

**IL CONTRIBUTO DELL'ITALIA  
AL PROCESSO DEMOCRATICO  
IN ALBANIA E SERBIA**

*Pietro Paolo Proto e Alessandro Rotta*

**Progetto di ricerca**

**La Cooperazione italiana per la democrazia e la legalità  
nei Balcani occidentali**

**Ottobre 2006**



## INDICE

<b>PREMESSA.....</b>	<b>4</b>
<b>1. INQUADRAMENTO TEORICO .....</b>	<b>5</b>
1.1. Democrazia, consolidamento democratico e limiti del paradigma della transizione .....	5
1.2. L'UE, il processo di associazione e la democratizzazione nei paesi del Sud est europeo.....	10
<b>2. LE STRATEGIE E LE ATTIVITÀ DEGLI ALTRI ATTORI INTERNAZIONALI IN SERBIA E ALBANIA ...</b>	<b>13</b>
<b>3. ANALISI SUL CONTRIBUTO DELLA COOPERAZIONE ITALIANA AI PROCESSI DI DEMOCRATIZZAZIONE E DI RAFFORZAMENTO DELLA LEGALITÀ .....</b>	<b>17</b>
3.1. Progetti di welfare .....	20
3.1.1. <i>L'impatto sulle variabili democratiche</i> .....	20
3.1.2. <i>Coerenza, complementarità, coordinamento</i> .....	23
3.2. Progetti di rafforzamento istituzionale e di sviluppo locale .....	24
3.2.1. <i>L'impatto sulle variabili democratiche</i> .....	24
3.2.2. <i>Coerenza, complementarità, coordinamento</i> .....	27
<b>4. CONCLUSIONI.....</b>	<b>29</b>
<b>5. RACCOMANDAZIONI.....</b>	<b>34</b>

## PREMESSA

Il presente è il primo di una serie di 3 *working papers* (28, 29 e 30) realizzati dal CeSPI nell'ambito del progetto di ricerca **'La Cooperazione italiana per la democrazia e la legalità nei Balcani occidentali'**, co-finanziato dal Ministero degli Affari Esteri – Direzione generale cooperazione allo sviluppo. La ricerca studia l'evoluzione recente della cooperazione italiana a sostegno dei processi di democratizzazione in **Serbia** e **Albania**, attraverso l'approfondimento di alcuni studi di caso. Sulla base dell'analisi svolta, essa intende delineare scenari di sviluppo ed elaborare specifiche raccomandazioni di *policy* per la cooperazione italiana nel contesto balcanico. In generale, la ricerca si pone come obiettivo quello di aumentare l'efficacia della cooperazione italiana a sostegno dei processi di democratizzazione nei Balcani occidentali.

Per la realizzazione della ricerca si è adottata una metodologia di studio di tipo qualitativo e multi-situata, attraverso la definizione di un quadro teorico di riferimento e di una metodologia di analisi *ad hoc*, l'analisi di studi di caso, la realizzazione di interviste strutturate a testimoni privilegiati, la realizzazione di missioni in loco ed il confronto con visioni locali.

La **prima parte** del *working paper* 28 intende i) fornire una breve panoramica su alcune delle principali teorie in ambito di democrazia e di democratizzazione che hanno influenzato la definizione e l'implementazione delle strategie e dei programmi della cooperazione internazionale, ii) descrivere brevemente quali siano gli strumenti e le modalità operative con cui l'Unione europea sostiene, attraverso il processo di stabilizzazione e associazione, l'affermarsi della democrazia nei paesi del sud est europeo e, in particolare, in Serbia e in Albania; iii) offrire uno sguardo generale sulle strategie e sugli interventi di alcuni dei principali attori internazionali attivi in Albania e Serbia in ambito di sostegno alla democrazia, e cerca di porre in rilievo i punti di contatto tra la dottrina e la prassi. Lo studio mira, in particolare ad analizzare la relazione tra gli interventi di cooperazione internazionale ed il processo di democratizzazione in Albania e in Serbia: esso costituisce il quadro teorico di partenza per la **seconda parte**, in cui si analizza il contributo della cooperazione del sistema territoriale italiano al processo di democratizzazione nei due paesi. L'analisi termina con un capitolo di conclusioni finali e con una serie di raccomandazioni rivolte agli principali attori impegnati a sostenere i processi di democratizzazione e di stabilizzazione nei paesi dei Balcani Occidentali.

# 1. INQUADRAMENTO TEORICO

## 1.1. Democrazia, consolidamento democratico e limiti del paradigma della transizione

Come vedremo nelle pagine successive, il concetto di democrazia è stato definito grazie al contributo di numerosi autori, i quali ne hanno individuato le dimensioni principali e le fasi che caratterizzano la transizione democratica: in generale, la “democrazia” può essere considerata un punto di arrivo mentre la “democratizzazione” come il processo attraverso cui vi si giunge. A tale processo partecipano sia forze interne, sia forze esterne ad un dato sistema. In questa sede, l’attenzione viene dedicata a come gli interventi della cooperazione internazionale possano contribuire al processo di democratizzazione di un paese. Tale tipo di interventi configura una serie di problematiche e di implicazioni politiche molto delicate di cui è necessario tener conto: a differenza di interventi che mirano, ad esempio, allo sviluppo del settore privato o di quello agricolo, quelli a sostegno della democrazia hanno delle criticità intrinseche peculiari. Innanzitutto, il punto di arrivo, la democrazia, è un concetto che si presta a diverse interpretazioni e su cui non esiste pieno e diffuso consenso circa le sue dimensioni. Il primo degli obiettivi di questo lavoro è, dunque, di identificare un numero di variabili essenziali e sostanziali a partire da quelle identificate dalla letteratura e dalla prassi. In secondo luogo, tali variabili sono, generalmente, difficilmente quantificabili: da ciò deriva un certo grado di arbitrarietà quando si tratta di valutare se e in che misura gli interventi di cooperazione siano stati efficaci e se abbiano avuto un impatto rilevante ai fini del processo di democratizzazione di un paese. Una terza criticità deriva dal grado di condivisione, da parte dei beneficiari, dei risultati degli interventi: infatti, una cosa è un intervento che mira ad incrementare il PIL pro capite, in cui la situazione di arrivo auspicata è oggettivamente migliore di quella di partenza (il sistema di arrivo è più efficiente dal punto di vista paretiano), un’altra cosa è un intervento che mira a cambiare un sistema di regole e procedure con un altro: in questo caso, non è possibile definire in maniera oggettiva come migliore la situazione di arrivo rispetto a quella di partenza. Da ciò deriva un quarto elemento critico, che riguarda i rapporti tra attori internazionali e governo del paese beneficiario dell’intervento: dato che i rapporti di cooperazione seguono i canali istituzionali ufficiali, è necessario che ci sia una certa disposizione a collaborare da parte delle autorità nazionali. In linea di principio, queste saranno in genere ben disponibili a cooperare nel caso di programmi che mirano a migliorare, ad esempio, l’economia interna o il sistema scolastico, ma risulteranno probabilmente meno disposte a collaborare quando l’intervento sarà finalizzato a cambiare, di fatto, l’assetto istituzionale vigente. Questo infatti implica, da un certo punto di vista, il riconoscimento da parte di chi sta al potere di una non piena legittimazione del proprio ruolo: un governo sovrano sarà tendenzialmente restio a negoziare cambiamenti sostanziali che riguardano le norme e le procedure che ne regolano il funzionamento interno. In generale, in ambito di interventi volti a sostenere la democrazia, i donatori internazionali dovrebbero tenere presente che sussiste una oggettiva difficoltà, da parte del paese beneficiario, nel valutare i benefici derivanti da un cambiamento in senso democratico: se, infatti, tali benefici appaiono evidenti, ancorché di difficile quantificazione, a coloro che già vivono in un contesto di democrazia consolidata, essi sono più difficilmente apprezzabili per chi non ha un presente né un passato democratico. Il rischio che si corre è, dunque, che un programma esterno di cooperazione possa essere visto, da parte del beneficiario, piuttosto come l’imposizione di un modello i cui benefici non sono definiti né quantificabili in maniera univoca.

Fatta questa breve premessa concettuale, possiamo passare a definire il concetto di “democrazia” (letteralmente, “potere del popolo”), su cui si è dibattuto, alacramente, per decenni e di cui sono state elaborate numerose definizioni con significati e implicazioni differenti. Secondo Dahl, ad esempio, “sono democrazie tutti i regimi contraddistinti dalla garanzia reale di partecipazione politica più ampia della popolazione adulta maschile e femminile e dalla possibilità di dissenso e opposizione”<sup>1</sup>: tale definizione identifica quali tratti essenziali alla base di un regime di tipo

---

<sup>1</sup> R. Dahl (1970), *Poliarchia. Partecipazione e opposizione*, Angeli, Milano.

democratico la possibilità di partecipazione (e, quindi, anche di dissenso) estesa alla popolazione adulta attraverso un meccanismo di tipo elettivo. Nonostante esistano numerose altre definizioni oltre a quella di Dahl, secondo Morlino si è, tuttavia, generalmente concordi nel definire “democrazia” come “la liberal-democrazia di massa sviluppatasi ed affermata nell’esperienza occidentale”<sup>2</sup>. Come visto, Dahl individua quale elemento essenziale affinché un sistema possa essere definito di tipo democratico, lo svolgimento di elezioni libere e regolari. Di fatto, soprattutto negli anni passati, si è data grande rilevanza al processo elettorale, fino a considerarlo una condizione da sola, oltre che necessaria, quasi sufficiente per l’istituzionalizzazione di un regime democratico. Una tale fiducia era diffusa, soprattutto negli anni ’80 e ’90, nell’ambito dei sostenitori del paradigma della transizione, che aveva il suo nucleo nei circoli governativi e non governativi statunitensi impegnati nella promozione della democrazia. Tuttavia, “la sola creazione di istituzioni democratiche e lo svolgimento delle elezioni non cattura interamente l’essenza di un regime democratico”<sup>3</sup>: al di là delle elezioni, si è dunque, concordi, nell’individuare una serie di altre variabili altrettanto rilevanti e indispensabili. Dahl, ad esempio, ne identifica 8: cittadinanza inclusiva, stato di diritto, separazione dei poteri (legislativo, esecutivo e giudiziario), rappresentanti del potere eletti, elezioni libere e regolari, libertà di espressione e pluralismo delle fonti di informazione, possibilità di associazionismo, forze di sicurezza sotto il controllo delle autorità civili<sup>4</sup>. Per Kaldor e Vejvoda, le variabili identificate da Dahl rappresentano le condizioni minime necessarie per potersi avere una democrazia di tipo “formale”: essi la distinguono da una di tipo “sostanziale”, in cui “le opportunità del singolo individuo di influenzare le condizioni in cui vive, di partecipare al dibattito e di poter avere una influenza sulle decisioni chiave per la società” sono massime<sup>5</sup>. I due studiosi identificano una serie di elementi essenziali affinché una democrazia possa definirsi sostanziale: una costituzione che sia in grado di limitare i poteri sia in senso negativo, sia in senso positivo, che abbia, cioè, funzione legittimatrice e autorizzante; un governo che sia in grado di far rispettare i diritti umani, sia a livello pubblico che a livello privato; una situazione in cui non vi sia un solo partito politico che, pur con la concorrenza di altri partiti, da solo sia in grado di avere un posizione dominante tale da consentirgli di controllare anche i mezzi di informazione o che riesca ad esercitare la propria influenza sul potere giudiziario o su altri organi e istituzioni pubbliche; una pluralità di mezzi di informazione, che non siano, direttamente o indirettamente controllati dal Governo; una amministrazione pubblica che non subisca il controllo diretto da parte del Governo e del partito di maggioranza, in cui i dirigenti pubblici non siano apposti direttamente da chi governa, dando luogo a fenomeni clientelari; governi locali che abbiano un margine di autonomia ed indipendenza rispetto al Governo centrale; una società civile multiculturale, attiva e partecipe alla vita pubblica, in cui sia presente un discreto grado di associazionismo.

Definite alcune delle dimensioni di base di una democrazia è possibile passare a descrivere il processo che contraddistingue il passaggio da un regime autoritario ad uno di tipo democratico. Durante gli anni ’80, comincia ad affermarsi (dapprima nell’ambito dei circoli governativi e non governativi statunitensi impegnati nella promozione della democrazia) un nuovo concetto analitico: “il paradigma della transizione”, che trova ulteriore giustificazione nel corso degli anni ’90, in seguito alla pubblicazione dell’articolo “*Democracy’s third wave*”<sup>6</sup>, in cui il processo di democratizzazione viene visto come un processo globale che si presenta ad ondate successive<sup>7</sup>. In seguito a questa nuova ondata<sup>8</sup> mondiale di democratizzazione, il paradigma della transizione si

---

<sup>2</sup> L. Morlino (2003), *Democrazie e democratizzazioni*, Il Mulino, Bologna, p. 18.

<sup>3</sup> R. Gunther et al (1996), “Debate: Democratic Consolidation”, in *Journal of Democracy*, vol.7, n. 4, p.155.

<sup>4</sup> R. Dahl (1982), *Dilemmas of pluralist democracy: autonomy vs control*, Yale University Press, New Heaven, p.11.

<sup>5</sup> M. Kaldor e I. Vejvoda (1997), “Democratization in Central and East European Countries”, in *International Affairs*, vol. 73, n. 1. p.62.

<sup>6</sup> S. Huntington (1991), “Democracy’s Third Wave”, in *Journal of Democracy*, vol.2, n. 2.

<sup>7</sup> D. Chandler (1999), *Faking Democracy After Dayton*, Pluto Press, London, p. 7.

<sup>8</sup> La prima, lunga, ondata di democratizzazione è quella iniziata nel decennio del 1820 negli Stati Uniti, proseguita per oltre un secolo, fino al 1926, dando vita a 29 democrazie. L’ascesa al potere di Mussolini in Italia nel 1922 ha dato vita

afferma come modello universale<sup>9</sup> sulla base del quale vengono elaborate gran parte delle strategie della comunità internazionale volte a favorire l'affermazione della democrazia nei paesi considerati "in transizione" verso di essa. Il paradigma poggia su 5 assunti di base<sup>10</sup>, il secondo dei quali identifica 3 fasi successive: una fase di "apertura", caratterizzata dal fermento politico e l'insorgere delle prime falle nel regime autoritario, seguita da una seconda fase di "avanzamento", con l'affermazione di un nuovo governo democratico, in seguito alla caduta del precedente e, infine, la terza fase, quella del consolidamento, contraddistinta da riforme istituzionali, dall'adozione di un sistema elettorale e dal rafforzamento della società civile. Il paradigma della transizione ripone una grande fiducia nelle elezioni (terzo assunto) quale strumento fondamentale per l'istituzione di un regime democratico: oggi, tuttavia, si è concordi nel ritenere la democratizzazione un processo più complesso, in cui, in generale, viene rivolta una maggiore attenzione alla fase di consolidamento ed alla sostenibilità delle istituzioni democratiche piuttosto che alla loro creazione<sup>11</sup>.

L'approccio della transizione secondo Thomas Carothers, non è più aderente alla realtà, dal momento che la maggior parte dei paesi che si troverebbe in transito verso la democrazia si trova, in realtà, intrappolata in una "area grigia"<sup>12</sup>. Tuttavia, la cooperazione internazionale in questi paesi continua ad avere una impostazione ancora basata, sostanzialmente, sul paradigma della transizione: questo da luogo ad interventi "standard", definiti, dallo stesso Carothers, come oramai superati.

