



Albania

Manutenzione, innovazione e riforma amministrativa

Aprile 2004

**BOZZA
DRAFT**

C.A.I.M.E.D. 

Centre for Administrative Innovation in the Euro-Mediterranean Region

<http://www.caimed.org>

TESTO PROVVISORIO

The views expressed do not imply the expression of any opinion whatsoever on the part of the United Nations and of Italian Department for Public Administration, and Formez.

Indice

Albania. Manutenzione, innovazione e riforma amministrativa

Capitolo I

Assetto istituzionale e riforma amministrativa in Albania

1. Cenni storici
2. L'assetto istituzionale

Capitolo II

Innovazione e riforma amministrativa

1. Istituzioni e principi della riforma amministrativa
2. Il decentramento amministrativo
3. La privatizzazione del settore pubblico
4. Il pubblico impiego
5. Comunicazione istituzionale

Capitolo III

I progetti attivati

1. L'UNDP e il programma di *local governance*
2. L'impegno di Idra: il progetto *Democrazia e governo*
3. La Fondazione Soros per l'Albania

Fonti

Capitolo I

Assetto istituzionale e riforma amministrativa in Albania

1. Cenni storici

La storia recente dell’Albania è intimamente legata alle problematiche conseguenze della transizione dal regime comunista di Enver Hoxa a un sistema politico di tipo democratico e pluralista. Le prime elezioni politiche risalgono al 1992, vinte dal leader del Partito democratico (Pdsh) Sali Berisha che ha intrapreso una politica di radicale privatizzazione e de-regolamentazione. Nel periodo immediatamente successivo al crollo del regime, tale politica sembra dare risultati positivi: dopo l’iniziale crisi dovuta alla destrutturazione del sistema pianificato (- 40% della produzione tra 1988 e 1992) i dati macroeconomici si stabilizzano e si registra una notevole crescita del Pil. Tuttavia tale crescita si rivelerà ben presto fittizia, essendo fondata su fattori economici contingenti piuttosto che su una vera e propria riforma della società e delle istituzioni. Infatti, pur dichiarandosi una democrazia parlamentare, l’Albania non adotta ancora, nel 1992, una nuova Costituzione, e a una politica di apertura sul piano internazionale non corrisponde, almeno in questa prima fase, un eguale atteggiamento nella politica interna. Sali Berisha mostra crescenti tentazioni autoritarie che

emergono chiaramente durante le elezioni del 1996 quando il suo partito ottiene, in un clima di intimidazioni e brogli, la maggioranza assoluta. Seguono due anni nei quali lo Stato si disgrega totalmente, anche a causa del fallimento delle finanziarie piramidali operanti nel Paese¹.

L’Albania, anziché aprire la strada a riforme graduali, ha vissuto il sogno di realizzare una società moderna senza sforzi e tappe intermedie. Sogno che irrimediabilmente è crollato con la crisi finanziaria all’origine delle rivolte popolari e dei disordini del 1997. Le elezioni del giugno-luglio dello stesso anno portarono al ritorno dei socialisti (Pssh) al potere, rimasti al governo fino ad oggi.

Dal 1997 la vita politica in Albania è caratterizzata dal forte scontro tra i socialisti ed il Partito democratico di Sali Berisha. Scontro che si acuisce all’indomani delle elezioni amministrative dell’ottobre 2000, vinte con il 42,9% dal Partito socialista che si è garantito così il controllo dell’80% delle municipalità.

Sotto l’aspetto istituzionale le difficoltà che normalmente accompagnano il passaggio ad un nuovo sistema regolatore della vita sociale ed economica hanno indebolito, nel corso della transizione, le capacità amministrative del governo albanese, ciò che ha contribuito alla crescita della sfiducia del popolo nei confronti delle nuove istituzioni.

Tuttavia negli ultimi anni è stato avviato un processo di rinnovamento cominciato con l’adozione di una nuova Costituzione, entrata in vigore nel novembre del 1998, e con una serie di riforme mirate ad introdurre maggiore professionalità e trasparenza nel settore pubblico.

In questo contesto la modernizzazione del sistema Paese costituisce senz’altro uno dei principali obiettivi del nuovo governo, diretto, dalle recenti elezioni del 29 dicembre 2003, dal socialista Fatos Nano, il quale ha riconosciuto come priorità fondamentali la conclusione dei negoziati

1 <<http://www.osservatoriobalcani.it>>

per l'accordo di stabilizzazione e associazione con l'Unione europea e l'adesione dell'Albania alla NATO prevista per il 2006².

Da un punto di vista istituzionale, attualmente l'Albania è una repubblica parlamentare fondata sul principio della separazione dei poteri (legislativo, esecutivo e giudiziario).

Il Presidente della repubblica è il capo dello Stato, viene eletto dal Parlamento e dura in carica 5 anni. Il Presidente nomina il primo ministro, che è a capo del governo, e su proposta di questo, i ministri. Primo ministro, ministri e vice primo ministro formano il Consiglio dei ministri.

Il Parlamento, composto da 140 deputati, è eletto nel modo seguente: 100 deputati sono eletti su base circoscrizionale, i restanti 40 sono eletti da una lista plurinomiale di partiti o coalizioni di partiti.

In tale quadro di riferimento istituzionale si incardina il ridisegnato sistema amministrativo albanese, protagonista del processo di riforma delle istituzioni e dell'organizzazione del settore pubblico.

2. L'assetto istituzionale

L'attuale sistema amministrativo albanese, delineato dalla Costituzione del 21 ottobre 1998, si articola in un livello centrale, con le sue strutture periferiche, ed in uno locale. Del sistema fanno parte anche le agenzie pubbliche e le autorità indipendenti recentemente costituite³.

² <<http://www.ansa.it>>

³ Le agenzie pubbliche sono in rapida espansione. Tra le più importanti possiamo citare: l'Agenzia albanese per lo sviluppo economico (creata nel 1998, opera come una società di capitali, combinando la proprietà pubblica con la flessibilità della formula societaria); la Commissione per lo sviluppo ed il turismo; l'Agenzia nazionale per l'ambiente (recentemente sostituita dal Ministero per l'ambiente); l'Agenzia telegrafica albanese (l'agenzia di stampa ufficiale); l'Agenzia nazionale per le privatizzazioni (con funzioni di direzione, organizzazione e

L’amministrazione centrale si articola nei seguenti ministeri:

- Ministero degli affari esteri
- Ministero per l’ordine pubblico
- Ministero della difesa
- Ministero delle finanze
- Ministero per l’economia e la privatizzazione
- Ministero della giustizia
- Ministero per l’industria ed l’energia
- Ministero dei lavori pubblici e turismo-trasporti e telecomunicazioni
- Ministero dell’istruzione e ricerca scientifica
- Ministero della sanità
- Ministero del governo locale e decentramento
- Ministero del lavoro ed affari sociali
- Ministero dell’agricoltura e dell’alimentazione
- Ministero della cultura, gioventù e sport
- Ministero dell’ambiente

coordinamento degli altri enti coinvolti nel processo delle privatizzazioni e con competenza esclusiva per la conclusione dei contratti di affitto della proprietà pubblica); l’Agenzia per gli acquisti e le commesse pubbliche; l’Amministrazione generale per gli standard e la qualità; l’Agenzia di garanzia per i rischi politici (con funzione di garantire le imprese private esposte finanziariamente in Albania); l’Agenzia per lo sviluppo delle piccole e medie imprese; l’Agenzia per la promozione degli investimenti; l’Agenzia per gli incentivi alle esportazioni (opera presso il Ministero dell’economia e si basa su forme di partnership tra pubblico e privato); l’Agenzia nazionale per l’energia (Ake).

