori. Gli interventi visionati si sono svolti in aree con problemi legati a rapporti interetnici: la presenza di piccole comunità italiane (istriane, giuliane e fiumane) nei territori considerati non ha costituito però un elemento di caratterizzazione né per la pianificazione, né per l'implementazione dei progetti.

Lo studio di caso sulla Croazia ha fatto emergere un quadro generale positivo circa l'impatto generale dei progetti, con punti di forza tipici della cooperazione decentrata in particolare per quello che riguarda il rafforzamento e la creazione di partenariati territoriali. Le criticità emerse si riferiscono soprattutto ad una limitata conoscenza di alcuni contesti territoriali e dei differenti gradi di sviluppo tra contea e contea, cosa che si è verificata particolarmente in quei casi in cui era assente una storia pregressa di partenariato (che invece, dove era presente, ha aiutato la buona riuscita dell'intervento). In certi casi, come è già stato fatto notare, tali criticità si sono risolte a favore di una flessibilità degli interventi apprezzata dalle controparti croate. Con la prospettiva concreta di adesione all'Unione europea, la Croazia e le sue realtà locali avvertono un bisogno crescente di trasferimento di know-how e costruzione di relazioni che le Regioni e le Province autonome italiane possono offrire: una domanda di cooperazione decentrata che migliorerà di proporzioni e di qualità nell'immediato futuro.

4.4 - I risultati principali in Serbia

La transizione democratica ed economica in Serbia, iniziata all'indomani della caduta di Milošević nell'ottobre del 2000, non può dirsi ancora conclusa. Il cammino della Serbia sulla via delle riforme e lungo la strada che porta all'Unione europea è complesso e tortuoso. Gli anni successivi alla fine del regime hanno tuttavia segnato una lenta ma costata crescita dell'economia serba, anche se permangono segnali preoccupanti che riguardano l'inflazione e la disoccupazione reale, che si aggira intorno al 30%. Negli ultimi anni si è assistito al completamento di importanti privatizzazioni di imprese pubbliche ma il processo si accompagna a costi sociali molto alti. La Serbia ha adottato nel 2002 una legge sui governi locali aprendo la strada del decentramento amministrativo ma nei fatti le funzioni della Provincia autonoma della Vojvodina e delle municipalità sono tuttora molto limitate.

Dei 7 paesi coinvolti dalla cooperazione decentrata sostenuta con l'art. 7 della legge 84/01, l'allora Serbia e Montenegro è quello con il maggior numero di progetti. L'indagine ha riguardato i progetti di carattere territoriale e ha previsto momenti di incontro, tra i quali 17 interviste in Serbia, con attori coinvolti nei progetti sostenuti dall'articolo 7 della legge 84/01 sia in Italia sia in Serbia (Novi Sad, Subotica e Belgrado). Per la missione in Serbia sono stati selezionati cinque progetti: delle Regioni Campania e Basilicata sulla "Costruzione di reti relazionali per lo sviluppo integrato territoriale in aree ad economia prevalentemente agricola e rurale"; della Regione Friuli Venezia Giulia con "Iniziativa di sviluppo socio-economico regionale che si avvalgono delle buone pratiche maturate dal sistema imprenditoriale del Friuli Venezia Giulia - ISSER"; della Regione Marche con il "Programma di politiche sociali e welfare mix"; della Regione Toscana sulla "Cooperazione tra l'Università di Firenze e di Belgrado: formazione avanzata e ricerca applicata per la risoluzione dei conflitti"; della Regione Umbria con un'iniziativa culturale: "Umbria Jazz una finestra sui Balcani: musica multietnica contro il razzismo".

Dalla missione condotta in Serbia è emerso che i progetti sono stati pertinenti rispetto ai bisogni e hanno contribuito allo sviluppo socio-economico dei territori in cui sono stati realizzati. I temi dei progetti sono stati considerati sempre importanti, da quelli di carattere culturale a quelli di sviluppo sociale ed economico, con un ottimo livello di ownership rispetto ai contenuti da parte dei partner serbi. È mancata a volte una condivisione iniziale degli obiettivi e delle attività da sviluppare insieme che comunque è stata recuperata in corso d'opera. Alcuni progetti hanno rischiato di essere poco concreti, a causa di analisi del contesto locale non sempre realistiche. Va detto però che la legge 84/01 ha incoraggiato la mobilitazione di molti nuovi attori di cooperazione nei Balcani, molti dei quali hanno iniziato a conoscere il contesto locale solo una volta avviati i progetti. In particolare è apparso irrealistico agli occhi dei partner serbi l'obiettivo della legge 84/01 di creare partnership pubblico-private, in un paese in cui il terzo settore non ha un chiaro status giuridico. Un altro tema ritenuto non pertinente è stato quello del rafforzamento delle relazioni inter-etniche, cui la legge 84/01 mirava e che è stato recepito da alcuni progetti, per lo più solo nel titolo. Nei due territori maggiormente coinvolti dai progetti, Belgrado e la Vojvodina, nella quale vivono oltre 30 gruppi etnici diversi, il problema etnico o nazionale non è avvertito, anche se esiste una questione sociale, che riguarda anche e soprattutto le minoranze.

