



OSSERVATORIO
Interregionale
sulla Cooperazione
allo Sviluppo

CeSPI

Centro Studi di Politica Internazionale

PARTENARIATI TERRITORIALI ITALIA-BALCANI

**Valutazione strategica della cooperazione decentrata sostenuta dall'art. 7
della legge 84/01, linea Mae**

Studio di caso Croazia

a cura di
Dario D'Urso

Settembre 2007

INDICE

1. METODOLOGIA E OBIETTIVI DELLO STUDIO DI CASO	2
2. QUADRO DI CONTESTO NAZIONALE SULLA CROAZIA	2
2.1 EVOLUZIONE DEL QUADRO POLITICO DAL 2001	2
2.2 IL PROCESSO DI DECENTRAMENTO NELLA REPUBBLICA DI CROAZIA	4
2.3 EVOLUZIONE DEL QUADRO ECONOMICO E SOCIALE DAL 2001	7
2.4 PRIORITÀ DELLA COOPERAZIONE INTERNAZIONALE IN CROAZIA.....	8
2.5 LA COOPERAZIONE ITALIANA IN CROAZIA	10
3. IL CONTESTO LOCALE: ISTRIA E DALMAZIA	12
3.1 L'ISTRIA	12
3.2 LA DALMAZIA	12
4. L'INTERVENTO EX ART. 7 LEGGE 84/2001 IN CROAZIA: UN QUADRO DI INSIEME.....	13
5. RISULTATI DELLO STUDIO DI CASO SULLA CROAZIA.....	19
5.1 SVILUPPO SOCIO-ECONOMICO NEI TERRITORI PARTNER BALCANICI	19
5.2 CREAZIONE E/O RAFFORZAMENTO DEL PROCESSO PARTENARIALE TRA TERRITORI ITALIANI E BALCANICI	21
5.3 RAPPORTO DEI PROGETTI CON LA REALTÀ DEL DECENTRAMENTO IN CROAZIA	23
5.4 COERENZA, COMPLEMENTARIETÀ E COORDINAMENTO RISPETTO LE POLITICHE EUROPEE.....	24
5.5 RAFFORZAMENTO DEL SISTEMA ITALIA.....	25
5.6 TEMATICHE PECULIARI DELLA COOPERAZIONE DECENTRATA: RAFFORZAMENTO DELLE CAPACITÀ, PARTECIPAZIONE E DIALOGO INTERETNICO.....	25
GRAFICI SULLE PERCEZIONI DEI PARTNER CROATI	28
6. RIFLESSIONI CONCLUSIVE	29
7. RACCOMANDAZIONI PER GLI ATTORI DELLA COOPERAZIONE DECENTRATA ITALIANA IN CROAZIA	31
ALLEGATO 1 – CALENDARIO DELLA MISSIONE ED ELENCO DEGLI INCONTRI SVOLTI	33
ALLEGATO 2 – ELENCO DOCUMENTI ANALIZZATI	35
ALLEGATO 3 - ELENCO PROGETTI EX ART. 7 LEGGE 84/01 IN CROAZIA.....	36

1. METODOLOGIA E OBIETTIVI DELLO STUDIO DI CASO

Lo studio di caso sulla Croazia si è avvalso di una serie di strumenti di indagine, il cui impiego ha riguardato sia gli enti attuatori italiani che i loro referenti croati. In particolare, nel corso della missione nei territori beneficiari croati, l'Istria e la Dalmazia, selezionati in base alla maggiore concentrazione di interventi e per il loro carattere 'regionale' che va al di là delle divisioni amministrative, sono stati utilizzati questionari aperti per le interviste e chiusi per raccogliere le percezioni attraverso un 'termometro'. Le testimonianze raccolte in Italia hanno riguardato gli enti attuatori del progetto, ai quali è stato sottoposto un questionario con domande sia aperte che chiuse. Alla mancata realizzazione di un Focus group con i referenti regionali italiani si è ovviato con interviste singole maggiormente dettagliate, che hanno affrontato temi analoghi a quelli analizzati durante la missione in Croazia.

La missione nei territori beneficiari dei cinque progetti presi in considerazione ha previsto una serie di interviste a diverse categorie di attori che hanno avuto a che fare con gli interventi della regioni italiane. Le interviste hanno avuto luogo a Pola, Pisino, Fiume, Spalato, Stari Grad (isola di Hvar), Dubrovnik e Slano. Vista la tipologia degli interventi qui sopra riportati, le testimonianze sono state raccolte prevalentemente da rappresentanti di agenzie di sviluppo regionali, nella loro duplice veste di coattuatori e beneficiari dei progetti, da rappresentanti di istituzioni politiche coinvolte, sia a livello di *županija* che di municipalità, e in limitati casi da beneficiari diretti di azioni previste, ma anche impreviste, degli interventi analizzati. Le circostanze sul campo e la natura 'diffusa' dei progetti che sono stati presi in esame hanno consentito lo svolgimento di un solo focus group, presso la municipalità di Slano, che ha raccolto i beneficiari e il coattuatore del progetto 'Poli di sviluppo locale e gestione integrata delle coste' della Regione Marche.

Il questionario sottoposto agli intervistati ha affrontato una serie di quesiti aperti, che si sono concentrati sia sugli aspetti più direttamente legati al progetto, come la sua rispondenza ai bisogni del territorio e al suo sviluppo socio-economico e il suo grado di sostenibilità., che su quelli maggiormente vicini alle dinamiche tipiche della legge 84/01, come le conseguenze del progetto sui processi partenariali tra territori italiani e croati e la visibilità del sistema Italia, nonché la coerenza/complementarietà con iniziative di altre cooperazioni (sia nazionali che europea). Una particolare attenzione è stata posta anche al rapporto tra i progetti e il processo di decentramento in Croazia e a tre tematiche tipiche della cooperazione decentrata e molto sentite dalla legge 84/01, quali il rafforzamento delle capacità, della partecipazione e delle relazioni interetniche.

I risultati delle interviste hanno fornito un quadro d'insieme dell'intervento ex art. 7 legge 84/01 in Croazia positivo nella media, con alcuni punti di forza ma anche con una serie di debolezze che interessano tutte le fasi dei progetti. È inoltre interessante notare come la situazione dei territori beneficiari in termini di preparazione e di capacità di assorbimento del know-how sia quanto mai variegata, fattore preso solo parzialmente in considerazione dai partner italiani.

2. QUADRO DI CONTESTO NAZIONALE SULLA CROAZIA

2.1 Evoluzione del quadro politico dal 2001

La Croazia è uscita dalle guerre del 1991-5 con una forte posizione rispetto agli altri paesi della ex Jugoslavia, ma sotto la leadership autoritaria e nazionalista di Franjo Tudjman è rimasta isolata politicamente ed economicamente fino alla fine degli anni novanta.

Con la morte di Tudjman e le elezioni del 2000 che hanno portato al potere il centro sinistra, il paese ha avviato un costante processo di trasformazione economica e politica e di apertura nei confronti della Comunità internazionale. Il contributo del governo Račan e del nuovo presidente Stipe Mesic (ex braccio destro di Tudjman gradualmente allontanatosi dalle posizioni nazionaliste del suo protettore) allo sviluppo pacifico e alla cooperazione regionale nei Balcani occidentali è stato determinante per permettere alla Croazia di agganciarsi all'UE, possibilità che è stata colta nel giugno del 2004 con l'acquisizione dello status di candidato all'adesione all'Unione Europea.

