

LA COOPERAZIONE DECENTRATA ITALIANA IN ALBANIA STATO E PROSPETTIVE

Alessandro Rotta - CeSPI

1. Il contesto albanese

Alla ricerca della stabilità

La storia dell'Albania degli ultimi dieci anni può essere letta come un lunga traiettoria verso la stabilizzazione del quadro politico e sociale, o, ancora più precisamente, come un continuo sforzo per abbandonare un modello di sviluppo che aveva fatto dell'emergenza permanente il suo specifico paradigma.¹

Il tentativo di gestire in modo controllato il passaggio dal regime enverista a un sistema democratico e di mercato si infrange, nel 1991, sul tracollo immediato delle strutture economiche e sulla rapida degenerazione della situazione sociale, che assume le forme drammatiche dell'emergenza sanitaria e alimentare e delle fughe di massa dei cittadini albanesi verso le coste pugliesi. La risposta della comunità internazionale, con l'Italia in prima linea, è prevedibilmente dettata da preoccupazioni di sicurezza e stabilità interna, e si configura come un'inedita (allora) combinazione di intervento umanitario e militare, con i soldati dell'operazione Pellicano a sorvegliare la distribuzione degli aiuti².

Il ritorno dell'ordine sociale apre il periodo del potere di Sali Berisha, il leader del Partito Democratico (PD) che per primo tra le forze nate con il multipartitismo aveva capitalizzato il dissenso nei confronti del passato regime. Sotto Berisha, eletto presidente della repubblica, l'Albania vive la cosiddetta fase della "crescita senza sviluppo", in cui la vigorosa crescita degli indicatori macroeconomici³ porta le istituzioni finanziarie internazionali a presentare il piccolo paese balcanico come un modello di transizione verso l'economia di mercato. Dal punto di vista politico, Europa e Stati Uniti non fanno mancare il sostegno a Berisha, che nel frattempo imprime, a metà anni novanta, un segno autoritario alla vita politica interna, di cui fanno le spese soprattutto gli avversari politici, anche interni al PD, e la libertà di stampa.

Le fragili basi della crescita economica dell'Albania si rivelano nel 1997 con la crisi delle piramidi, società finanziarie basate sulla raccolta di denaro che offrivano tassi di interesse elevatissimi utilizzando i risparmi di chi entrava per ultimo nello schema⁴. Il coinvolgimento della leadership democratica negli schemi piramidali apre una fase di elevata turbolenza politica, che si trasforma nel sud del paese in rivolta aperta, e conduce all'allontanamento di Berisha e del Partito Democratico dal potere, alla proclamazione dello stato di emergenza, a un nuovo intervento della comunità internazionale, sempre affidato all'Italia (la missione Alba), per scongiurare una

¹ O. Romano, "Albania: alla ricerca di nuovi equilibri", in S. Matteucci (a cura di) *Gli altri Balcani. Associazionismo, media indipendenti e intellettuali nei paesi balcanici*, 2000, Asterios editore, Trieste.

² Nel marzo del 1991 La Comunità europea affidò all'Italia il coordinamento degli aiuti internazionali. In settembre il governo albanese di unità nazionale chiese l'intensificazione degli aiuti umanitari di emergenza, e il gruppo G24 decise di impegnare in aiuti umanitari 150 milioni di dollari, di inviare 500 soldati italiani per controllare la distribuzione degli aiuti, scortare i convogli all'interno del paese, gestire gli aspetti logistici dell'operazione, che durò fino al dicembre 1993.

³ Il PIL aumentò, tra il 1992 e il 1996, del 9% circa all'anno, l'inflazione si ridusse, nel 1995 al 12%, la moneta nazionale, il lek rimase stabile in rapporto al dollaro statunitense. Cfr. E. Lhomel 'Albanie. Entre transformation et survie', in *Notes et études documentaires. L'Europe centrale et orientale. Dix ans de transformations (1989-1999)*, Mars 2000.

⁴ J. P. Korovalis, "The Albanian Economy in Transition: The Role of Remittances and Pyramid Investment Schemes", *Post-Communist Economies*, vol 11, n° 3, September 1999.

paventata guerra civile,⁵ e infine a nuove elezioni politiche, vinte dal Partito socialista, guidato da Fatos Nano.⁶

I nuovi governi, sempre a guida socialista, godono, dal 1997 in poi, di un ampio ed esplicito sostegno della comunità internazionale, e, sebbene la conflittualità tra le parti politiche non diminuisca e conosca momenti di grande tensione, con l'uccisione, in un attentato, del braccio destro di Berisha, Azem Hadjari, e il successivo tentato *golpe* da parte del Partito democratico, il paese riconquista una relativa stabilità, e sostiene senza gravi contraccolpi, anche grazie a un massiccio afflusso di aiuti e assistenza internazionali, l'impatto di circa mezzo milione di profughi dal Kosovo.

Le elezioni politiche dell'estate del 2001 confermano una chiara predominanza del partito socialista, mentre la conferma di Ilir Meta a primo ministro viene letta come un'ulteriore fattore di stabilità.⁷ Mentre l'opposizione democratica è ostaggio di Sali Berisha, che non intende considerare chiuso il proprio corso politico, e boicotta i lavori parlamentari in segno di protesta per presunti brogli elettorali,⁸ la lotta politica si è spostata all'interno del partito socialista stesso, nella forma di uno scontro aperto tra l'attuale premier Meta e l'ex leader Fatos Nano, che aspira alla carica di presidente della repubblica e, essendo in minoranza nel partito, chiede che si arrivi all'elezione diretta del capo dello stato.⁹ La crisi politica in corso non sembra per il momento avere pregiudicato gli equilibri macroeconomici raggiunti dal paese, né pare possa avere ripercussioni a livello sociale: "Four years of solid growth may have made society and economy more resilient than at any time since 1991"¹⁰. Le previsioni parlano di una crescita del PIL per il 2002 del 7%, analoga a quella degli ultimi quattro anni, e di un'inflazione in discesa, mentre il 2001 ha registrato un aumento del 40% degli investimenti diretti dall'estero.¹¹ La stabilità economica, e l'atteggiamento responsabile in politica estera di fronte al conflitto in Macedonia e agli sviluppi politici in Kosovo, hanno permesso all'Albania di diventare un serio candidato per la firma di un Accordo di Stabilizzazione e Associazione con l'Unione Europea.

Stabilità e continuità in campo economico e politico rischiano tuttavia di dire poco sui processi reali in corso in Albania: analogamente a altri contesti balcanici in cui il rapporto con gli attori esterni è fortemente squilibrato, e si parla apertamente di forme di protettorato (Bosnia, Kosovo e in parte Macedonia), la legittimazione presso la comunità internazionale diventa il viatico per la preminenza in politica interna, ed è un obiettivo che viene raggiunto proiettando un'immagine (di stabilità, di democraticità, di conformità agli standard che la comunità internazionale richiede) che non coincide necessariamente con la realtà del paese. Nel caso dell'Albania, la stabilità politica e l'affidabilità dei governi socialisti come interlocutori della comunità internazionale si traduce in una forma di monolitismo sul piano interno, piuttosto che in una reale dialettica democratica, con l'accumulo di tensioni che sfociano poi, per esempio, nella crisi interna al partito socialista.

Dal punto di vista economico i progressi sono indubbi, e delineano una situazione radicalmente diversa e più stabile rispetto all'euforia delle cifre caratteristica della prima metà degli anni novanta; tuttavia non sono sufficienti a cambiare radicalmente la natura di un'economia ancora fondamentalmente estroversa, fortemente dipendente dalle rimesse degli emigrati, che raramente

⁵ B. Nicholson, "The Beginning of the End of a Rebellion: Southern Albania May-June 1997", *East European Politics and Societies*, vol. 13, n° 3, Fall 1999.

⁶ D. Vaughan-Whitehead, *Albania in Crisis: The Predictable Fall of the Rising Star*, Edward Elgar Cheltenham, 1999.