Il Consiglio dei ministri ha approvato nel 2002 la legge sull’istituzione dell’Agenzia per la promozione degli investimenti esteri (Anih), che fungerà da sportello unico (one-stop shop) per fornire i servizi richiesti dagli investitori esteri, mentre i ministeri competenti si concentreranno nella formulazione di politiche intese a creare un ambiente favorevole agli investimenti. A livello centrale operano alcune autorità amministrative indipendenti, come la Commissione per il pubblico impiego; il Difensore civico; l’Ente pubblico per la revisione dei conti; il Gruppo di vigilanza anticorruzione; il Consiglio nazionale per la radio e la televisione; l’Autorità indipendente per il ricorso da parte dei contribuenti, eccetera. Nel corso della riforma del sistema sanitario si costituiranno le Autorità regionali sanitarie.

Il Dipartimento di pubblica amministrazione, istituito presso l'ufficio del primo ministro con decreto n. 443, del 05.09.1994, è l'istituzione che si occupa dell'attuazione della riforma amministrativa. Il Dipartimento, in stretta collaborazione con gli altri ministeri, propone i disegni di legge relativi alla definizione dei compiti e delle funzioni della pubblica amministrazione, in linea con il programma di governo, ed elabora la politica generale di governo in materia di pubblico impiego. Tra i suoi compiti specifici si segnalano le seguenti attività:

- presentazione al Consiglio dei ministri del report annuale sulla situazione del pubblico impiego;
- preparazione di manuali e linee guida sul pubblico impiego (descrizione, classificazione e valutazione delle posizioni professionali pubbliche; reclutamento, selezione, promozioni, trasferimenti dei dipendenti pubblici; sanzioni disciplinari, valutazione delle performance);
- partecipazione, in rappresentanza del Consiglio dei ministri e in accordo con il Ministero delle finanze, alla contrattazione collettiva in materia di pubblico impiego;
- gestione del registro centrale del personale⁴.

Presso l'ufficio del primo ministro è stata istituita una direzione per il controllo amministrativo che ha il compito di monitorare le performance della pubblica amministrazione in linea con quanto previsto dal Codice amministrativo.

Scopo del Codice è quello di:

- controllare l'organizzazione e il funzionamento della pubblica amministrazione ed accrescerne l'efficienza;
- regolare i processi decisionali nelle pubbliche amministrazioni;
- garantire alle parti interessate il diritto di accesso e la partecipazione ai procedimenti amministrativi;

4 <<http://www.pad.gov.al>>

- garantire la trasparenza dell'azione amministrativa;
- promuovere la semplificazione amministrativa.

Espressione del decentramento funzionale, i prefetti sono nominati dal Consiglio dei ministri in ciascuna delle 12 Regioni in cui si articola la repubblica. Il prefetto rappresenta il governo a livello locale (art. 114 C.)⁵.

Le funzioni del prefetto sono: controllare e garantire la legalità delle decisioni e degli atti amministrativi adottati dalle unità di governo locale (municipi e comuni), coinvolgendo, ove necessario, il Tribunale distrettuale; coordinare le attività degli enti e delle amministrazioni operanti a livello periferico dei municipi e dei comuni; gestire le emergenze di protezione civile. Il prefetto esercita anche compiti di supervisione sui fondi di provenienza governativa e sui fondi esteri derivanti da accordi bilaterali.

Gli atti del prefetto hanno la forma delle decisioni o delle ordinanze.

Alcuni ministeri hanno uffici decentrati presso i municipi e i comuni, i quali svolgono la funzione del relativo ministero sul territorio di propria competenza. Tra essi si segnalano i seguenti uffici:

- agricoltura e alimentazione
- cultura, gioventù e sport
- istruzione e ricerca scientifica
- salute
- lavoro e affari sociali.

Lo staff professionale di queste direzioni dipende direttamente dal ministero.

⁵ Lo status e le funzioni del prefetto sono definite dalla legge n. 7608 del 22 settembre 1992, modificata nel 2002.

3. Le Regioni e il governo locale

Nel 1996 l’Albania diventò membro del Consiglio europeo e nel 1998, insieme con l’entrata in vigore della nuova Costituzione, sottoscrisse l’Accordo europeo per l’autonomia locale.

L’art. 13 della Costituzione della Repubblica albanese prevede che l’organizzazione e il funzionamento del governo locale si fondi sui principi dell’autonomia e del decentramento⁶.

Il governo locale si articola in comuni (*komuna*), municipi (*bashki*) e Regioni (*qarqe*). I comuni e i municipi costituiscono il livello base dell’amministrazione pubblica locale, mentre le regioni il secondo⁷.

Il territorio statale è diviso in 12 Regioni.

La Regione ha il compito di elaborare e realizzare politiche comuni a tutte le unità di governo locale in essa comprese (municipi e comuni) e di armonizzarle con la politica dello Stato. L’organo rappresentativo della Regione è il Consiglio regionale i cui membri sono eletti col sistema proporzionale tra i consiglieri comunali e municipali. I Presidenti dei municipi e dei comuni ne fanno parte di diritto.

In merito alle funzioni, le Regioni hanno competenze specifiche, di tipo gestionale, in materia di sanità ed istruzione pubblica.

A livello locale l’unità di governo di base è il municipio, mentre i comuni costituiscono le più piccole unità di governo locale. Municipi e

6 Principi accolti dalla più recente normativa di riforma inerente al decentramento amministrativo: legge 8652/00, legge 8982/02, legge 8978/02.

7 La strategia di decentramento è stata formulata principalmente da due attori: il Comitato nazionale per il decentramento, costituito con decreto governativo e composto da membri rappresentanti l’amministrazione centrale e locale, con l’autorità di stabilire linee guida e principi per l’implementazione della strategia di decentramento; il Gruppo degli esperti per il decentramento, composto da esperti indipendenti, che ha la funzione di monitorare l’attuazione della strategia.

comuni possono a loro volta dividersi in circoscrizioni territoriali. In Albania si contano 65 municipi e 309 comuni.

In merito alle funzioni, le amministrazioni locali possono creare al loro interno strutture amministrativo-territoriali finalizzate a una migliore gestione delle risorse. In particolare possono: gestire il proprio budget in maniera autonoma (autonomia finanziaria); collaborare tra loro attraverso appositi accordi per l'esercizio comune di funzioni; stipulare contratti con soggetti terzi e costituirsi in associazioni, conformemente alle leggi vigenti. È inoltre prevista la possibilità di collaborare con le unità governative locali di altri Paesi.

In particolare municipi e comuni hanno funzioni proprie, collettive e delegate.

Hanno funzioni proprie in materia di: infrastrutture (acqua, strade, illuminazione pubblica), trasporti urbani, cimiteri, ambiente, servizi sociali, sport e cultura, sviluppo economico locale, protezione civile e ordine pubblico.

Le funzioni collettive sono esercitate dal governo locale in linea con quanto predisposto dal governo centrale, sulle seguenti materie: scuola dell'obbligo, assistenza sanitaria e salute pubblica, welfare, ordine pubblico e protezione civile, ambiente.

Le funzioni delegate sono invece quelle che il governo centrale delega al governo locale sulla base di un accordo che delinea i contenuti della funzione da esercitare e le sue modalità di esercizio. In caso di delega, il governo è tenuto a dotare le amministrazioni locali delle relative risorse, salva comunque la possibilità per l'unità di governo locale di utilizzare risorse finanziarie proprie.

Gli organi rappresentativi di municipi e comuni sono, rispettivamente, il Consiglio municipale e il Consiglio comunale, eletti per tre anni (art. 109). Organi esecutivi sono, rispettivamente, il sindaco della Bashkia e il sindaco del comune, eletti a suffragio universale diretto per 4 anni.