Altro contributo essenziale in tema di democrazia è quello di UNDP (United Nations Development Programme). Per l'agenzia delle Nazioni unite, uno dei principali elementi che determina la qualità di una democrazia è la "responsabilità" (*accountability*) di chi amministra il potere di fronte ai cittadini, insieme all'efficacia dei meccanismi sanzionatori nei casi in cui si infrangano regole o non si ottengano determinati risultati. La responsabilità di fronte ai cittadini può essere propugnata direttamente, attraverso l'azione della società civile oppure, indirettamente, attraverso la delega e la rappresentanza. In particolare, i meccanismi di delega si basano sul processo elettorale e sull'equilibrio dei 3 poteri legislativo, esecutivo e giudiziario. Di fatto, secondo l'agenzia delle Nazioni unite, in genere le democrazie giovani si contraddistinguono per una debolezza delle istituzioni delegate ad amministrare il potere. Ciò può essere dovuto o a Istituzioni corrotte o, soprattutto nel caso di paesi piccoli e fortemente indebitati, al dover condividere la sovranità e l'esercizio del potere reale con istituzioni sopranazionali, grossi gruppi multinazionali o con organizzazioni di tipo eversivo (eserciti irregolari, trafficanti di droga ecc.). Di conseguenza, la sola presenza dei meccanismi democratici non assicura un corretto funzionamento della democrazia e, per tale ragione, spesso accade che le istituzioni non siano in grado di proteggere gli interessi di tutti i cittadini, in particolare delle fasce più deboli, delle donne, delle minoranze etniche e dei poveri.

---

alla prima ondata contraria, che ha ridotto il numero di democrazie a livello mondiale. La seconda ondata è iniziata nel 1944-45, con la vittoria degli Alleati nella Seconda guerra mondiale, con un picco di democrazie, 36, nel 1962, seguito dalla seconda ondata contraria (1960-1975), che ha ridotto tale numero a 30. La terza ondata (1974-1990) ha interessato 30 paesi.

<sup>9</sup> T. Carothers (2002), "The End of the Transition Paradigm", in *Journal of Democracy*, vol.13, n. 1. p. 6.

<sup>10</sup> Il paradigma della transizione si fonda sui seguenti assunti: 1) un paese che esce da un regime autoritario può essere considerato in transizione verso un regime di tipo democratico; 2) il processo di democratizzazione si sviluppa in fasi successive: apertura, avanzamento e consolidamento; 3) le elezioni rivestono un ruolo determinante nell'ambito del processo di transizione democratica; 4) le condizioni preesistenti di un paese (livello economico, storia politica, assetto istituzionale, composizione etnica della popolazione, tradizioni culturali) non rappresentano un fattore determinante né per la nascita né per il prosieguo della transizione democratica; 5) le transizioni democratiche della terza ondata avvengono in stati caratterizzati da assetti istituzionali coerenti e funzionanti.

<sup>11</sup> D. Chandler (1999), op. cit. p.8.

<sup>12</sup> Questi paesi, secondo lo studioso americano "possiedono alcune caratteristiche proprie di un contesto democratico nel quale sia presente uno spazio politico, seppur limitato, per i partiti di opposizione, una società civile indipendente, elezioni regolari, e costituzioni democratiche" (Carothers (2002), op. cit. p. 9), ma che si caratterizzano per un deficit di democrazia che deriva, principalmente, dalla mancanza di partecipazione da parte della popolazione alla vita politica (eccezion fatta per il momento del voto), dalla scarsa fiducia nelle istituzioni e nella classe politica e da una gestione inefficiente delle politiche pubbliche.

Se, dunque, gli autori e le teorie citati nella prima parte di questo *working paper* contribuiscono a definire le dimensioni principali di un regime di tipo democratico, tuttavia, non sembrano dare particolare rilievo a che ci sia un effettivo godimento dei diritti civili e politici da parte dei cittadini. La democrazia, secondo Amartya Sen, è “un sistema che crea un insieme di possibilità”<sup>13</sup> ma, come spiega lo stesso Sen, non vi è sempre corrispondenza tra il poter esercitare i propri diritti e l’effettiva pratica degli stessi tanto che, anche alcune democrazie mature denotano una insufficienza nella pratica di tali diritti a causa di carenze interne al sistema. E’ il caso, ad esempio, della comunità afroamericana residente negli Stati Uniti, che si caratterizza per una bassa percentuale di votanti: ciò è, con ogni probabilità, dovuto alle peggiori condizioni socio-economiche in cui tale comunità versa rispetto alla media nazionale ed al fatto che il governo democratico non sia in grado di avere effetti positivi su tale situazione. Affinché i cittadini possano esercitare i propri diritti democratici, dunque, non è sufficiente l’affermarsi di un regime democratico ma, come affermato da Fidel Valdez Ramos, ex presidente delle Filippine, è fondamentale che un Governo sia in grado “di far funzionare la democrazia per la gente comune”<sup>14</sup>.

I contributi di UNDP e Amartya Sen fanno luce su alcune delle criticità dei sistemi democratici e sollevano delle perplessità circa l’approccio seguito dalla comunità internazionale in ambito di cooperazione alla democratizzazione. Non si può infatti, non tenere conto di come l’Unione europea, ad esempio, nei Balcani, attraverso il processo di adesione ed il meccanismo della condizionalità, limiti, in parte, i poteri di alcune istituzioni responsabili di fronte ai propri cittadini, ostacolando, di fatto, il corretto svolgimento democratico. Inoltre, la progressiva apertura dei mercati in paesi con meccanismi democratici non ancora consolidati, favorisce l’ingresso di gruppi multinazionali, i quali si trovano nella condizione di poter contendere parte del potere reale alle istituzioni preposte.

Si possono, dunque, porre in evidenza alcuni dei punti salienti emersi in questa prima parte dell’analisi:

- I numerosi elementi che caratterizzano una democrazia possono essere raggruppati in due macro-categorie: Istituzioni e Società civile. Se in passato l’attenzione veniva rivolta, principalmente, agli elementi più istituzionali (riforma dell’amministrazione, elezioni, stato di diritto ecc), negli ultimi anni si è dato un rilievo via, via maggiore agli interventi rivolti alla società civile e, in particolare, a quelli volti a favorire la partecipazione attiva della popolazione alla vita pubblica, la fiducia nei confronti delle istituzioni e quella interpersonale.
- Molti (la maggior parte) dei paesi della terza ondata di Huntington si trovano, attualmente, in una situazione di democrazia “apparente”: la cooperazione internazionale ha favorito, da un lato, il raggiungimento di una serie di risultati fondamentali, come lo svolgimento, in molti di questi paesi, di elezioni regolari, mentre, da un altro, è stata meno efficace nel sostenere, tra la popolazione, una più intensa partecipazione attiva alla vita pubblica ed una maggiore fiducia nelle istituzioni.
- Come evidenziato da alcuni studiosi, la cooperazione internazionale a sostegno della democrazia continua a definire i propri interventi e le proprie strategie sulla base del Paradigma della transizione attraverso “portafogli di attività standard, non differenziati, cioè, rispetto al contesto in cui vengono applicati”<sup>15</sup>. Questo tipo di approccio tende a rivolgere una attenzione specifica alla fase di transizione e di creazione della democrazia istituzionale (in particolare alle elezioni), con un impegno inferiore rivolto alla fase di consolidamento democratico.
- L’approccio di UNDP pone una enfasi maggiore sulla effettiva possibilità, da parte di tutti i cittadini, di poter godere dei diritti democratici. Tale capacità è spesso limitata da istituzioni corrotte o che devono condividere l’esercizio del potere con altri attori internazionali. Questa

---

<sup>13</sup> A. Sen (1998), *Lo sviluppo è libertà*. Mondadori, Milano, p. 158.

<sup>14</sup> F.V. Ramos in Sen (1998), op. cit. p. 159.

<sup>15</sup> T. Carothers (2002), op. cit., p. 18.



ultima osservazione solleva dubbi circa l'efficacia delle azioni di donatori internazionali quali l'Unione europea nel favorire il processo democratico in diverse aree del globo.

Di seguito, la nostra analisi si concentra in maniera più specifica sul processo di democratizzazione in corso nell'area balcanica e, in particolare, in quei 4 paesi che, attualmente, godono dello status di "candidati potenziali" per l'adesione UE: Albania, Bosnia Erzegovina, Serbia, Montenegro e in Macedonia (paese candidato). Il capitolo successivo descrive, brevemente, gli strumenti dell'Unione europea per favorire la democrazia nei Balcani ed il processo di stabilizzazione e associazione all'UE.

### **Box 1: Indicatori di democrazia**

I numerosi indicatori che mirano a fornire una misura del livello di democrazia di un paese possono essere distinti in due categorie: oggettivi e soggettivi. Gli indicatori oggettivi si basano, in genere, sulla partecipazione alle elezioni, o sul numero di seggi in parlamento detenuto da donne. Generalmente, tali indicatori non riflettono tutti gli aspetti di una democrazia: il fatto che ci sia una rilevante affluenza alle urne può non essere significativa se, ad esempio, non c'è stata libertà nel processo di candidatura dei partiti o dei singoli candidati. Gli indicatori soggettivi riescono a tener conto di molte più variabili essendo, tuttavia, molto più soggetti all'arbitrarietà di chi li elabora. Tra questi indicatori, alcuni sono elaborati e comprendono numerose variabili, è il caso dell'indice di *Freedom House* mentre altri sono molto semplici, è il caso del "*Long term index*" di Treisman (2000). Gli indici più complessi presentano, in generale, il vantaggio di essere più esplicativi e, probabilmente, più vicini alla realtà; possono insorgere, tuttavia, problemi di "circolarità" a seconda della variabile indipendente che si intende spiegare. D'altro canto, indici "semplici" come quello di lungo periodo, evitano, più facilmente, problemi di correlazione con la variabile dipendente scelta di volta in volta, ma, tuttavia, possiedono una minore capacità esplicativa.

L'indice di *Freedom House* assegna, a ciascun paese, un *rating* che va da 1 a 7, dove 1 è il livello massimo di libertà e 7 il più basso. L'indice si compone di due parti distinte, che misurano, una, i diritti politici (*political rights*) e l'altra, le libertà civili (*civil liberties*): nel questionario utilizzato per raccogliere le informazioni e i dati necessari al processo di *rating*, ci sono 10 domande funzionali alla "misurazione" dei diritti politici e 15 per le libertà civili; i voti vanno da 0 a 4 (dove "0" è il livello più basso). La parte sui diritti politici valuta il processo elettorale, la partecipazione e il pluralismo politico, il funzionamento del governo eletto e le questioni riguardanti, in maniera più specifica, eventuali politiche contro particolari gruppi etnici. La parte sulle libertà civili fornisce una misura della libertà di credo e di espressione, di quella di associazione e di organizzazione, dello stato di diritto, dell'autonomia privata e dei diritti individuali.

La Banca Mondiale ha elaborato 6 indici che si basano su numerosi indicatori di fonti differenti: essi riguardano la democrazia (*voice and accountability*), la stabilità politica, lo stato di diritto, l'efficacia del governo ed il livello di corruzione. In particolare, l'indice sulla democrazia è dato dall'aggregazione di vari indicatori tra i quali quelli che riguardano: libertà di stampa, elezioni libere, diritti politici, alternanza al governo, trasparenza, possibilità del mondo finanziario di essere informato degli sviluppi legislativi e politici. Secondo UNDP, rispetto ad altri indici, quello elaborato da Banca Mondiale ha un maggiore capacità di evidenziare le differenze tra i PVS.

L'indice elaborato dal Centro per i diritti umani danese misura il livello dei diritti umani all'interno di un paese basandosi su 3 indicatori: i) di impegno formale (ratifica ed attuazione di strumenti per la promozione dei diritti umani); ii) di impegno nei diritti civili e sociali, attraverso una misura delle violazioni dei diritti umani (torture, partecipazione e discriminazioni); iii) impegno in ambito di diritti economici, sociali e culturali (spesa pubblica per sanità e

istruzione come % del PIL; correlazione tra incrementi nel PNL, indicatori di salute e istruzione -Indice di Sviluppo Umano<sup>16</sup> del paese). L'indice delle "democrazie di lungo periodo" assegna valore 1 nel caso in cui si tratti di una democrazia ininterrotta che, a partire dal 1950, abbia avuto elezioni competitive, e 0 in tutti gli altri casi (dal punto di vista statistico, si tratta di una variabile *dummy*). L'indice composto di democrazia o Indice di Vanhanen è dato dalla sommatoria del prodotto per ogni paese per ogni anno della partecipazione al voto elettorale (dato da affluenza/popolazione) e la competizione (misurata come: 100% - i voti andati al partito maggiore). Il *Polity index* esamina una serie di variabili quali il grado di apertura e di chiusura di un paese, la durata di un certo regime e le caratteristiche dell'elezione dell'esecutivo (competizione, procedure, barriere).

Un'altra variabile che ha, di regola, una correlazione positiva con il livello di democrazia è il grado di apertura di un paese, che è dato dall'entità degli scambi commerciali con l'estero  $(M + X)/Y$ : maggiore è la proporzione del livello di import-export sul PIL, maggiore il grado di apertura del paese e, in genere, maggiore il livello di democrazia. Tuttavia, il grado di apertura di un paese può essere misurato anche attraverso l'entità degli scambi, con scopi culturali e didattici, di studenti, professori e funzionari pubblici.

## 1.2. L'UE, il processo di associazione e la democratizzazione nei paesi del Sud est europeo

L'area balcanica annovera alcuni di quei paesi che, secondo Carothers, si trovano, tuttora impantanati nell'area grigia in cui la fase di transizione non è stata ancora seguita dal consolidamento democratico. Esistono, tuttavia, differenze rilevanti tra Bulgaria e Slovenia, che *Freedom House* definisce "democrazie consolidate", la Croazia, che si trova nel mezzo del processo di consolidamento e che, con Bulgaria e Romania, conduce il processo di consolidamento nei Balcani<sup>17</sup> e gli altri paesi dell'area: Albania, Bosnia Erzegovina, Macedonia, Serbia, Montenegro ed il caso a se stante del Kosovo (in teoria una provincia serba, in pratica, un protettorato internazionale). Questi ultimi hanno, senza dubbio, iniziato un processo di transizione democratica la cui fine, però, non è ancora in vista<sup>18</sup>. Di fatto, nei 5 paesi dei Balcani Occidentali sono presenti alcuni degli elementi essenziali delle democrazie (uno tra tutti, le elezioni), tuttavia, come sottolinea Krastev<sup>19</sup>, essi sono caratterizzati dall'assenza dello stato di diritto, da corruzione pervasiva, dalla minaccia di agitazioni sociali e da una sfiducia diffusa nelle istituzioni. In tale contesto, assume rilevanza determinante il ruolo giocato dalla comunità internazionale e, specialmente, dall'Unione europea, attraverso una serie di incentivi che favoriscano la democrazia e l'economia di mercato: un fattore, già rivelatosi determinante nell'ambito del processo di transizione democratica dei paesi dell'Europa centro orientale - PECO<sup>20</sup>. L'Unione europea esercita la propria influenza attraverso la condizionalità, un approccio utilizzato sia nei PECO che nei paesi balcanici, in cui, l'accesso a determinati benefici (regimi commerciali facilitati, aiuti economici e la futura associazione all'UE) è subordinato al raggiungimento di specifici risultati in ambito di democrazia e di legalità. Riguardo l'efficacia della condizionalità, i giudizi paiono, per il momento, non univoci: se, da un parte, le negoziazioni e la prospettiva di adesione all'Unione europea (secondo Grabbe, la leva più forte nell'ambito del meccanismo della condizionalità) sono stati considerati "lo strumento più forte dell'Unione per favorire riforme democratiche nei PECO", dall'altra, "la mancanza di una reale prospettiva di adesione e, in special modo, di relazioni istituzionalizzate, ha avuto un impatto

<sup>16</sup> L'Indice di Sviluppo Umano, elaborato da UNDP, tiene conto di 3 fattori: PIL pro-capite, speranza di vita alla nascita e indice di alfabetizzazione degli adulti.