⁷ International Crisis Group, "Albania's Parliamentary Elections 2001", *ICG Balkans Briefing*, 23 August 2001, www.crisisweb.org

⁸ Il processo elettorale è stato inusualmente lungo e articolato, con la ripetizione del voto in alcune località per un totale di quattro turni elettorali. L'OSCE ha giudicato sostanzialmente regolare lo svolgimento del turno principale, pur rilevando irregolarità nei distretti in cui si è rivoltato, non tali da alterare il senso politico del voto.

⁹ L. Semini, "Albania: prosegue la crisi politica"(10/01/02), e "Albania: le due anime del partito socialista si scontrano"(14/12/01), entrambi reperibili su www.osservatoriolbalcani.org.

¹⁰ "Power Struggle" Document source: Oxford Analytica; Region: ECA; Country: Albania; Issue/Sector: Economy PSD&Finance; Date 15/01/2002.

¹¹ *Ibidem*.

sono reinvestite in attività produttive, se si calcola che il 70% sia utilizzato a finalità di consumo.¹² I fattori endogeni della ripresa economica albanese vengono indicati in un rilancio dell'attività estrattiva, nell'aumento della produzione agricola e soprattutto nell'espansione del settore edilizio. L'Albania è ricca di risorse minerarie, soprattutto cromo, rame e nickel, tuttavia i metodi di estrazione sono particolarmente antiquati e poco economici, e un aumento delle attività è riscontrabile rispetto al totale abbandono in cui le miniere erano state lasciate nel 1997. L'agricoltura rimane un settore fondamentale per l'economia albanese, costituendo circa il 63% del PIL, e dando lavoro a metà della popolazione: se il ritorno della stabilità ha permesso una ripresa delle attività, il settore agricolo patisce una eccessiva parcellizzazione fondiaria, una regolamentazione incerta (solo il 60% delle terre coltivabili sono registrate adeguatamente) e una scarsa meccanizzazione.¹³ Il settore edilizio conosce effettivamente una forte espansione, soprattutto nella capitale.

I dati ufficiali indicano un tasso di disoccupazione attorno al 17%¹⁴, ma la maggior parte delle stime riferiscono un dato molto più consistente.¹⁵ L'elevata percentuale di popolazione in età lavorativa (61%, l'Albania ha la popolazione più giovane d'Europa) rende di difficile assorbimento l'incremento della forza lavoro, e alimenta una forte spinta migratoria: con circa 600.000 abitanti emigrati su un totale di 3,4 milioni l'Albania è in termini relativi il paese di emigrazione più importante del mondo;¹⁶ il tasso di migrazione netto è del 2,93/1000¹⁷.

In generale è possibile affermare, con il rapporto di sviluppo umano dell'UNDP sull'Albania del 2000, che "despite the fact that economic growth has been real and visibile it has not had a substantial impact on the life of Albanians"¹⁸, e che la maggior parte della popolazione viva ancora una situazione di grave insicurezza economica. Infine, la situazione dei servizi di base, e la sicurezza sociale in termini di accesso a risorse essenziali, è garantita dal governo albanese a livelli ancora decisamente insufficienti. A fronte di situazioni di grave disagio sociosanitario, come gli elevati tassi di mortalità materna e infantile, le strutture sanitarie presentano gravi carenze, soprattutto a livello di infrastrutture di base, mentre gli orientamenti in materia affermano un modello di razionalizzazione che si traduce nella drastica riduzione dei presidi ospedalieri, nella privatizzazione di alcuni settori e nell'introduzione di fondi assicurativi per la medicina di base e di sistemi di pagamento "cost sharing" che, accanto alla scarsa disponibilità di risorse, producono la proliferazione di servizi privati spesso in concorrenza con il pubblico.¹⁹ Analogamente anche il sistema scolastico soffre di risorse insufficienti (il 3% del PIL, ma il 75% di queste risorse è destinato ai salari degli insegnanti), carenze di strutture e fenomeni di abbandono.²⁰ Ulteriori fattori di vulnerabilità sociale sono notoriamente i problemi legati al crimine, alla condizione femminile, al traffico di esseri umani.

Il decentramento politico e amministrativo in Albania

Il decentramento politico e amministrativo è stato negli anni recenti assunto come una strategia fondamentale nei paesi cosiddetti in transizione, come strumento di consolidamento della

¹² Center for Refugee and Migration Studies, *Brain Drain and Remittances: Aspects of Transition in Albania. Seminar Report*, 20 ottobre 2000

¹³ Artan Fuga, E. Lhomel, 'Albanie 1999-2000. Zizanies politiqes, paradoxes économiques', *Le courrier des pays de l'est*, n° 1006, juin-juillet 2000.

¹⁴ "Power Struggle" cit.

¹⁵ Il dato relativo alla disoccupazione si basa solo sull'iscrizione agli uffici di collocamento, e non comprende la popolazione rurale.

¹⁶ F. Pastore, *La costruzione di un sistema di controllo migratorio in Albania. L'azione dell'Italia e il ruolo dell'Europa*, nota interna CeSPI, 25 luglio 2000.

¹⁷ Stima relativa al 1999, dati IMF.

¹⁸ United Nations Development Programme, *Albanian Human Development Report 2000*, Tirana, 2000, disponibile presso il sito www.undp.org.al

¹⁹ Cfr. L. Palombi, "La sanità in Albania" in *Quale collaborazione tra Italia e Albania*, ricerca presentata alla tavola rotonda organizzata dall'Aspen Institute Italia presso la Comunità di S. Egidio, Roma, 11 marzo 1999; UNDP (2000).

²⁰ UNDP(2000).

democrazia partecipativa attraverso il trasferimento e la concessione di ampie autonomie ai poteri locali.

In Albania la creazione di autorità locali dotate di organi elettivi risale al 1992 (l. n°7572), quando si delinea un modello basato su due livelli di governo locale, i municipi o comuni, al primo livello, e i distretti al secondo livello, articolati con le strutture deconcentrate del governo centrale, le dodici prefetture. I maggiori limiti di questo sistema consistono nella definizione generica delle responsabilità degli enti locali, nella limitata autonomia amministrativa e nella pressoché nulla autonomia fiscale degli enti, le cui risorse sono rappresentate all'85% da trasferimenti statali vincolati, e nell'assenza di garanzie sui diritti di proprietà degli enti stessi.

Il processo di decentramento riceve nuovo impulso con l'adesione dell'Albania nel 1998 alla *Carta Europea per l'autogoverno locale* del Consiglio d'Europa, che definisce alcuni standard e principi comuni per la promozione e la difesa dei diritti di autonomia delle comunità locali nei paesi firmatari,²¹ e con l'inserimento nella nuova costituzione approvata nel 1998 del decentramento tra i principi fondamentali della repubblica. La costituzione introduce alcune importanti modifiche: la scomparsa del distretto come unità di governo locale; l'istituzione delle regioni sul territorio delle prefetture; la riduzione della durata del mandato per gli organi elettivi degli enti locali da quattro a tre anni. Per dare attuazione al dettato costituzionale è stata formata in seguito una commissione intergovernativa sul decentramento, dotata di un braccio tecnico, il gruppo di esperti o *Task Force* per il decentramento che redige la *Strategia nazionale per il decentramento e l'autonomia locale*, approvata nel novembre del 1999. Il documento affianca a un visione di insieme la descrizione di un piano di attuazione articolato in scadenze precise, e attribuisce particolare importanza all'autonomia fiscale e alla regolamentazione dei diritti di proprietà degli enti locali.