Capitolo II

Innovazione e riforma amministrativa

1. Istituzioni e principi della riforma amministrativa

Il processo di rinnovamento della pubblica amministrazione albanese si inserisce nel più ampio contesto di riforma dell'intero sistema istituzionale della Repubblica, ed è ispirato agli standard previsti dall'Unione europea per la sottoscrizione del Patto di stabilizzazione e di associazione⁸. In particolare, la riforma della pubblica amministrazione albanese, avendo come principale obiettivo il consolidamento delle neonate istituzioni democratiche, si ispira ai principi della trasparenza, dell'informazione e della pubblicità degli atti e dei procedimenti amministrativi. La lotta alla corruzione costituisce infatti l'obiettivo principe della riforma, come ribadito nella dichiarazione comune dei presidenti delle delegazioni UE che, ai punti 15 e 16, esprimono la propria preoccupazione per la diffusione della corruzione nella pubblica

⁸ Il Processo di stabilizzazione e di associazione costituisce lo strumento dell'UE per le relazioni tra l'Unione e i Balcani occidentali e consente di assistere i cinque paesi (Albania, Bosnia-Erzegovina, Croazia, ex repubblica iugoslava di Macedonia e Serbia e Montenegro) a portare avanti le riforme e a procedere verso l'adesione all'Unione europea. Cfr. *Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo - I Balcani occidentali e l'integrazione europea* /* COM/2003/0285 def. */.

amministrazione e «sottolineano l'esigenza di migliorare ulteriormente la capacità amministrativa e l'indipendenza del pubblico impiego, che risente, soprattutto a livello locale, della carenza di personale qualificato e della mancanza di risorse finanziarie; sollecitano il governo a tener fede all'impegno programmatico di riforma della pubblica amministrazione e di lotta contro la corruzione»⁹.

A tal fine il governo ha approvato la *Strategia per la riforma amministrativa e istituzionale dello Stato*, ispirata ai principi della trasparenza e della partecipazione dei cittadini.

La *Strategia* è focalizzata sul perseguimento delle seguenti finalità: ristabilire i valori della legge e della democrazia, incoraggiare il dialogo politico nel Paese, perseguire la stabilizzazione politica, economica e sociale.

Nel gennaio 1999 è stato creato il comitato interministeriale per la riforma della pubblica amministrazione, presieduto dal primo ministro e composto dal ministro delle Finanze, dal ministro della Giustizia, dal ministro del Governo locale e del decentramento e dal direttore del Dipartimento di pubblica amministrazione. Le funzioni di segretariato sono svolte dal Dipartimento di pubblica amministrazione.

Il comitato ha le seguenti competenze:

- definire le priorità della riforma istituzionale e amministrativa in linea con il programma di governo;
- incoraggiare la cooperazione interistituzionale;
- monitorare il processo di riforma (implementazione degli standard e delle procedure) pubblicandone i risultati;
- cooperare con gli attori della riforma istituzionale fornendo loro informazioni sullo stato dell'arte della riforma.

⁹ Dichiarazione comune dei Presidenti delle delegazioni UE, Bruxelles, 9-10 settembre 2002, p. 3.

Analiticamente i principali ambiti di sviluppo della riforma, tra loro interconnessi, sono: il decentramento amministrativo, la privatizzazione del settore pubblico, l'*Human Resource Management*, lo sviluppo della comunicazione istituzionale.

L'attuazione di tali iniziative, ispirate ai principi della semplificazione e della trasparenza delle azioni amministrative, permettono il generale miglioramento delle relazioni tra pubblica amministrazione e cittadini e tra pubblica amministrazione e imprese, in linea con i nuovi trend di riforma previsti a livello europeo. Ne è un esempio la riforma delle procedure, tuttora in corso, volta alla riduzione dei costi per il rilascio delle licenze per l'erogazione dei servizi pubblici: il governo ha realizzato un inventario di tutte le licenze, rivisitandone i meccanismi procedurali, al fine di ridurre i tempi per la concessione (attraverso l'abolizione di fasi procedurali inutili), ed i costi per il rilascio. Altro esempio di semplificazione e trasparenza nell'azione amministrativa è costituito dal dettato della legge 8503/99 sull'accesso agli atti amministrativi. Tale legge prevede, per la pubblica amministrazione, l'obbligo di rilasciare copia dei documenti amministrativi dietro richiesta esplicita dei cittadini (ad eccezione dei documenti contenenti informazioni personali o confidenziali). Inoltre, ai fini della lotta alla corruzione, sono state prese misure a garanzia della trasparenza, che assicurano la pubblicità degli atti e dei procedimenti amministrativi (soprattutto a mezzo stampa: la diffusione delle notizie via web non è garantita data la bassa percentuale di accessi ad internet tra la popolazione)¹⁰.

Nel più ampio contesto di riforma del quadro normativo relativo al sistema amministrativo albanese, particolare menzione merita la legge

¹⁰ Le informazioni sullo stato dell'arte della riforma, con le citate annotazioni normative, sono tratte dall'Onu, *Questionnaire on the State of Public Administration*, disponibile presso la sede napoletana del Caimed.

8485/99 sul Codice delle procedure amministrative. Essa sancisce i principi fondamentali dell’azione amministrativa: legalità, responsabilità, non discriminazione, proporzionalità, efficienza, controllo interno e giudiziario, eccetera. Un importante capitolo della legge è dedicato alle procedure di reclamo. In sintesi si tratta di una legge ispirata al principio di un’amministrazione pubblica aperta, erogatrice di servizi, che rompe con la tradizionale concezione dello Stato regolatore. Essa mira inoltre a prevenire i conflitti di interesse tra dipendenti pubblici che dovessero sorgere durante le procedure decisionali¹¹.

2. Il decentramento amministrativo

Prima del 1990 il governo locale albanese era un governo con limitati corpi di autogoverno decentrati, i Consigli elettivi, all’interno di un sistema decisionale altamente centralizzato avente competenza esclusiva in materia di pianificazione economica.

A partire dal 1990 comincia a delinearsi un sistema più decentrato, che trova la sua prima sanzione normativa nelle leggi sulle funzioni e organizzazioni dei governi locali del 1992¹². Vengono previsti, per la prima volta, governi locali politicamente autonomi (municipalità o comuni), con responsabilità dirette, seppure sprovvisti di una vera e propria autonomia fiscale e gestionale. Ai governi locali viene infatti affidata la responsabilità di assicurare il normale funzionamento delle infrastrutture pubbliche senza riconoscere agli stessi la corrispondente autorità decisionale e programmatica. Tale autorità rimane, almeno in

¹¹ Ibidem.

¹² Cfr. Legge 7572/92 sull’organizzazione e le funzioni del governo locale; legge 7573/92 sulle elezioni dei governi locali; legge 7592/92 sul bilancio statale; legge 7605/92 sulle suddivisioni in comuni e municipalità e l’organizzazione della municipalità di Tirana.

questa prima fase, nelle competenze dei ministeri che decidono e pianificano nel dettaglio gli investimenti e le risorse da attribuire agli enti locali, definendone gli standard e le procedure. In altre parole, i governi locali operano semplicemente come agenzie del governo centrale per la distribuzione del budget.

Solo a partire dal 1998, con l'adozione della nuova Costituzione, i governi locali acquisiscono una prima forma di autonomia finanziaria che verrà rinforzata dalla successiva normativa¹³.

La Costituzione albanese definisce due livelli di governo locale: le Regioni e i comuni/municipalità, oltre agli uffici decentrati del governo centrale. Le relazioni istituzionali tra i due livelli di governo locale hanno il carattere della complementarità e della cooperazione. Le specifiche competenze sono assegnate in modo da promuovere un sistema di *governance bottom up*, dal basso verso l'alto, ispirato al principio della sussidiarietà verticale. In questo modo i cittadini possono rivolgersi al livello di governo a loro più vicino (municipalità/comune) e solo in seconda istanza – ove la municipalità/comune non abbia la competenza o non sia nelle condizioni di poter efficacemente rispondere alla necessità del cittadino utente – dovranno rivolgersi al livello di governo superiore (Regione o Stato).