Sono stati particolarmente apprezzati i nuovi metodi di lavoro, di pianificazione e concertazione proposti (focus group, analisi swot, Gopp²⁹ etc.) e la tendenza diffusa a creare reti orizzontali e verticali, locali e transnazionali. Pochi progetti hanno invece inciso sull'avvicinamento agli standard europei e sulle capacità di progettazione e di inserimento in grandi progetti comunitari, aspetti ritenuti oggi di cruciale importanza, ma problematici all'epoca dell'avvio della legge 84/01 in considerazione dei difficili rapporti della Serbia con l'Unione europea. È stato riscontrato comunque un discreto collegamento dei progetti con iniziative di tipo comunitario, specialmente progetti Interreg e Cards, un segnale importante nel senso di una rottura dell'isolamento e della emarginazione dai canali di comunicazione internazionale di cui il paese ha sofferto negli ultimi anni.

L'Italia appare ai partner serbi come un buon modello di sviluppo, sia dal punto di vista sociale sia da quello economico, e la presentazione di buone pratiche e di sistemi regionali ha riscosso interesse e rafforzato le capa-

²⁹ Goal-Oriented Project Planning, metodo di pianificazione orientato agli obiettivi.

cità degli attori coinvolti, specialmente riguardo alla cooperazione sociale, ai modelli di welfare mix, alla programmazione dello sviluppo locale e all'organizzazione dei distretti industriali. Le istituzioni si sono mostrate meno recettive, rispetto ad altri attori, ma un incremento di capacità sembra comunque esserci stato, soprattutto perché iniziano a manifestare un'apertura verso la cooperazione internazionale che non si limita alle sole risorse finanziarie. Le municipalità iniziano anche ad utilizzare metodi partecipativi e a coinvolgere maggiormente la cittadinanza rispetto ai programmi da realizzare a livello locale. L'uso intenso di metodi partecipativi nel corso dei progetti di legge 84/01 sembra aver dato una spinta notevole nella direzione di una partecipazione più forte e inclusiva, che tuttavia si scontra con i limiti imposti dallo scarso decentramento amministrativo del paese.

Il rafforzamento istituzionale è uno dei temi chiave su cui lavorare in futuro, indispensabile per un rinnovamento profondo del paese. Finora, la difficile istituzionalizzazione non ha permesso di percepire miglioramenti sensibili nell'erogazione dei servizi e ha comportato inoltre una bassa sostenibilità dei progetti. Solamente una delle iniziative, "Umbria Jazz una finestra sui Balcani", ha avuto un seguito con fondi locali dopo la fine della legge 84/01, grazie alla sua grande visibilità e al conseguente interesse da parte delle istituzioni.

La durata limitata dei progetti è stata una delle cause della scarsa concretezza dei progetti, lamentata in particolare dalle istituzioni locali. Alcuni dei progetti, come quello delle Marche sul welfare mix, avrebbero avuto bisogno di un periodo di realizzazione decisamente più lungo. La breve durata non ha consentito di intervenire al livello centrale delle riforme legislative, considerate come l'unica via per fare uscire il paese dall'attuale fase di transizione.

In generale, la legge 84/01 ha favorito l'avvio di nuove relazioni, che si sono tradotte spesso in nuove iniziative di cooperazione e in un aumento degli scambi, anche di natura economica. Gli interventi si sono concentrati nelle aree più sviluppate del paese, Belgrado e la Vojvodina, e in alcuni casi hanno cercato di creare sinergie con l'internazionalizzazione economica dei territori italiani.

I rapporti partenariali tra territori italiani e balcanici sono usciti rafforzati a seguito degli interventi della legge 84/01 anche se la reciprocità tra partner non è stata perfetta. La maggior parte delle attività dei progetti si è svolta in Serbia mentre la maggior parte delle risorse finanziarie è stata spesa per il personale italiano, con il risultato di investimenti in loco inferiori alle aspettative. Va detto anche che le missioni in Italia, che pure ci sono state, sono state rese difficoltose dagli ostacoli burocratici per la concessione dei visti.

Appare un problema di continuità di finanziamenti da parte italiana che impedisce di perseguire obiettivi più strategici di lungo periodo e un rischio di dispersione del capitale sociale a causa della delusione dei partner. Elementi positivi nell'ottica di una strategia partenariale stabile e mirata sono rappresentati dai due protocolli di cooperazione firmati dalla Provincia autonoma della Vojvodina con la Regione Friuli Venezia Giulia e con la Regione Umbria dopo l'avvio delle iniziative della legge 84/01.