Alcune grosse questioni legate alle guerre nella ex Jugoslavia hanno avuto importanti strascichi nel corso dei primi anni del XXI secolo. Il trattamento discriminatorio nei confronti delle minoranze serbe sfollate e l'adempimento degli obblighi con il Tribunale penale internazionale per l'ex Jugoslavia sono rimaste questioni sensibili e suscettibili di manipolazioni della propaganda nazionalista, tanto che alla base della sconfitta di Račan alle elezioni del 2004, oltre alla incapacità di gestire le difficili condizioni economiche, con una disoccupazione e un debito pubblico in forte aumento, va annoverato anche l'uso strumentale del nazionalismo e la poca collaborazione con il Tribunale dell'Aja. Con la scomparsa del padre-padrone Tudjman, l'HDZ¹ si è impegnato in una graduale trasformazione, che gli ha fatto perdere i toni esasperati del nazionalismo per portarlo nell'alveo dei normali partiti di centrodestra. Ciò è stato accompagnato dalla progressiva perdita di potere delle elites erzegovesi, che con la loro lobby dentro e fuori il governo avevano costituito lo zoccolo duro dell'era Tudjman.

Questo processo, avvenuto sotto la leadership del moderato Ivo Sanader, ha consentito il ritorno al potere dell'HDZ nelle elezioni del 2003. La normalizzazione dello scenario politico croato è stata anche aiutata dal rientro dei rifugiati serbi in Krajina e Slavonia orientale e dalla loro partecipazione alle elezioni – stime dell'OSCE del 2004 parlano di 110.000 serbi di Croazia rientrati dalla fine del conflitto contro i circa 208.000 rimasti fuori. Un chiaro indicatore del repentino cambiamento di rotta della Croazia e della sua volontà europea è stato l'arresto nel dicembre 2005 del Gen. Ante Gotovina, architetto dell'Operazione Tempesta (la campagna militare che nel 1995 portò al crollo della separatista Repubblica della Krajina serba e alla fuga di centinaia di migliaia di serbi). Il fatto che il Gen. Gotovina, accusato dal Tribunale dell'Aja di atrocità nei confronti dei civili serbi messi in fuga nel corso dell'Operazione Tempesta, sia considerato un eroe nazionale anche da settori moderati della popolazione, non ha impedito al governo Sanader di rimuovere quest'ultimo ostacolo necessario all'ottenimento per la Croazia dell'apertura dei negoziati sulla membership comunitaria.

Come riportato nell'ultimo progress report della Commissione Europea, la Croazia sulla strada della sua adesione all'Unione ha ancora da risolvere importanti questioni quali la lotta al crimine organizzato e alla corruzione, la riforma del settore giudiziario e della pubblica amministrazione, oltre alle necessarie riforme legislative e amministrative che la mettano in grado di adottare la legislazione comunitaria. Il paese rimane inoltre sotto osservazione per ciò che riguarda la protezione delle minoranze e la condanna dei crimini di guerra, rispetto ai quali l'UE richiede un strategia complessiva contro tutte le forme di discriminazione.

Visto il focus sulla Regione Istriana e sulla Dalmazia di questo lavoro, vengono riportati brevemente alcuni dati sulla minoranza italiana, circa 30.000 persone che vivono distribuite tra l'Istria, il Quarnaro e la Dalmazia. La minoranza gode di un'importante tutela per l'insegnamento linguistico (46 istituti scolastici) e di cospicui aiuti del governo croato, italiano e della Regione autonoma Friuli Venezia Giulia. Non sembrano intaccare questo scenario le polemiche ai massimi livelli istituzionali tra Italia e Croazia che hanno caratterizzato la commemorazione delle vittime delle foibe ad inizio 2007. Il delicato tema

¹ Hrvatska Demokratska Zajednica (Unione democratica croata). Fondato nel 1989 da Franjo Tudjman, l'HDZ trionfò alle prime elezioni libere in Croazia del 1990.

delle vicende del confine orientale italiano negli anni a cavallo della seconda guerra mondiale rimane una questione aperta solamente dal punto di vista storiografico. A tale proposito la relazione conclusiva del luglio del 2001 dei lavori della Commissione mista di storici italo-slovena sul periodo 1919-56 non è mai stata pubblicata, mentre la Commissione mista italo-croata sugli stessi temi, seppur prevista, non è mai stata operativa.

2.2 Il processo di decentramento nella Repubblica di Croazia

Il processo di decentramento in Croazia si è mosso lentamente da quando il paese ha conquistato l'indipendenza. Il quadro del governo locale, previsto dalla Costituzione del 1990, ha dovuto attendere la fine della guerra e la reintegrazione dei territori secessionisti serbi per poter cominciare ad essere implementato. Oggi si può affermare come il processo di decentramento in Croazia non sia stato completato, mancando una chiara divisione di competenze tra unità di governo locale e governo centrale, che detiene ancora una larga fetta di poteri di solito devoluti al livello locale.

Secondo la Costituzione del 1990, il territorio croato è suddiviso in due livelli di governo locale: le municipalità, nella quale si distinguono i comuni (*općine*) e le città (*gradovi*)², e le contee (*županije*).

Queste ultime, entità amministrative di secondo livello, sono definite dalla Costituzione come 'unità amministrative locali e di autogoverno', volendo sottolineare la loro duplice natura di componenti locali dell'amministrazione centrale e di organi di governo autonomo. Nella realtà, è la prima connotazione a prevalere sulla seconda. Secondo la legislazione croata, il territorio di una contea deve essere un'espressione dei fattori storici, economici e di trasporto che sottintendono ad una 'naturale' area di autogoverno all'interno del territorio della Repubblica di Croazia. Questi criteri in realtà non sono stati presi in considerazione a sufficienza, se si considera come alcune delle province storiche croate, come la Dalmazia e la Slavonia, non sono state riconosciute come singole entità di autogoverno ma divise in varie contee³.

A seguito dell'ultima riforma, avvenuta nel 1997⁴, il territorio della Repubblica croata è suddiviso in 20 contee, alle quali si unisce la regione della Città di Zagabria, il cui status è formalmente equiparato a quello di una *županija*⁵.

La struttura istituzionale della *županija* è composta da una giunta (*županijsko poglavarstvo*), guidata da un *župan* (tradotto spesso come 'prefetto') e da un'assemblea (*županijska skupština*) eletta con voto popolare per un mandato di quattro anni. Fino agli emendamenti costituzionali del 2001, le contee godevano di rappresentanza diretta a livello centrale attraverso la Camera alta del Parlamento croato, denominata *Županijski Dom* (Camera delle Contee). Oggi, nel Parlamento unicamerale le contee possono contare su tre rappresentanti ciascuna.

La legge sulla determinazione degli affari di governo locale del luglio 1993 ha riportato una lista di competenze che possono essere gestite dalle contee e dalle municipalità, contraddicendo parzialmente lo spirito iniziale della Costituzione, che, nella sua imprecisione a riguardo, non prevedeva un elenco predeterminato di competenze delle unità di governo locale. Sempre secondo la legislazione, tutte le competenze non direttamente elencate sono da presupporci di dominio del governo centrale.

² La differenza tra *općina* e *grad*, che dovrebbe riferirsi ai connotati rurali delle prime e urbani delle seconde, è in realtà più formale che sostanziale. Ambedue le categorie fanno parte delle contee.

³ Nel caso della Contea Istriana i confini storici sono stati invece mantenuti.

⁴ Tale riforma ha eliminato due aree a maggiore autonomia, i distretti di Knin e di Glina, creati precedentemente per venire incontro alle richieste della minoranza serba ivi residente, ma mai formalmente implementati.

⁵ Oltre alla *Grad Zagreb*, esiste una *Zagrebačka županija*, che comprende il territorio attorno alla capitale.