Per valutare l'efficacia dell'azione di governo locale è prevista l'istituzione di organismi di controllo interno. La Costituzione prevede, inoltre, la possibilità di istituire altre unità di governo locale, operanti sia a livello di municipalità/comune che di Regione, per esempio uffici specialistici per il raggiungimento di determinati obiettivi (art. 108).

Dal 2000 è stata adottata una strategia nazionale per il decentramento e l'autonomia locale che prevede tre tipi di municipalità – grandi, medie

¹³ Legge n. 8652 del 31 luglio 2000 sull'organizzazione e il funzionamento dei governi locali; legge n. 8653 del 31 luglio 2000 sulla divisione territoriale e amministrativa dei governi locali; legge n. 8982 del 31 luglio 2000 sul sistema impositivo locale.

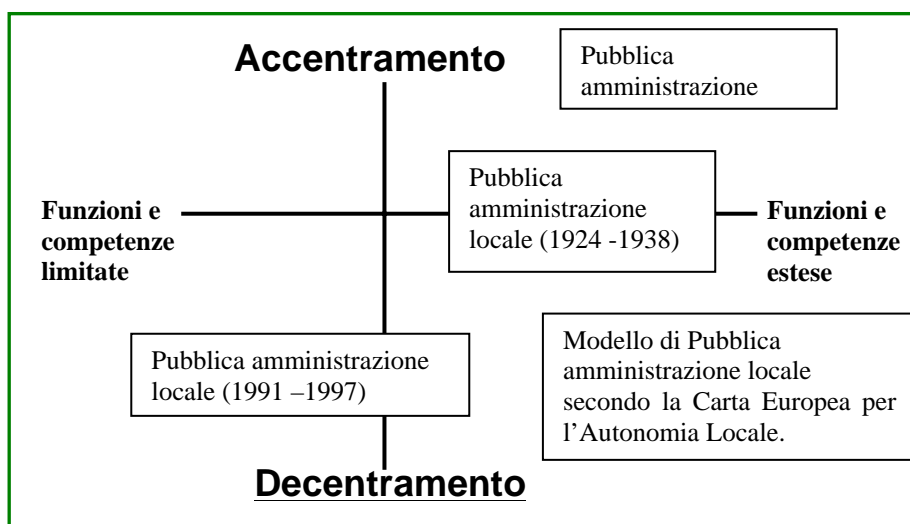
e piccole – che hanno acquisito autonomia in termini di *local taxation* nei limiti previsti dal governo centrale. Le municipalità stabiliscono quindi autonomamente l'ammontare dell'imposizione fiscale. Le principali fonti normative in materie sono le seguenti:

- legge 8652/00 sull'organizzazione del governo locale, che riconosce maggiore autonomia ai governi locali in tema di finanza locale, concessione di licenze, implementazione della strategia di decentramento, organizzazione;

- legge 8982/02 sul sistema di tassazione locale: viene riconosciuto al governo locale il potere di stabilire le tasse locali (il livello locale di governo diviene responsabile della collazione delle suddette tasse);

- legge 8978 sulle tasse locali per le piccole imprese: la loro tassazione avviene a livello locale in maniera da tutelare la crescita autonoma delle pmi; sono le autonomie locali a stabilirne l'ammontare. Per quanto riguarda le imprese di grandi dimensioni, la tassazione avviene ancora a livello centrale. Si tratta di una fonte di finanziamento rilevante per i governi locali, considerato che la gran parte delle imprese sono di piccola dimensione.

Figura 1 - Il grado di autonomia della pubblica amministrazione locale



Fonte: UNDP (1998), Albanian Human Development Report 1998.

3. La privatizzazione del settore pubblico

Il processo di privatizzazione delle imprese pubbliche in Albania si inserisce nel più complesso e generale processo di transizione del Paese da un'economia di tipo comunista ad un'economia di mercato, attraverso l'adozione di misure di carattere politico, economico ed istituzionale aventi come obiettivo la nascita e lo sviluppo del settore privato.

Tale processo ha inizio nei primi anni novanta, con la privatizzazione del settore agricolo. In questo periodo, infatti, le aziende cooperative o statali, tipiche del regime comunista, vengono de-collettivizzate, innescando problematiche socioeconomiche di non facile soluzione: la frantumazione delle aziende agricole, la dispersione del bestiame e delle attrezzature, la creazione di aziende di piccolissime dimensioni, a conduzione familiare, creano un'economia agricola che difficilmente garantisce la sopravvivenza dei contadini. Di qui l'emigrazione verso i centri urbani, che attiva un altro fenomeno connesso a questa prima fase del processo di privatizzazione dell'economia albanese: quello delle abitazioni di proprietà pubblica. Quasi 230.000 cittadini - che erano vissuti negli anni precedenti, dal 1944 al 1990, in un'abitazione di

proprietà statale - diventano ora proprietari dei loro alloggi, pagando una somma decisamente modesta, circa 100 volte in meno del valore di mercato. Vengono inoltre adottate misure per la restituzione degli immobili confiscati dal regime di Enver Hoxha ai legittimi proprietari (legge 7698/1993), ciò che provoca un impatto negativo sullo sviluppo urbanistico del Paese: basti pensare che nelle città più importanti i nuovi edifici spesso non tengono conto dei parametri urbanistici ed edilizi vigenti. In altre parole, la politica ultra-liberista del governo Berisha, pur se in molti casi concordata con le più importanti agenzie internazionali, favorisce lo sviluppo di un settore privato totalmente deregolamentato, che spesso sfocia nell'illegalità¹⁴.

Il processo di privatizzazione albanese, così come delineatosi nell'ultimo decennio, si può suddividere nelle seguenti tre fasi:

- 1992: legge Sul riconoscimento e la protezione della proprietà privata, la libertà di iniziativa e le privatizzazioni;
- 1994-1996: strategia biennale adottata dall'Agenzia nazionale per le privatizzazioni;
- 1997: nuova strategia a medio termine.

La legge del 1992 ha privatizzato le piccole unità commerciali possedute dallo Stato, ma non è riuscita ad avviare un processo di privatizzazione sostanziale in tutti i settori dell'economia. Un'analisi critica della riforma ne ha infatti evidenziato un'erronea impostazione di fondo: da un lato, essa ha creato canali preferenziali per gli investitori locali, determinando così la scarsa partecipazione del capitale straniero; dall'altro ha concentrato tutte le competenze per l'attuazione della legge nel livello centrale di governo.

Quest'impostazione è stata riveduta a partire dal 1993. La strategia biennale (1994-1996) ha accolto come principio base quello della

14 G. SERGI, *I programmi di Settlement Upgrading in Albania*
<<http://www.planum.net/topics/documents/Tirana-sergi.pdf>>

privatizzazione totale e veloce: tutte le imprese economiche pubbliche sono state trasformate in società di capitali, società per azioni o a responsabilità limitata. La tecnica di privatizzazione adottata è stata quella dei voucher, che sono stati distribuiti a tutti i cittadini albanesi: una soluzione che, pur avendo un fondamento di giustizia sociale, non ha tenuto conto delle imperfezioni del mercato dei capitali e della carenza di risparmio del Paese¹⁵.

Nel 1997 il governo albanese ha approvato un nuovo orientamento strategico nel quale l'intero processo delle privatizzazioni veniva riconsiderato e suddiviso in due parti: la privatizzazione dei settori strategici e di quelli non strategici. La ragione di questa differenziazione risiede nel fatto che nei settori strategici non si è ritenuto opportuno privatizzare tout-court, ma si è pensato di attuare preventivamente un processo di liberalizzazione dei settori e di ristrutturazione delle imprese, in modo da renderle più appetibili sul mercato. Attualmente il processo di privatizzazione delle imprese pubbliche può già dirsi completo per la maggior parte delle società che operano nei settori non strategici e per la totalità delle piccole imprese commerciali. La privatizzazione delle società che operano nei settori strategici dovrebbe terminare entro pochi anni.