<sup>17</sup> S. Vucetic (2004), "From Southern to South-Eastern Europe: Any Lessons for Democratization Theory?", in *South East European Politics*, vol. V, n. 2-3, pp. 115-141.

<sup>18</sup> Ibidem.

<sup>19</sup> I. Krastev (2003), "The Balkans: Democracy Without Choices", in *Journal of Democracy*, vol. 13, n. 3, pp. 39-53.

<sup>20</sup> J. Hoffmann (2005), "Integrating Albania: the Role of the European Union in the Democratization Process", in *Albanian Journal of Politics*, vol. I, pp. 55-74.

negativo sull'immagine dell'UE"<sup>21</sup>, in tal modo diminuendo l'attrattività del beneficio principale messo sul piatto dall'UE quale contropartita per il processo di riforma democratica. Laddove, dunque, la condizionalità ha giocato un ruolo decisivo nel processo di democratizzazione e, quindi, di adesione, per i PECO, sull'efficacia di questo meccanismo nei Balcani occidentali non si è ancora del tutto concordi. Peshkopia, ad esempio, in un suo contributo sull'argomento, conclude affermando che il meccanismo della condizionalità, nei Balcani, "è, allo stesso tempo, un successo e un fallimento"<sup>22</sup>: egli giunge a tale conclusione dopo aver preso in esame casi in cui la condizionalità ha funzionato (l'adeguamento ai requisiti comunitari delle politiche di asilo) e casi in cui è stata meno efficace (il processo elettorale in Albania).

In concreto, l'Unione europea sostiene il processo di democratizzazione dei paesi del Sud est europeo (See) attraverso il Patto di stabilità, uno strumento creato per promuovere e coordinare gli interventi di cooperazione dei principali attori presenti nell'area balcanica e, soprattutto, attraverso, il Processo di stabilizzazione e di associazione (SAP – *Stabilization and association process*), che costituisce il quadro di riferimento delle relazioni bilaterali tra l'UE ed Albania, Bosnia Erzegovina, Croazia, Macedonia, Serbia, Montenegro. La condizionalità è considerata, dal Consiglio come "il cemento del SAP". Rispetto ai Programmi implementati in passato, il SAP si contraddistingue per una visione più ambiziosa e che, rispetto ai tradizionali accordi siglati nell'ambito dei programmi di cooperazione in altre aree del mondo, offre una più ampia prospettiva, rappresentata dagli Accordi di stabilizzazione e associazione (SAA – *Stabilization and Association Agreements*) ai paesi che ne beneficiano<sup>23</sup>. Nell'ambito del SAP, dunque, le componenti attraverso cui viene promossa la democrazia e tramite cui l'UE esercita la condizionalità sono<sup>24</sup>: l'assistenza finanziaria, fornita attraverso il CARDS, introdotto nel 2000, e gli Accordi di stabilizzazione e associazione, una forma di associazione formale con l'Unione europea per un periodo transitorio in cui, il paese associato, si impegna ad armonizzare, progressivamente, la propria legislazione a quella comunitaria. Ad oggi, Croazia, Macedonia e Albania hanno già firmato l'accordo di associazione mentre la Serbia, il Montenegro e la Bosnia Erzegovina hanno iniziato i negoziati. Dei 6 paesi, 4 sono candidati "potenziali", mentre, Croazia e Macedonia si trovano in uno stadio più avanzato nel processo di adesione e possono, perciò, godere dello status di "paese candidato" (ciò comporta, tra l'altro, un più ampio accesso all'assistenza comunitaria nell'ambito dello strumento di pre-adesione - IPA per il periodo 2007-2013).

Nell'ambito del SAP, dunque, l'assistenza finanziaria viene fornita attraverso il CARDS (Community Assistance for Reconstruction, Development and Stabilisation), un Programma istituito nel 2000 con il Regolamento 2666/2000. Il quadro strategico per il periodo 2002-2006 definisce obiettivi a lungo termine e settori prioritari d'intervento: nell'ambito di questo quadro strategico sono stati elaborati programmi indicativi pluriennali per paese di durata triennale. Inoltre, vengono lanciati programmi d'azione annuali che definiscono con maggiore precisione gli obiettivi (Multi-annual Indicative Programmes – MIP), i settori d'intervento e il bilancio, nonché i progetti concreti da finanziare. L'ingente quantità di fondi a disposizione (4,65 miliardi di euro per l'intero periodo) è destinata alla realizzazione di interventi progettuali nell'ambito di 8 settori: giustizia e affari interni; riforma della pubblica amministrazione; sviluppo economico; infrastrutture; riabilitazione post conflitto; società civile, democrazia e media; istruzione e coesione sociale; governi locali. I primi 4 si rivolgono al livello istituzionale mentre gli altri hanno un focus più specifico rivolto alla società civile: ciò dovrebbe distinguere anche due diversi approcci, uno dall'alto, per il livello istituzionale e uno dal basso, per quello della società civile. Tuttavia, secondo

---

<sup>21</sup> L. Demetropoulou (2002), "Europe and the Balkans: Membership Aspiration, EU Involvement and Europeanization Capacity in South-Eastern Europe" in *South East European Politics*, vol. III, n. 2-3, pp. 87-106.

<sup>22</sup> R. Peshkopia (2005), "The Limits of Conditionality", in *South East European Politics*, vol. VI, n. 1, pp. 44-55.

<sup>23</sup> C. Pippan (2004) "The Rocky Road to Europe: The EU's Stabilisation and Association Process for the Western Balkans and the Principle of Conditionality", in *European Foreign Affairs Review*, p. 219.

<sup>24</sup> Vi è una terza parte, la progressiva liberalizzazione dei mercati e del commercio che, in base ad una decisione del Consiglio europeo di Lisbona del 2000, deve precedere i futuri accordi di associazione dei paesi

Bechev e Andrev, nel CARDS mancherebbe un effettivo approccio *bottom-up*, anch'esso gestito in maniera *top-down*<sup>25</sup>. Il CARDS, secondo i due autori, ha dedicato maggiore attenzione agli interventi istituzionali (il settore giustizia e affari interni da solo assorbe circa il 50% delle risorse) e ad un approccio dall'alto: questo a discapito, in parte, della visibilità delle azioni al pubblico, mancando, in tal modo, di contribuire alla cosiddetta *trust building*. Questi fattori, insieme al sostegno ai governi locali sono quelli che dovrebbero contribuire, in maniera determinante, ad una maggiore partecipazione della società civile alla vita pubblica ed a diminuire il grado di sfiducia nelle istituzioni e nella classe politica e, dunque, a colmare la distanza esistente tra la popolazione ed il sistema politico-istituzionale nazionale. Nondimeno, l'Unione europea ha ideato uno strumento specifico per il sostegno alla democrazia ed alla legalità: lo European Initiative for Democracy and Human Rights – EIDHR, creato da un'iniziativa del Parlamento europeo nel 1994, che riunisce una serie di linee di bilancio indirizzate, in generale, alla promozione dei diritti umani. Esso ha a disposizione circa 100 milioni di euro l'anno per attività in 32 paesi di diverse aree del mondo. Le attività realizzate dall'EIDHR si indirizzano in maniera specifica al rafforzamento della società civile, delle organizzazioni non governative e della *governance* locale. Ciò dovrebbe, in certa misura, supplire alle carenze individuate da Bechev e Andrev in termini di approccio dal basso da parte del CARDS. Di fatto, però, le risorse destinate dall'EIDHR a tali attività hanno una dimensione poco rilevante, se paragonate con quelle mobilitate dal CARDS: nel 2004, ad esempio, nell'ambito delle iniziative regionali, quella per i paesi See ha ricevuto 1 milione di euro mentre gli unici due paesi dei Balcani occidentali che figurano tra le *"focus countries"* (Serbia Montenegro e Bosnia Erzegovina) hanno potuto usufruire di circa due milioni di euro ognuna.

A prima vista, dunque, le tipologie di azioni attivate nell'ambito del CARDS sembrano rientrare in quella categoria di interventi standard definiti "ormai superati" da Carothers, tenuto conto anche del fatto che, una iniziativa come l'EIDHR non ha le dimensioni sufficienti per rappresentare un valido complemento del CARDS per la realizzazione di attività di democratizzazione nell'area See. Tuttavia, il discorso sul contributo del CARDS e, in generale, del SAP, al processo di democratizzazione dei paesi dell'area See, non può prescindere dal tema dell'adesione all'Unione europea. Per la Commissione Internazionale sui Balcani, ad esempio, "l'obiettivo [dell'UE] non è semplicemente quello di costruire paesi con istituzioni stabili e legittime, quanto, piuttosto, di dar vita a degli stati che l'Unione europea possa accettare, con piena fiducia, quali propri membri"<sup>26</sup>. La CIB offre, dunque, una interpretazione nuova riguardo alla strategia generale UE nei paesi See secondo cui, al tradizionale approccio dello *"state building"* se ne sostituirebbe uno che, per la peculiarità della connotazione, può essere definito come *"member state building"*. Ciò evidenzia, una volta di più, come una valutazione del contributo dell'Unione europea debba dare giusta misura di come la prospettiva di adesione sia, in se, un elemento che esercita un impatto rilevante per il rafforzamento democratico nei paesi See.

La lettura dell'intervento UE da parte della CIB ci riporta, dunque, alle considerazioni fatte all'inizio di questa trattazione circa le criticità intrinseche nella cooperazione per la democratizzazione: è possibile affermare che, in certa misura, l'UE, attraverso il SAP, riesce a superare tali criticità. Innanzitutto, l'acquisizione dello status di "membro" dell'Unione costituisce un punto di arrivo più definito rispetto a quello, più generico, rappresentato dall'affermarsi di un regime di tipo democratico. In secondo luogo, i benefici correlati al raggiungimento di tale obiettivo sono più facilmente apprezzabili e quantificabili e, dal punto di vista dei beneficiari, più tangibili rispetto a quelli che deriverebbero da un cambiamento in senso democratico. Ciò, inoltre, fa sì che si verifichi un aumento nel grado di condivisione degli obiettivi da parte dei beneficiari, i quali sono maggiormente in grado di valutare come "migliore" il punto di arrivo. Infine, la cooperazione tra donatore e beneficiario è più intensa in quanto avviene in maniera negoziata, in questo modo

---

<sup>25</sup> D. Bechev e S. Andrev (2005), *Top-down vs Bottom-up aspects of the EU Institution Building Strategies in the Western Balkans*, St. Anthony's College, Oxford, Occasional Paper n. 3/05, p. 17.

<sup>26</sup> International Commission on the Balkans (2004), *The Balkans in Europe's Future*, Centre for Liberal Strategies, Sofia, p. 29.

riducendo il rischio che l'intervento esterno venga interpretato come l'imposizione di un modello piuttosto che come un aiuto allo sviluppo anche se, tuttavia, l'esercizio della condizionalità è pur sempre una imposizione "negoziata" di un modello di sviluppo dettato dall'alto.

Il capitolo successivo offre una panoramica generale sui programmi e sulle tipologie di intervento degli altri attori internazionali attivi nel sostenere il processo di democratizzazione in Albania e in Serbia.

## **2. LE STRATEGIE E LE ATTIVITÀ DEGLI ALTRI ATTORI INTERNAZIONALI IN SERBIA E ALBANIA**

Le due tabelle riportate alle pagine seguenti individuano 10 indicatori di democrazia, che comprendono quelli identificati da Kaldor e Vejvoda (democrazia "sostanziale") ed alcuni di quelli di Dahl (democrazia "formale"): essi identificano altrettanti settori verso cui i diversi attori della cooperazione internazionale dovrebbero rivolgere i propri interventi volti a favorire l'affermazione della democrazia. Tali indicatori sono suddivisi in due macro categorie, Istituzioni e Società civile: esse contraddistinguono due diversi livelli di intervento e, anche, due approcci differenti, quello dall'alto (*top-down*) e quello dal basso (*bottom-up*). Graficamente, la scelta cromatica degradante vuole dare risalto a due aspetti: a) la separazione tra interventi a livello istituzionale e interventi a livello di società civile non è netto, in particolare per quegli ambiti che si trovano *border line*, come ad esempio i diritti umani, il cui rafforzamento può essere promosso sia attraverso attività rivolte ai cittadini (campagne di informazione, formazione), sia mediante interventi che spingano un Governo ad intraprendere azioni in tal senso; b) anche la differenza tra i due approcci, dall'alto e dal basso, è più netta ai due estremi (in ambito di rafforzamento dello stato di diritto, con azioni rivolte, ad esempio, al settore giudiziario e, dunque, con un approccio dall'alto e in ambito di partecipazione attiva dei cittadini, che viene promossa, generalmente, tramite un approccio dal basso) e meno verso il centro: la regolarità delle elezioni o il decentramento amministrativo rappresentano ambiti in cui l'efficacia degli interventi è massima quando si ha una concomitanza dei due approcci, quello dal basso e quello dall'alto.

Le tabelle mostrano quali tra le variabili democratiche identificate rientri tra le priorità e gli obiettivi di alcuni dei principali attori internazionali attivi in Albania e Serbia. Le celle di colore blu indicano un obiettivo cui la singola organizzazione rivolge uno sforzo maggiore, in termini di numero di attività e di risorse finanziarie, rispetto a quelle in verde. A partire da esse è possibile compiere una serie di considerazioni generali in merito a chi fa cosa, tenendo presenti le variabili democratiche identificate. Ciò che immediatamente risulta evidente guardando le due tabelle è che alcuni settori di intervento sono più "affollati" di altri: infatti, si va da un settore come quello della "governance locale", in cui praticamente tutti hanno delle attività in corso di svolgimento, ad uno come quello del rafforzamento dei partiti politici, cui solo USAID e il Patto di stabilità rivolgono la propria attenzione. In linea di principio, è possibile notare un maggior numero di interventi in ambito di società civile rispetto a quelli rivolti alle Istituzioni. Ciò rispecchia una tendenza generale a livello internazionale che ha visto, negli ultimi anni, l'affermarsi di un modello di cooperazione allo sviluppo che privilegia l'approccio dal basso ed il rapporto diretto tra gli enti locali dei paesi donatori e di quelli beneficiari: in particolare, la cooperazione bilaterale ha, in parte, ceduto il passo alla cooperazione decentrata, la quale mira a creare delle relazioni dirette tra sistemi territoriali piuttosto che tra Governi centrali. In generale, questo sguardo di insieme sulla prassi internazionale mette in evidenza quelle che sono le principali differenze strategiche che animano gli interventi di alcuni degli attori internazionali presi in considerazione. Innanzitutto, è possibile rilevare come gli interventi del CARDS, EIDHR, Patto di stabilità e Consiglio d'Europa siano, almeno in via di principio, strettamente coordinati: così, il PS svolge una azione di raccordo e di coordinamento mentre le azioni del CoE in ambito di decentramento, *governance* locale, cooperazione transfrontaliera, libertà e media, sono coerenti con le priorità identificate dal Tavolo I sulla

Democrazia del Patto di stabilità. Occorre inoltre specificare come gli obiettivi dell'EIDHR in Albania siano tutti segnati in verde per evidenziare la differenza con la Serbia: quest'ultima, infatti, può beneficiare di un Programma specifico (è una "target country") mentre l'Albania usufruisce solo delle attività realizzate nell'ambito delle iniziative regionali. Per quanto riguarda il sostegno e il monitoraggio dei processi elettorali in Albania, ad occuparsene sono l'OSCE e USAID mentre, in Serbia, tale attività viene svolta sempre dall'agenzia americana ma non dall'OSCE, qui maggiormente impegnata sul fronte della legalità. La Banca Mondiale, presente nell'area da circa un quindicennio, realizza interventi di durata pluriennale che dispongono di ingenti risorse finanziarie: bisogna, però, tener conto del fatto che la sua vocazione allo sviluppo economico e infrastrutturale fa sì che le attività di *capacity* e *institution building* rappresentino una componente secondaria. Essa sta, comunque, portando avanti un programma regionale specificamente indirizzato ai diritti umani (l'Iniziativa di Sviluppo Sociale per il Sud est europeo, in collaborazione con il Consiglio d'Europa, la Banca di sviluppo del Consiglio e la Cooperazione Italiana). Diverso l'approccio di UNDP, da sempre maggiormente votato allo svolgimento di azioni indirizzate specificamente allo sviluppo umano: le sue attività in Serbia e in Albania si rivolgono, in maniera diretta, ai cittadini ed agli enti locali e hanno l'obiettivo di rafforzare le capacità di partecipazione ai processi democratici da parte della società civile. L'agenzia delle Nazioni Unite svolge anche azioni dirette al rafforzamento ed al decentramento amministrativo.