	Contea	Nome in croato	Capoluogo
1	Contea di Zagabria	Zagrebačka županija	Zagabria
2	Contea di Krapina e dello Zagorje	Krapinsko-zagorska županija	Krapina
3	Contea di Sisak e della Moslavina	Sisačko-moslavačka županija	Sisak
4	Contea di Karlovac	Karlovačka županija	Karlovac
5	Contea di Varaždin	Varaždinska županija	Varaždin
6	Contea di Koprivnica e Križevci	Koprivničko-križevačka županija	Koprivnica
7	Contea di Bjelovar e della Bilogora	Bjelovarsko-bilogorska županija	Bjelovar
8	Contea litoraneo-montana	Primorsko-goranska županija	Rijeka
9	Contea della Lika e di Segna	Ličko-senjska županija	Gospić
10	Contea di Virovitica e della Podravina	Virovitičko-podravska županija	Virovitica
11	Contea di Požega e della Slavonia	Požeško-slavonska županija	Požega
12	Contea di Brod e della Posavina	Brodsko-posavska županija	Slavonski Brod

13	Contea di Zara	Zadarska županija	Zadar
14	Contea di Osijek e della Baranja	Osječko-baranjska županija	Osijek
15	Contea di Sebenico e Knin	Šibensko-kninska županija	Šibenik
16	Contea di Vukovar e della Sirmia	Vukovarsko-srijemska županija	Vukovar
17	Contea spalatino-dalmata	Splitsko-dalmatinska županija	Split
18	Contea istriana	Istarska županija	Pazin
19	Contea raguseo-neretvana	Dubrovačko-neretvanska županija	Dubrovnik
20	Contea del Međimurje	Međimurska županija	Čakovec
21	Città di Zagabria	Grad Zagreb	

L'ultima definizione in ordine temporale delle prerogative a livello di contea si è avuta con la Legge sul governo locale del 2001, che elenca i seguenti campi di competenze (quasi sempre condivisi con il governo centrale o le municipalità e solo in rare eccezioni esclusivi⁶) delle *županije*:

- Istruzione primaria e secondaria;
- Sanità (esclusa la gestione degli ospedali);
- Welfare per le famiglie ed edilizia popolare;
- Promozione economica, industria, commercio e turismo;
- Pianificazione urbana;
- Attività culturali.

Un elemento di confusione tra competenze locali e centrali è dato dalla possibilità dell'amministrazione nazionale di svolgere ed implementare proprie prerogative a livello locale direttamente, attraverso uffici distaccati dei vari ministeri, o delegando le contee. Questo ha determinato una divisione non trasparente delle responsabilità tra poteri locali e centrali; tale confusione ha comunque favorito l'apparato centrale, restio a conferire, anche informalmente, maggiori poteri alle contee e alle municipalità⁷.

Il difficile rapporto tra governo centrale e autonomie locali ha le sue conseguenze anche per ciò che concerne la disponibilità e l'allocazione delle risorse finanziarie. Pur avendo una limitata capacità di riscossione tributaria, le contee fanno affidamento quasi interamente sui contributi centrali e il bilancio locale è speso per tre quarti su spese correnti e solo per un quinto su investimenti capitali⁸. La ristretta autonomia finanziaria delle entità locali è impiegata maggiormente per la fornitura di servizi pubblici e culturali, per la quale gli enti locali hanno maggiore indipendenza, mentre lo Stato mantiene il controllo sulle spese per i servizi fondamentali come sanità, istruzione e welfare, anche se i servizi sono erogati localmente.

La rigidità istituzionale e finanziaria di Zagabria rientra tra i maggiori ostacoli per lo sviluppo di un forte processo di decentramento; tale resistenza da parte delle autorità centrali, una volta giustificata dalla debolezza delle istituzioni e dalla tardiva integrità territoriale del paese⁹, appare oggi come lesiva di una gestione razionale delle competenze e delle risorse,

⁶ Competenze esclusive delle contee sono la gestione dei porti (in cui è comunque coinvolto il livello centrale) e la raccolta e lo stoccaggio dei rifiuti.

⁷ Ivanišević Stjepan, Kaprić Ivan, Omejec Jasna, Šimović Jure; *Local Government in Croatia*, World Bank 2003

⁸ Rekhviashvili, Irakli; *Decentralization Experience and Reforms. Case Study on Croatia*, United Nations Online Network on Public Administration and Finance. Consultato su www.unpan.org

⁹ Solo nel 1998 la Slavonia orientale è stata reintegrata ufficialmente nel territorio della Repubblica di Croazia, dopo la fine dell'amministrazione temporanea delle Nazioni Unite

minacciando la sostenibilità dello sviluppo locale e limitando i benefici di iniziative pluriterritoriali di cooperazione economica e allo sviluppo.

2.3 Evoluzione del quadro economico e sociale dal 2001

La Croazia occupa il 44° posto nella graduatoria 2006 dell'indice di sviluppo umano. Il tasso di disoccupazione, sebbene in lieve diminuzione rispetto agli anni precedenti, rimane tuttora molto elevato assestandosi a fine dicembre 2005 al 18%, ma secondo UNDP solamente il 49% della forza lavoro è attualmente impiegato e il numero dei disoccupati di lungo periodo rimane particolarmente alto, specialmente tra i giovani. I dati relativi al periodo 1999-2003 mostrano un'economia croata in crescita in media del 3.2% con un tasso di inflazione sempre sotto il 4% che si è attestato nel corso del 2005 su un valore medio annuo del 3,3%. Malgrado la congiuntura positiva, l'economia croata continua a presentare problemi di equilibrio interno ed esterno¹⁰. Il rating del Paese rimane nondimeno stabile.

I principali indicatori sociali – aspettativa di vita, alfabetizzazione, mortalità infantile, ecc. - non mostrano sostanziali differenze fra la Croazia e i Paesi dell'Europa occidentale. Indici di povertà elevati si riscontrano solamente in alcune regioni, specialmente quelle interessate dal conflitto degli anni '90 e presso alcuni gruppi etnici (in special modo Rom).

Con l'acquisizione dello status di candidato all'adesione all'Unione Europea, obiettivo ultimo delle strategie di sviluppo elaborate del Governo croato è il raggiungimento di condizioni socio-economiche atte a consentire una rapida convergenza verso gli standard di vita comunitari, e tutti i programmi di assistenza formulati con i donors internazionali sono stati indirizzati a sostenere le riforme necessarie a rafforzare la stabilità macroeconomica del Paese ed a favorire il recepimento dell'acquis comunitario lungo un percorso incentrato su quattro obiettivi strategici di medio termine:

- riforma dell'amministrazione pubblica
- sviluppo economico ed imprenditoriale
- sviluppo sociale e rafforzamento dello Stato di diritto
- rafforzamento delle relazioni con la comunità internazionale

All'interno di questo quadro, particolare enfasi è posta sul miglioramento del *business climate*, sul sostegno allo sviluppo delle PMI, sulla ristrutturazione delle imprese pubbliche e l'accelerazione del processo di privatizzazione, sulla riforma dell'amministrazione pubblica (incluso il sistema scolastico) e del sistema giudiziario, sul raggiungimento di una maggiore disciplina fiscale (con la riforma dei sistemi sanitario e pensionistico) e sulla riduzione del debito estero.

L'Italia è il primo partner commerciale e primo acquirente di prodotti croati. Molto sviluppati sono anche gli investimenti in settori strategici da parte di imprese private. In base al rapporto UNCTAD sugli investimenti esteri nel mondo, dal 1993 alla prima metà del 2006, l'importo complessivo degli investimenti esteri realizzati in Croazia è ammontato a 12,51 miliardi di dollari (a fronte di un investimento all'estero da parte di aziende croate pari a 2,21 miliardi di dollari) e gli investitori italiani si collocano al 5° posto con una quota del 7,8%.