Per quel che riguarda le tecniche di privatizzazione, esse hanno subito dei mutamenti con il passare degli anni e si sono rese sempre più specifiche e dettagliate. In particolare, nel periodo più recente si fa ricorso a operazioni di *project financing*, legate alla realizzazione di infrastrutture sociali. Si tratta di opere realizzate a carico dello Stato, ma che hanno un forte impatto in termini di sviluppo sociale e che possono

¹⁵ Da un numero di 1,2 milioni di cittadini che hanno ricevuto i voucher solo 22.000 le hanno utilizzate direttamente nel processo delle privatizzazioni (*Freedom House*, 2000, pp. 60 ss.).

essere realizzate da privati, per ridurre la spesa pubblica a carico dei cittadini.

Se per la realizzazione di infrastrutture sociali è stato scelto l'istituto del *project financing*, per i settori strategici dell'economia, connessi con lo sfruttamento delle risorse naturali, è stato spesso fatto ricorso alla forma concessoria. La forma maggiormente adoperata in Albania è stata: il "bot", ossia la costruzione e gestione, per un periodo contrattuale ben definito, dell'opera, con l'obbligo di trasferire al concedente il possesso della stessa¹⁶. Sue varianti sono state impiegate in maniera più limitata. Si ricordano: la "boo", ossia la costruzione e gestione dell'opera, della quale lo Stato rimane proprietario; il "bto", che si ha quando il trasferimento dell'opera al concedente avviene subito dopo il completamento della costruzione/fornitura, pur dovendo il concessionario gestirla per un periodo concordato; il "blt", che prevede che dopo la costruzione le opere vengano date, per un determinato periodo, ad un gestore, il quale si impegna a pagare un canone leasing per un dato periodo di tempo, fino ad acquistare la proprietà a scadenza.

Per quanto riguarda le modalità di scelta del contraente nella disciplina concessoria, la legge 7973/9 prevede due procedure di scelta: l'una generale, cioè la gara d'incanto; l'altra eccezionale, denominata 'procedura del progetto non predeterminato'. In quest'ultimo caso la procedura di selezione avviene a trattativa privata e il governo sceglie direttamente il progetto in base ai criteri previsti dalla legge, ad esempio in base alla rilevanza nazionale del progetto, o al costo più basso rispetto ai progetti alternativi. Si tratta certo di una procedura più veloce (ed è quella effettivamente più utilizzata nella prassi) ma fin troppo esposta a

¹⁶ La Darfo e la Beccet spa, entrambe imprese italiane, e la Siemens, tedesca, sono solo alcuni esempi di ricorso alla formula bot, rispettivamente, per lo sfruttamento di una miniera di cromo, per la gestione di un idrocentrale e per la ristrutturazione dell'aeroporto di Tirana.

rischi clientelari e di mancato rispetto della trasparenza amministrativa che rimangono problemi costanti di un Paese in fase di sviluppo¹⁷.

4. Il pubblico impiego

Il riassetto del pubblico impiego costituisce l'obiettivo prioritario della riforma, in quanto l'adeguamento professionale dei dipendenti pubblici viene ritenuta la preconditione essenziale per un effettivo adeguamento dell'amministrazione albanese agli standard dei Paesi europei.

In tema di risorse umane particolare rilievo assume la legge n. 8549 del 1999, lo statuto dei dipendenti pubblici, che introduce innovazioni radicali in materia di lavoro pubblico, riconoscendo i principi della carriera e della competizione aperta per l'accesso al pubblico impiego, oltre a prevedere nuove misure disciplinari volte a garantire il rispetto della legge stessa. Si tratta di una prima forma di privatizzazione del

¹⁷ Sulle tendenze più recenti in tema di privatizzazioni si veda: <<http://www.osservatoriobalcani.it>>. Quest'anno con tutta probabilità si procederà alla privatizzazione delle imprese telefoniche e petrolifere del Paese. Il quotidiano «Corrieri» ha reso noto che il governo albanese, dopo aver ceduto nel 2000 l'85% della proprietà della maggiore compagnia albanese di telefonia mobile, la AMC (Albanian Mobile Communication), ad una compagnia greca, ha intenzione di mettere sul mercato anche il restante 15%. La conferma è arrivata anche da Pajtim Bello, viceministro per l'economia e le privatizzazioni.

Agli inizi di luglio saranno inoltre resi noti i vincitori della gara internazionale per l'acquisto della compagnia di telefonia fissa del Paese, la Albtelecom, iniziata il 21 gennaio 2004. Crisi energetica permettendo, anche la privatizzazione delle maggiori imprese petrolifere dovrebbe concretizzarsi quest'anno. E lo stesso destino dovrebbe toccare alla Cassa di Risparmio Albanese, a parte dell'industria estrattiva e ad altre imprese quali Birra Tirana, Profarma e Ajka. Gli analisti economici del quotidiano «Corrieri» hanno sottolineato come «la vendita di parte delle industrie statali tramite il mercato azionario faciliterà sicuramente il processo di privatizzazione».

pubblico impiego, che si attua attraverso l'adozione di un sistema di valutazione delle performance tuttora in corso.

Gli argomenti principali trattati dalla legge n. 8549 del 1999 sono:

- privatizzazione del pubblico impiego;
- adozione di un sistema di valutazione delle performance;
- definizione dello status del dirigente pubblico,
- definizione dei sistemi di assunzione, carriera e licenziamento;
- revisione delle strutture salariali;
- rafforzamento dei compiti di monitoraggio del Dipartimento di amministrazione pubblica.

Al fine di sostenere il dettato legislativo in materia di risorse umane è stato fondato l'Istituto di formazione per la pubblica amministrazione, nell'ambito di un progetto comune della Fondazione Soros e del Dipartimento dell'amministrazione pubblica.

L'attività dell'Istituto è volta a sostenere direttamente l'implementazione della riforma della pubblica amministrazione, offrendo una formazione basata su esigenze identificate dal Dipartimento di amministrazione pubblica o dai singoli ministeri.

5. Comunicazione istituzionale

In tema di comunicazione istituzionale, l'istituzione competente è il Dipartimento per l'informazione e le pubbliche relazioni istituito presso la presidenza del Consiglio dei ministri, che ha il compito di assicurare la trasparenza dell'azione amministrativa nonché un'adeguata organizzazione che assicuri migliori relazioni con i cittadini.

In particolare il Dipartimento deve assicurare:

- l'informazione del pubblico e dei media sull'attività del Consiglio dei ministri;
- l'informazione del Consiglio dei ministri sull'opinione della cittadinanza e dei media relativa alla attività di governo del Paese;
- il coordinamento e l'attuazione diretta di campagne informative;
- l'organizzazione e il coordinamento delle attività degli uffici stampa dei ministeri, delle altre amministrazioni centrali e delle prefetture, in modo da garantire un'informazione veloce e corretta, destinata sia al Consiglio dei ministri, sia al pubblico più ampio.

In ogni amministrazione centrale è stata istituita una *Public relation directory* che eroga informazioni e servizi ai cittadini in linea con i principi di trasparenza e semplificazione dell'azione amministrativa, facilitando l'accesso ai servizi pubblici.

Un ruolo importante nell'evoluzione dei rapporti tra pubblica amministrazione e cittadini ha avuto la recente introduzione della figura dell'avvocato del popolo o del difensore civico. Questo, in funzione dall'agosto 2000, è diventato rapidamente operativo: al 31 dicembre 2000, aveva già ricevuto 810 denunce, 601 pratiche erano già state chiuse, mentre procedevano le indagini per le altre 209¹⁸.

Per quanto riguarda la comunicazione istituzionale con il settore privato, nel 2000 è stato istituito il Consiglio consultivo dell'imprenditoria, composto da alti rappresentanti dello Stato e rappresentanti di varie organizzazioni di imprenditori, anche organizzazioni di investitori stranieri. Nell'ottica del miglioramento dei rapporti del mondo imprenditoriale con l'amministrazione fiscale e doganale, si sta lavorando per computerizzare l'amministrazione fiscale locale, formare il personale di queste amministrazioni e si sta costituendo un'Autorità indipendente per il ricorso da parte dei contribuenti.