Il coordinamento tra attori italiani durante la realizzazione dei progetti è stato molto scarso. La causa di questa carenza è stata individuata in un mancato coordinamento da parte delle istituzioni centrali sia in Italia sia in loco, e in una quasi inesistente comunicazione orizzontale e verticale, che forse avrebbe potuto sopprimere ai limiti del livello centrale italiano. La molteplicità di attori italiani e la loro diversità è riconosciuta in Serbia come una ricchezza ma l'assenza di un sistema Italia ostacola una focalizzazione tematica più forte della cooperazione italiana e quindi ne limita l'impatto. In aggiunta, l'assenza di sistema rende gli interventi italiani poco visibili. Recentemente sono nate iniziative che vedono la collaborazione di più sistemi regionali italiani e che fanno auspicare un miglioramento dell'impatto e della visibilità della cooperazione decentrata.

A livello di raccomandazioni emerge la necessità di dedicare maggiore attenzione al contesto e ai bisogni locali, prevedendo una estensione delle attività di cooperazione alle aree più povere del paese. Le iniziative dovrebbero realizzare maggiori investimenti in loco e una più elevata reciprocità delle relazioni partenariali, dando più concretezza e visibilità alle iniziative, per permettere anche una maggiore istituzionalizzazione. Dovrebbe essere dedicata più attenzione al rafforzamento della società civile e delle istituzioni, per favorire processi di rinnovamento e il completamento della transizione. Il coordinamento e la comunicazione tra attori italiani dovrebbero infine migliorare sensibilmente per dare maggiore visibilità al sistema Italia e aumentare l'impatto dei progetti.

4.5 - I risultati principali del caso Romania³⁰

Parallelamente agli studi di caso si è deciso di approfondire il caso Romania sulla base di diverse considerazioni e con differenti metodologie. Innanzitutto in Romania si sono svolti numerosi progetti (più che in Croazia) anche se in modo più disperso. Sono stati realizzati 12 progetti, di cui 6 di carattere sociale (rivolti in particolare ai minori), 1 ambientale, 3 sullo sviluppo economico locale attraverso attività di rafforzamento istituzionale e 2 di carattere transnazionale sempre di rafforzamento istituzionale, che hanno avuto come capofila le Regioni di Abruzzo, Lazio, Lombardia, Piemonte (Comune di Beinasco), Sicilia, Toscana (Comune di Prato), Umbria, Veneto (Provincia di Padova), Provincia autonoma di Bolzano. In secondo luogo è possibile analizzare il contributo dell'art. 7, sebbene di carattere micro, all'adesione della Romania all'Ue avvenuta nel 2005, come esempio per gli altri paesi in pre-adesione. In terzo luogo l'analisi di questo caso si deve all'importanza delle relazioni economiche che legano Romania ed Italia. La scarsa concentrazione territoriale non ha consentito, nei tempi e con le risorse a disposizione, la realizzazione di specifici studi di caso con missioni sul campo, per cui sono state utilizzate altre metodologie, interviste, focus group e indagine generale, per raccogliere le percezioni degli attori della decentrata sulle iniziative condotte con il finanziamento dell'art. 7.

In particolare si sono approfonditi alcuni temi quali: il contributo all'adesione della Romania all'Unione europea in termini di trasferimento di know how per l'appropriazione degli acquis comunitari; i rapporti costruiti tra territori; la cooperazione in termini di sistema Italia in questo paese.

Rispetto al primo tema, è emerso come gli attori della decentrata abbiano contribuito in modo significativo al trasferimento di know how, rimodulando le iniziative secondo i bisogni. Bisogni, soprattutto di carattere sociale, che però sono oltre la portata delle iniziative di cooperazione decentrata, e che quindi avrebbero necessità di un maggiore supporto e di un'articolazione multi-livello per una maggiore appropriazione e istituzionalizzazione.

Dai partner è venuto un particolare apprezzamento per le attività di project work, la metabolizzazione del linguaggio europeo, così come anche di strumenti di governance economica più tipicamente italiani, per la realizzazione di interventi per la de-istituzionalizzazione dei minori, per l'agriturismo e l'agricoltura biologica, il controllo della febbre catarrale ovina, che consentono alle istituzioni rumene di adeguarsi a principi e standard europei. Il caso del progetto sulla blu tongue è particolarmente rilevante perché il sistema messo in piedi grazie all'Istituto Zooprofilattico di Teramo è stato fatto proprio dalla Commissione europea.