Relativamente all'implementazione in Croazia della Carta Europea per le PMI, l'azione nel paese è stata focalizzata sulle seguenti 3 aree: 1. facilitare uno start up d'impresa più veloce ed economico; 2 sostenere la capacità tecnologica delle piccole imprese e 3. riproduzione di modelli di e-business.

¹⁰ Rapporto Paese ICE - MAE Primo semestre 2006.

2.4 Priorità della cooperazione internazionale in Croazia

Come già detto, tutti i principali donors internazionali sostengono la Croazia nella sua strada per l'adesione all'UE attraverso diversi programmi di sostegno finanziario. A questo fine quattro settori sono stati identificati come prioritari: a) assistenza alle capacità istituzionali per definire un chiaro e moderno assetto istituzionale e di amministrazione statale anche decentralizzata; b) sviluppo delle PMI per promuovere la ricostruzione e lo sviluppo economico; c) sostegno alla sviluppo rurale e politiche ambientali sostenibili; d) sviluppo sociale.

L'Accordo di Stabilizzazione e Associazione tra UE e Croazia è stato firmato il 29/10/01 ed è entrato in vigore il 01/02/05. Lo status di paese candidato è stato concesso nel giugno del 2004 e il 3 ottobre 2005 sono stati avviati formalmente i negoziati di adesione alla UE. A partire dagli anni '90 la Croazia ha ricevuto assistenza comunitaria per oltre 630 milioni di euro e tale assistenza si è consolidata con il programma CARDS, 550 milioni di € fino alla fine del 2003, e con la partecipazione agli strumenti finanziari pre-adesione PHARE e ISPA, 100 milioni di € nel 2005, a cui si è aggiunto nel 2006 SAPARD¹¹ con circa 140 milioni di €. L'Unione Europea ha finanziato la maggior parte dei programmi di assistenza alla Croazia con interventi diretti all'implementazione di tutte le riforme necessarie alla preparazione all'adesione. Da parte croata si auspica pertanto che i programmi degli altri donors si concentrino nei settori dell'istruzione, della sanità, dell'integrazione dei gruppi sociali marginali.

Tab. 1 Totale dell'aiuto dell'Unione Europea per la Croazia 2004-2006 (in M€)¹²

	2004 impegnato	2004 speso	2005 impegnato	2005 speso	2006 impegnato DG allargamento	popolazione in M abitanti ¹³
Croazia	83,14	19,41	102,93	41,36	140	4,4

In questo contesto, avendo presenti gli obiettivi del Processo di Stabilizzazione e Associazione, il programma CARDS 2002-6 per la Croazia si è concentrato sulle seguenti priorità:

- ritorno dei rifugiati
- commercio, ambiente economico per gli investimenti e coesione sociale
- lotta alla criminalità organizzata
- gestione integrata dei confini
- riforma della pubblica amministrazione
- ambiente e risorse naturali

Secondo le stime del Credit Reporting System dell'Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico (OCSE), i maggiori donors su base bilaterale della Croazia nel periodo 2001-05 sono stati gli USA, la Germania e la Norvegia.

Per quanto riguarda gli interventi di riforma e di **sostegno alle capacità della pubblica amministrazione** possono essere segnalati, oltre all'UE, gli interventi di UNDP, BM e FMI.

¹¹ Il SAPARD (acronimo per *Special Accession Programme for Agriculture and Rural Development*) è lo strumento finanziario che la Commissione europea destina ai Paesi in fase di adesione per sostenere le riforme strutturali in ambito di agricoltura e di sviluppo rurale, e per l'allineamento con l'*acquis* in materia di Politica agricola comune

¹² Dati tratti dai Report annuali di Europeaid 2005 e 2006

¹³ Dati tratti da 2006 World Population datasheet

In particolare la BM, che negli scorsi anni ha finanziato la riforma del registro dei terreni e del catasto, ha stabilito come principale obiettivo del *Country Assistance Strategy* 2005-8 il sostegno alla crescita e alla strategia di riforma del governo per l'accessione all'UE, assicurando al contempo un'ampia partecipazione a una gestione sostenibile delle risorse naturali. Sul decentramento amministrativo la Commissione Europa registra alcuni limitati avanzamenti, come la costituzione di una Commissione sulla decentralizzazione, ma sottolinea soprattutto la necessità di definire una decisa e chiara strategia che diriga il processo nel futuro. Anche Usaid tra gli obiettivi strategici del nuovo piano paese ha individuato il sostegno alle istituzioni democratiche, la promozione della partecipazione dei cittadini in modalità più efficaci e il miglioramento della governance.

Dal punto di vista macroeconomico le IFI cercano di contrastare la vulnerabilità della Croazia di fronte a possibili sviluppi avversi sui mercati finanziari internazionali. L'impegno della BM e dell'IMF si concretizza quindi in un programma di *Sovereign Debt Management and Debt Markets Development* gestito con il Ministero delle Finanze che si indirizza precisamente alla vulnerabilità esterna della Croazia.

Il sostegno allo **sviluppo socio-economico** passa attraverso varie iniziative indirizzate allo sviluppo regionale e agricolo, con un'enfasi sulla ripresa socio-economica nelle aree soggette a particolare tutela statale e sottosviluppate (UNDP e GTZ) e sulla promozione delle PMI.

In questo ambito GTZ consiglia il governo croato nell'identificare metodi per pianificare strategie di sviluppo regionale, ed ha identificato i seguenti interventi prioritari: a) salvaguardia delle risorse idriche per 3 distretti nella zona est della comunità di Konavle, nella Croazia meridionale; b) identificare uno standard che sia focalizzato sullo sviluppo di comunità e la promozione economica; c) definire una strategia di sviluppo per l'isola di Solta in Dalmazia. Usaid, che opera in Croazia dal 1992 con un investimento di 320 milioni di dollari, sta implementando un programma di supporto alla transizione che include il sostegno a riforme economiche e fiscali ed ha fissato l'obiettivo strategico di promuovere la crescita di un settore privato dinamico e competitivo. Nel 2005 il budget di Usaid in Croazia è stato di 22 milioni di €, ma per il 2008 è prevista la chiusura delle attività nel paese.

Accanto ai programmi di sviluppo economico, grande importanza rivestono gli interventi volti a promuovere la **ricostruzione e la ripresa economica delle aree interessate dal conflitto**, nonché il ritorno dei rifugiati. Nelle c.d. "Aree soggette a particolare tutela statale", le infrastrutture necessitano infatti ancora di essere completamente ristrutturare e alcune vaste aree sono sicuramente o potenzialmente minate. Molti interventi si sono concentrati in queste aree già durante il conflitto con iniziative a favore delle popolazioni colpite. Ad esempio, l'azione di UNDP in Croazia si concentra nelle aree sopramenzionate ed include iniziative di cooperazione allo sviluppo quali la protezione ambientale e l'efficienza energetica, la governance e l'Institution building. Il *Country Program Document* 2007-11¹⁴ è costruito intorno alla contestualizzazione degli Obiettivi del Millennio (MDG) e individua 5 obiettivi strategici di sviluppo a livello nazionale: a) riduzione dell'esclusione sociale e allineamento delle politiche sociali agli standard europei e internazionali; b) sviluppo regionale; c) preservazione della biodiversità e efficienza energetica; d) misure per migliorare la competitività dell'ambiente finanziario; e) giustizia transnazionale e sicurezza umana.