Tra le agenzie di cooperazione bilaterale, la più attiva appare sicuramente quella americana, che si rivolge principalmente alla società civile (ad esempio con sondaggi sulla percezione del livello di corruzione istituzionale avvertito dalla popolazione) oltre a svolgere attività di monitoraggio parlamentare e di sostegno ai partiti politici (solo in Serbia) ed ai processi elettorali. L'agenzia di sviluppo svedese è particolarmente votata ad azioni di promozione della libertà di parola e dei media, dei diritti dei minori ed al sostegno delle pari opportunità mentre il DANIDA, l'agenzia di cooperazione danese, assegna la priorità ad azioni di cooperazione transfrontaliera. L'agenzia di cooperazione della Svizzera realizza interventi a sostegno degli enti locali: essa, tuttavia, è attiva in Serbia ma non in Albania. Per quanto riguarda la cooperazione inglese, essa svolge attività più orientate allo sviluppo agricolo, sanitario e in supporto dei *Poverty reduction strategy paper*. Tuttavia, il Dipartimento per lo sviluppo internazionale inglese, ha istituito, nel 2001, il *Global Conflict Prevention Pool*, che individua tra le priorità, le relazioni interetniche, il rafforzamento della legalità e la lotta al crimine organizzato. Tra le agenzie di cooperazione bilaterale non sono state incluse quella francese, tra le cui priorità geografiche non figurano né Serbia né Albania, né quella tedesca, i cui interventi sono concentrati essenzialmente in ambito di sviluppo economico e delle infrastrutture. Tra le Fondazioni, si è deciso di includere solamente quella di Soros, l'*Open Society Institute*, le cui attività si rivolgono, principalmente, al rafforzamento delle organizzazioni non governative ed al sostegno alle fasce deboli della popolazione (giovani, donne). Altre Fondazioni, quali l'*Overseas Development Institute* e il *Carnegie Endowment*, svolgono principalmente attività di studio e analisi, per cui non si è ritenuto opportuno includerle in questa rassegna. Infine, un'ultima considerazione: spesso le strategie di intervento sono diverse concettualmente a seconda che si tratti di Serbia o di Albania. Ciò è dovuto al fatto che, in Serbia, fino a pochi anni fa, gli interventi hanno seguito una logica di emergenza post-conflitto armato mentre, adesso, si sta cominciando ripensarli secondo la logica dello sviluppo economico, sociale e istituzionale.

## Albania

Macro variabili	Variabili democratiche	UE - CARDS	UE - EIDHR	Patto di Stabilità	CoE	OSCE	Banca mondiale	UNDP	USAID	SIDA	DANIDA	DFID	SDC	Open Society Institute
Istituzioni	Stato di diritto e separazione dei poteri													
	Partiti politici													
	Capacità amministrativa del governo centrale													
Società civile	Decentramento amministrativo													
	Diritti umani e delle minoranze													
	Processi elettorali													
	Media e libertà di espressione													
	Governance locale													
	ONG e libertà di associazione													
	Partecipazione alla vita politica da parte dei cittadini													

## Serbia

Macro variabili	Variabili democratiche	UE - CARDS	UE - EIDHR	Patto di Stabilità	CoE	OSCE	Banca mondiale	UNDP	USAID	SIDA	DANIDA	DFID	SDC	Open Society Institute
Istituzioni	Stato di diritto e separazione dei poteri	■				■			■					■
	Partiti politici			■					■					
	Capacità amministrativa del governo centrale	■				■	■	■		■		■		■
	Decentramento amministrativo					■				■				
	Diritti umani e delle minoranze		■				■		■	■		■		■
	Processi elettorali								■					
	Media e libertà di espressione		■							■				
Società civile	Governance locale	■	■				■	■	■	■			■	■
	ONG e libertà di associazione	■	■			■			■	■		■		■
	Partecipazione alla vita politica da parte dei cittadini		■	■					■	■		■		■



### 3. ANALISI SUL CONTRIBUTO DELLA COOPERAZIONE ITALIANA AI PROCESSI DI DEMOCRATIZZAZIONE E DI RAFFORZAMENTO DELLA LEGALITÀ

Le riflessioni contenute di seguito sono l'elaborazione di informazioni e stimoli raccolti durante interviste, *focus group* tematici e momenti di riflessione con gli esperti di cui ci si è avvalsi nel corso della ricerca. Questa sezione intende analizzare dinamiche e processi messi in moto attraverso una serie di azioni realizzate dalla cooperazione italiana ed osservate nel corso della ricerca. Si parte dal tentativo di rilevare l'impatto che i progetti possano aver prodotto sui processi di democratizzazione in un dato paese. Di fatto, tale rilevazione appare impropria, se si considera la scala ridotta, locale, degli interventi presi in considerazione. Partiamo, dunque, con un ragionamento al contrario, per capire che cosa, con tale lavoro, non si intende fare.

Prendiamo, ad esempio, l'indicatore di *Freedom House* (cfr. 1.1), che mira a "quantificare", in qualche modo, il livello di democrazia di un sistema in un dato momento storico. Come specificato nel primo capitolo, tale indicatore individua alcune dimensioni democratiche e ne fornisce una misura, sulla base, in genere, di percezioni qualitative da parte di persone intervistate. Tale tipologia di indicatori danno una misura, per così dire, statica, fornendo il livello di democrazia, secondo alcune dimensioni specifiche, in un dato momento. Variazioni possono essere apprezzate mettendo a confronto anni diversi ma non vengono spiegate le cause, i processi che abbiano avuto un ruolo nel produrre dei cambiamenti. La nostra analisi cerca, piuttosto, di ricostruire i processi a monte, capaci di produrre dei cambiamenti in alcune delle dimensioni democratiche misurate da indicatori come quello di *Freedom House*. Per fare ciò, sono stati selezionati alcuni studi di caso, cercando di comporre un campione di indagine eterogeneo in termini di tipologia di intervento e di partenariato. Laddove possibile, sono stati inclusi progetti che potessero essere ricondotti ad un filone specifico: ciò è avvenuto, in particolare, per attività in ambito di welfare realizzate in Albania. La tabella di seguito illustra più nel dettaglio i criteri adottati:

<p><b>TIPOLOGIA DI INTERVENTO</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Decentrata + multilaterale</li> <li>➤ Decentrata pura: i) decentrata con ONG, ii) con tutti gli attori (università, regioni, terzo settore ecc)</li> <li>➤ Decentrata solo Regione italiana – omologo locale</li> <li>➤ Decentrata + Governo centrale</li> <li>➤ Solo ONG: i) progetti promossi ii) affidati</li> <li>➤ Progetti diretti MAE – DGCS e/o con amministrazioni centrali ed enti specializzati.</li> </ul>
<p><b>PARTENARIATO</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Partenariati vasti, che creano capitale sociale, rapporti di fiducia e relazioni tra territori di lunga durata</li> <li>➤ Progetti spot, con una individuazione rigorosa dei bisogni. Intervento diretto, focalizzato, dall'impatto sicuro.</li> </ul>

Il criterio relativo alla tipologia di intervento consente di includere attività di cooperazione di diversa natura, dalla decentrata ai progetti affidati alle ONG con finanziamento Legge 49 a progetti affidati a enti specializzati (Istat). In tal modo, vediamo interventi che coinvolgono un numero molto variabile, anche per natura, di soggetti del territorio italiano. Il secondo criterio è, in parte, legato al primo e riguarda l'ampiezza dei partenariati: si va da progetti che hanno coinvolto un numero molto ampio di soggetti (SeeNet, Unops – *city to city*) ad altri realizzati da un solo soggetto (Coopi). Di fatto, tali aspetti assumono rilevanza nell'analisi dell'impatto degli interventi.

La tabella di seguito presenta una breve descrizione degli interventi analizzati in **Albania**: le informazioni derivano da documenti di progetto e da interviste dirette con beneficiari e responsabili di progetto.

NOME DEL PROGETTO E PARTNER	DESCRIZIONE
RER, Regione Toscana, Comune di Forlì e COSPE - <b>Centro Donna</b>	Viene dapprima realizzata una ricerca da parte di 3 Ong albanesi in collaborazione con Cospe, relativa alla posizione e al ruolo della donna a Scutari. Vengono intervistate 300 donne in 3 quartieri, 2 periferici e uno abitato da minoranze Egyptian e Rom. Viene costituito il Centro che si rivolge a donne provenienti da questi quartieri e che realizza corsi di formazione (sartoria, italiano), incontri su temi quali la violenza domestica e la pianificazione familiare, attività culturali. Nel 2003 il Centro Donna diventa un'associazione. Attualmente realizza una serie di progetti finanziati esternamente (Toscana, Regione Emilia Romagna, UE) e autofinanziati.
Regione Emilia Romagna, Prosvil, CISP, Movimondo e Nexus - <b>Progetto Balashe</b>	Il Centro Balashe viene istituito e messo in moto da attori italiani e, nel 2004, viene integrato nel Comune di Elbasan, che ora lo gestisce. Attualmente si rivolge a 40 bambini e 130 anziani e fornisce una serie di servizi quali: fisioterapia, servizi a domicilio, lavaggio, mensa. Impiega 32 persone. Si occupa, inoltre, di curare le relazioni con le associazioni locali che forniscono servizi simili.
<b>Progetto Fillad</b>	Progetto collegato al Centro Balashe, si tratta di un'impresa sociale a sostegno dei ragazzi provenienti dal centro Balashe. 12 ragazzi tra 16-35 anni, disabili e non, producono bambole, artigianato di vimini. E' registrata come associazione perché in Albania non esiste l'impresa sociale. I prodotti vengono poi venduti alla Fiera di Elbasan e in Italia attraverso Nexus e CGIL.
Regione Emilia Romagna – Comune di Modena - <b>Progetto Arcadia</b>	Attività di formazione per associazioni presenti sul territorio e di rappresentanti del comune di Scutari in materie di: avvio impresa sociale; bilancio sociale; business plan. Elaborazione di un libro sul bilancio delle associazioni locali presenti (presentato e distribuito ad enti locali e associazioni). In seguito viene costituita un'impresa sociale ("Idea") che coinvolge orfani o ragazzi provenienti da famiglie con difficoltà economiche. L'impresa ha iniziato attività di servizio postale, pulizia di case e locali, lavaggio auto, serra per fiori.
Regione Veneto e Regione Puglia - <b>Voice to citizenship through independent media</b>	Il progetto coinvolge canali televisivi italiani, albanesi, serbi, macedoni e bosniaci. E' stato realizzato un film a episodi dalle TV coinvolte nel progetto (7 dei vari paesi See e italiane) dal titolo generale: <i>We can together</i> . Il film raccoglie una serie di episodi, realizzati nei diversi paesi e che affrontano temi quali: i diritti degli immigrati, la cultura del lavoro, le disabilità fisiche, il turismo per lo sviluppo. L'episodio realizzato dalla TV Squiptar si chiama "Tirana - Lignano sabbia d'oro andata e ritorno". Il film sarà diffuso dalla stessa TV Squiptar e presentato nell'ambito di qualche rassegna cinematografica.
Regione Marche - <b>Progetto Argirocastro</b>	Realizzazione della cartografia informatizzata su base aerofotogrammetrica. Schedatura delle case del centro storico della città e rafforzamento dell'Ufficio del Piano (di recupero della città) del comune attraverso attività di formazione al personale e della fornitura di materiale informatico specifico con un software che permette di utilizzare la cartografia.
<b>Gemellaggio Instat - Istat</b>	Il progetto di gemellaggio vede l'Italia quale leader, con Ungheria e Finlandia. Sono state svolte attività di assistenza tecnica, formazione e visite di studio in Italia, con l'obiettivo di rafforzare alcune funzioni dell'istituto tra cui il calcolo del PIL, i rilevamenti statistici legati all'agricoltura, il miglioramento dell'immagine pubblica, il rafforzamento della collaborazione tra amministrazioni governative.
Ucodep, Regione Toscana - <b>SeeNet</b>	SeeNet nasce come progetto che intende sostenere due settori, quello dello sviluppo economico locale e quello dei servizi pubblici attraverso una attivazione di ampi partenariati in Albania, Bosnia Erzegovina, Croazia, Macedonia, Serbia a Monetnegro, Kosovo e Italia. Si svolge in 3 fasi: i) dialogo, scambio di idee e di pratiche, ii) identificazione delle priorità e degli interventi iii) realizzazione di un'azione pilota. A Scutari, è stato elaborato uno studio di fattibilità su una discarica dei rifiuti urbani e si è sostenuta la ristrutturazione di una strada del centro storico.

In totale, i casi analizzati sono 8. Si è deciso di includere 4 progetti in ambito di welfare realizzati nelle città di Scutari ed Elbasan in modo tale da poter avere una maggiore e più profonda comprensione delle dinamiche da essi attivate sul territorio e, in particolare, con riguardo ai processi di democratizzazione.