È stata indicata inoltre la grande opportunità di proseguire nell'affiancamento alle istituzioni rumene per elevare la loro capacità di assorbimento dei fondi strutturali europei. Con l'adesione all'Ue, il ruolo delle autorità locali in Romania, e quindi anche la cooperazione territoriale con le Regioni e Province italiane, diventa sempre più importante.

Le iniziative hanno rafforzato i legami tra le istituzioni e le società civili. Sono state create reti di scambio sia su tematiche sociali che economiche. La debolezza delle istituzioni locali rumene abbisogna di un processo di cooperazione che va oltre la durata dei singoli progetti, per questo risulta ancor più importante il partenariato tra i territori, come dimostrano alcuni casi.

D'altra parte anche le istituzioni italiane, in particolare alcune Regioni, dovrebbero dotarsi di una strategia e di un programma stabile di relazioni con i partner. La continuità dei partenariati è determinante. A questo proposito è emersa l'esigenza che si riconosca l'importanza di sostenere strutture logistiche e relazionali che consentano la continuità nel tempo dei rapporti.

Si è evidenziata infine la necessità di approfondire meglio la conoscenza dei partner prima di cominciare le attività, ad esempio per selezionare bene il personale da formare, che poi rimanga stabile nelle istituzioni rumene. I progetti che creano rapporti avrebbero bisogno di una durata più lunga dei due anni consentiti con l'art. 7 e di maggiori investimenti sul capitale umano e sulle infrastrutture dei partner. Per questo il passaggio dalla cooperazione decentrata a quella territoriale (obiettivo 3 della politica di coesione sociale europea) rappresenta già oggi il cambiamento e la prospettiva più rilevante nei rapporti tra l'Italia e la Romania.

³⁰ Si veda il Rapporto Romania nel Cd-Rom allegato alla pubblicazione.

5

Raccomandazioni

5.1 - Sulle iniziative progettuali e i partenariati territoriali

1. Rilanciare l'impegno italiano nei Balcani

Rilanciare l'impegno italiano nei confronti dei Balcani occidentali, in considerazione della delicata fase di transizione che stanno attraversando in particolare la Bosnia Erzegovina e la Serbia, con riferimento allo status del Kosovo, e del ruolo strategico che riveste il processo di europeizzazione. Nei prossimi 10 anni si giocherà il futuro dei Balcani. In questo quadro il sostegno alla cooperazione decentrata assume una particolare rilevanza perché crea il capitale istituzionale e sociale che lega le società civili, le imprese e le autorità locali balcaniche alla società, all'economia e alle istituzioni italiane e dell'Unione europea.

2. Migliorare la conoscenza dei paesi e dei territori, capitalizzandola e socializzandola

Elaborare una maggiore conoscenza e promuovere una maggiore condivisione delle politiche locali per lo sviluppo, in modo da rendere più appropriabile il trasferimento di know how considerando le differenze dei contesti territoriali anche all'interno degli stessi paesi³¹. Queste attività dovrebbero essere parte del processo di partenariato e dovrebbero essere capitalizzate e socializzate per non riproporre analisi già realizzate o aggiornare quelle esistenti, e per legare le iniziative in ordine temporale e territoriale, sia a livello orizzontale (tra enti omologhi) che verticale (con la Cooperazione italiana ed europea).

3. Realizzare analisi attente delle condizioni di realizzazione

Realizzare diagnosi ex ante sulle capacità di assorbimento per tarare più adeguatamente le iniziative.

4. Integrare le iniziative per il rafforzamento della coesione regionale balcanica

Promuovere maggiormente iniziative specifiche, ma anche attività trasversali all'interno dei programmi e dei progetti di cooperazione, per favorire il rafforzamento delle relazioni politiche, culturali, sociali, economiche fra i paesi e territori dell'area e creare una sempre maggiore coesione regionale. L'adesione rallentata e differenziata all'Unione europea da parte dei singoli paesi della ex Jugoslavia e dell'Albania, rischia di provocare una nuova ondata di competizioni e conflitti basati su disparità di rapporti e riconoscimenti internazionali se non sarà compensata da un processo parallelo di cooperazione con i paesi europei in tutti i settori.

³¹ Si sono riscontrate ad esempio rilevanti differenze tra i territori di Mostar e di Zenica in Bosnia Erzegovina, o tra la Contea istriana e le Contee dalmate, in particolare quelle di Spalato e di Dubrovnik.

5. Istituzionalizzare i risultati con maggiori investimenti

Favorire e sostenere l'istituzionalizzazione, l'appropriazione da parte dei governi locali balcanici e il passaggio dal trasferimento di know how alla concreta implementazione di servizi, con maggiori investimenti diretti al capitale umano locale (equilibrando la spesa tra esperti italiani ed esperti balcanici) e di carattere infrastrutturale. Per questo sarà importante dedicare un parte importante dei prossimi eventuali finanziamenti alla realizzazione di iniziative di maggiore dimensione, che non si esauriscano più solo nella creazione di relazioni e nel trasferimento di know how. Così come legare maggiormente le iniziative alla mobilitazione di risorse rilevanti della cooperazione europea.