La cooperazione statunitense ha lavorato molto nelle aree colpite dal conflitto scegliendo di contribuire al conseguimento di 2 obiettivi strategici per il periodo 2001-5¹⁵ quali il rapido rientro e il reintegro delle popolazioni colpite dalla guerra e la mitigazione delle condizioni sociali avverse per le popolazioni.

Nell'area della **protezione ambientale**, bisogna segnalare l'impegno di molti donatori e in particolare della Norvegia, che dal 1996 ha donato alla Croazia circa 650 milioni di corone (approssimativamente 80 milioni di euro), di cui un 20% è stato investito attività di: a)

¹⁴ UNDP, *Draft country programme document for Croatia* 2007-2011.

¹⁵ USAID, *Croatia Strategic Plan* 2001-5. January 2001.

sviluppo di un piano di gestione delle zone costiere; b) valutazione di impatto ambientale per la contaminazione chimica dopo la guerra; c) sviluppo della gestione della pesca. Altri progetti concordati tra autorità norvegesi e croate riguardano la sanità, le infrastrutture, il capacity building, il ritorno dei rifugiati e il mine action. La cooperazione norvegese ha inoltre finanziato, nell'area dello sviluppo socio-economico e del sostegno alle PMI, il *Business Innovation Programs* (BIP), una fondazione no profit con l'obiettivo di favorire l'incontro tra domanda e offerta di lavoro e di sviluppare un'expertise nel campo dello sviluppo economico nei Balcani.

La Croazia infine è coinvolta nella realizzazione del **corridoio 5**, uno dei progetti prioritari della Commissione nell'ambito del Trans european transport network (TEN-T) di grande importanza anche per l'Italia. Il corridoio è composto da 3 assi, di cui uno principale (Venezia-Trieste-Lubiana-Budapest-Kiev) e 2 secondari che si snodano sul territorio della Croazia:

- l'asse B (Fiume-Zagabria-Budapest) prevede un'importante direttrice stradale e alcune diramazioni sul territorio della regione istriana.
- L'asse C (Ploce-Sarajevo-Osijek-Budapest) che mira ad integrare in un'ottica paneuropea la Bosnia, attraverso la costruzione di 330 km di autostrade.

Il Corridoio 5 rappresenta una importanza strategica per il nostro paese fornendo un collegamento est-ovest fondamentale per l'integrazione dei mercati e l'apertura dei territori italiani ai paesi dell'Europa centrale e del sud-est europeo fino all'Ucraina. Inoltre, l'asse multimodale permetterebbe il collegamento col sistema portuale adriatico e tirrenico a sud, e con gli assi stradali e ferroviari che collegano l'Italia all'Europa centro-settentrionale.

2.5 La cooperazione italiana in Croazia

La cooperazione italiana si è impegnata negli anni passati in iniziative di ricostruzione nelle aree interessate dalla guerra, in particolare della Slavonia Orientale (il reddito pro-capite non avrebbe giustificato, infatti, interventi al di fuori delle zone colpite dagli eventi bellici), con progetti nei settori socio-sanitario, della ricostruzione di immobili e del ripristino di strutture essenziali, per complessivi 10 milioni di euro.

L'ultimo programma di Cooperazione allo sviluppo in Croazia, un'iniziativa co-finanziata dal Ministero degli Esteri e dalla Regione Friuli-Venezia Giulia, si è concluso nel 2005, ma le attività proseguono attraverso iniziative finanziate con la legge 84 e il sostegno alla cooperazione decentrata di ONG ed ee.II (a titolo di esempio l'ONG UCODEP, con il progetto SEENET della Regione Toscana, collabora con la regione Istriana e i comuni di Verteneglio, Pisino e Rovigno in attività di valorizzazione agricola e turistica dei territori), oltre alla cooperazione territoriale e transfrontaliera finanziata in ambito comunitario. Alla conclusione dell'impegno italiano nella cooperazione allo sviluppo nel paese fa però da contraltare l'ottima performance della cooperazione economica. L'Italia è infatti il primo partner commerciale e primo acquirente di prodotti croati, inoltre gli investitori italiani si collocano al 5° posto per gli investimenti esteri verso il paese con una quota del 7,8%¹⁶.

Nel periodo preso in esame dal presente lavoro (2001-2006) la Cooperazione italiana, attraverso strumenti diversi, ha sostenuto la Croazia nei seguenti ambiti: institution building; processo di pace e transizione democratica; minori e donne; imprenditoria privata e PMI.

¹⁶ Rapporto Paese ICE - MAE Primo semestre 2006

Tra il 2000 e il 2001, nel quadro del Patto di stabilità per i Balcani di cui l'Italia è il secondo donatore, sono stati finanziati alcuni programmi per la promozione del processo di pace, della democrazia e dell'occupazione giovanile e per il recupero fisico e psichico di minori vittime dei conflitti armati (per un totale di 9 M€). Un importante aiuto è andato anche alle azioni della "Gender task force" del Patto di stabilità, che opera in 4 paesi dei Balcani tra cui la Croazia, con l'effetto di riequilibrare la presenza delle donne nelle amministrazioni centrali e periferiche. Un forte impegno ha riguardato anche la lotta alla tratta, e più in generale la gestione dei fenomeni migratori in tutta l'area balcanica, attraverso finanziamenti all'OIM.

In ambito economico, la Croazia rientra tra i paesi che hanno beneficiato dell'investimento italiano nel consolidamento della rete di crediti di aiuto a sostegno delle PMI e delle joint venture con l'obiettivo ultimo di sostenere i processi di ricostruzione nei Balcani.

Sono da segnalare inoltre alcuni progetti di sminamento per le aree colpite dal conflitto armato, realizzati tra il 2003 e il 2004, e le iniziative di Cooperazione universitaria verso i Balcani.

Nel 2004 sono state avviate quattro importanti iniziative regionali finanziate dalla Legge 84/01 che contemplano attività anche in Croazia. Tra queste un'attenzione privilegiata è stata data alle attività di *Institution building* e sostegno alla Pubblica amministrazione centrale e locale e alla promozione della partecipazione della società civile ai processi decisionali attraverso le "Agenzie della democrazia locale".

Per quanto riguarda le iniziative intraprese nella Contea Istriana, possono essere segnalati:

- il progetto SEENET, coordinato dalle ONG UCODEP e COSPE, per conto della Regione Toscana e cofinanziato dalla Cooperazione italiana (legge 49/87), che prevede attività di valorizzazione agricola e turistica dei territori in collaborazione con la regione Istriana e i comuni di Verteneglio, Pisino e Rovigno;
- il progetto Supersize Europe, finanziato dalla Regione Veneto, che prevede una campagna di informazione sull'UE a sostegno della società civile istriana finanziato integralmente dal programma comunitario PHARE

Come già rilevato, negli anni successivi alla guerra la Cooperazione italiana in Croazia ha concentrato i propri interventi nelle zone soggette a tutela speciale, infatti il reddito pro-capite relativamente elevato del Paese non avrebbe giustificato interventi al di fuori delle zone colpite dagli eventi bellici. Con l'acquisizione dello status di paese candidato all'adesione le ultime iniziative di cooperazione allo sviluppo sono state concluse in favore di iniziative di cooperazione commerciale, di sostegno alla stabilità macroeconomica del paese e di *institution building* in vista della progressiva acquisizione dell'*acquis*.

In questo contesto le iniziative della cooperazione decentrata italiana sembrano garantire il proseguimento delle attività di cooperazione nelle aree di maggiore interesse per le Regioni e gli enti locali italiani (zone transfrontaliere e con presenza di minoranze italiane) contribuendo specificatamente a sostenere le capacità amministrative, di governo e di pianificazione di Regioni ed ee.ll., integrandosi così con il sostegno istituzionale a livello centrale fornito dalla Commissione. Il grado di relativo sviluppo della Croazia, in particolare rispetto agli altri paesi dell'area, e le sue posizioni avanzate nel cammino verso Bruxelles e la galassia comunitaria, hanno fatto sì che anche la cooperazione allo sviluppo operasse un salto di qualità, concentrandosi sugli aspetti più propriamente territoriali, finalizzati allo sviluppo regionale e alla coesione sociale in scala sub-nazionale.