È inoltre prevista la creazione dell'Agenzia per l'incentivazione degli investimenti esteri che fungerà da *one-stop shop* per fornire i servizi richiesti dagli investitori esteri.

In tale ambito va ricordata la principale agenzia pubblica albanese, l'Aeda, l'Agenzia albanese per lo sviluppo economico, prima denominata Centro per la promozione degli investimenti stranieri, creata dal governo nell'agosto del 1998¹⁹.

18 Onu, *Questionnaire on the State of Public Administration*, cit.

19 <<http://aeda.gov.al>>

L'Aeda opera come una società di capitali – il 100 per cento è di proprietà del governo – e combina la flessibilità che deriva dall'assunzione di tale formula giuridica con i vantaggi derivanti dalla proprietà pubblica. La mission dell'agenzia è assistere il governo nella creazione di un ambiente favorevole per gli investimenti locali ed esteri e per le joint venture tra cittadini stranieri e albanesi. Le principali funzioni dell'Aeda sono:

- la preparazione, pubblicazione e diffusione di materiali di promozione economica;
- la promozione degli investimenti locali ed esteri, l'identificazione di opportunità di investimento in settori particolari dell'economia albanese, l'assistenza a investitori locali ed esteri;
- la promozione del commercio, in termini di importazioni ed esportazioni;
- l'assistenza e consulenza al governo nella formulazione di adeguate politiche e strategie di promozione degli investimenti;
- l'assistenza e consulenza al governo nella preparazione del quadro legislativo per gli investimenti.

Un notevole sostegno allo sviluppo delle relazioni tra amministrazione e cittadini e tra amministrazione e imprese deve essere senz'altro riconosciuto all'adozione della strategia di e-government presentata il 20 agosto 2002.

La strategia è strutturata in cinque sezioni, che affrontano tematiche diverse ma correlate:

- il governo, come promotore, regolatore ed utente dell'Ict;
- l'impiego delle Ict nell'istruzione, nella ricerca, nella sanità e nei servizi sociali;
- la costruzione dell'infrastruttura necessaria per una società dell'informazione aperta;
- il sostegno alla crescita economica del settore privato;
- lo sviluppo di una strategia Ict coerente con il contesto regionale ed europeo.

Capitolo III

I progetti attivati

1. L’UNDP e il programma di *local governance*

I finanziatori privati e le organizzazioni non governative hanno un ruolo di primissimo piano nella strategia di attuazione della riforma amministrativa albanese: buona parte delle risorse economiche di cui può disporre il governo albanese derivano, infatti, da fondazioni e altre istituzioni internazionali che finanziano progetti riguardanti i servizi sociali, le infrastrutture, l’istruzione, la risoluzione dei conflitti sociali, la riforma del sistema amministrativo.

Tra i più importanti finanziatori si segnalano: World Bank, USAID (United States Agency for International Development), SIDA (Swedish International Development Agency), UNDP (United Nations Development Program), Commissione Europea, fondazioni americane (ad es. la Freedom House o la Federazione Mott), programmi di finanziamento del governo olandese (SNV&VNG), DFID (agenzia inglese per lo sviluppo internazionale), Idra (Institute for Development Research and Alternatives) e Uri (Urban Research Institute).

In particolare l’impegno del governo albanese sui temi della riforma della pubblica amministrazione è sostenuto da numerosi finanziatori che hanno elaborato programmi e strategie ad hoc. Oltre alla World Bank, che ha attivato nel 2000 il programma *Public Administration Reform* a sostegno dello sviluppo della pubblica amministrazione albanese fino ad oggi²⁰, si segnalano: l’UNDP - United Nations Development Program – il programma di finanziamento delle Nazioni Unite che ha istituito, nel 1991, una propria sezione operativa in Albania, con l’obiettivo di sostenere lo sviluppo del Paese in questa difficile fase di transizione²¹; l’Idra, *Institute for Development Research and Alternatives*, un’organizzazione non governativa che si è impegnata per l’attuazione della riforma amministrativa²²; l’Osfa, *Open Society Foundation for Albania*, un organismo intermedio tra un soggetto finanziatore e un’organizzazione non governativa che agisce anche nel campo delle riforme istituzionali²³.

Tra i progetti attivati dall’UNDP in Albania²⁴, in tema di riforma amministrativa va segnalato il programma triennale di governo locale 2002-2005 (*Local Governance Program, LGP*) a sostegno della politica governativa volta a rafforzare il processo di decentramento in atto e a promuovere lo sviluppo di un sistema democratico di *governance* a livello locale.

²⁰<http://web.worldbank.org/external/projects/main?pagePK=104231&piPK=73230&theSitePK=40941&menuPK=228424&Projectid=P069939> >

²¹ Cfr. Albanian Center for Economic Research, Common Country Assessment, Tirana, 2002, disponibile al seguente indirizzo web: <http://www.undp.org.al/download/cca2002.pdf> ; United Nation Resident Coordinator, Annual Report, Tirana 2001, disponibile al seguente indirizzo web: <http://www.undp.org.al/download/unrcreport2001.doc> L’indirizzo web del programma NU in Albania è il seguente: <http://www.undp.org.al/?undp>

²² Cfr. <http://www.idra.org/index.htm>

²³ Cfr. <http://www.soros.al>

²⁴ I link all’elenco di progetti UNDP in Albania sono disponibili al seguente indirizzo web: <http://www.undp.org.al/?projects>

Obiettivo finale del progetto è quello di promuovere, attraverso l'adozione di strategie volte a ridurre la povertà e a rafforzare i sistemi di controllo contro la corruzione, lo sviluppo sostenibile delle comunità locali. Per il perseguimento di tale obiettivo il *Local Governance Program* si propone di rafforzare le competenze dei Consigli regionali e di accrescere il management delle Regioni, affinché queste siano in grado di fornire i necessari servizi di supporto allo sviluppo delle autorità municipali e comunali. Le azioni previste dal progetto consistono, in pratica, nella promozione di partnership tra i diversi livelli di governo e nell'adozione di processi operativi che garantiscano la partecipazione della cittadinanza locale nell'individuazione delle loro specifiche necessità.

Schematicamente gli obiettivi del Lgp possono essere così sintetizzati:

- sviluppo di politiche che rafforzino il decentramento amministrativo;
- rafforzamento della collaborazione tra governo, enti finanziatori e autorità locali;
- creazione, a livello regionale, di centri per lo sviluppo delle risorse umane (adozione di iniziative di formazione e di aggiornamento degli staff governativi, sia a livello centrale che locale);
- rafforzamento delle capacità organizzative dei Consigli regionali per promuoverne l'efficienza, anche a garanzia di un reale supporto tecnico agli organi di governo delle municipalità e dei comuni.

Beneficiari diretti del Lgp sono a livello centrale, il Ministero del governo locale e del decentramento e il Gruppo di esperti creato a sostegno del decentramento; a livello locale, i governi regionali, municipali e comunali; le comunità locali sedi di progetti pilota (si contano 6 comuni pilota e 3 municipalità).

2. L'impegno di Idra: il progetto *Democrazia e governo*

L'Idra è un'organizzazione non governativa che opera a supporto dell'attuazione della riforma amministrativa albanese²⁵.

In particolare Idra ha promosso il progetto *Democrazie e governo* sostenuto dalla Banca mondiale. Obiettivo di tale progetto è la promozione del decentramento fiscale attraverso la sua sperimentazione in due città pilota, Vlore e Kukes, di cui sono state coinvolti tutti soggetti interessati: municipalità, prefetture, consigli di città, organizzazioni di affari locali, organizzazioni non governative. La fase di implementazione del progetto, a cui hanno preso parte lo staff di Idra e gli esponenti chiave delle due città, è durata sei mesi.