La realizzazione di maggiori investimenti ha una ricaduta importante in termini di visibilità, di costruzione di fiducia, di mobilitazione della partecipazione della società civile locale e di rafforzamento delle autorità locali, come emerge anche dalla valutazione di altre iniziative di cooperazione (si veda il box seguente).

La valutazione di USAID del programma di rivitalizzazione della comunità serba attraverso attività di azione democratica (CRDA)

Il programma CRDA sostenuto con 200 milioni di euro nell'arco di cinque anni ha contribuito alla realizzazione di oltre 3.000 piccoli progetti in diversi ambiti (sociale, economico, culturale, ambientale, infrastrutturale) con un costo medio di 40.000 dollari in 100 municipalità serbe. Tra le attività di maggiore successo si indicano i progetti di riabilitazione e miglioramento infrastrutturale (servizio idrico, servizi per la salute e per l'educazione, ...). "... questi progetti hanno avuto un ruolo chiave nel coinvolgere la popolazione perché sono i più visibili e riconoscibili. ... la loro visibilità è un fattore che mobilita le comunità alla partecipazione". D'altra parte la valutazione sottolinea come queste iniziative debbano essere rafforzate in termini processuali e di maggiore coinvolgimento dei cittadini alla democrazia locale, superando l'ottica progettuale e sostenendo di più i governi locali.³²

6. Definire un impegno più forte della Cooperazione italiana per il rafforzamento del decentramento statale nei paesi balcanici

L'istituzionalizzazione dipende fortemente dal processo di decentramento e dal trasferimento di risorse dallo stato centrale alle autorità locali nei diversi paesi balcanici, per questo è necessario costruire una posizione comune tra cooperazione decentrata e Cooperazione italiana per sostenere il processo di decentramento, soprattutto nel quadro delle Commissioni Miste che si realizzeranno con i governi balcanici. Un sostegno che andrà articolato con l'appropriazione dei fondi strutturali da parte dei paesi balcanici in via di adesione e pre-adesione. A questo riguardo sarà importante dare continuità alle iniziative realizzate sulla progettazione europea per condividere con i partner l'accesso ai finanziamenti europei.

7. Articolare maggiormente le azioni a livello tematico-settoriale

Confermare le priorità definite con l'art. 7 ma con maggiore concretezza e maggiore attenzione ai temi trasversali (con particolare riferimento al ruolo delle donne e dei giovani) e ai problemi del dialogo inter-etnico (prevedendo la realizzazione di specifiche azioni positive laddove esistano competenze adeguate). Per questo sarebbe necessario realizzare una indagine sulle competenze esistenti nei diversi territori italiani per appoggiarle nella mobilitazione. Riproponendo, ad esempio, il sostegno al dialogo interetnico attraverso iniziative mirate su temi specifici quali: il processo di riconciliazione tra gruppi nazionali o etnici; la valorizzazione delle tradizioni culturali dei territori.

³² USAID (2005), SADA, Zajedno u akciji, Assessment of the Serbian Community Revitalization through Democratic Action Activity (CRDA), USAID.

In considerazione delle debolezze della società civile locale appare opportuno affiancare alle iniziative di institution building volte alle autorità locali, un maggiore sforzo di capacity building diretto specificamente alle diverse forme di organizzazioni rappresentative della società civile, per contribuire ad un confronto dialettico e positivo tra le parti, per una governance locale più dinamica e responsabile.

Altri temi di particolare successo e attinenza al ruolo della cooperazione decentrata sono:

- a. la pianificazione territoriale a diverse scale (municipali, provinciali, regionali) indispensabile per favorire una cultura diffusa amministrativa e civile di rispetto del territorio e dell'ambiente nel rapporto fra costruito e non, abitato e non;
- b. le attività culturali delle comunità, piccole medie e grandi: dalle mostre ai musei, alle biblioteche, ai cinema, ai teatri e musica per tutte le età; consapevoli che senza crescita culturale non vi è sviluppo sostenibile.

8. Orientamenti per i contesti di Albania, Bosnia Erzegovina, Croazia e Serbia

In Albania promuovere con maggiore attenzione e collaborazione con le Istituzioni nazionali, regionali e locali, attraverso la stessa progettualità e operatività plurisettoriale, un coerente e concreto superamento progressivo delle *informalità* (assenza di certificazioni di diversa tipologia), delle *illegalità* e della *corruzione*, per evitare che una forte crescita economica non corrisponda allo sviluppo sostenibile (culturale, sociale, politico, economico) del paese e delle sue diverse aree.