Il 31 luglio 2000 viene approvata la *Legge sull'organizzazione e il funzionamento del governo locale* (l. n° 8652) che assegna a municipi e comuni maggiori responsabilità sulla gestione delle risorse e sullo sviluppo economico locale e li dota di una significativa autonomia fiscale. La legge da inoltre attuazione alla costituzione del 1998, riducendo il mandato degli organi elettorali da quattro a tre anni e istituendo le regioni sul territorio delle prefetture. La legge viene applicata per la prima volta con le elezioni amministrative dell'ottobre 2000, mentre il processo continua nel 2001 con l'approvazione delle leggi sulla pubblica proprietà e sul trasferimento della pubblica proprietà.

L'importanza del processo di decentramento amministrativo è sostenuta non solo dai promotori e dalle autorità politiche albanesi, ma anche dai rappresentanti di alcune organizzazioni internazionali presenti in Albania (OSCE e Consiglio d'Europa soprattutto), che rilevano come l'autonomia degli enti locali, se effettivamente applicata, potrebbe stimolare la partecipazione democratica dei cittadini, motivati dai maggiori poteri attribuiti agli organismi locali municipali e comunali, e dalla maggiore disponibilità di risorse, e ridurre la conflittualità e l'animosità politica nel paese: è opinione diffusa che a livello locale la dialettica politica sia meno "ideologica",²² per la maggiore rilevanza di questioni concrete e grazie a un sentimento comunitario presente solo nelle realtà locali. Inoltre, la gestione di maggiori risorse a livello locale potrebbe rendere maggiormente visibili, e quindi più facilmente controllabili e sanzionabili, in sede giudiziaria e politica, i fenomeni di corruzione.²³ Secondo un consulente della *task force* di esperti sul decentramento, la

²¹ Uno degli articoli più importanti della Carta recita: "Local self government denote the right and ability of local authorities, within the limits of law, to regulate and manage a substantial share of public affairs under their own responsibility and in the interest of the local population", art. 3.1 della *European Charter for Local Government*.

²² Cfr. per esempio, l'intervista in cui il ministro per il governo locale Blendi Klosi afferma che molti funzionari locali del Partito democratico, che controllava l'87% delle amministrazioni locali, sarebbero disponibili a collaborare con le autorità centrali socialiste, ma temono le reazioni di Berisha (*Gazeta Shqiptare* 12 maggio 2000); per Roberto Adams, responsabile dell'OSCE per il governo locale in Albania, l'influenza dei partiti nazionali nelle realtà locali è inversamente proporzionale alle dimensioni del municipio. Intervista dell'autore, Tirana, 9 novembre 2000.

²³ E' questa l'opinione del prefetto di Tirana, Taulant Dedja; cfr. intervista dell'autore a Tirana 9 novembre 2000

ripartizione delle competenze e l'autonomia fiscale introdotte dalla legge consentiranno in generale una gestione più efficiente delle risorse e ridurranno i costi della pubblica amministrazione.²⁴

In realtà il processo di decentramento, in Albania come in altri contesti, non ha di per sé poteri taumaturgici rispetto alle numerose problematiche del paese: l'efficacia del processo dipende naturalmente dal trasferimento effettivo di risorse economiche e di potere politico agli enti locali, dalla qualità degli amministratori locali e da numerosi altri fattori, per cui l'esito è tutt'altro che determinato. La *Strategia* e la *Legge sul governo locale* che ne è scaturita sembrano delineare un percorso chiaro e verificabile per il processo di decentramento, che finora è stato in parte rispettato, con l'approvazione di leggi importanti. Tuttavia, la distanza tra gli aspetti normativi e la realtà è una caratteristica tipica del contesto albanese, e il processo per come è nato e per come si è fin qui sviluppato presenta alcuni aspetti critici, che potrebbero pregiudicare gli attesi effetti positivi.

In primo luogo, il ruolo preponderante delle consulenze internazionali nella redazione della strategia, le pressioni internazionali e lo scarso coinvolgimento degli enti locali nella definizione del processo²⁵ porta a pensare a una riforma imposta, e suggerisce una scarsa *ownership* del processo da parte degli attori locali, che costituisce un fattore di debolezza della riforma, e ne pregiudica la sostenibilità sul lungo periodo; in secondo luogo, l'uniformazione del quadro politico prodotta dalle elezioni amministrative dell'ottobre 2000 e dalle successive elezioni politiche, e in generale il ruolo subalterno e scarsamente efficace dell'opposizione offre scarse garanzie in merito al controllo democratico dell'applicazione del processo; in terzo luogo i maggiori poteri assegnati agli enti locali in termini di sviluppo economico e autonomia fiscale si scontrano con la scarsa efficienza delle amministrazioni pubbliche, e con la scarsa efficacia del sistema di raccolta delle imposte; in quarto luogo il decentramento di potere è contrastato da processi sociali e economici che vanno in direzione opposta: la tendenza a concentrare nella capitale o nei centri di maggiori dimensioni la maggior parte delle attività economiche, delle attività di informazione e dei servizi, la tendenza dei parlamentari a non interessarsi del proprio collegio elettorale e a trasferirsi a Tirana in modo permanente, la presenza della maggior parte delle organizzazioni internazionali e non governative a Tirana, si traducono in un aumento della disparità di risorse tra centro e periferia; il peso politico e i poteri della regione appaiono decisamente limitati; i rappresentanti regionali non sono eletti direttamente e le funzioni della regione sono in buona parte delegate o dalle autorità centrali o dagli enti di primo livello. L'assenza di un organo intermedio politicamente rilevante potrebbe comportare una dispersione del potere tra unità molto piccole (municipalità e comuni) che non bilancerebbe efficacemente il potere centrale e i suoi rappresentanti a livello locale (prefetti e rappresentanti dei ministeri). Inoltre, una regione debole comporta evidenti difficoltà ad attuare una programmazione territoriale ed economica che riguardi aree più estese del territorio delle singole municipalità e comuni.

2. La cooperazione decentrata italiana in Albania

La cooperazione decentrata italiana in Albania: le ragioni della presenza

La descrizione del contesto albanese e in particolare del processo di decentramento, incrociata con i limiti degli interventi esterni, da parte di cooperazione governativa e organizzazioni internazionali, in particolare lo scarso rilievo attribuito al rafforzamento delle istituzioni, disegna un quadro favorevole alla presenza e all'azione della cooperazione decentrata italiana in Albania.

L'intervento diretto degli enti locali nella cooperazione internazionale rappresenta un fenomeno relativamente recente e deriva dalla combinazione di molteplici fattori, dall'accresciuta importanza del concetto di sviluppo locale alle opportunità di protagonismo internazionale che la

²⁴ Intervista dell'autore con Edi Joxhe dell'Urban Institute (USAID), consulente permanente del gruppo di esperti sul decentramento, Tirana, 10 novembre 2000.

²⁵ Intervista con Besnik Rushiti, responsabile delle relazioni pubbliche e con l'estero del municipio di Valona, Valona, 14 novembre 2000.

globalizzazione offre ai sistemi territoriali. Le autonomie locali, nel tentativo di valorizzare le potenzialità del proprio territorio riconoscono l'importanza di un portafoglio di relazioni internazionali, che comprenda contatti con comunità locali sia in aree dalla situazione economica e sociale simile alla propria sia in paesi cosiddetti in transizione o in via di sviluppo, e quindi interventi di cooperazione. Il rilievo internazionale della cooperazione decentrata, intesa come modalità di cooperazione paritaria tra comunità locali dei paesi industrializzati e dei paesi in transizione e in via di sviluppo, è stato affermato nell'ambito di diverse sedi ed eventi mondiali²⁶, e ufficialmente riconosciuto dalla Commissione Europea²⁷ e dal Ministero degli affari esteri italiano (Mae), che ne hanno definito, seppur in maniera differente, il concetto. Per il Mae la cooperazione decentrata è "l'azione di cooperazione allo sviluppo svolta dalle Autonomie locali italiane, singolarmente o in consorzio tra loro, anche con il concorso delle espressioni della società civile organizzata del territorio di relativa competenza amministrativa, attuata in rapporto di partenariato prioritariamente con omologhe istituzioni dei Pvs favorendo la partecipazione attiva delle diverse componenti rappresentative della società civile dei paesi partner nel processo decisionale finalizzato allo sviluppo sostenibile del loro territorio"²⁸. Il valore aggiunto della cooperazione decentrata rispetto alla cooperazione governo-governo e non governativa consiste sostanzialmente in tre aspetti: nella capacità di appoggiare concretamente i processi di decentramento, democratizzazione e rafforzamento delle capacità istituzionali nei paesi partner, nella capacità di mobilitare risorse del territorio, e, rispetto all'azione delle ONG, nel valore politico del proprio impegno di cooperazione.²⁹