3. IL CONTESTO LOCALE: ISTRIA E DALMAZIA

3.1 L'Istria

La Contea Istriana (in croato: Istarska županija) è una delle 20 regioni della Croazia. Essa occupa l'omonima penisola bagnata dall'Adriatico e confina a nord con la Slovenia. Per la presenza della minoranza etnica italiana, assume uno statuto bilingue. Sede dell'Assemblea della Regione istriana è Pisino, mentre a Pola è insediata la Giunta regionale. La Regione che ha una superficie di 2813 km² e una popolazione nel 2001 di 206.344 abitanti è suddivisa in 10 città e 29 comuni.

L'economia istriana è tra le più sviluppate della Croazia ed è molto variegata. L'Istria è tradizionalmente la regione turistica più visitata, con il 27% di tutte le presenze nel paese nel 2003 ed ha sviluppato industrie di trasformazione, l'edilizia, il commercio, la pesca, l'allevamento del pesce, l'agricoltura e i trasporti. Negli ultimi anni, è stata dedicata particolare attenzione al rilancio dell'agricoltura, determinando un grande progresso nella viticoltura, nell'olivicoltura e nel sistema di produzione ecologica. Il relativo benessere della Contea Istriana è supportato anche da alcuni indicatori: il tasso di disoccupazione registrato nel 2006 è del 8,8%, meno della metà della media nazionale (17,7%)¹⁷, mentre in termini di distribuzione pro capite del prodotto interno lordo (PIL), la contea si piazza al secondo posto (su ventuno)¹⁸, subito dopo la Città di Zagabria.

La Contea Istriana sta mettendo in pratica la costruzione sistematica dell'infrastruttura imprenditoriale attraverso programmi di cofinanziamento e di incoraggiamento al credito, la creazione di istituzioni di sostegno e attraverso la costruzione di zone d'affari, la promozione e la formazione. In Istria esiste una delle prime agenzie di sviluppo regionale della Croazia, l'Istrian Development Agency (www.ida.hr), che è stata presa a modello dal governo centrale per la creazione di agenzie simili in altre regioni del paese.

La Contea Istriana può essere considerata "sviluppata" dal punto di vista delle PMI con organismi regionali e locali di supporto alle imprese attualmente in loco e ben funzionanti¹⁹.

3.2 La Dalmazia

Regione storica della Croazia, la Dalmazia corrisponde oggi al territorio di quattro *županije* (Zadarska županija, Šibensko-kninska županija, Splitsko-dalmatinska županija, Dubrovačko-neretvanska županija). Tra i suoi centri più importanti si trovano Zadar (Zara), Šibenik (Sebenico), Spalato e Dubrovnik (Ragusa). La Dalmazia resta tra le zone più importanti per l'economia croata, soprattutto grazie al turismo, settore trainante già in epoca jugoslava. Al contrario dell'Istria, la Dalmazia è stata teatro di alcuni episodi della guerra del '91-'95. Zadar e Šibenik sono state coinvolte nei bombardamenti partiti da Knin, cittadina dell'entroterra dalmata dichiarata capitale della separatista Repubblica della Krajina serba, a sua volta colpita dalle forze croate durante l'Operazione Tempesta, mentre Dubrovnik e i territori circostanti hanno subito un assedio di otto mesi da parte delle truppe serbe e montenegrine, venendo anch'essi ripetutamente bombardati.

Le regioni colpite, pur riprendendosi con notevole rapidità, soprattutto grazie al turismo e alla cooperazione internazionale, conservano ancora gli effetti negativi sull'economia e sul territorio delle devastazioni e, in alcuni casi, delle occupazioni militari. La Dalmazia resta tra

¹⁷ Republika Hrvatska. Državni Zavod za Statistiku (Ufficio statale di statistica), *Statističke Informacije 2007*. Zagreb 2007. Consultato su www.dzs.hr

¹⁸ Dati del 2003. Državni Zavod za Statistiku (Ufficio statale di statistica).

¹⁹ OCSE, Enterprise Policy performance assessment, Croatia, 2005.

le aree a più alta disoccupazione della Croazia: le contee prese in considerazione dagli studi di caso, la Dubrovačko-Neretvana e la Splitsko-Dalmatinska, hanno fatto registrare nel 2006 un tasso di disoccupazione rispettivamente del 18,3% e del 22,2%, contro una media nazionale del 17,7%²⁰. Per quanto riguarda la distribuzione pro capite del PIL, le due contee in questione occupano rispettivamente la settima e la quattordicesima posizione (su ventuno)²¹. La cooperazione internazionale ha ricoperto un ruolo importante in Dalmazia, anche al di là delle ricostruzioni materiali (come il recupero della città vecchia di Dubrovnik, pesantemente colpita). Particolarmente attivi nella regione sono state UNDP, USAID, la Banca Mondiale e l'Unione europea. Tra i settori privilegiati dalla cooperazione internazionale troviamo tematiche quali il rafforzamento della società civile, l'impegno ambientalista e di conservazione dell'eco-sistema della costa e delle numerose isole dalmate, lo sviluppo rurale e gli sforzi di regolamentazione per un turismo socialmente ed ecologicamente sostenibile. È da segnalare anche il coinvolgimento di alcune organizzazioni non governative, sia internazionali – come il Regional Environment Center di Budapest – che croate – come l'Associazione Sunce e Desa.

Anche se la situazione dell'expertise locale in ambito di progettazione e sviluppo locale non può essere considerata alla stregua di quella istriana, all'avanguardia in Croazia, le županije dalmate si stanno dotando gradualmente di strumenti a supporto alle imprese locali che offrano la possibilità di un maggior coinvolgimento in progetti nazionali ed internazionali. Tra questi strumenti citiamo le recentemente costituite agenzie di sviluppo regionale della županija di Sibenik-Knin, la CZP (www.czp-sibenik.hr), quella della županija di Zara, la Zadra (www.zadra.hr) e quella della županija di Dubrovnik-Neretva, la Dunea (www.dunea.hr).

4. L'INTERVENTO EX ART. 7 LEGGE 84/2001 IN CROAZIA: UN QUADRO DI INSIEME

La Croazia rientra a pieno titolo nel campo di applicazione dell'art. 7 della legge 84/01, pur essendo interessata soltanto da 11 progetti²² (di cui 9 territoriali) sui 77 complessivi, trovandosi così al quarto posto per numero di interventi dopo Serbia, Bosnia ed Erzegovina, Albania e Romania. L'interesse nel valutare la realtà croata nel contesto dell'azione dell'art. 7 risiede soprattutto nel fatto che, dopo l'ingresso di Romania e Bulgaria, la Croazia è tra i prossimi candidati all'adesione, in posizioni di gran lunga più favorevoli di Macedonia e Turchia. L'eventuale impatto dei progetti presi in considerazione può quindi essere misurato anche in termini dell'imminente ingresso di Zagabria nella galassia comunitaria. Gli interventi in Croazia hanno avuto un costo complessivo di € 3.670.844,8, dei quali € 2.412.030 finanziati attraverso l'art. 7; la maggior parte di questi interventi ha comunque riguardato anche territori in altri paesi obiettivo della legge, i cui costi sono quindi inclusi nelle cifre sopra riportate.