La prima fase del progetto consisteva nell'elaborazione di un'indagine finalizzata alla rilevazione dei fabbisogni formativi nel territorio attraverso la valutazione delle capacità manageriali locali sui temi dello sviluppo economico. I risultati della ricerca sono stati pubblicizzati grazie al seminario di formazione intitolato *Strategic Planning for Local Economic Development*, nonché attraverso l'elaborazione di due documenti: *Community's Profile* e *Economic Development Plan*. Il primo descrive il profilo economico-sociale del territorio; il secondo suggerisce azioni concrete volte alla creazione di nuove professionalità ed alla valorizzazione di quelle esistenti.

Un altro progetto di Idra è dedicato alla politica di bilancio dei governi locali durante la fase di transizione. Il *Local Government Budgeting in Transition Countries* consiste in uno studio comparato delle possibilità di spesa e di finanza nonché delle capacità di

²⁵ L'Idra si articola in 4 dipartimenti (economico e sociale; democrazia e governabilità; sviluppo rurale; legge e formazione) ed in una unità speciale (Dpa Research).

I soci fondatori sono persone esperte nel campo dell'economia, delle scienze sociali e della pubblica amministrazione.

programmazione dei governi locali di quattro paesi UE (Albania, Croazia, Polonia e Romania). Nella prima fase (giugno-novembre 2000), il progetto ha effettuato una ricerca sulla tradizione legale ed istituzionale del sistema municipale e sulla sua capacità di reperire risorse economiche. Nella seconda fase (terminata il 30 giugno 2001) gli esperti Idra/Ics si sono concentrati sull'analisi dei risultati della prima fase per poi formulare gli obiettivi della politica economica di bilancio.

Inoltre l'Idra, per conto del gruppo Msi (*Management System International*) è responsabile per tre anni del progetto finanziato dall'USAID (*United States Agency for International Development*) per la riduzione della corruzione nella società civile in Albania. Il progetto, iniziato nel novembre 2000 con la finalità di creare una collaborazione pubblico/privato per combattere la corruzione in Albania, intende professionalizzare il ruolo dei funzionari pubblici. In particolare l'Idra ha cercato di promuovere discussioni aperte sulla lotta alla corruzione fra i membri della coalizione albanese contro la corruzione (Acac), il governo e la società civile, con la finalità di veicolare la nuova cultura democratica e il necessario rispetto della legalità. Sono stati perciò organizzati vari forum sulla riforma della magistratura, sulla libertà di informazione e sul governo locale.

In questo contesto si inserisce anche la collaborazione dell'Idra con alcune Bashkia (Tirana, Girikastra, Lushnje, Pogradec, Vlora) nell'ambito di un programma, finanziato dall'USAID, finalizzato alla redazione dei codici etici dei dipendenti pubblici locali²⁶.

²⁶ La normativa precedente era costituita da prescrizioni normative contenute in varie leggi, riguardanti quasi esclusivamente i rapporti gerarchici. Nel maggio 2001 MSI ha avviato due programmi pilota di prevenzione della corruzione nelle città di Vlora ed Elbasan. Idra è stata coinvolta nel programma della città di Vlora che prevede la costituzione di un gruppo di lavoro sulla corruzione, la valutazione sul rilascio delle licenze edilizie, iniziative sulla trasparenza, un rapporto sulla situazione interna contenente una stima dei costi.

Successivamente i consigli delle Bashkia, con decisione speciale, inseriranno i codici stessi nello statuto.

3. La Fondazione Soros per l'Albania

L'*Open Society Foundation for Albania* (Fondazione Soros) è stata istituita nel 1992 al fine di sostenere il processo di democratizzazione della società albanese dopo cinquant'anni di isolamento del Paese. Da allora la fondazione ha investito in Albania circa 40 milioni di dollari per programmi volti a promuovere la legalità, lo sviluppo sostenibile, la protezione dei diritti delle minoranze e, in linea generale, lo sviluppo di professionalità a garanzia dei valori democratici e della trasparenza²⁷.

Durante il 2002 l'attività dell'Osfa si è rivolta a quattro aree prioritarie:

- promozione della *governance* e delle riforme istituzionali;
- rafforzamento della coesione sociale;
- incremento delle opportunità per i giovani;
- creazione di un fecondo clima di interscambio economico²⁸.

Su tali tematiche, il rapporto dell'Osfa con gli altri finanziatori operanti in Albania è stato di complementarità e, in particolare, per quanto riguarda la costruzione e il rafforzamento delle istituzioni, lo sforzo è quello di creare sinergie con i più importanti soggetti coinvolti in tale processo, soprattutto con le altre fondazioni.

Altre attività di questo progetto del gruppo Idra durante il 2002 sono state l'implementazione del sito web Acac, l'individuazione di indici di monitoraggio, l'indagine sul contributo delle lobby nei servizi sociali, e il controllo sulla privatizzazione.

27 <<http://www.soros.al/English/kryesore.htm>>

28 <http://www.soros.al/soros/english/What_is_OSFA/what_is_osfa.html>

Di particolare importanza è il master in pubblica amministrazione attivato (2002) dall'Osfa presso la facoltà di Economia e l'Istituto per la formazione dei funzionari pubblici, che ha per scopo l'accrescimento delle professionalità pubbliche.

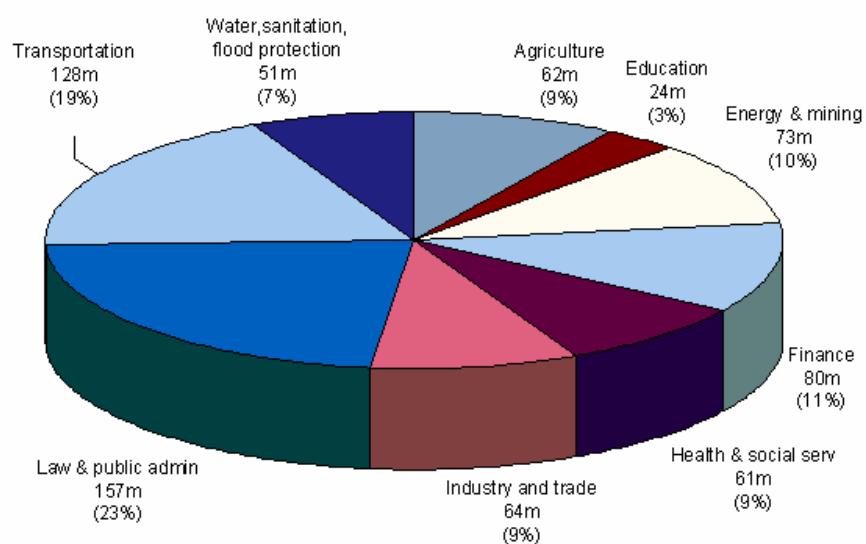
Merita inoltre di essere menzionato il programma *Società civile*, finalizzato alla costruzione e al rafforzamento della coesione sociale in Albania, nonché alla formazione di nuove capacità di leadership attraverso la diffusione di una sempre maggiore consapevolezza sull'importanza dell'azione sociale e delle sfide a breve e lungo termine, come ad esempio il processo di integrazione europea. Obiettivi fondamentali del programma sono stati la l'educazione alla tolleranza tra i differenti gruppi sociali e la creazione di un ambiente favorevole allo scambio di opinioni e di idee al fine di creare una società aperta e democratica.