L'area dell'Europa sud orientale è indubbiamente uno degli scenari in cui la cooperazione decentrata italiana si è sviluppata e ha assunto le forme più interessanti: la mobilitazione generale con cui la società civile italiana ha risposto ai conflitti nello spazio ex-jugoslavo e, in misura minore, alla travagliata transizione albanese, ha infatti coinvolto anche gli enti locali, mentre le cosiddette emergenze complesse che si sono verificate nella regione, imponendo un ripensamento (tuttora in corso) dei modelli e delle pratiche della cooperazione italiana, hanno anche definito un ruolo proprio e autonomo della cooperazione decentrata.³⁰

I contesti di transizione democratica e di ricostruzione post-conflitto che interessano l'area balcanica manifestano bisogni che corrispondono spesso ai settori in cui la cooperazione decentrata italiana tende istintivamente ad attivarsi, e in cui gli enti locali vantano competenze solide e possono mettere a disposizione saperi, risorse umane, capacità ed esperienza, e quindi, il decentramento politico e amministrativo, la gestione e la pianificazione del territorio, la gestione dei servizi attraverso il coinvolgimento delle società ex-municipalizzate, la gestione dei servizi sociali e sanitari, lo sviluppo economico locale.³¹

La situazione dell'Albania, e la domanda di decentramento amministrativo e di rafforzamento delle istituzioni che emerge come un'esigenza prioritaria per una dinamica di sviluppo organica e sostenibile, configurano quindi un quadro particolarmente adatto all'intervento della cooperazione decentrata. Le relazioni tendenzialmente paritarie e orizzontali tra le comunità locali italiane e

²⁶ Tra i principali momenti in cui il ruolo della cooperazione decentrata è stato discusso si possono ricordare: la conferenza di Rio sull'ambiente, nel 1992, la Conferenza Nord-Sud sulle iniziative locali per lo sviluppo sostenibile di Berlino, nel 1993, la Conferenza Euromediterranea di Barcellona e la Dichiarazione sullo sviluppo umano di Copenaghen del 1995, il World Development Report della Banca Mondiale del 2000.

²⁷ Comitato di collegamento delle Ong di sviluppo presso l'Unione Europea (a cura di), *Cooperazione decentrata- Un nuovo approccio al servizio dello sviluppo*, Cota e Iteco in collaborazione con la Commissione Europea, Bruxelles 1999.

²⁸ Dgcs Mae, *Linee di indirizzo e modalità attuative della cooperazione decentrata*, mimeo, Roma, febbraio 2000. La definizione di cooperazione decentrata della Commissione è diversa poiché non individua le autonomie locali come i soggetti principali, ma li pone sullo stesso piano di associazioni private, sindacati, organizzazioni non governative e chiese.

²⁹ Dgcs Mae, 2000 e A. Stocchiero, "I comuni italiani e la cooperazione internazionale" *Laboratorio CeSPI*, n. 6, giugno 2001, pp. 4-5,34.

³⁰ Cfr. G. Baraldi, "Il ruolo della cooperazione decentrata nell'area balcanica", intervento al seminario internazionale *Le città per la cooperazione decentrata allo sviluppo umano: esperienze e opportunità per il Sud Est Europa*, Venezia, 7 dicembre 2001.

³¹ G. Baraldi, 2001

albanesi che sono alla base del rapporto di cooperazione decentrata garantiscono da un lato una lettura più attenta dei bisogni del territorio, dall'altro contribuiscono a una responsabilizzazione della controparte albanese nella definizione delle priorità di intervento e nella realizzazione delle attività. In questo modo si incoraggia la *ownership* delle comunità locali sui progetti di cooperazione, presupposto della sostenibilità sul lungo periodo delle azioni intraprese, e si contrastano invece la dipendenza indotta dalle modalità di cooperazione tradizionale nell'accezione più deleteria, in cui i progetti sono pensati lontano dal contesto di intervento e sono calati dall'alto a dubbio beneficio di una comunità ricorrente vista in un ruolo sostanzialmente passivo.

Queste sono dunque le potenzialità della cooperazione decentrata italiana rispetto alla realtà albanese. Naturalmente è necessario verificarle alla luce delle attività di cooperazione decentrata effettivamente in corso in Albania, e misurare il livello di corrispondenza tra le principali problematiche del paese balcanico e gli interventi della decentrata italiana. Accanto ai punti di forza fin qui descritti, la cooperazione decentrata in generale presenta alcuni tipici fattori di debolezza, identificati dalla (poca) letteratura in materia,³² come il problema delle risorse e la questione del coordinamento con il livello nazionale e internazionale. E' necessario anche in questo caso rilevare in che misura la cooperazione decentrata italiana in Albania reproduca questi limiti.

I rapporti con il programma PASARP

Le caratteristiche della cooperazione decentrata la rendono un vettore privilegiato dello sviluppo umano, nei termini definiti dalla Dichiarazione di Copenaghen del 1995, e ne fanno un partner ideale dei programmi di sviluppo umano a livello locale (PDHL) finanziati dal Ministero degli Esteri italiano. L'adozione del programma PASARP, nel 1999, e soprattutto la sua rapida trasformazione da programma di emergenza finalizzato ad assistere la popolazione rifugiata e albanese a programma di sviluppo umano, ha dunque aperto prospettive di enorme interesse per la cooperazione decentrata in Albania. Per quanto gli enti locali avessero intrapreso in modo autonomo attività di cooperazione in Albania per buona parte degli anni novanta,³³ è con l'adozione del PASARP che la cooperazione decentrata trova un sistema di coordinamento e di potenziamento.

Il PASARP (*Program of Activities in Support of the Albanian and Refugee Population*) nasce in risposta a una precisa richiesta di assistenza del governo albanese al governo italiano per fronteggiare la crisi dei rifugiati del Kosovo, nel maggio del 1999. La prima definizione del programma è oggetto di un'intesa tra il governo italiano, l'*International Fund for Agricultural Development* (IFAD), incaricato della gestione finanziaria del progetto, e lo *United Nations Office for Projects and Services* (UNOPS), agenzia esecutrice, alla presenza del governo albanese, in cui si stabilisce di assistere il governo e la società civile albanese nel sostenere l'impatto dell'arrivo dei profughi, e si definisce un contributo da parte del governo italiano di 20 milioni di dollari da erogarsi in diverse tranches. In seguito al rapido e imprevisto esaurimento della crisi dei profughi, il programma viene riconvertito in un programma di sviluppo umano, adottando la strumentazione teorica e la metodologia tipica di questi interventi, basata sulla partecipazione, sulla territorialità e sulla non discriminazione. I settori di azione sono le dimensioni dello sviluppo umano, sulle quali si interviene simultaneamente secondo la logica dell'approccio integrato. Le aree geografiche di intervento rimangono quelle identificate nel corso della prima fase, ovvero le prefetture di Scutari, Durazzo e Valona. Anche le risorse a disposizione rimangono immutate: le prime due tranches, per complessivi sei miliardi coprono l'avvio del programma fino al febbraio 2001, per il 2001 viene richiesto e approvato un finanziamento di 18 miliardi di lire.³⁴

³² Vedi soprattutto A. Stocchiero O. Frattolillo, N. Gonnella (2001), pp. 32-37, e A. Stocchiero, "La cooperazione decentrata delle regioni italiane" *Laboratorio CeSPI*, n. 4, ottobre 2000, pp. 32-33

³³ Vedi OICS, CeSPI, "I Balcani-Cooperazione allo sviluppo nell'area balcanica", *Quaderni della cooperazione decentrata allo sviluppo*, n°3, 2001, pp. 9-78.