Nello specifico della Bosnia Erzegovina andrà dedicata un'attenzione particolare ai cambiamenti del contesto nazionale e locale istituzionale, lanciando anche iniziative di sostegno allo sviluppo organizzativo degli organismi regionali e locali al fine di favorirne l'adeguamento e la sinergia delle attività, per esempio attraverso la creazione di un foro di discussione sulle Agenzie di sviluppo economico locale.

In Croazia, gli attori della cooperazione decentrata dovranno concentrarsi maggiormente sulla 'domanda d'Europa' delle amministrazioni locali, ovvero su tutti quegli interventi che si muovono in direzione del ricevimento dell'acquis comunitario in ambito locale e nel preparare tali realtà ad affacciarsi alle opportunità economiche offerte dall'integrazione europea su posizioni non arretrate, tenendo comunque in considerazione i differenti gradi di sviluppo tra contea e contea.

Per quanto riguarda la Serbia, andrà dedicata maggiore attenzione al rafforzamento delle istituzioni e alla ricostituzione di una società civile, che rappresentano la chiave di volta per accelerare il rinnovamento in atto nel paese e accompagnare il processo di transizione con spinte dal basso.

9. Valorizzare le capacità della decentrata

Per quanto riguarda la questione delle diverse capacità degli attori della Cooperazione decentrata, vi sono già altri programmi nazionali diretti a sostenere i soggetti interessati (in particolare le Regioni del Mezzogiorno)³³. Piuttosto si tratta di complementare e coordinare maggiormente le risorse di questi programmi nei Poi.

10. Rafforzare la reciprocità

Realizzare maggiori attività di reciprocità, dando più spazio alle azioni intraprese dai partner, all'apertura dei territori italiani ai partner balcanici, sfruttando le opportunità offerte dal recente miglioramento della normativa sui visti, ...

³³ Si ricordano il Programma Operativo Nazionale Assistenza Tecnica e Azioni di Sistema (PON ATAS) per l'internazionalizzazione e il Programma di sostegno alla cooperazione regionale sostenuto con il Fondo Aree Sottoutilizzate (FAS).

11. Sostenere la continuità delle infrastrutture materiali e immateriali e delle funzioni per il sistema Italia

Assicurare il rifinanziamento delle infrastrutture materiali e immateriali trans-nazionali, del data base e sito Cooperazione Balcani, per una loro capitalizzazione, divulgazione, condivisione e creazione di sinergie tra le funzioni create per il sistema Italia.

Prevedere una valutazione specifica dei punti di forza e di debolezza di queste funzioni per una loro riprogettazione e messa in comune.

12. Comunicare e pubblicizzare le azioni

Stabilire quote di finanziamento all'interno dei Budget di progetto dedicate esclusivamente alla realizzazione di prodotti ed eventi di comunicazione (depliant, cd, dvd, sub siti, video, mostre, incontri etc.) durante e dopo la conclusione delle attività, nei paesi partner e in Italia, funzionali sia al maggiore coinvolgimento di tutti gli attori e dei "beneficiari", sia alla pubblicazione post ed alla memorizzazione: tali investimenti sono stati nettamente insufficienti per una evidente sottovalutazione di tale componente importante della Cooperazione internazionale. Questa attività andrebbe poi coordinata a livello di sistema Italia per avere più diffusione e impatto.

5.2 - Sulla programmazione, architettura istituzionale e procedure

13. Rifinanziare la cooperazione decentrata nei Balcani

Confermare l'obiettivo del sostegno alla cooperazione decentrata per il suo importante contributo allo sviluppo locale nei Balcani, e quindi prevedere il rifinanziamento dell'art. 7 in un quadro di riferimento certo e pluriennale per consentire la creazione di rapporti fiduciari stabili e credibili.

Ciò significa sostenere i percorsi delle Regioni e Province autonome, riconoscendo la coerenza delle loro scelte con le finalità della legge 84/01, e fare uno sforzo maggiore su complementarietà e coordinamento, per una migliore articolazione delle iniziative, per creare interazioni e sinergie ai diversi livelli, soprattutto dove vi è la presenza della cooperazione decentrata e di quella italiana negli stessi territori dei Balcani.

14. Migliorare la programmazione condivisa

Si richiede un impegno di programmazione condivisa tra i diversi livelli e soprattutto con i partner balcanici, accrescendo gli elementi di carattere strategico.