Per quanto riguarda la **Serbia**, sono state approfondite le seguenti attività progettuali:

NOME DEL PROGETTO	DESCRIZIONE
<p><b>UNOPS – Programma city to city</b>            Regione Emilia Romagna Comune Reggio Emilia            CNA            Finindustria Bologna            Comune di Venezia            Provincia di Ravenna            Comune di Modena            Comune di Carrara            Comune di Roma            ARPA Emilia Romagna            Camera di Commercio di Reggio Emilia            Camera di Commercio di Modena            Circondario Empolese Colle Val d'Elsa            Reggio nel Mondo srl.</p>	<p>Il programma Città-Città è un'iniziativa promossa alla fine del 1999 dalla Cooperazione Italiana, con lo scopo di promuovere le attività di sviluppo umano attraverso la cooperazione decentrata, tramite la creazione di partenariati territoriali fra le organizzazioni e le autorità locali italiane (Regioni, Province, Comuni, società civile) e le seguenti città serbe: Belgrado, Kragujevac, Niš, Novi Sad, Pancevo e Smederevo. Il programma, finanziato dalla DGCS, è coordinato dall'UNDP e gestito dall'UNOPS. Unops lavora principalmente nei settori dei servizi sociali e sanitari di base (Belgrado, Kragujevac e Novi Sad), della governabilità locale (Belgrado, Novi Sad, Pancevo e Smederevo), della cultura (Belgrado e Novi Sad) e dello sviluppo economico locale (Belgrado, Kragujevac, Niš, Novi Sad e Smederevo).</p> <p>Il Città-Città ha contribuito in questi anni alla creazione di un'Agenzia di Sviluppo Regionale a Kragujevac per i distretti di Sumadjia e Pomoravlje e all'istituzione a Kragujevac del primo Centro per l'Orientamento al Lavoro in Serbia. Questi due progetti sono stati svolti in collaborazione con Prosvil. A Novi Sad, Unops ha contribuito alla creazione di Alma Mons, l'Agenzia di sviluppo delle piccole e medie imprese per la regione della Backa del Sud. Nel 2004, Unops ha dato vita a un fondo di garanzia per facilitare l'accesso al credito delle PMI della Backa del Sud. Nel dicembre 2004, Unops ha firmato un Protocollo d'Intesa a Becej per la costituzione del primo Patto Territoriale in Serbia, con l'obiettivo di risolvere i problemi occupazionali indotti dalla privatizzazione dell'agroindustria PIK- BECEJ.</p>
<p><b>Coopi - Promozione delle relazioni etniche per la costruzione della pace</b></p>	<p>Il progetto si svolge in diverse aree della Serbia: occidentale, centro orientale e meridionale. Sono realizzate attività di formazione dei mediatori culturali e dei leader delle comunità locali in tema di politica democratica verso le minoranze, di supporto alle reti di Ong e di cooperazione culturale.</p>
<p><b>Arcs - Progetto Eurolink</b></p>	<p>Progetto formato da due componenti, una più prettamente sociale e una sui media indipendenti, entrambe incentrate sui giovani. La componente sociale è stata quella predominante. Alcuni giovani giornalisti serbi hanno seguito dei corsi presso la scuola di giornalismo della Rai ad Urbino. Il progetto ha attivato una rete per progetti futuri, in particolare con uno dei partner locali, la Open University di Subotica, soprattutto in tema di imprenditoria sociale. Lo scambio di informazioni con l'Italia ha riguardato specialmente la pianificazione territoriale, il sistema di imprese sociali e il decentramento amministrativo.</p>
<p><b>Prosvil – Creazione di una rete di Centri Diritti in Serbia</b></p>	<p>Il progetto si occupa della promozione dei diritti sociali e del lavoro e dell'assistenza legale ai lavoratori. Sono stati creati 3 centri Diritti a Kragujevac, Novi Pazar e Sombor. È stata fatta della formazione per attivisti sindacali e sostenute iniziative per la promozione del dialogo sociale.</p>
<p>Ucodep, Regione Toscana - <b>SeeNet</b></p>	<p>A Nis viene realizzato un solo intervento, un <i>phone center</i> (settore servizi pubblici) con l'obiettivo di informare i cittadini sui servizi pubblici offerti e di migliorare il dialogo tra le due municipalizzate e tra l'autorità locale e i cittadini.</p>

I casi di studio analizzati nei due paesi sono stati raggruppati in 2 categorie: i) welfare, ii) *capacity building* e sviluppo locale. Per ognuna delle categorie viene presentata l'analisi i) dell'impatto sulle variabili democratiche e quella ii) relativa a coerenza, complementarietà e coordinamento.

### 3.1. Progetti di welfare

#### 3.1.1. *L'impatto sulle variabili democratiche*

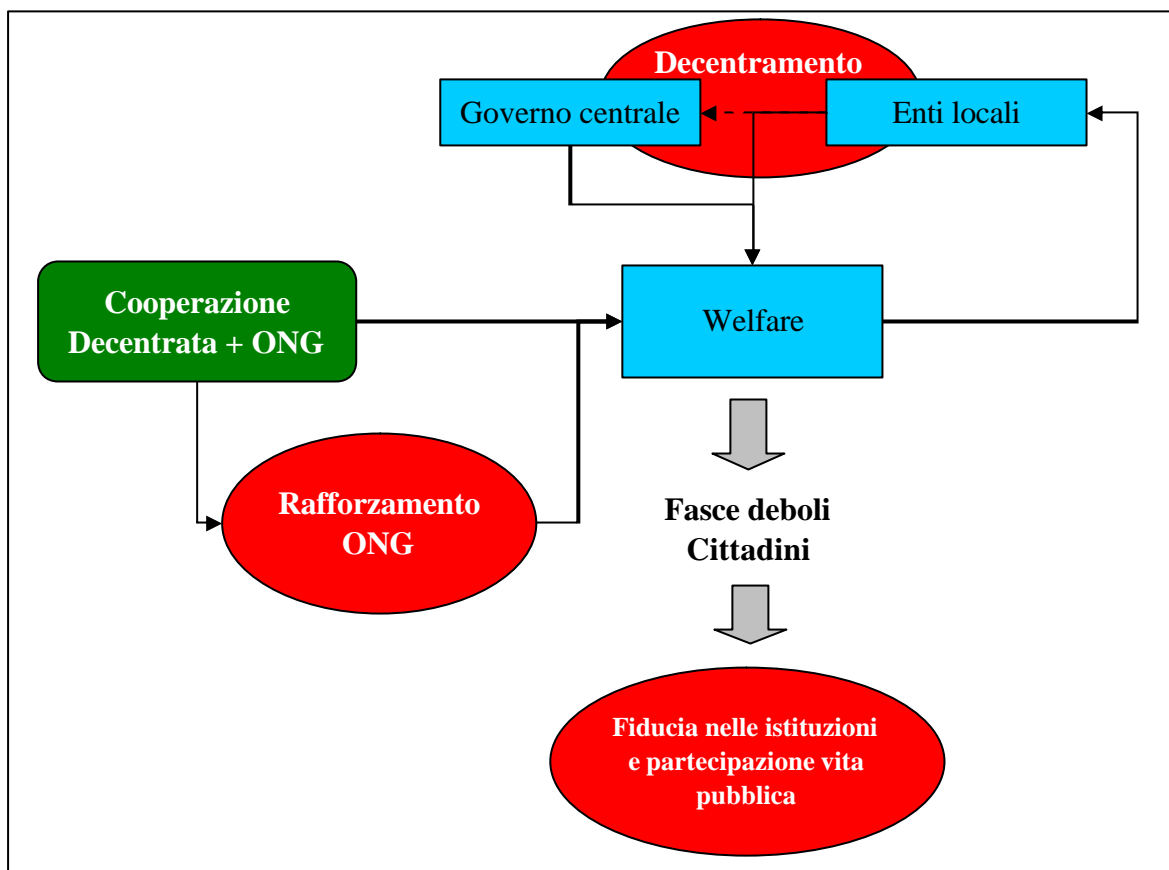
L'analisi delle attività progettuali in ambito di politiche sociali e di welfare ha dato lo spunto per diverse considerazioni relative ai processi ed alle dinamiche da esse attivate. Sei progetti sono stati presi in considerazione, 4 in Albania e 2 in Serbia. In generale, è possibile rilevare delle prime differenze di base tra gli interventi nei due paesi, differenze che derivano da una situazione di partenza simile ma non uguale.

Il contesto in cui, verso metà anni '90, la cooperazione decentrata e le ONG italiane cominciano a operare in **Albania** (Elbasan e Scutari), è caratterizzato da una carenza, quasi un'assenza, di servizi sociali rivolti ad anziani, persone diversamente abili, donne oggetto di violenze domestiche ecc. Prima del 1989, di fatto, non esisteva un bisogno di servizi di tal genere, esigenza che nasce in seguito allo smantellamento del sistema comunista. Crollata l'amministrazione centralizzata dei servizi sociali, le fasce deboli, rimangono scoperte ed in continuo ampliamento. Disoccupazione, deterioramento dei servizi di base (scuola, sanità), affermazione di attività illegali o, comunque, non regolari, sono tra i fattori che determinano il nascere di una esigenza di servizi specificamente dedicati alle fasce più a rischio della popolazione.

Nell'ambito dei due contesti di Elbasan e Scutari, la cooperazione italiana riesce, con il suo intervento, a mettere in piedi, su piccola scala, un sistema sociale locale basato sull'erogazione di servizi a donne vittime di tratta e di violenza domestica, bambini orfani, disabili. Come vedremo più avanti, in alcuni casi i singoli progetti sono stati in grado di dar vita anche ad attività di impresa sociale capaci di coprire, almeno parzialmente, il fabbisogno finanziario delle attività. L'intervento Italiano è complementare, in certa misura, rispetto alla politica di welfare del Governo Albanese, costituita da 3 programmi principali: le interviste da noi effettuate hanno evidenziato come tale sistema si basi, essenzialmente, sull'erogazione di incentivi pecuniari per singoli individui (di scarsa entità) e su servizi per il collocamento. Tuttavia, il Governo si sta, da qualche anno, impegnando in un percorso di riforme soprattutto in ambito di ammortizzatori sociali e di erogazione di servizi, grazie anche al sostegno di Unione europea e Banca Mondiale.

Il grafico sotto illustra, schematicamente, quali sono i processi messi in moto grazie alle azioni realizzate dalla cooperazione italiana e, in particolare, su quali delle dimensioni democratiche individuate nell'ambito del primo capitolo possano aver inciso.

Le attività analizzate durante la ricerca hanno evidenziato interventi da parte di ONG e terzo settore italiani che, in molti casi hanno affiancato organizzazioni albanesi già presenti sul territorio; in alcuni casi, gli interventi italiani hanno sostenuto la nascita di organizzazioni locali. In generale, è possibile rilevare come i progetti italiani abbiano contribuito al rafforzamento delle organizzazioni non governative, delle associazioni e del terzo settore di entrambi i paesi: alcune ONG sono nate proprio grazie all'iniziativa italiana mentre altre hanno trovato supporto concreto e strutturato alle proprie azioni. Il **rafforzamento delle ONG** (italiane e albanesi) è, dunque, la prima delle variabili democratiche su cui la cooperazione italiana ha avuto un impatto avendo riguardo, specificamente, alle attività di welfare.



L'azione congiunta delle organizzazioni italiane ed albanesi, insieme ad alcuni enti locali italiani, ha dato vita a dei servizi di welfare: nel fare ciò, sono stati coinvolti, in maniera via, via maggiore, anche gli enti locali albanesi (municipalità di Elbasan e di Scutari). Questi, oggi, forniscono il proprio supporto tecnico e finanziario e gradualmente stanno internalizzando le attività (è il caso, ad esempio, del Centro Balashe a Elbasan). In tal senso, è possibile ravvisare come la cooperazione italiana abbia operato come un vettore di competenze: essa ha, infatti, contribuito a veicolare delle competenze verso degli enti locali. In tal senso, il gruppo di attività viste ha avuto un impatto sul processo di **decentramento amministrativo**, che come visto rappresenta una delle variabili democratiche individuate.

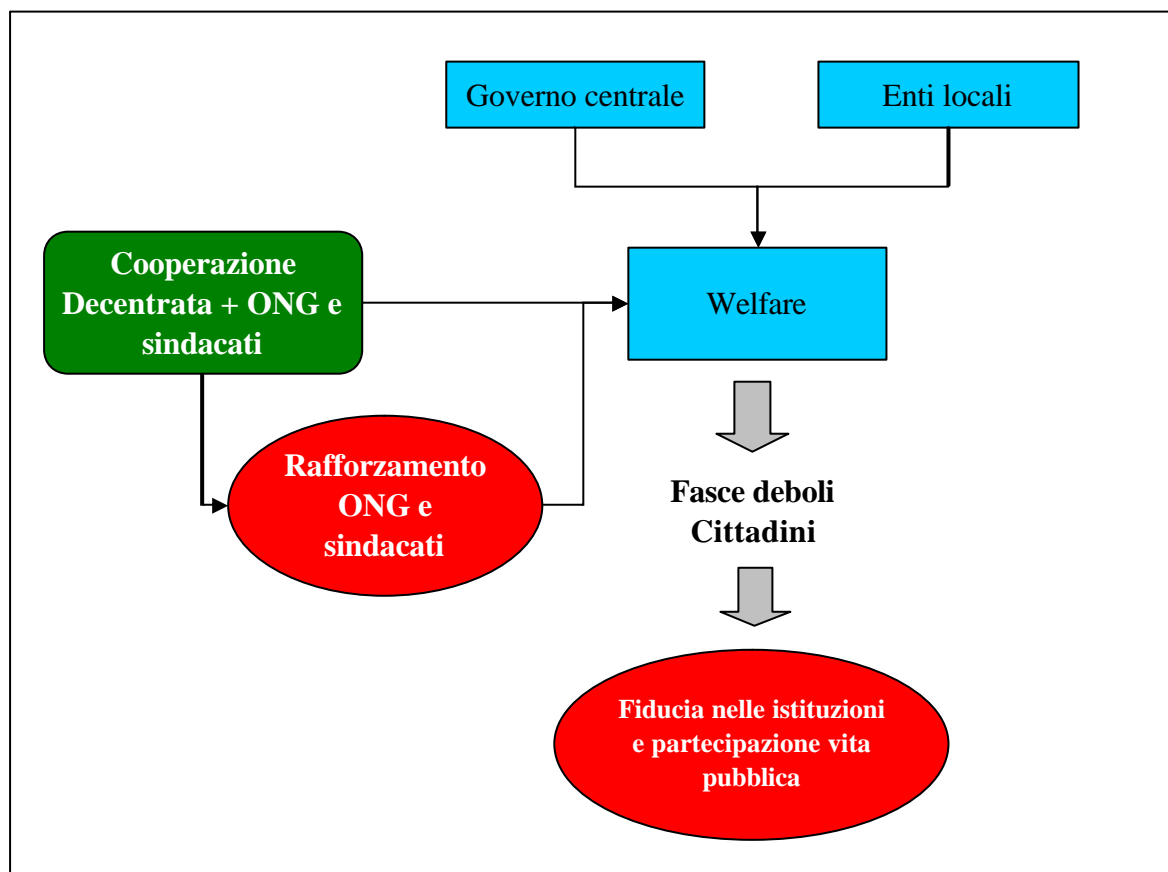
E' da notare come una dinamica di **decentramento** che parte "dal basso" o dall'esterno, come in questo caso, può trovare delle resistenze e crea degli attriti laddove non si registri una dinamica di segno uguale anche a livello centrale: in Albania, a partire dal 1995, alcuni servizi sociali cominciano effettivamente ad essere decentrati a livello comunale, con un monitoraggio da parte dei livelli centrale e regionali. Tuttavia, alcuni dei funzionari pubblici intervistati hanno sottolineato come gli enti locali si trovino spesso ad avere nuove competenze senza necessariamente avere a disposizione le risorse, umane e finanziarie, atte a gestirle. Le attività italiane in qualche modo sostengono il processo di decentramento in ambito di politiche di welfare, soprattutto in termini di erogazione di servizi pensati per contesti territoriali specifici.

Inoltre, più in generale, uno dei risultati di queste attività è dato dall'erogazione di alcuni servizi che prima non esistevano ed i cui beneficiari, in prima battuta, sono le fasce deboli della popolazione e, in seconda, la popolazione in senso più ampio. Di fatto, ciò può, nel medio lungo periodo, influenzare in maniera positiva il livello di fiducia della popolazione (nelle due città) nei confronti delle istituzioni locali, con un conseguente stimolo alla **partecipazione alla vita pubblica**, la terza variabile democratica su cui è possibile ravvisare un impatto.

I progetti analizzati in **Serbia** si sono concentrati maggiormente sul supporto alle ONG, al terzo settore ed alle organizzazioni sindacali e sulla creazione di impresa sociale. Di recente, il Ministero degli affari sociali serbo si è impegnato in alcune riforme del sistema di welfare: in tal senso, appaiono rilevanti la creazione del Fondo per l’Innovazione Sociale (FIS) e del Fondo per le associazioni di disabili. Questi due strumenti, che si basano su specifiche priorità territoriali e sono sostenuti da fondi degli enti locali, sono in grado di migliorare il livello di *ownership* locale ed il raccordo tra settore governativo e non governativo. Il concetto di cooperativa sociale, tuttavia, continua a mantenere, in generale, una valenza negativa, per i legami con il passato. Si è quindi dovuti partire dalla creazione di un linguaggio comune, basato sul concetto di impresa sociale nell’accezione occidentale del termine.