³⁴ Rapporto del Technical Liaison Officer sui PDHL, *Programmi Italia/UNDP/UNOPS di sviluppo umano a livello locale*, gennaio 2001, a cura di Giulia Dario; A. Mazzali, "La cooperazione governativa italiana nei Balcani", CeSPI, OICS (2001).

La cooperazione decentrata italiana viene da subito invitata a partecipare al programma, e viene proposta la modalità del raddoppio da parte di UNOPS delle risorse messe a disposizione dagli enti locali. Nella regione di Scutari in particolare, la presenza della regione Emilia Romagna, la cui presenza era precedente al PASARP, diventa un elemento qualificante del programma, mentre per molti enti locali è la presenza del PASARP che rende possibile un intervento in Albania. A tre anni dall'avvio del programma (ma l'adesione e l'effettivo inizio delle attività da parte della maggior parte degli enti della decentrata non è anteriore al 2001) gli enti locali italiani attivi in Albania riconoscono la validità del PASARP come meccanismo, come luogo di programmazione delle iniziative e di coordinamento tra enti locali, e come strumento di dialogo con i poteri locali sulla definizione delle attività. Tuttavia, la totalità degli attori della decentrata ha sofferto molto alcune difficoltà di finanziamento incontrate dal programma, sul quale per lunghi periodi è pesata una grave incertezza sulla disponibilità del ministero all'erogazione dei fondi previsti. Questa situazione ha comportato per gli attori della decentrata in alcuni casi difficoltà nella definizione dei contratti e la necessità di rivedere alcuni impegni già assunti.

Gli attori e le attività

Sono attive in questo momento in Albania quattro regioni, Emilia Romagna e Toscana a Scutari, Lazio a Durazzo, Marche a Valona, i comuni di Modena, Venezia, Forlì a Scutari, la provincia/comune di Ancona a Valona, tutte nell'ambito del programma PASARP.

La regione Emilia Romagna, che è presente a Scutari con un *focal point*, ha dato vita a un partenariato territoriale con la regione di Scutari, e ha costituito un comitato locale cui aderiscono i diversi soggetti del territorio emiliano-romagnolo attivi in Albania: la provincia di Forlì, il comune di Forlì, la provincia di Modena, il comune di Modena, il Cispel regionale, la Banca Etica, l'Union camere Emilia Romagna, l'ente Emilia Romagna Teatri (ERT), il Cestas, il GVC, il Nexus CGIL, Overseas, On the Road, cooperazione sociale Rinatura e il consorzio Pluriverso.

Un primo ordine di interventi riguarda il settore culturale, ed è incentrato sulla ristrutturazione del teatro Mijeni di Scutari, importante istituzione culturale della città. Attraverso l'istituzione, nel novembre 2000, di un partenariato tra la direzione del teatro e l'ente Emilia Romagna Teatri (ETR) sono state programmate e svolte attività di programmazione, gestione, formazione del personale, scambi tecnici e produzione comune di eventi culturali. Alla messa in scena di spettacoli musicali e teatrali, con la partecipazione di compagnie teatrali italiane, sono stati affiancati seminari per giovani attori, attività di formazione del personale e di formazione nel campo del management teatrale. L'interesse delle iniziative è stato riconosciuto dal consolato italiano a Scutari, dall'Istituto italiano di cultura e dall'ambasciata italiana a Tirana, che hanno auspicato l'impegno dell'ERT anche a Tirana e Valona, e hanno espresso la disponibilità a finanziare la messa in rete delle attività teatrali sul territorio albanese delle attività teatrali di Scutari. La ricostruzione fisica del teatro, affidata a UNOPS, a cui la regione ha contribuito per circa 20.000 USD, ha catalizzato l'attenzione sulle attività. L'inaugurazione della struttura è prevista per inizio febbraio 2002.

La regione interviene inoltre direttamente nel progetto integrato nell'area di Velipoja, il comune che costituisce l'unico sbocco al mare della regione scutarina, e dove, in seguito a un'azione ricerca promossa nell'ambito del programma PASARP ed elaborata dall'ong COSPE, è stato avviato nel 2000 un progetto integrato di sviluppo locale. La regione Emilia Romagna ha contribuito nell'anno 2000 a diverse azioni di sostegno allo sviluppo umano, e più precisamente finanziando: la riabilitazione dei servizi igienici per 24.000 USD; il campeggio estivo per i bambini disabili per 5000 USD; l'animazione estiva sulla spiaggia di Velipoja per 10.000 USD, la sistemazione della strada rurale di Cas per circa 2,5 km per 30.000 USD, la stesura della ricerca COSPE per 6000 USD. Per il 2001 la regione ha confermato gli impegni assunti di integrare gli interventi nell'area di Velipoja con le azioni già concertate con Modena, in primo luogo riutilizzando fondi per circa 12.500 USD non utilizzati per la strada di Cas, per costruire un centro scolastico tra Cas e Gomisque, in grado di rispondere alle esigenze di quattro villaggi; le altre azioni hanno riguardato l'impegno ad attivare un parco giochi a Gomisque, la ristrutturazione dell'edificio dell'Albapost a Gomisque, l'assestamento della strada comunale di Reci Vieter, l'elaborazione di programmi collaterali di supporto alle categorie vulnerabili sull'azione di trasporto scolastico avviata dal comune di Modena, e infine le azioni di sensibilizzazione e di promozione (campagne di

informazione sull'ambiente, attività culturali e musicali sulla spiaggia di Velipoja) per un impegno complessivo di 25.000 USD.

La regione Toscana ha aderito nel corso dell'anno 2000 al programma PASARP, identificando la regione di Scutari come area di intervento, e ha costituito un comitato locale a Scutari, formato dalle diverse realtà del territorio toscano: la provincia di Pisa, la Onluss Madonnina del Grappa, la provincia di Grosseto, il consorzio Polis di Pisa, il Cispel regionale, la Banca Etica, l'ospedale Meyer di Firenze, Etimos, l'associazione Italia-Albania, l'associazione Medina, università di Firenze, associazione italo-albanese Progetto Speranza, ospedale di Careggi.

In seguito a una prima missione in Albania, nell'ottobre del 2000, la regione ha definito il primo protocollo d'intesa con UNOPS in cui entrambi i soggetti si impegnavano a finanziare progetti per 66.000 USD. Nell'anno 2000 la regione ha finanziato un corso di formazione pediatrica presso l'ospedale di Scutari per operatori sanitari albanesi, in collaborazione con l'ospedale fiorentino Meyer, con un budget di 20.000 USD, cofinanziato al 50% da UNOPS, e ha proposto la costruzione di un ospedale pediatrico prefabbricato nel comune di Vau Dejes; questa ipotesi è stata convertita in progetto nel marzo 2001, con un budget di 75.000 USD, totalmente a carico della regione. Il montaggio della struttura ha richiesto altri 25.000 USD.

Con il comune di Forlì e la regione Emilia Romagna nel 2001 la Toscana ha promosso, in collaborazione con l'ong italiana COSPE e l'ong albanese Fida un'azione di sensibilizzazione sul problema delle donne, che si è concretizzata nella proposta di un centro donne a Scutari, che si proponga come luogo di aggregazione e sede di attività formative, di informazione, e di attività economiche che puntino alla sostenibilità del centro. L'ipotesi prevede che accanto a attività di formazione rivolte alla creazione di imprese, a un centro internet e a un punto di informazione delle diverse realtà associative femminili albanesi (FIDA, Reflezione e l'Associazione per la Pianificazione Familiare) si avvii una piccola attività di ristorazione. Il progetto è stato approvato nell'ambito del gruppo di lavoro di prefettura nel febbraio del 2001 con un bilancio previsto di 96.000 USD di cui 75.000 a carico dei tre enti locali.