Pur avendo posizioni più avanzate tra i paesi dei Balcani occidentali, la Croazia presenta al suo interno sostanziali differenze da contea a contea²³, in particolare tra quelle interne (come ad esempio quelle della Slavonia) e quelle della costa (Istria e contee dalmate). Tali differenze di carattere storico ed economico sono state spesso accentuate dagli effetti del recente

²⁰ Republika Hrvatska. Državni Zavod za Statistiku (Ufficio statale di statistica), *Statističke Informacije 2007*. Zagreb 2007. Consultato su www.dzs.hr

²¹ Dati del 2003. Državni Zavod za Statistiku (Ufficio statale di statistica).

²² Il progetto Balcanicooperazione.it della Provincia autonoma di Bolzano riguarda tutti i paesi dell'area ed è di natura sistemica, per cui non è riportato nel computo.

²³ Il territorio croato è diviso amministrativamente in 20 županije, traducibili con il termine 'contee'.

conflitto, che ha interessato maggiormente quelle regioni cadute in mano serba²⁴, come appunto la Slavonia orientale e la Dalmazia interna. Ciò ha determinato un differente grado di sviluppo, di cui gli interventi di cooperazione decentrata ex lege 84/01 hanno tenuto conto soltanto in modo parziale. Essi hanno privilegiato azioni lungo le contee costiere, stimate come le più sviluppate (anche se non in egual misura tra loro), considerando in modo minore aree maggiormente depresse dalle conseguenze del conflitto. Dalla tabella in allegato si evince come la maggiore concentrazione territoriale dei progetti si riscontri in Istria e Dalmazia, mentre i territori della Croazia interna e della Slavonia hanno ricevuto minore attenzione.

Attraverso un'analisi dell'insieme degli interventi di natura territoriale avutisi in Croazia, considerati come **output**, è possibile evidenziare le aree tematiche in cui sono intervenuti i progetti ex art. 7 legge 84/01, mettendo in luce i **risultati attesi** e le **tipologie d'impatto** che hanno contribuito agli **obiettivi generali** della legge, cioè lo sviluppo locale dei territori locali balcanici ed italiani.

I progetti: attività/output

La **Regione Friuli Venezia Giulia** ha finanziato un progetto avente come obiettivo la diffusione dei principi contenuti nella Carta europea per le PMI nei territori di tre contee: Istria, Litoraneo-montana e Dubrovacko-Neretvana. Pur con differenti modalità attuative da contea a contea, il progetto ha previsto il coinvolgimento di PMI locali in seminari e nella generazione di progetti innovativi.

La **Regione Veneto** e la **Regione Puglia** hanno incluso, nel loro POI congiunto, due progetti aventi come beneficiaria (tra gli altri) la Croazia. Il primo si è focalizzato sulla cooperazione tecnica in ambito di programmazione e gestione delle *public utilities* nei settori dell'ambiente, dell'agricoltura e della pubblica amministrazione nelle contee di Sibenik-Knin, Sisak-Moslavina e nelle città di Tovarnik, Primosten e Zagabria. Il secondo intervento ha riguardato la città di Osijek e ha avuto come obiettivo il rafforzamento istituzionale della municipalità nell'ambito dell'erogazione di servizi ai cittadini e alle imprese.

La **Regione Calabria** ha finanziato un progetto finalizzato alla promozione della cinematografia balcanica, sia nei paesi interessati (oltre alla Croazia, la Serbia) che in Italia. In Croazia il progetto ha interessato la città di Rovigno, sede di una della più consistenti comunità italiane dell'Istria, e Zagabria.

La **Regione Toscana** si è occupata di sviluppo e pianificazione rurale in Istria attraverso attività finalizzate, in particolare, alla stesura di un Piano di sviluppo regionale, all'esportazione del modello dei Gruppi di azione locale (GAL) e alla valorizzazione degli attori e delle produzioni locali.

La **Regione Siciliana** ha incentrato il suo intervento nell'area dell'isola di Hvar, dove è stato portato avanti un progetto di pianificazione territoriale delle amministrazioni insulari, al fine di esportare il *know how* siciliano in tema di sviluppo del territorio.

La **Regione Piemonte** (Comune di Biella) ha portato avanti un progetto che ha coinvolto la municipalità di Spalato, insieme ad una ONG locale e altre controparti italiane, avente come scopo il miglioramento delle capacità dell'ufficio comunale per la lotta alle tossicodipendenze e l'esportazione del modello delle cooperative sociali per il recupero degli ex tossicodipendenti.

La **Regione Marche** si è occupata di sviluppo economico locale e di turismo sostenibile nelle contee di Zara e di Dubrovnik-Neretva, con un intervento che ha visto il coinvolgimento

²⁴ Durante il conflitto del '91-'95, quasi un terzo dell'intero territorio croato cadde in mano dei separatisti serbi della Repubblica della Krajina serba, finanziati e armati da Belgrado.

attivo di ONG locali. Lo stesso progetto ha riguardato il cantone dell'Erzegovina-Neretva in Bosnia, una regione che costituisce l'entroterra naturale delle contee croate sopraccitate. Le Marche hanno inoltre incluso nel proprio POI un ulteriore progetto avente come beneficiari le amministrazioni centrali di tutti i paesi dell'area, Croazia inclusa. Questo intervento ha avuto come obiettivo il rafforzamento della cooperazione transfrontaliera adriatica tra le istituzioni locali in settori di reciproco interesse.

La **Regione Molise** ha focalizzato il proprio intervento sullo sviluppo dell'economia rurale della contea di Brod e della Posavina.

La **Regione Abruzzo** ha messo in atto un progetto su scala regionale, nel quale la Croazia (insieme alla Romania) ha rappresentato il paese pilota, per l'istituzione di una rete di sorveglianza e prevenzione veterinaria della febbre catarrale degli ovini (la cosiddetta *bluetongue*).

I risultati attesi

I progetti passati in rassegna hanno contribuito all'ottenimento di una serie di risultati, che per facilità di analisi possono essere raggruppati in tre macro-categorie: rafforzamento delle capacità, ambito sociale, ambito economico e gestione del territorio.

Gli interventi che hanno maggiormente contribuito al **rafforzamento delle capacità** hanno puntato sull'avvicinamento agli standard europei (Marche, Toscana e Friuli), all'accrescimento delle conoscenze in ambito di progettazione europea (Friuli e Marche) e al miglioramento della qualità dei servizi pubblici offerti dalle municipalità ai propri cittadini (Veneto e Puglia).

I risultati in **ambito sociale** hanno riguardato l'accrescimento di opportunità per la microimprenditorialità (Marche), il rafforzamento delle cooperative sociali e migliori servizi per l'inclusione sociale (Piemonte).

In **ambito economico** i risultati riscontrati annoverano una crescita nelle capacità e nella competitività delle PMI (Friuli), una maggiore accesso al mercato internazionale di alcuni prodotti tipici regionali (Friuli, Marche e Toscana), nonché un miglioramento delle competenze nel settore della veterinaria e della zootecnia, con ricadute positive sulla redditività degli allevamenti.

Una buona parte dei progetti ha portato a risultati importanti per ciò che concerne la **gestione del territorio**: in particolare un accresciuto *know-how* nella pianificazione territoriale (Toscana, Sicilia e Marche), maggior consapevolezza ambientale e sostenibilità dei flussi turistici (Marche).

L'impatto

I risultati attesi sopraelencati hanno dato vita a varie tipologie d'impatto, che nel loro insieme costituiscono componenti fondamentali per lo sviluppo locale dei territori beneficiari degli interventi ex art. 7 legge 84/01.