Nel quadro multi-livello la programmazione della cooperazione avviene:

- in Ipa con particolare riferimento alla Cross Border Cooperation (CBC) - Programma operativo (PO) transfrontaliero adriatico -, per quanto riguarda il ruolo delle Regioni e Province autonome, ma non copre tutti i territori balcanici e italiani;
- nella cooperazione italiana, ma non in modo formalizzato (assenza di documento tipo Country strategy paper della Commissione europea) e senza condivisione con la cooperazione decentrata;
- in Regioni e Province autonome con piani triennali e annuali, e con i Poi (ma come si è visto è risultato essere un esercizio "a metà").

In questo quadro potrebbero essere previste due opzioni possibili:

1. Opzione di sistema: il Mae (in stretto coordinamento tra Direzione generale per i paesi dell'Europa, Direzione generale per la cooperazione allo sviluppo e Direzione generale per l'integrazione europea), così come fa la Commissione europea con la CBC, propone uno schema di obiettivi e priorità da condividere con Regioni e Province autonome (e a loro volta con gli attori dei territori) e con i partner balcanici (sia a livello nazionale che decentrato), per la redazione di un Poi unico, integrato e articolato. In questo modo si definirebbe una chiara visione d'insieme dell'intervento complesso sostenuto con l'art. 7.
2. Opzione articolata: si conferma la redazione dei Poi regionali e delle Province autonome così come finora realizzati (in questo caso sono le singole Regioni e Province autonome a curare la programmazione con i partner balcanici e gli attori dei propri territori), ma con un maggiore sforzo di condivisione, prevedendo ad esempio:
 - programmazioni comuni inter-regionali per i territori dove convergono le diverse cooperazioni decentrate, con possibilità di progetti comuni di una certa dimensione condivisi con la Cooperazione italiana; in questo caso la programmazione potrebbe avere luogo in modo coordinato direttamente nei territori oggetto degli interventi, con i partner balcanici e in collegamento con Ambasciate/Utl;
 - un Poi unico multi-regionale condiviso con il Mae per le iniziative di carattere sistemico e trans-nazionale in modo da assicurare l'istituzionalizzazione dei risultati.

15. Rafforzare le caratteristiche di integrazione dei POI, il confronto e la coerenza

Mantenere un approccio integrato dei Poi che comprende: progetti a regia regionale e progetti degli attori del territorio (salvaguardando quindi i principi di sussidiarietà e bottom up) che rispondono alle finalità e ai criteri stabiliti. Queste due tipologie di progetti dovrebbero a loro volta confrontarsi per elevare il grado di interazione, trovare opportunità di sinergie, così come con la Cooperazione italiana ed europea. Ricordiamo inoltre che il confronto è richiesto anche tra la dimensione economica e quella sociale delle iniziative per approfondire la questione della coerenza e dei modelli di sviluppo locale, tra i diversi attori della decentrata e della società civile locale per articolare rapporti volti a superare i fenomeni di sostituzione, cooptazione e passività. Il confronto andrà realizzato anche per individuare gli elementi di qualità delle iniziative per una selezione migliore dei progetti. Per questo potrà essere utile rafforzare l'architettura istituzionale come qui di seguito proposto.

16. Coordinare la cooperazione decentrata con quella territoriale

Trovare modalità di coordinamento tra cooperazione decentrata e cooperazione territoriale all'interno delle amministrazioni regionali e delle Province autonome, così come all'interno del Mae e con il Ministero per lo sviluppo economico. Nel prossimi anni infatti, la prospettiva dell'adesione dei paesi balcanici all'Ue comporterà la progressiva unificazione delle due cooperazioni e l'esigenza dei partner di acquisire le competenze necessarie per utilizzare i fondi strutturali. Laddove questa prospettiva appaia più lontana sarà importante il ruolo della Cooperazione italiana e decentrata.

17. Rafforzare il coordinamento istituzionale

Confermare il ruolo di orientamento e coordinamento Utob-Mae-Regioni e Province autonome per il monitoraggio degli interventi e la valutazione di carattere strategico, approfondendo gli indirizzi a seconda dei contesti e delle esperienze in corso di realizzazione.

Rafforzare il Comitato interistituzionale con maggiori risorse umane e finanziarie per:

- elaborare dispositivi di base come informazione e comunicazione attraverso le funzioni e le infrastrutture già create da alcuni progetti (tra i quali ad esempio il data base *open source* creato da

Osservatorio Balcani); definire una terminologia standard condivisa; redigere manuali di supporto alla programmazione, all'applicazione e alla rendicontazione (anche in lingua locale);

- elaborare le proposte di criteri di selezione dei progetti con relativi punteggi per un ranking trasparente;
- promuovere coordinamenti tra gli attori della decentrata e il confronto sugli elementi strategici della programmazione;
- elaborare una visione d'insieme delle programmazioni della cooperazione decentrata e dei loro rapporti con l'impianto di tutta la legge 84/01, sostenendo quindi una regia condivisa complessiva.