Tra gli altri progetti finanziati dalla regione nel 2001, il progetto Bottega si rivolge a giovani inoccupati e disoccupati, prevedendo l'attivazione di vari percorsi di formazione e orientamento, dall'inserimento lavorativo all'avvio di impresa, e si avvale di un ampio ventaglio di collaborazioni locali, dall'ufficio del lavoro di Scutari a diverse associazioni di volontariato e non governative. Il progetto, approvato nell'ambito del PASARP nel febbraio del 2001 prevedeva un contributo della decentrata di 75.000 USD, raddoppiati dal contributo UNOPS.

La regione finanzia inoltre un progetto di microcredito attraverso l'associazione Etimos, e un progetto a favore dell'inserimento dei disabili nel lavoro e nel tessuto sociale sia attraverso lo sviluppo delle attitudini individuali sia attraverso il coinvolgimento della comunità locale. Tra gli enti che aderiscono al comitato locale di Scutari della regione, l'università di Firenze, che cura da tempo l'attività del dipartimento di italianistica dell'università di Scutari, ha messo in opera nel 2001 diversi interventi: un convegno sugli Illiri, dei laboratori di archeologia, dei corsi di formazione nel settore della comunicazione e dell'impresa turistica. Il costo complessivo di queste attività è di 130.000 USD.

La regione Marche interviene nella regione di Valona, dove era già attiva dal 1997 con iniziative di sviluppo locale. I soggetti del territorio mobilitati sono l'Unione regionale delle camere di commercio, la camera di commercio italo-albanese, l'ex azienda municipalizzata Anconambiente, il CISPTEL, l'università di Ancona e il comune di Ancona.

I settori principali sono lo sviluppo del turismo, la formazione professionale e l'intervento in campo ambientale. Nel campo del turismo la regione ha promosso il gemellaggio tra le università di Ancona e di Valona, con la realizzazione di corsi per operatori turistici, e ha incoraggiato la collaborazione tra le camere di commercio. La finalità è la stesura di un Master Plan per il turismo, che dovrebbe essere completata nel marzo del 2002. Nel frattempo le informazioni raccolte dovrebbero servire alla realizzazione di una guida turistica per la regione di Valona, e parallelamente sono state previste delle azioni di formazione per attività di turismo. Le risorse impegnate per le attività nel settore turistico ammontano a circa 86.000.000 di lire.

Nel settore della formazione professionale la regione ha realizzato un progetto di formazione professionale nel settore della pesca e dell'acquacoltura, e più precisamente di riparazione e assemblaggio delle reti, riparazioni dei motori delle imbarcazioni. Le risorse impegnate nelle attività sono di circa 86.000.000 di lire. Il progetto sull'ambiente ha riguardato l'organizzazione di un corso formazione e stage sulla gestione ambientale e la raccolta di rifiuti e di un corso per l'organizzazione aziendale degli stessi servizi. Le risorse impegnate sono state anche in questo caso di 86.000.000.

La regione Lazio interviene nel settore della formazione professionale giovanile a Durazzo e Valona, e nella ricostruzione del mercato cittadino a Durazzo, con un contributo complessivo di 73.853,34 Euro, affidati direttamente al PASARP. E' interessante notare come la regione Lazio sia l'unico ente locale che non ha rapporti formali e diretti con la controparte albanese, ma si appoggi in questo senso alla struttura del PASARP.

Il comune di Modena ha dato vita a un comitato di coordinamento delle proprie iniziative a Scutari nel giugno del 2000, e avviato un progetto di cooperazione decentrata nel contesto del programma PASARP. Il progetto identificava tre macro-aree di intervento: la costituzione di una impresa italo albanese per favorire lo sviluppo e l'impiego di risorse umane nelle aree a maggiore vulnerabilità sociale; l'attivazione di iniziative di formazione finalizzate alla qualificazione tecnico-scientifica professionale di giovani disoccupati e inoccupati; il sostegno allo sviluppo di iniziative di qualificazione economica, con particolare riguardo all'area delle *public utilities* e delle telecomunicazioni.

Il comune ha scelto di intervenire nel comune di Velipoja, oggetto della ricerca- azione COSPE e di un intervento di sviluppo sostenibile. Il progetto ha portato alla creazione dell'azienda italo-albanese *Lule Dielli sh.p.k.* (Girasole s.r.l.) che ha garantito la pulizia della spiaggia di Velipoja, nei mesi estivi, aumentando nell'estate del 2001 il proprio organico (da 8 a 18 persone) permettendo di ampliare le aree oggetto della pulizia e di offrire un ventaglio di servizi più ampio. Nel novembre 2000 è stato allestito un laboratorio di falegnameria per la realizzazione di semilavorati in legno. I costi sostenuti sono stati di 29.900 USD. Le prospettive del programma per il 2002 sono di estendere il servizio di raccolta di rifiuti a tutta l'area di competenza locale, di costituire un gruppo di lavoro per la creazione di un'azienda multiservizi. Il costo previsto delle attività è di 80.000.000 di lire

Il comune di Venezia è impegnato a Scutari, nell'ambito del PASARP, nello sviluppo del turismo locale, attraverso il potenziamento del sistema di trasporti pubblici locali sul lago di Scutari e sulla direttrice Albania-Montenegro, e nella digitalizzazione dell'archivio fotografico Marubi. Il comune si avvale della collaborazione dell'Azienda Consorzio Trasporti Veneziano (ACTV), dell'Associazione Italia-Albania, e collabora, per la digitalizzazione dell'archivio fotografico, con il comune di Modena. L'intervento sui trasporti ha visto finora l'invio di 9 autobus extraurbani e di due vaporetti, dei quali uno già attivo nel corso dell'estate. La fornitura dei mezzi si accompagna a un'azione di *capacity building* che si concretizza nel rapporto tra l'azienda di trasporti veneziana e la sua omologa scutarina *Push*. La trasposizione in forma digitale dell'archivio Marubi riguarda invece il recupero di un'importante patrimonio della città di Scutari, e prevede la realizzazione di una mostra itinerante, attività di formazione e, in prospettiva, la creazione di un'impresa giovanile nel campo della grafica per computer. Le risorse messe in campo dal comune ammontano a circa 25.000 Euro.

Il comune di Forlì, attraverso l'assessorato alle politiche internazionali, ha presentato in occasione della visita dei suoi rappresentanti a Scutari nel febbraio del 2001 un progetto di riorganizzazione informatica dell'anagrafe, dell'ufficio tributi e dell'ufficio urbanistica del comune, prevedendo la predisposizione di sistema *intranet* per tutti i servizi, e parallelamente, un corso di formazione per il personale che lavora nei servizi interessati. I fondi stanziati sono di 40.000 USD, in cofinanziamento UNOPS al 50%. L'intervento ha suscitato l'interesse anche della Fondazione Soros, che si è dimostrato interessato a integrare le attività promosse dal comune di Forlì alle proprie in questo campo.

La provincia di Forlì promuove in collaborazione con la Onluss Madonnina del Grappa un'azione di salvaguardia delle giovani orfane in uscita dall'orfanotrofio di Scutari, sostenendo l'esperienza di una casa famiglia avviata da un sacerdote italiano, dove viene fornita assistenza e formazione alle ragazze. L'impegno finanziario a sostegno di questa iniziativa è di circa 15.000 USD. La provincia è inoltre impegnata in un'azione in campo ambientale per cui nel 2001 sono stati inviati 120 cassonetti al comune di Scutari.