Il contesto serbo è caratterizzato da una certa distanza tra Governo centrale e organizzazioni non governative: i rapporti tra queste ultime ed il Governo non sono sempre facili e, talvolta, possono crearsi situazioni di tensione che derivano, in parte, anche dal ruolo crescente che le organizzazioni non governative stanno pian piano assumendo nel paese. Alcuni degli intervistati hanno, dunque, sottolineato come sia fondamentale lavorare sul dialogo Governo – ONG. I sindacati, dal canto loro, pagano la scarsa propensione alla negoziazione collettiva con un decrescente livello di fiducia da parte dei lavoratori.

Il grafico sotto illustra, come per l’Albania, i processi attivati e l’impatto sulle variabili democratiche:



I 2 casi analizzati consentono di rilevare un impatto soprattutto in termini di **rafforzamento delle ONG**, del terzo settore e dei sindacati. Infatti, il progetto Eurolink ha favorito il contatto tra associazioni locali ed una rete molto ampia come quella di ARCS, che ha contatti e sedi in tutta Italia. Di fatto, attraverso il singolo progetto, sono state attivate ulteriori interazioni tra i partner serbi di SONS e NSHC con altri attori e con altre iniziative progettuali (indirizzate a bambini, ragazzi disabili). L’intervento di Prosvil consente ai sindacati serbi di venire a contatto con le

pratiche italiane, in particolare quelle di negoziazione collettiva e di inserirsi in una rete internazionale di sindacati quale è Solidar.

Inoltre, le interviste effettuate hanno evidenziato un buon impatto delle attività sul livello di consapevolezza, da parte dei cittadini, dell'importanza dell'approccio partecipativo nello sviluppo delle politiche, soprattutto per quanto riguarda le politiche per l'imprenditoria sociale e il welfare mix. In questo modo, le attività stimolano i processi di dialogo sul territorio su temi di interesse comune. Al tempo stesso, il contatto con le pratiche italiane in ambiti specifici (impresa sociale), introduce buone pratiche e rafforza i servizi erogati. Ciò può, come per l'Albania, avere un impatto, nel medio lungo periodo, sul livello di fiducia dei cittadini nelle istituzioni e, di conseguenza, riuscire a rafforzare la **partecipazione alla vita pubblica**.

### **3.1.2. Coerenza, complementarità, coordinamento**

Le attività di welfare analizzate in Albania (Elbasan e Scutari) e in Serbia (Vojvodina e Kragujevac) si contraddistinguono per un elevato grado di coerenza con le necessità del territorio. Nel paragrafo precedente è stato brevemente descritto il contesto in cui si sono inserite le attività, connotato da una carenza di servizi diretti rivolti alle fasce deboli della popolazione (Albania) e da una distanza tra Governo centrale e ONG (Serbia).

Oltre ad una coerenza più generale, è parso come singoli progetti ben si indirizzassero verso specifiche necessità come nel caso del Centro Donna a Scutari, che era stato preceduto da una ricerca sulla posizione e il ruolo della donna compiuta da ONG albanesi e dal Cospe. In particolare, sulla base di quanto emerso, il progetto si rivolge a donne egiziane e Rom provenienti da dei quartieri periferici in cui, oltre alla mancanza di servizi di base e di fognature, spesso vengono ancora applicati antichi codici (il Kanun) che obbligano la donna a svolgere la maggior parte dei lavori domestici e non. In generale, le attività vengono identificate in Italia ma sono frutto di una conoscenza approfondita del territorio, soprattutto da parte di ONG che lavorano sul campo da diversi anni. Tuttavia, è stato sottolineato, da parte di alcuni intervistati, che non sempre le metodologie proposte sono pienamente applicabili nel contesto di destinazione. A livello di procedure, dunque, non sempre le attività si rivelano coerenti con il contesto.

Per quanto riguarda Elbasan, le attività viste si inseriscono in un quadro più ampio definito nell'ambito del Progetto Elbasan, iniziato nel 1998, e che ha segnato l'inizio della collaborazione tra il Dipartimento degli affari sociali italiano e il Ministero del Welfare Albanese. Esiste, dunque, in certa misura, un quadro strategico di base nazionale entro cui si inseriscono i progetti realizzati dagli attori italiani nella città di Elbasan.

Le politiche di welfare sono una delle priorità tematiche della Regione Emilia Romagna in Albania per il periodo 2006-2008. Le azioni della RER, dunque, si inseriscono in un quadro strategico definito (il Piano triennale) e in uno strumento di coordinamento (il Tavolo Paese) che favorisce il dialogo, quantomeno tra progetti realizzati dalla regione stessa in Albania.

Sul grado di coordinamento tra gli attori internazionali presenti nell'area le opinioni raccolte sono state differenti. Nel caso del progetto del Centro Donna si è cercata e non trovata una collaborazione con un progetto USAID di formazione alle ostetriche. Nel caso, invece, del progetto Fllad/Balashë, c'è stata comunicazione con l'Ambasciata Olandese, l'Organizzazione Mondiale della Sanità e con la Banca Mondiale.

I progetti analizzati presentano, in generale, un elevato grado di sostenibilità, assicurata da un pieno coinvolgimento di ONG e delle autorità locali. Nel caso del progetto Balashë, l'*ownership* è stata massima, dal momento che il centro è stato incorporato dalla Municipalità di Elbasan, che ora si occupa di portarlo avanti in maniera autonoma. Alcune interviste in Serbia hanno posto in evidenza delle difficoltà nel trasmettere il concetto di *ownership*, a causa di un sistema ancora troppo abituato ad un approccio di tipo assistenzialistico, impostato durante la fase di emergenza del decennio scorso.

In termini di valore aggiunto, i progetti visti contribuiscono all'affermarsi di un modello che, almeno in Italia, (e specificamente in Emilia Romagna) funziona. In particolare, sono elemento di ulteriore interesse le imprese sociali nate accanto ai progetti di erogazione dei servizi: esse appaiono rilevanti dal punto di vista dell'attivazione di fonti alternative di reddito. Sono, in altre parole, capaci di generare in parte o interamente, il fabbisogno finanziario delle attività progettuali.

I progetti analizzati in Serbia hanno messo in luce un buon livello di coordinamento con gli altri donatori presenti sul campo, soprattutto in termini di condivisione delle informazioni: nell'ambito del progetto Eurolink, l'intervista con il responsabile del partner serbo NSHC ha sottolineato come lo scambio di informazioni con l'Italia abbia riguardato specialmente la pianificazione territoriale e il sistema di imprese sociali, temi rilevanti per il territorio di riferimento. Attraverso ARCS, i partner serbi SONS ed NSHC hanno potuto attivare collaborazioni con altri soggetti italiani, elemento positivo dal punto di vista della coerenza e del coordinamento. Diverse iniziative si collegano, inoltre, con il *city to city* UNOPS (vedi paragrafo successivo) che, in certa misura, rappresenta un punto di riferimento importante nell'ambito delle attività di cooperazione svolte nel paese.

### **3.2. Progetti di rafforzamento istituzionale e di sviluppo locale**

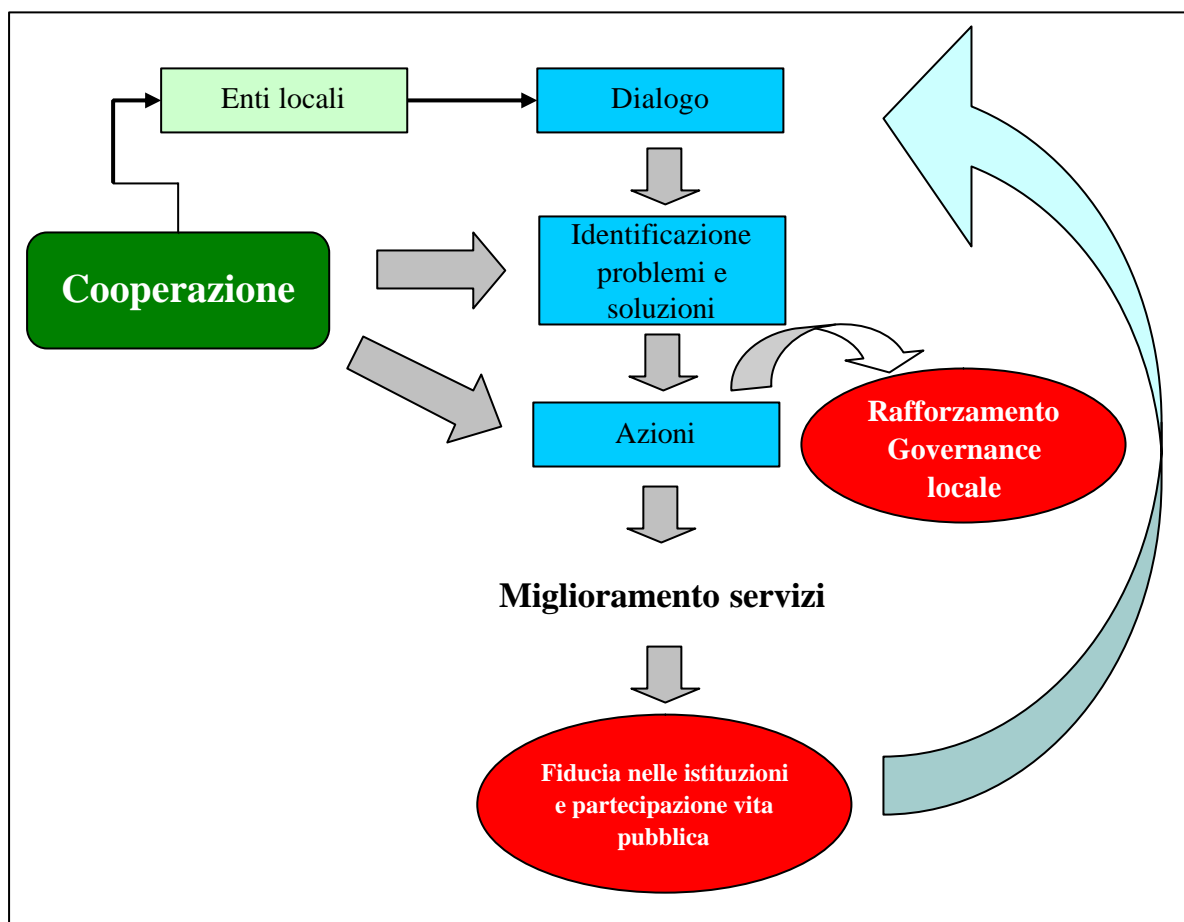
#### **3.2.1. *L'impatto sulle variabili democratiche***

Le attività progettuali che rientrano in questa seconda tipologia presentano, in generale, differenze a volte anche sostanziali per quanto concerne obiettivi generali e azioni realizzate. Infatti, sono inclusi progetti di supporto alle autorità locali (progetto Argirocastro), di sviluppo economico (Unops *City to city*) e misti, come SeeNet, che unisce attività di supporto istituzionale, di creazione di reti e di sviluppo economico. Tuttavia, è stato possibile individuare un filo conduttore, un elemento comune a tali attività che ha permesso di trattarle in maniera congiunta, anche in virtù del fatto che il presente studio non vuole essere una valutazione né una analisi di singoli progetti quanto, piuttosto, un ragionamento più generale che inquadri le dinamiche democratiche attivate sul territorio da attività di cooperazione italiane. L'elemento comune è l'attivazione, a livello locale, di dinamiche di dialogo su tematiche di interesse pubblico, che favorisce una discussione aperta su problemi delle città e del territorio in senso più ampio e che coinvolge le amministrazioni centrali e locali, le associazioni, le imprese (private, pubbliche), le università, i singoli cittadini.

L'analisi degli studi di caso ci ha consentito di ricostruire come le attività abbiano contribuito a mettere in moto dinamiche che hanno avuto effetti su una o più delle variabili democratiche individuate. Con riguardo a questa tipologia di progetti, sono stati individuati 3 scenari di impatto, cui corrispondono 3 grafici: i) progetti che realizzano la filiera completa, dal dialogo alla realizzazione di azioni specifiche; ii) progetti che realizzano solo la parte superiore della filiera, senza realizzare azioni specifiche; iii) progetti che realizzano solo la parte inferiore della filiera, senza sostenere attività di dialogo a monte.

Il primo scenario è descritto nel grafico seguente e mostra come l'intervento esterno della cooperazione italiana abbia contribuito direttamente e indirettamente, ad una serie di meccanismi di tipo democratico. Essa si è dal principio messa in relazione con gli enti locali. Attraverso azioni e obiettivi che, come abbiamo visto, sono stati differenti, ha sostenuto il dialogo tra diversi attori del territorio: lo stimolo è arrivato, in questi casi, sia dall'esterno (decentrata, ONG), sia dall'interno (enti locali albanesi e serbi). Le attività di dialogo hanno evidenziato criticità e problematiche di varia natura e, sempre attraverso un dialogo comune, sono state identificate azioni necessarie ad ovviarvi. All'identificazione è seguita la fase di realizzazione di tali azioni. In tutti e 3 i passaggi gli attori della cooperazione italiana hanno fornito il proprio supporto, tecnico e finanziario lasciando, tuttavia, un buon livello di controllo ad enti e *stakeholder* locali



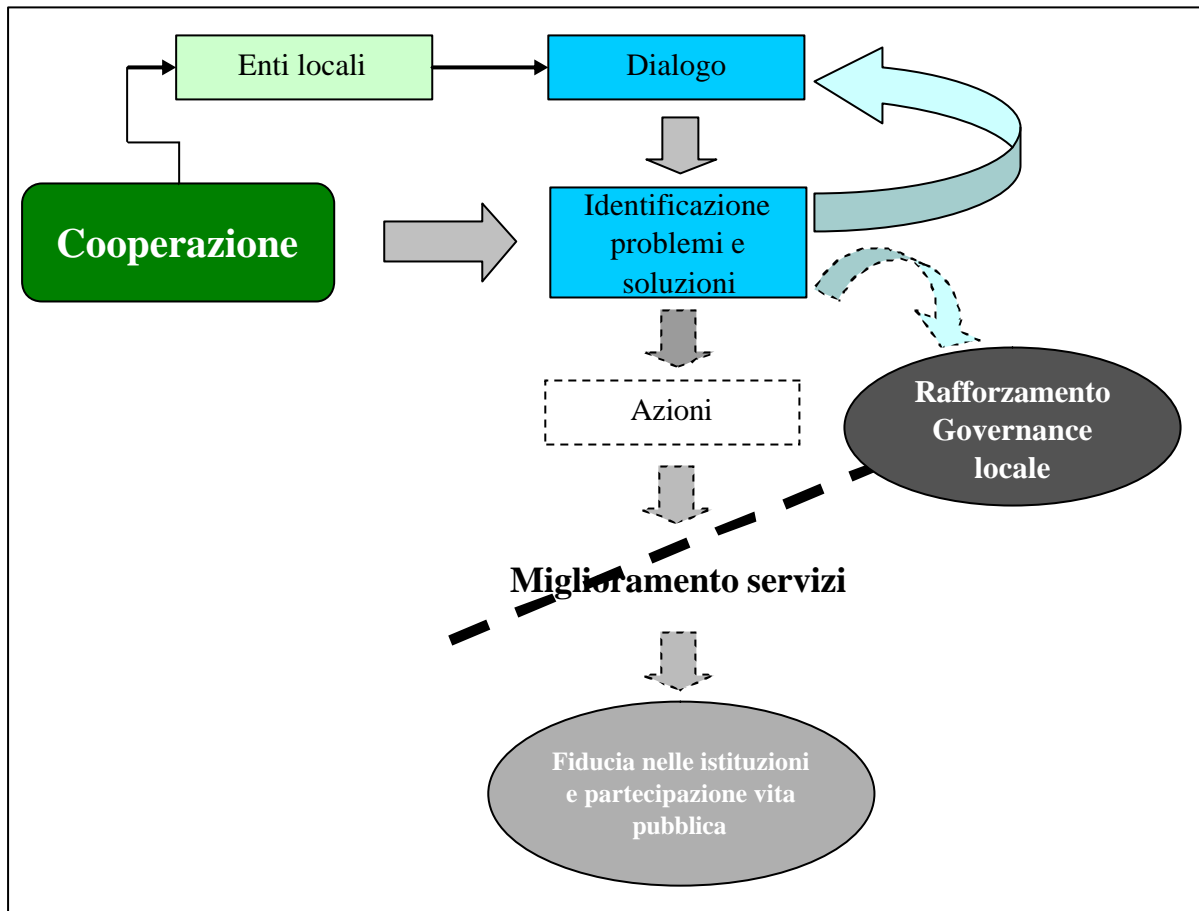


Il primo impatto sulle variabili democratiche è quello relativo al **rafforzamento della governance locale**:

- attraverso un accrescimento di capacità e conoscenze tecniche (pianificazione territoriale, servizi pubblici per le imprese e per i cittadini, servizi legali ecc);
- attraverso una accresciuta capacità nel realizzare azioni concrete in seguito all'identificazione di criticità specifiche.