18. Creare una cabina comune per la capitalizzazione

Costituire una cabina comune (Regioni e Province autonome, Mae e rappresentanti dei partner balcanici) per la capitalizzazione delle conoscenze e delle esperienze, di supporto al Comitato interistituzionale, per:

- nutrire confronti sulle tematiche oggetto di intervento, sugli elementi strategici delle programmazioni, e con programmi complementari (ad esempio il Programma di sostegno alla cooperazione regionale, il Programma Operativo della CBC adriatica in Ipa, altri programmi di cooperazione europei, con particolare riferimento a quelli operanti sui territori dove si concentra la cooperazione decentrata italiana); esplorare articolazioni tra le diverse iniziative secondo un approccio bottom-up e integrato multi-settoriale, così come le capacità di sostegno al dialogo inter-etnico e sui temi trasversali; produrre conoscenze a supporto della costruzione di una visione d'insieme e di una regia condivisa complessiva; elaborare proposte sui dispositivi di base, e in particolare sugli indicatori di processo.

19. Creare una rete di coordinamento in loco

Creare una rete tra Utl/Ambasciate e antenne/uffici regionali e delle Province autonome così come di attori della cooperazione decentrata presenti con continuità nei territori, che interagisca con il Comitato interistituzionale e la Cabina per la capitalizzazione, per promuovere le articolazioni tra gli attori e le iniziative, per sostenere il dialogo con il governo centrale dei paesi balcanici, la realizzazione di seminari di lavoro tematici, per collegarsi alle azioni sostenute con Ipa. Nel caso della Croazia, l'assenza di una Utl potrebbe essere compensata con altre forme di coordinamento, magari all'interno di strutture e iniziative già esistenti, come ad esempio l'Euroregione adriatica o iniziative rafforzate e aperte come quella di Seenet³⁴ sostenuta dalla Cooperazione italiana.

20. Condividere criteri di selezione dei progetti chiari e trasparenti che incentivino l'azione collettiva e premino i risultati

Distribuire i finanziamenti dell'art. 7 secondo criteri condivisi, chiari e trasparenti, tra questi si consiglia di riconoscere un punteggio superiore alle iniziative convergenti su stessi territori e a iniziative comuni inter-regionali; alle iniziative di attori consorziati in modo sistemico; di riconoscere una premialità alle iniziative significative in termini di risultati sulla base di valutazione ex post.

21. Diversificare le durate vincolanti dei progetti a seconda delle loro caratteristiche

Prevedere durate diverse dei progetti a seconda delle loro caratteristiche: ad esempio riconoscendo ai progetti in rete (trans-territoriali, trans-nazionali e sistemici) una durata triennale e biennale ai progetti puntuali..

³⁴ Il Programma Seenet (South East Europe Net) è un'iniziativa di cooperazione decentrata della Regione Toscana sostenuta dal Ministero degli affari esteri nell'area del Sud est europeo. Il Programma, dopo una prima fase triennale, sta per essere rilanciato con l'allargamento ad altre Regioni e Province autonome italiane.

22. Velocizzare i tempi burocratici necessari rafforzando le fasi di monitoraggio e di valutazione ex post

Accorciare i tempi tra approvazione e avvio dei progetti velocizzando gli adempimenti burocratici, e ridurre i passaggi burocratici che prevedono le analisi ex ante dei progetti (che si sono realizzate nel passato a livello di Regioni, Comitato interistituzionale e Utob), confermando solo il livello regionale in ossequio al riconoscimento del principio di sussidiarietà della cooperazione decentrata. Questo in modo anche da consentire quella flessibilità e rimodulazione in itinere che è stata molto apprezzata sia dai partner balcanici che dagli attori della decentrata, e rafforzare invece il monitoraggio e la valutazione ex post (condivisa tra i diversi livelli) ai fini di una riprogrammazione sempre più di qualità. Andranno quindi definiti degli indicatori per raccogliere informazioni ex-ante ed ex-post tali da consentire la valutazione dell'impatto, e cioè della trasformazione istituzionale, sociale ed economica, a cui hanno contribuito le iniziative. La definizione di questi indicatori potrà essere condivisa con la cooperazione territoriale.

23. Realizzare Conferenze nazionali per la riprogrammazione

Prevedere, nel caso di rifinanziamento dell'art. 7 della legge 84/01, Conferenze nazionali di valutazione e riprogrammazione, come quella prevista nel 2008, con cadenza ad esempio triennale, con seminari preparatori per paese e tema, dove gli attori della decentrata possano partecipare attivamente. Larghissima parte degli attori intervistati ha infatti mostrato un grande interesse a partecipare e contribuire con le proprie riflessioni.



SERBIA Concerto a Novi Sad (*Umbria Jazz Balcanic Windows*, cofinanziato dalla Regione Umbria)