La provincia di Lecce, dopo avere manifestato la propria volontà di intervenire in Albania nel novembre del 2000, in occasione dell'incontro sulla cooperazione decentrata organizzato nell'ambito del programma PASARP, e dopo l'adesione formale al programma e l'incontro con le autorità locali della regione di Valona, ha deciso di attendere, su consiglio del personale UNOPS in Albania, l'insediamento del nuovo prefetto. L'ipotesi è comunque di intervenire nella regione di Valona, nel settore ambientale e di formazione della pubblica amministrazione, con risorse per circa 50.000 Euro.

I contenuti operativi della cooperazione decentrata

La prima questione che emerge una volta analizzate le attività di cooperazione decentrata in corso in Albania riguarda i contenuti operativi delle attività, la loro rispondenza alle esigenze del contesto albanese e la rilevanza rispetto ai temi strategici dello sviluppo locale, del decentramento amministrativo e del rafforzamento istituzionale.

L'inserimento della maggior parte degli interventi di cooperazione decentrata all'interno del programma PASARP implica che tutti gli interventi rispondano ai principi dello sviluppo umano e sociale definiti dalla dichiarazione di Copenaghen del 1995 che il programma promuove, e che la logica seguita sia quella dell'approccio integrato, secondo cui si opera simultaneamente sulle diverse dimensioni dello sviluppo umano. La definizione degli interventi segue inoltre i meccanismi propri del programma, e avviene all'interno di gruppi di lavoro regionali, o di prefettura, e settoriali, dove le risorse messe a disposizione dalla decentrata e le esigenze delle autorità politiche locali si incontrano. Durante la fase di avvio del programma sono state redatte le mappe dei rischi, dei bisogni e delle risorse per ogni regione di intervento, che costituiscono un ulteriore strumento di orientamento per i soggetti della cooperazione.

La rassegna delle attività in corso mostra comunque che esiste una "divisione del lavoro" tra i diversi enti locali, facilitata probabilmente dalla concentrazione degli interventi nella regione di Scutari, e che i diversi soggetti evitano in questo modo di sovrapporre le iniziative realizzando delle buone sinergie, particolarmente efficaci nel caso degli enti locali che appartengono allo stesso sistema territoriale, come gli enti locali dell'Emilia Romagna.

La tabella nella pagina seguente riassume le aree di intervento per ente locale e mostra efficacemente alcuni dati: la tendenziale complementarità degli interventi, in particolare del sistema Emilia Romagna, la trasversalità del tema della formazione, il carattere integrato dell'intervento di Modena su Vilepoja, ma anche lo scarso sostegno "diretto" al rafforzamento istituzionale, e la quasi totale assenza di interventi mirati alla scuola.

Alcuni settori specifici sono già oggetto di intervento, ma andrebbero secondo gli attori della decentrata maggiormente sviluppati. Tra questi, in primo luogo il rafforzamento della capacità di esazione fiscale degli enti locali albanesi, e in generale dei servizi di anagrafe e raccolta dati, che sono ovviamente essenziali alla strategia di decentramento; il comune di Forlì interviene in questo senso, con un progetto di riorganizzazione informatica degli uffici anagrafe, tributi e urbanistica del comune di Scutari, accompagnato a corsi di formazione per il personale degli uffici coinvolti.

Un secondo settore che dovrebbe essere oggetto di ulteriori interventi è il rafforzamento della capacità di gestione del territorio, e quindi delle capacità di pianificazione urbana degli enti locali. La pianificazione e la gestione del territorio infatti si scontrano spesso in Albania con una

percezione debole degli spazi pubblici, e una prevalenza di interessi di tipo privatistico o criminale sul bene collettivo.

	Regione Emilia Romagna	Regione Toscana	Regione Marche	Regione Lazio	Comune di Venezia	Comune di Forlì	Comune di Modena	Provincia di Forlì
Rafforzamento Istituzionale								
Salute								
Sviluppo economico locale								
Lavoro								
Servizi (<i>public utilities</i>)								
Ambiente								
Scuola								
Servizi sociali								
Cultura								
Formazione								

Una terza problematica rilevante è la questione ambientale, sia dal punto di vista della gestione della raccolta dei rifiuti, sia dal punto di vista della preservazione degli equilibri naturali e dei valori paesistici del paese, necessario presupposto dello sviluppo del settore turistico. Sia l'intervento del comune di Modena su Velipoja, che ha combinato la finalità di salvaguardia della spiaggia con l'offerta di interessanti opportunità occupazionali, sia i progetti di assistenza tecnica e formazione professionale nel campo della raccolta dei rifiuti a Valona, con il coinvolgimento della ex municipalizzata Anconambiente, dimostrano le potenzialità dell'azione della decentrata in questo campo, e ne rendono opportuna la riproduzione in altre aree da parte di altri soggetti.

Infine, un tema di sicuro interesse soprattutto rispetto al coordinamento tra cooperazione decentrata e politiche nazionali italiane è il controllo e la gestione dei flussi migratori. Tutti gli interventi che tendono a irrobustire il tessuto economico locale e a contrastare i maggiori fattori di disagio sociale possono essere letti in chiave di moderazione del fenomeno emigratorio, così come la scelta delle aree di intervento, tra quelle a più alto tasso di emigrazione del paese, è significativa in questo senso; tuttavia è certamente possibile operare più a fondo per un rapporto più diretto tra attività di cooperazione e flussi migratori. Le regioni, in particolar modo, anche in considerazione delle recenti attribuzioni costituzionali, possono svolgere un ruolo molto efficace di osservazione della realtà, in Italia come in Albania, e contribuire a una razionalizzazione dei flussi migratori ponendosi come interfaccia tra le esigenze del proprio territorio e la spinta migratoria del paese di intervento.

Le risorse impiegate: la questione delle risorse interne, della massa critica e del coordinamento

La questione delle risorse si pone in termini estremamente delicati per la cooperazione decentrata in genere, e assume aspetti peculiari nel caso dell'Albania. In generale, la questione delle scarse risorse a disposizione è tradizionalmente indicata come uno dei punti deboli della cooperazione decentrata: per le regioni è stato rilevato come a fronte di una discreta diffusione degli impegni di cooperazione ci siano ancora pochi casi di importante e significativo impegno di enti locali in termini di risorse finanziarie, oltre che di capacità di programmazione, coordinamento, monitoraggio e valutazione,³⁵ e per i comuni si assiste in generale a “uno scarso impegno finanziario, in media intorno allo 0,3 per mille della somma dei primi tre titoli di entrate correnti nel bilancio del comune, contro l'8 per mille stabilito dalla legge come limite massimo”³⁶. Queste considerazioni devono comunque essere viste in considerazione delle peculiarità della cooperazione decentrata, per la quale sono particolarmente rilevanti risorse non computabili, come i beni relazionali, il capitale sociale, la fiducia a livello locale.

Il problema delle risorse può essere visto da due versanti, dal punto di vista della mobilitazione delle risorse sul proprio territorio, e dal punto di vista della capacità di costituire “massa critica”, ovvero di garantire alle proprie azioni risorse sufficienti per avere un impatto significativo sulla realtà in cui si interviene. Dal primo punto di vista, un aspetto specifico del caso albanese è la difficoltà, rilevata da molti attori, di mobilitare risorse interne a causa della percezione negativa di cui soffre l'immagine dell'Albania in Italia. Buone pratiche in questo senso sono rappresentate da iniziative di turismo responsabile, organizzate ad esempio dal comune di Modena a Velipoja, che favoriscono la conoscenza tra le due comunità, e dal coinvolgimento delle comunità albanesi sul proprio territorio nelle attività di cooperazione. Le risorse che la cooperazione decentrata in Albania muove vanno dai circa 25.000 Euro all'anno di Venezia ai circa 200.000 USD di interventi diretti della regione Toscana o Emilia Romagna.