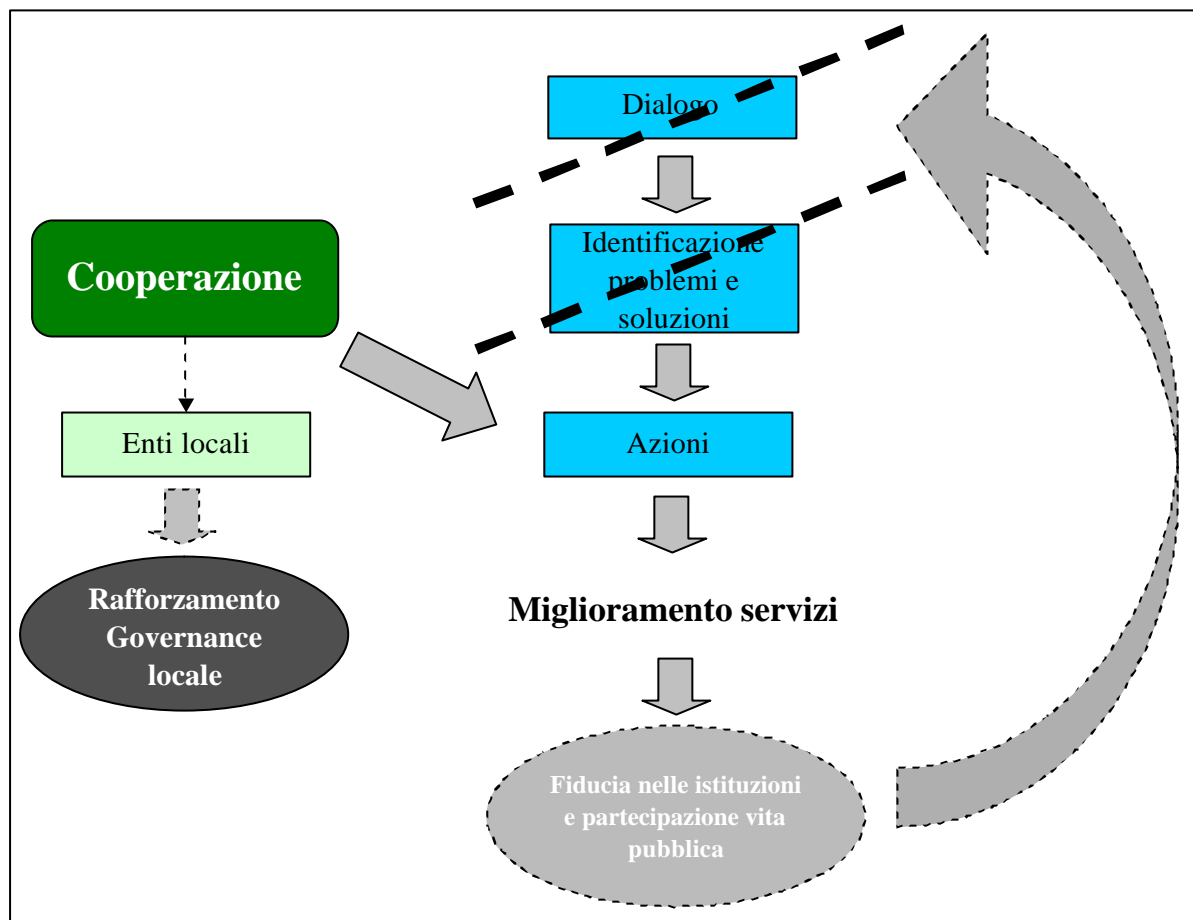
La realizzazione delle azioni porta a dei miglioramenti generali nei servizi erogati (per imprese, cittadini, università, terzo settore ecc). Da qui l'impatto sulla seconda variabile, **il rafforzamento della fiducia dei cittadini nelle istituzioni e, di conseguenza, la maggiore partecipazione alla vita pubblica e politica**. Ciò, inoltre, risulta in un circolo virtuoso: una maggiore partecipazione alla vita pubblica stimola il dialogo e, dunque, riattiva il processo dal principio. Nel lungo periodo, un meccanismo di tal genere dovrebbe favorire una (progressiva) uscita di scena degli interventi esterni di cooperazione allo sviluppo.

Il secondo grafico mostra invece come progetti simili possano produrre delle dinamiche differenti con effetti talvolta di segno opposto. Come nel caso precedente, la cooperazione crea delle relazioni con gli enti locali del territorio partner e supporta lo svolgimento di momenti di dialogo che coinvolgano attori di diversa natura. Il dialogo porta all'individuazione di problematiche e criticità del territorio e ad identificare tipologie di azioni atte ad apportare miglioramenti ed a contrastare inefficienze e disservizi. A ciò, tuttavia, non segue una fase di realizzazione di attività specifiche. Il processo, in tal senso, risulta incompleto: la cooperazione fornisce il suo supporto tecnico e finanziario nelle prime due fasi ma non prevede o non è in grado di supportare la terza, quella operativa. In tal modo si favorisce il perpetuarsi di attività di dialogo e di confronto che difficilmente, almeno nel breve – medio periodo, sono destinate a sfociare in azioni concrete.



Il processo produce un impatto in termini di **rafforzamento della governance locale** meno sensibile rispetto al caso precedente: c'è, infatti, un accrescimento delle capacità e delle conoscenze tecniche da parte degli enti locali ma manca il supporto alla capacità di realizzare azioni concrete in seguito all'identificazione di criticità specifiche. Un processo di tal genere ha effetti nulli o talvolta anche negativi sulla fiducia nelle istituzioni. Infatti, i momenti di dialogo portano all'attenzione problemi e inefficienze che poi non trovano azioni necessarie ad ovviarvi. Il prolungarsi di una situazione del genere oltre il medio periodo avrà l'effetto di **aumentare l'insoddisfazione nei confronti delle autorità** (in questo caso locali) e anche nei confronti degli attori internazionali coinvolti. Nel caso della cooperazione italiana tale effetto negativo è meno probabile rispetto ad altri donatori, data la scarsa visibilità che la contraddistingue.

Il terzo scenario, esemplificato nel grafico sotto, illustra una ulteriore variante del processo attivato da attività di rafforzamento istituzionale e di sviluppo locale. Questo terzo scenario illustra una situazione che non è stata osservata durante lo svolgimento della presente ricerca: i casi studio selezionati, cioè, rientrano tutti in una delle due categorie precedenti. E' utile, per completezza, illustrare una ipotesi che si presenta abbastanza di frequente, nell'ambito degli interventi di cooperazione italiani e di altri donatori. La figura illustra il caso di progetti in cui si prescinde dalle prime due fasi, quelle del dialogo e dell'identificazione comune di problemi e soluzioni. L'aiuto esterno si concentra sulla realizzazione di azioni volte a migliorare un qualche tipo di servizio, o di crearne ex novo. In questi casi, il coinvolgimento delle autorità locali è più blando rispetto ai due casi precedenti (si tratta di interventi più "dall'alto", con minore coinvolgimento dei partner locali). Ci sono, comunque, **effetti positivi sulla governance locale**, ma solo in termini di miglioramento di capacità tecniche e non già di coinvolgimento degli attori del territorio né di capacità di realizzare azioni concrete in seguito all'identificazione di criticità specifiche.



La realizzazione delle attività porta, in genere, ad un effettivo miglioramento in termini di servizi erogati a cittadini, imprese ecc. Ciò, nondimeno, **non ha effetti positivi sulla fiducia dei cittadini nelle istituzioni**: questi, infatti, attribuiscono tali miglioramenti ad interventi esterni di aiuto allo sviluppo. Questo processo può produrre anche effetti negativi sul livello di fiducia nelle istituzioni locali, le quali vengono percepite come non capaci di ovviare ad inefficienze o disservizi. Graficamente, è possibile notare come in questo terzo caso si creino due processi paralleli e di fatto, separati, con un impatto minore che se fossero stati integrati. Gli effetti sulle variabili democratiche possono essere nulli o, talvolta, anche negativi.

### 3.2.2. Coerenza, complementarità, coordinamento

Tra i progetti analizzati in questa parte, il *city to city* dell'UNOPS (Serbia) presenta caratteristiche interessanti per quanto concerne il coordinamento e la coerenza con linee strategiche del paese beneficiario e internazionali. Il programma, lanciato nel 1999, si pone un obiettivo politico, quello di sostenere le forze politiche di opposizione a Milosevic, attraverso il supporto tecnico e finanziario diretto a municipalità<sup>27</sup> di segno politico opposto a quello di governo. In un suo articolo, Carothers<sup>28</sup> evidenzia come in quel periodo si sia realizzato, in Serbia, uno sforzo internazionale congiunto volto a sostenere una uscita di scena da parte di Milosevic. Tale sforzo si è concretizzato

<sup>27</sup> L'idea del progetto nasce durante una conferenza del 1999 in cui alcuni sindaci di città serbe mostrarono un certo interesse: Belgrado, Nis, Pascevo, Kragujevac e Novi sad. Durante la prima missione fu imposta da Milosevic l'inclusione anche di Smederevo e, in seguito fu introdotta anche Zemun per rapporti pregressi con la città di Carpi.

<sup>28</sup> T. Carothers (2001) "Ousting foreign strongmen: lessons form Serbia" in *Critical Mission: essays on democracy promotion*, Carnegie Endowment for international Peace, Washington D.C., pp. 53-61.

in maniera indiretta, attraverso azioni che, come nel caso del *city to city*, mirassero a sostenere i partiti dell'opposizione. In questo senso, secondo Carothers, si è realizzato uno dei pochi casi di vero coordinamento degli interventi internazionali in ambito di sostegno alla democrazia in un paese. Il Programma dell'UNOPS appare, perciò, rilevante dal punto di vista del coordinamento e della coerenza con strategie internazionali, almeno nella sua prima parte.

Sempre dal punto di vista del coordinamento e della coerenza spunti interessanti arrivano dal progetto realizzato dalla Regione Marche ad Argirocastro in Albania. Il lavoro svolto per definire un piano per il recupero degli edifici storici della città ha evidenziato problemi di raccordo tra l'Istituto monumentale di cultura (che dipende dal ministero beni culturali di cultura) e l'ufficio del Piano istituito presso comune. Infatti, si è verificata una certa riluttanza a collaborare da parte di funzionari dell'Istituto: ciò è dovuto ad una più generale resistenza da parte del centro a cedere competenze verso la periferia.

Altro elemento rilevante con riferimento al caso di Argirocastro è lo scarso coordinamento con la Fondazione Packard, che attualmente lavora ad attività del tutto simili. Verso marzo 2006 è stata decisa la costituzione di una struttura con l'obiettivo di gestire il piano di recupero della città, con a capo il Primo ministro albanese e con al suo interno diversi rappresentanti ministeriali. Ciò sottolinea l'importanza dei processi politici oltre che di quelli tecnici di cooperazione. La parziale sovrapposizione/ripetizione tra le attività realizzate nel corso del progetto Argirocastro e quelle in cui si trova ora impegnata la Fondazione Packard è dovuta, anche, a cambiamenti di segno politico (sia a livello locale che centrale). Elementi tutto sommato esogeni (pre condizioni, in termini di ciclo di progetto) che, tuttavia, possono essere, almeno parzialmente, neutralizzati prevedendo fin dall'inizio delle attività un coinvolgimento di rappresentanti di segni politici opposti e coordinandosi anche con gli altri attori presenti sul territorio.

In generale, anche in ambiti territoriali poco estesi, gli attori internazionali sono tendenzialmente restii a collaborare, a volte anche solo a comunicare. Ciò è risultato evidente anche in altri casi da noi presi in esame. Il *city to city*, finita la prima fase in cui si era realizzato un coordinamento internazionale (forse anche parzialmente incidentale), si è trovato a collaborare con altri attori presenti sul territorio come l'EAR – *European Agency for Reconstruction* e due ONG italiane (ARCS e Prosvil). D'altro canto, non c'è stata una collaborazione con Informest Friuli Venezia Giulia, che lavora ad un piano di sviluppo regionale: in questo caso ci si trova di fronte a due attività con obiettivi simili ma con modalità di realizzazione differenti (una programmazione più negoziata, quella di UNOPS). Nell'ambito del progetto SeeNet a Nis (Serbia), è stato realizzato un Centro di servizi informativi per le imprese che si è inserito nell'ambito di una struttura già creata da USAID, un centro di servizi per il cittadino. Coordinamento, dunque, ma anche complementarietà.

In termini di complementarietà e cioè, di quale valore aggiunto abbiano apportato le attività italiane, il Piano di recupero di Argirocastro rappresenta una vera novità dal punto di vista tecnico per l'Albania, come riconosciuto da funzionari e da urbanisti locali. In generale, alla cooperazione italiana viene riconosciuto, quale valore aggiunto, la capacità di dialogo con i diversi livelli del territorio (dialogo multilivello). A differenza di altri attori internazionali che, in alcuni casi, prediligono curare rapporti istituzionali di alto livello, rivolgendo una attenzione inferiore alle forze sociali, alle organizzazioni e ai cittadini e, di conseguenza, peccano, di quando in quando, di una non adeguata comprensione del territorio e delle sue problematiche.

## 4. CONCLUSIONI

Questa ricerca può essere intesa come un lungo percorso di esplorazione di uno dei temi più estesi, dibattuti, controversi, di difficile definizione e quantificazione quale è la democratizzazione. Si è partiti con una breve digressione/introduzione teorica, nell'intento di inquadrare e di imbrigliare alcuni dei concetti principali presenti in letteratura. Da qui, l'individuazione delle 10 variabili democratiche. Prima di procedere con l'analisi della cooperazione italiana, è stato necessario definire una metodologia, basata, da un lato, sulle nozioni teoriche e, dall'altro, su metodi di valutazione procedurale comunemente utilizzati. Questo passo è stato di fondamentale importanza ai fini dell'analisi, poiché ha consentito di utilizzare le informazioni raccolte non allo scopo di valutare le singole attività, quanto piuttosto per identificare come esse contribuiscano a dinamiche di sistema che abbiano un impatto sulle variabili democratiche precedentemente individuate.