Tabella 1 - UE Assistance to Albania 1991-2004 (milioni di €)

1991	'92	'93	'94	'95	'96	'97	'98	'99	2000	Total 1991 2000	CARDS	2001	'02	'03	'04	Total 1991 2004
Albania																
1991-2000 Overall PHARE assistance / From 2001 Overall CARDS assistance																
10.0	110.0	75.0	49.2	88.0	53.00	68.9	42.5	101.5	33.4	631.5		37.5	44.9	46.5	52.5	812.9
FEOGA (DG Agriculture)																
	120.0									120.0			-	-	-	120.0
Humanitarian Aid (ECHO)																
	2.0	0.5	1.7	1.2	1.7	16.3	12.0	97.0	3.4	135.8		6.6	-	-	-	142.4
Food security (DG Development)																
						10.8		5.7		16.5			-	-	-	16.5
Macro-Financial Assistance (DG Economic and Financial Affairs)																
								20.0		20.0			-	-	-	20.0
Democracy & Human Rights																
				1.0	0.6	0.4	0.8	0.2	0.5	3.5		0.4				3.9
Other actions																
	0.3	0.6	1.1	0.4	n.a	n.a	n.a	2.6	1.9	6.9						6.9
OSCE elections support																
						1.5				1.5		-	-	-	-	1.5
EIB loans																
				34.0	12.0		22.0		34.0	102.0		47				149
Total EC assistance																

Fonte: UE, *Relazioni esterne, Albania* <http://www.europa.eu.int/comm/external_relations/see/albania/index.htm>

Figura 2 - Impegni della Banca Mondiale per settori dal 1991



Fonte: Banca Mondiale <<http://lnweb18.worldbank.org/eca/albania.nsf>>.

Fonti

Siti web

<<http://www.president.al/>>

Il sito del Presidente della Repubblica propone una biografia del Presidente, ne illustra il ruolo nel sistema istituzionale albanese e ne riporta i discorsi e i comunicati stampa. Il sito offre anche una rapida descrizione del Paese. Le informazioni sono fornite in albanese e inglese.

<<http://www.keshilliministrave.al/shqip/default.asp>>

Sito ufficiale del governo albanese, disponibile in lingua albanese e inglese.

<<http://www.pad.gov.al/>>

Sito ufficiale del Dipartimento della pubblica amministrazione albanese, disponibile in lingua albanese e inglese.

<<http://www.osservatoriobalcani.it/>>

Sito informativo sui Balcani.

<<http://www.ansa.it/>>

Portale dell'informazione.

<<http://www.parlament.al/>>

Sito del Parlamento albanese, disponibile in lingua albanese, inglese e francese. Presenta, fra l'altro, sezioni su gruppi parlamentari, Costituzione, Relazioni interparlamentari, Bollettino settimanale, Libreria giuridica, etc.

<<http://www.bankofalbania.org/>>

Sito ufficiale della Banca d'Albania, disponibile in albanese ed inglese.

<<http://www.balkanweb.com>>

Portale sui Balcani, disponibile in lingua albanese e inglese, con alcune sezioni in italiano.

<<http://www.ambitalia-tirana.com>>

Sito ufficiale dell'Ambasciata d'Italia a Tirana, in lingua italiana e, relativamente alla sezione sulla concessione dei visti, in albanese.

<<http://www.esteri.it/polestera/cooperaz/index.htm>>

Sezione del sito del Ministero degli esteri italiano dedicata alla cooperazione allo sviluppo, in lingua italiana.

<<http://www.ice.it/estero2/tirana/default.htm>>

Sezione del sito ufficiale dell'Ice - Istituto Nazionale per il Commercio Estero - ente pubblico che ha il compito di sviluppare, agevolare e promuovere i rapporti economici e commerciali italiani con l'estero, con particolare attenzione alle esigenze delle piccole e medie imprese.

<<http://www.unpan.org>>

Sito ufficiale dell'UNPAN (*United Nations Public Administration Network*) in lingua inglese.

<<http://www.ipu.org>>

Sito ufficiale dell'Ipu (Inter-Parliamentary Union), in lingua inglese.

<http://www.europa.eu.int/comm/external_relations/>

Sezione del sito della Commissione Europea dedicata alle relazioni con gli stati esteri, in lingua inglese.

<<http://www1.worldbank.org/publicsector/civilservice/countries/albania/index.htm>>

Sezione del sito di The World Bank Group sulla riforma del pubblico impiego in Albania, in lingua inglese.

<<http://www.soros.al>>

Sito ufficiale di *Open Society Foundation for Albania* – Soros (Osfa), organizzazione non profit, appartenente al *Soros Foundation Network*, disponibile in albanese e in inglese.

<<http://www.cia.gov/cia/publications/factbook/>>

Country profile dell’Albania.

Bibliografia

Aleks LUARASI, *Legal and Institutional Reform in Albania after the democratic revolution (1991-1997)*, (<<http://www.nato.int/acad/fellow/95-97/luarasi.pdf>>).

Francisco CARDONA, *The new law on Civil Service a Key Contribution to Achieving a Modern Public Administration*.

Zani SHAPO, *The procedures of being accepted in the civil service*.

Thanasi DURATA, *An Overview of Public Administration in Albania* (<<http://www.nispa.sk/news/thanasi.rtf>>).

Filloreta KODRA, *Progress on the implementation of the “Status of Civil servant” National Strategy for decentralization and local Autonomy*, novembre 1999.

Albania, 2003 Country Review.

Idra, *Annual Report 2001*.

Open Society Foundation For Albania, *Annual Report 2002*.

European Commission (1998), *Phare Country Operational Programme in Albania*, Tirana.

European Commission (2001), *CARDS Programme. Guidelines 2002-2006*, Tirana.

Freedom House (2000), Nations in Transit: www.freedomhouse.org.

Government of Albania e The World Bank (2001), Albania: Growth and Poverty Reduction Strategy (GPRS), Progress Report.

LOIODICE A., SHEHU N., *La Costituzione Albanese*, Bari, 1999, Cacucci Editore.

OECD/SIGMA, Public Management Profiles Of Central And Eastern European Countries: Albania, Paris, 1999.

Republic of Albania, Council of Ministers, Department of the Public Administration (2002), *Report on the Draft-Decision on the Structure of the Salary of the Civil Servant*, Tirana, Republic of Albania, National committee for decentralization, Group of experts for decentralization (1999), National strategy for decentralization and local autonomy. Volume I and annexes (Draft), Tirana.

Dichiarazione comune dei Presidenti delle delegazioni UE, Bruxelles, 9-10 settembre 2002.

Onu, Questionnaire on the State of Public Administration, Caimed, Napoli.

SERGI G., I programmi di Settlement Upgrading in Albania
<<http://www.planum.net/topics/documents/tirana-sergi.pdf>>

Leggi

Costituzione (28 novembre 1998).

Legge n. 7570 del 3 giugno 1992, modifica della legge n. 7491 del 29 aprile 1991 sui principali Constitutional Provisions.

Legge n. 7572 del 10 giugno 1992 sull'organizzazione e le funzioni del governo locale.

Legge n. 7573 del 16 giugno 1992 sulle elezioni dei governi locali.

Legge n. 7592 del 29 luglio 1992 sul bilancio statale del 1992.

Legge n. 7605 del 15 settembre 1992 sulle suddivisioni in comuni e municipalità e l'organizzazione della municipalità di Tirana.

Legge n. 7608 del 22 settembre 1992 sui prefetti.

Legge n. 7684 del 6 aprile 1993 sul bilancio statale del 1993.

Legge n. 7776 del 6 aprile 1993 sui bilanci locali.

Legge n. 7777 del 22 dicembre 1993 sul sistema di tassazione nella Repubblica di Albania.

Legge n. 8485 del 12 maggio 1999 - Codice di Procedura Amministrativa.

Legge n. 8549 dell'11 novembre 1999 sullo stato dei dipendenti pubblici (<<http://www.oecd.org/dataoecd/42/59/1819237.pdf>>).

Legge n. 8652 del 31 luglio 2000 sull'organizzazione e il funzionamento dei governi locali.

Legge n. 8653 del 31 luglio 2000 sulla divisione territoriale e amministrativa dei governi locali.

Legge n. 8982 del 31 luglio 2000 (sul sistema impositivo locale).