E' difficile valutare la questione “massa critica” per la difficoltà di misurare l'effettivo impatto che le risorse hanno, e per l'assenza, comune alla cooperazione decentrata come alla cooperazione governativa e non governativa, di un percorso di valutazione chiaro e coerente dell'impatto delle proprie iniziative. Indipendentemente dall'entità delle risorse, nel caso albanese, la capacità di mobilitazione di soggetti del territorio numerosi e qualificati, e di muoversi come sistema, costituisce effettivamente un valore aggiunto importante. Le aziende di servizi ex municipalizzate, le organizzazioni non governative, le camere di commercio aderiscono a progetti largamente condivisi, apportando un notevole contributo di competenze ed esperienze. Inoltre la promozione dei programmi di sviluppo umano a livello locale come il PASARP ha tra i suoi obiettivi anche quello di aumentare le risorse a disposizione della cooperazione decentrata, prevedendo il cofinanziamento delle attività degli enti locali, per quanto i problemi di finanziamento incontrati dal PASARP abbiano in parte limitato i vantaggi del meccanismo.

³⁵ A. Stocchiero (2000).

³⁶ A. Stocchiero, O. Frattolillo, N. Gonnella, (2001).

La questione delle risorse introduce il problema del coordinamento tra i soggetti a diversi livelli, tra città e città, città e regioni, enti locali e livello nazionale, enti locali e organismi internazionali. Il coordinamento tra enti locali è necessario per raggiungere un'ottimizzazione delle risorse ed evitare dispersioni e duplicazioni, e nell'esperienza della decentrata in Albania risulta efficace, grazie alla presenza di organi di coordinamento, al ruolo del PASARP come ambito di programmazione degli interventi, alla concentrazione degli interventi in alcune regioni. In questa direzione l'iniziativa promossa dal comune di Venezia e UNOPS con il network CREB (Città in rete sui Balcani) risponde a un'esigenza reale di informazione pubblica sulle iniziative di cooperazione decentrata, ma ha anche valore come strumento di confronto e coordinamento tra i diversi attori.

Il livello di coordinamento ente locale - politiche nazionali risulta meno soddisfacente. Nell'ambito della cooperazione decentrata, il livello nazionale si assume il compito di creare gli spazi politici che rendano le attività di cooperazione decentrata possibili, ma gli attori della decentrata lamentano le difficoltà dell'Italia a muoversi come sistema, e la resistenza ad appoggiare finanziariamente e politicamente le iniziative in questo senso.

Sul piano dei rapporti tra soggetti della decentrata e organizzazioni sopranazionali e internazionali, con l'eccezione del rapporto con UNOPS, risultano poco esplorate le possibili forme di sinergia con i programmi della Banca Mondiale, che pure ha progressivamente incorporato nella sua visione politica l'attenzione ai temi dello sviluppo locale e delle relazioni tra comunità locali.³⁷ Di particolare interesse risulta il Programma per la crescita e la riduzione della povertà della Banca Mondiale e del governo albanese³⁸, che menziona esplicitamente la necessità di coinvolgere gli enti locali albanesi. La cooperazione decentrata italiana potrebbe svolgere un ruolo in questo senso, assistendo le comunità locali partners nella partecipazione al programma. In realtà, il coordinamento con i programmi delle organizzazioni del sistema delle Nazioni Unite potrebbe essere garantito anche da UNOPS. Ulteriori opportunità di accedere a finanziamenti importanti vengono dall'apertura della III parte del programma comunitario Interreg, di cui la regione Marche in particolare vorrebbe utilizzare i fondi del programma per integrare le azioni già in corso in Albania, e dalla possibilità per gli enti locali italiani di proporsi come partner dei paesi balcanici che beneficiano dei fondi del programma CARDS³⁹.

3. Conclusioni

I bisogni di decentramento e dello sviluppo locale della realtà albanese come obiettivo per la cooperazione decentrata italiana in Albania

La cooperazione decentrata italiana in Albania si presenta come una serie di iniziative qualificate e coordinate, calibrate sulle esigenze del contesto locale grazie a una capacità di lettura del territorio maggiore rispetto alla cooperazione governativa e a una serie di meccanismi di concertazione con i poteri locali albanesi. I margini di miglioramento in questa direzione sono comunque notevoli, soprattutto nel campo del sostegno al decentramento, sia approfittando delle opportunità offerte dal processo di decentramento in corso, come la possibilità di aggirare come controparte istituzionale la figura del prefetto, che agisce spesso come freno del processo di attribuzione di autonomia agli enti locali, sia identificando più precisamente i vuoti e i limiti del processo, e traducendoli in obiettivi di intervento.

L'esigenza di informazione strategica e di una metodologia di valutazione

Dal punto di vista strategico si è rilevata l'esigenza di creare un patrimonio condiviso di informazioni ed analisi per monitorare, valutare e riprogrammare le azioni di cooperazione in un quadro organico. Per questo l'iniziativa del Creb e il lavoro dell'Osservatorio sui Balcani potrebbe

³⁷ World Bank, *Attacking Poverty-World Development Report 2000/2001*, e *Entering the 21st Century: the Changing Development Landscape-World Development Report 1999-2000*, New York, Oxford University Press.

³⁸ Si veda il capitolo sui programmi della Banca Mondiale in Albania in questo Dossier.

³⁹ Si veda il capitolo sui programmi della Commissione Europea in Albania in questo Dossier.

essere maggiormente supportato con un'attività di *scouting* e raccolta di informazioni di alto livello tecnico che consenta alla cooperazione decentrata di partecipare, direttamente o indirettamente, ai processi di ristrutturazione dello Stato albanese e in particolare dei governi locali, come ad esempio, il programma per la crescita e la riduzione della povertà sostenuto dalla Banca Mondiale o ai programmi di sviluppo locale comunitario della Commissione Europea. Questa esigenza di maggiore informazione e partecipazione coinvolge naturalmente anche la cooperazione italiana e l'UNOPS. E a ciò si dovrebbe aggiungere la definizione di una metodologia e di un sistema per valutare l'impatto della cooperazione decentrata.

Scenari per il prossimo futuro

Tutti gli attori della cooperazione decentrata presenti in Albania si dichiarano interessati a dare continuità ai propri interventi, e a garantire lo stesso livello di risorse impegnate oggi. E' la conferma che la cooperazione tra enti locali produce rapporti solidi e duraturi, e che i progetti messi in campo sono effettivamente sostenuti da un interesse diffuso e radicato all'interno della comunità locale.

La disponibilità a proseguire il proprio impegno non è tuttavia l'unico fattore che possa determinare le prospettive della cooperazione decentrata: la continuità della presenza potrebbe comunque associarsi a un indebolimento o a un rafforzamento della sua azione. Tra i fattori esterni di maggiore rilievo c'è naturalmente la questione del futuro del PASARP e dei rapporti della cooperazione decentrata con UNOPS e a monte con la cooperazione governativa italiana. Dall'andamento del rapporto con UNOPS, e dal superamento o meno di alcune difficoltà incontrate in passato dipende infatti la partita delle risorse, la maggiore o minore necessità da parte degli enti locali di esplorare nuove e diverse modalità di finanziamento, o forme di coordinamento e consorzio tra regioni. Così come è importante il rapporto con il Mae più in generale, e la possibilità di definire delle convezioni dirette di cofinanziamento. Certo è che l'esperienza di questi anni rappresenta un patrimonio organico di iniziative che sarebbe illogico non riconoscere e sostenere.

Per la stesura della relazione sono stati intervistati e/o hanno fornito materiale:

Ass. Alberto Caldana, comune di Modena

Grazia Stefanini, consorzio Pluriverso/comune di Modena

Luca De Petri, *focal point* in Albania regione Emilia Romagna e regione Toscana

Andrea Del Mercato, direttore relazioni internazionali e politiche comunitarie, comune di Venezia

Stefania Camuffo, funzionario responsabile relazioni internazionali, comune di Venezia

Elza Fraga, redazione Creb, comune di Venezia

Marina Maurizi, regione Marche

Maria Rosaria Stagliano a Ada Leone, regione Lazio