Il primo, rilevante, risultato raggiunto dalla ricerca è una metodologia di indagine di valenza generale che, può, cioè, essere applicata anche in altri contesti geografici. La prima parte di questo *working paper* fa una breve digressione su alcuni dei principali "indicatori di democrazia" elaborati da *Freedom House*, Banca Mondiale, UNDP ecc. Tali indicatori forniscono descrizioni sintetiche sullo stato della democrazia in diversi contesti. Sono però, come già accennato in precedenza, statici: mancano, cioè, di descrivere i processi e le dinamiche che influenzano le dimensioni da essi misurate. Il metodo utilizzato dalla presente ricerca, invece, consente di ricostruire le dinamiche attivate sul territorio da parte degli interventi esterni di cooperazione.

In secondo luogo, la ricerca consente di inserire l'Italia nella griglia già presentata nel primo capitolo e qui di seguito integrata.

ALBANIA

Macro variabili	Variabili democratiche	UE - CARDS	UE - EMDHR	Patto di Stabilità	CoE	OSCE	Banca mondiale	UNDP	USAID	SIDA	DANIDA	DFID	SDC	Coop. Italiana	Open Society Institute
Istituzioni	Stato di diritto e separazione dei poteri														
	Partiti politici														
	Capacità amministrativa del governo centrale														
	Decentramento amministrativo														
	Diritti umani e delle minoranze														
Società civile	Processi elettorali														
	Media e libertà di espressione														
	Governance locale														
	ONG e libertà di associazione														
	Partecipazione alla vita politica da parte dei cittadini														

**SERBIA**

Macro variabili	Variabili democratiche	UE - CARDS	UE - EIDHR	Patto di Stabilità	CoE	OSCE	Banca mondiale	UNDP	USAID	SIDA	DANIDA	DFID	SDC	Coop. Italiana	Open Society Institute
Istituzioni	Stato di diritto e separazione dei poteri														
	Partiti politici														
	Capacità amministrativa del governo centrale														
	Decentramento amministrativo														
Società civile	Diritti umani e delle minoranze														
	Processi elettorali														
	Media e libertà di espressione														
	Governance locale														
	ONG e libertà di associazione														
	Partecipazione alla vita politica da parte dei cittadini														

Le due griglie identificano quali sono i settori su cui la cooperazione italiana maggiormente concentra i propri interventi:

- La cooperazione italiana ha, in entrambi i paesi, una attenzione particolare rivolta verso il processo di **decentramento amministrativo** ed il rafforzamento della **governance locale**. Sono, dunque, numerose le attività realizzate da attori italiani (decentrata in particolare) in tale ambito. Alcuni degli intervistati hanno, tuttavia, sottolineato come a volte ci sia un eccesso di azioni simili e/o ripetitive che poco o nulla aggiungono a quanto già fatto in precedenza dalla stessa cooperazione italiana o da altri attori internazionali.
- La ricostruzione dei processi attivati dalle iniziative italiane ha evidenziato come queste siano in grado di contribuire ad aumentare la **partecipazione della popolazione alla vita politica**. Tale risultato viene, in genere, raggiunto in due modi differenti: i) in maniera diretta, attraverso campagne di sensibilizzazione e attività di comunicazione (molto attive, in tale ambito, le fondazioni americane e nord europee); ii) in maniera indiretta, attraverso il dialogo, l'identificazione delle inefficienze e la realizzazione di azioni volte ad ovviarvi (come descritto nel § 3.2). La cooperazione italiana pare prediligere questa seconda via. Il metodo indiretto può avere un impatto maggiore e di più lungo periodo: infatti, la maggiore fiducia, da cui deriva una maggiore partecipazione, viene corrisposta in cambio di miglioramenti concreti in determinati servizi erogati dalle istituzioni (locali o centrali). Dall'altro lato, l'effetto di campagne di sensibilizzazione può essere, talvolta, negativo sulla fiducia dei cittadini. Analogamente a quanto accade in quei progetti che hanno attivato il dialogo, ma non la realizzazione di attività, azioni di sola sensibilizzazione danno risalto ad inefficienze degli enti locali senza per questo portare a dei miglioramenti concreti rispetto alla situazione iniziale: esse possono ingenerare una maggiore sfiducia nei confronti di istituzioni, qualora, come spesso accade, queste non siano in grado di ovviare, nel breve-medio periodo, ai problemi evidenziati.
- Le azioni italiane si sono dimostrate efficaci nel **sostenere le ONG**, il terzo settore e le organizzazioni della società civile (tra cui i sindacati). In Albania, le azioni in ambito di welfare hanno coinvolto un gran numero di associazioni locali, determinandone una crescita in termini di attività e di autosufficienza. Tuttavia, in **Albania** il sostegno viene diretto più specificamente alle ONG e meno ad associazioni della società e gruppi di interesse: questi, infatti, rappresentano in maniera più diretta gli interessi delle persone a differenza delle ONG che, generalmente, riflettono più le priorità dei donatori internazionali. In **Serbia**, è parso particolarmente rilevante il sostegno ai sindacati in un momento di grave difficoltà per questo tipo di organizzazioni, le quali hanno visto diminuire notevolmente il numero dagli iscritti negli ultimi anni. Le attività di rafforzamento dei diritti dei lavoratori e dei sindacati possono produrre effetti positivi anche in termini di diminuzione della disoccupazione e di sviluppo economico.
- Il **supporto allo stato di diritto** e, in particolare, al settore giudiziario appare, in entrambi i paesi, una opportunità da sfruttare. L'Italia può offrire un notevole valore aggiunto, soprattutto in ambito di lotta alla criminalità organizzata. Le attività analizzate sono risultate molto specifiche, mentre non sono state analizzate le consistenti e numerose attività di cooperazione di polizia. Un patrimonio italiano poco sfruttato è sicuramente l'esperienza della costruzione della legalità dal basso, che potrebbe costituire un ambito specifico di intervento della cooperazione italiana nei due paesi e diventare un elemento centrale nella definizione di strategia di sicurezza integrate, che associno alla repressione del fenomeno criminale l'affermazione di diritti civili e sociali e l'attivazione di dinamiche di partecipazione politica.
- In Albania la cooperazione italiana svolge un ruolo anche nell'ambito del **sostegno alla capacità amministrativa del governo centrale**, con attività specifiche quali, ad esempio, il gemellaggio tra gli istituti statistici centrali e nel settore giudiziario, attraverso accordi istituzionali tra Ministeri della Giustizia e in ambito di welfare. Spesso, però, il *follow up* degli



accordi di collaborazione a livello governativo non è adeguato in termini di realizzazione di azioni concrete.

- In generale, è possibile ravvisare come, in Serbia, le priorità italiane siano, al momento, la **cooperazione economica** e commerciale, il sostegno alle PMI e lo sviluppo del settore privato. In Albania, da quanto emerso dalle interviste a testimoni privilegiati, l'Italia assegna priorità agli interventi in ambito di **infrastrutture**.
- Tendenzialmente, in ambito di democratizzazione, gli sforzi si rivolgono verso i medesimi settori sia in Albania che in Serbia. Ciò significa che non ci sono marcate differenze strategiche che orientano le azioni nei due paesi. I settori di intervento, allora, sono determinati più dalle capacità tecniche in possesso di chi realizza le azioni piuttosto che delle priorità dei paesi beneficiari. I casi analizzati, tuttavia, evidenziano un buon livello di **coerenza** con i contesti specifici in cui operano: le attività sono spesso precedute da analisi sul campo, da un dialogo con le controparti locali e, in alcuni casi, viene lasciata ai beneficiari autonomia nel definire gli interventi conformemente alle priorità dei territori.
- Le interviste con testimoni privilegiati ed i *focus group* nei due paesi hanno evidenziato come le **UTL e le ambasciate italiane mostrino debolezze rilevanti nel coordinamento** delle attività sul territorio. Entrambe hanno una visione ed un controllo scarsi sugli interventi realizzati dai diversi attori italiani in Albania e Serbia. Questo significa che né le UTL né le ambasciate sono in grado, come affermato da alcuni degli intervistati, non solo di coordinare, ma neppure di tenere sotto controllo ciò che viene realizzato. E' stato inoltre sottolineato come non esista un coordinamento nemmeno tra i vari ministeri italiani che svolgono attività di cooperazione all'estero.
- La **cooperazione decentrata** rappresenta uno dei principali valori aggiunti dell'Italia: questa ha dato un impulso positivo per la realizzazione di iniziative progettuali a livello locale e per la creazione di partenariati solidi tra enti locali italiani e serbi ed italiani e albanesi. In alcuni casi (SeeNet), si è riusciti anche a creare contatti tra enti locali di diversi paesi dell'area balcanica. Di contro, come evidenziato nel punto precedente, né le UTL né le ambasciate sono, per loro stessa ammissione, in grado di coordinare e gestire le numerose attività di cooperazione svolte nei due paesi. Al di là di una (parziale) incapacità, in tal senso, da parte di UTL e ambasciate, sarebbe auspicabile anche un maggiore coordinamento tra le autonomie locali in ambito di politica estera e di cooperazione nazionale. Da questo punto di vista, in Serbia il Programma *city to city* ha, in qualche modo, rappresentato un ombrello, un contenitore di diverse iniziative, che ha veicolato gli interventi in maniera tendenzialmente coerente con determinate linee strategiche. In generale, sarebbero necessarie sia una maggiore capacità dei coordinatori nel coordinare sia una maggiore propensione da parte dei coordinati a lasciarsi coordinare.
- Alcuni intervistati hanno sottolineato come le **procedure** di realizzazione degli interventi siano, in molti casi, poco chiare e spesso soggette a cambiamenti ed aggiustamenti in corsa. Ancora una volta, da un confronto con altre agenzie di cooperazione (americana, scandinave ecc) risulta come gli interventi italiani non abbiano dei *format* procedurali rigorosi. La flessibilità può essere vista come un aspetto positivo, quando da essa deriva una capacità di adattamento ad eventuali modifiche nei bisogni e nelle priorità di un dato contesto. Tuttavia, procedure rigorose di implementazione progettuale facilitano i rapporti con le controparti e favoriscono una gestione più efficace ed efficiente delle attività. Sarebbe comunque opportuno individuare degli standard procedurali per la realizzazione delle attività progettuali, che siano rigorosi soprattutto nelle fasi iniziali di identificazione e di avvio e che sappiano, all'occorrenza, adattarsi a cambiamenti di rotta.
- In termini di **complementarietà (valore aggiunto)**, si possono sottolineare i seguenti aspetti positivi: i) pratiche legate all'introduzione delle imprese sociali; ii) realizzazione di attività integrate verticalmente e che comprendono: dialogo – identificazione delle attività –

realizzazione delle azioni; fasi svolte in genere con piena partecipazione da parte dei beneficiari.

## 5. RACCOMANDAZIONI

Sulla base delle conclusioni elaborate al capitolo precedente è ora possibile fornire alcune indicazioni che riguardano la cooperazione del sistema territoriale italiano in Albania e in Serbia. In generale, l'Italia dovrebbe, innanzitutto, prendere atto del proprio ruolo nella regione balcanica, che rappresenta, per il nostro paese, una sorta di priorità naturale. L'Italia può, contare su di una consolidata influenza politica, strategica, economica e culturale che, se capitalizzata, può consentirle di avere un ruolo geo-strategico di primo piano. In particolare, essa può svolgere un ruolo importante di **mediatore e di facilitatore** nell'ambito delle relazioni tra i paesi dei Balcani e l'Unione europea, da un lato garantendo una migliore rappresentazione degli interessi dei primi nell'ambito delle politiche della seconda, dall'altro assumendosi maggior responsabilità in ambito di *policy-making* europeo verso la regione, rilanciando, in tempi di *enlargement fatigue*, la prospettiva di adesione dei paesi dell'area.

- Sarebbe opportuno elaborare una **strategia ad hoc** per l'Albania e per la Serbia nel campo del sostegno alla democratizzazione che identifichi i settori sui cui concentrare gli interventi anche sulla base di quelli evidenziati nelle griglie al capitolo precedente.
- La **selezione dei progetti da finanziare dovrebbe essere coerente con tali priorità**. Si dovrebbe, cioè, promuovere la specializzazione settoriale. Prediligere determinati settori in base a (non in ordine di importanza): i) competenze e valore aggiunto italiano, ii) numero di altri attori internazionali che già operano in quel settore, iii) priorità del contesto di destinazione. Anche in questo caso, le griglie al capitolo 4 possono fornire delle indicazioni in tal senso.
- Su tali settori, si potrebbe **creare/rafforzare il dialogo ed il coordinamento** con le altre agenzie specializzate (Usaid, Undp, ecc) e con ministeri partner.
- Nel finanziare attività progettuali in ambito di rafforzamento istituzionale e di sviluppo locale, dare la **priorità a quelle che realizzano la filiera completa**, dal dialogo alla realizzazione di azioni specifiche. In tal senso, azioni che realizzano solo la parte superiore della filiera, senza realizzare azioni specifiche o che realizzano solo la parte inferiore della filiera, senza le attività di dialogo e sensibilizzazione dovrebbero essere evitate per le ragioni esplicitate al § 3.2.1.
- Gli interventi italiani hanno dimostrato buone capacità nel favorire l'*ownership* a livello locale. Sarebbe, dunque, opportuno, **replicare esperienze e procedure** sia in Albania e Serbia, sia in altri paesi dei Balcani.
- In ambito di **rafforzamento dell'amministrazione centrale e dello stato di diritto**, il Governo Italiano dovrebbe sistematicizzare i propri interventi. Più che in altri settori, in questo deve esserci un controllo politico, strategico e realizzativo detenuto dal MAE che coordini e si faccia coadiuvare da altri ministeri (ad esempio, Giustizia). Soprattutto nei confronti degli stati centrali dei paesi partner, l'Italia può trovare lo spazio politico necessario per gestire conflitti e mediare tra dinamiche di mantenimento del potere a livello centrale ed i processi di decentramento. Con particolare riguardo all'Albania, l'Italia può svolgere un ruolo rilevante in ambito di lotta alla corruzione attraverso la collaborazione in ambito esecutivo, legislativo e giudiziario con un'attenzione maggiore rivolta verso attività di assistenza tecnica piuttosto che di comunicazione e sensibilizzazione.
- La cooperazione italiana dovrebbe migliorare la propria **visibilità** sui territori partner e a livello internazionale, attraverso una maggiore comunicazione dei successi ed una maggiore diffusione delle informazioni circa le attività intraprese.

- In Serbia, dove attualmente la Cooperazione italiana assegna priorità ai temi dello sviluppo economico, si dovrebbero prediligere attività che prevedano anche componenti di **rafforzamento istituzionale**, di **concertazione** con la parti sociali, di **coinvolgimento** effettivo, anche finanziario, da parte delle controparti locali.
- Sarebbe necessario predisporre **procedure rigorose** di implementazione dei progetti, sulla falsariga di quelle utilizzate da altre agenzie quali, ad esempio, USAID. Tali procedure devono essere definite in modo da potersi adattare anche a dei cambiamenti in corso di realizzazione delle attività: la definizione di procedure rigorose non deve essere fatta a discapito della flessibilità.
- L'Italia dovrebbe confrontarsi maggiormente con la **politica locale** nei paesi partner. In tal senso, da più parti si sottolinea l'importanza di intraprendere azioni che coinvolgano tutte le parti politiche a livello locale, sia di governo che di opposizione.
- Sarebbe auspicabile, in futuro, un **maggior confronto con associazioni della società civile e gruppi di interesse** (associazioni di consumatori, assemblee cittadine, associazioni dei contadini ecc) che, spesso, rappresentano più direttamente le vere priorità del territorio.
- E' necessario rafforzare la cooperazione tra **università italiane e università albanesi e serbe**: queste rappresentano un canale privilegiato attraverso cui incanalare competenze ed eccellenze in vari ambiti e settori di interesse.