Le tipologie d'impatto sono le seguenti:

- Maggiore sviluppo economico locale;
- Approcci partecipativi e *bottom up* maggiormente presi in considerazione
- Migliore gestione del territorio;
- Creazione/rafforzamento di legami tra territori italiani e croati e tra questi ultimi;
- Patrimonio artistico ed ambientale protetto;

- Inclusione sociale.

Il diagramma degli obiettivi riportato qui di seguito illustra la sistematizzazione degli output, dei risultati, delle tipologie d'impatto e degli obiettivi generali della legge al riguardo della Croazia

La scelta di analisi approfondita è caduta, per ragioni prevalentemente di concentrazione territoriale, su cinque progetti aventi come territori beneficiari la contea dell'Istria, la contea di Primorje-Gorski Kotar (il territorio di Rijeka/Fiume), la contea Dubrovacko-Neretvana (la regione di Dubrovnik), la città di Spalato e l'isola di Hvar (queste ultime appartenenti alla contea Splitsko-Dalmatinska). Il contesto di tali territori è già stato oggetto di esame, ma qui vale la pena ricordare come la vicinanza geografica, la presenza di comunità italiane e le vicende storiche in certe casi comuni facciano sì che l'Istria e la Dalmazia costituiscano bacini 'naturali' per gli interventi di cooperazione decentrata, in particolare per le regioni italiane che si affacciano sull'Adriatico.

I cinque progetti presi in considerazione per lo studio di caso sulla Croazia sono i seguenti:

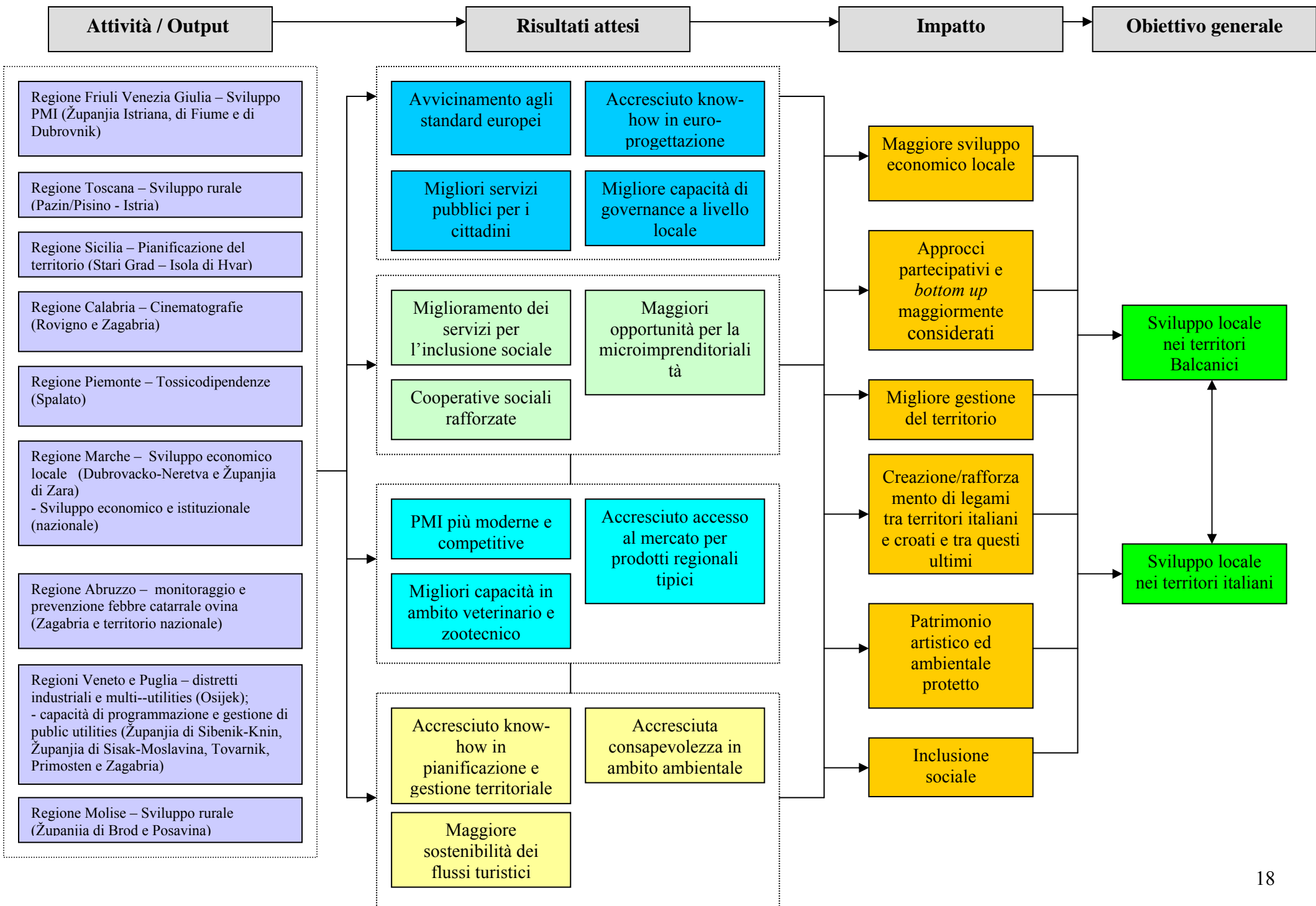
- Messa in opera della 'Carta europea per le PMI' della Regione Autonoma Friuli Venezia Giulia, avente come territori beneficiari le *županije* dell'Istria, di Primorje-Gorski Kotar e di Dubrovnik-Neretva. Tale progetto, implementato da Informest, ha previsto da un lato un'opera di diffusione dei principi della Carta (sottoscritta dalla Croazia nel 2003) e della sua importanza in prospettiva dell'ingresso di Zagabria nell'Unione europea attraverso la produzione di 3000 brochures illustrative, e dall'altro la costituzione di gruppi di lavoro pubblico-privati le cui attività hanno portato all'elaborazione di piccoli progetti innovativi rispondenti ai bisogni della contea. Una caratteristica interessante del progetto friulano è stata l'aver coinvolto tre contee aventi un differente grado di sviluppo interno, così come una differente capacità di assorbimento del *know-how* proposto. Le azioni nelle contee istriane e fiumane, dove la scena imprenditoriale regionale e il coinvolgimento pubblico sono realtà ben consolidate, dimostrato dalle performances delle locali Agenzie allo sviluppo (IDA e Porin rispettivamente), ha consentito una buona rispondenza al progetto e una capitalizzazione del *know how* trasferito (europrogettazione e certificazione della qualità vinicola in Istria e potenziamento dell'Agenzia regionale di sviluppo a Fiume). Nella Contea di Dubrovnik, dove l'*expertise* in termini di PMI e di cooperazione in generale era più scarso, il progetto è comunque riuscito a dar vita ad un importante *follow up*, la creazione dell'Agenzia di sviluppo regionale 'Dunea' di cui la Contea era sprovvista al momento dell'inizio del progetto.
- Governance dello sviluppo rurale in Istria della Regione Toscana. La lunga storia di rapporti e partenariato tra la Toscana e l'Istria ha fatto da sfondo a questo progetto, incentrato sul trasferimento di *know how* nel campo della gestione del territorio rurale, implementato dall'ARSIA e avente come referente croato l'Agenzia per lo sviluppo rurale dell'Istria. L'intervento, fondamentale per l'elaborazione del primo piano di sviluppo rurale in Croazia, ha avuto come obiettivi principali la diffusione di buone pratiche nel campo della lettura del territorio rurale e della sua valorizzazione, anche attraverso la promozione e la certificazione di produzioni locali. La formazione tecnica ha avuto un ruolo predominante nel progetto, coinvolgendo i vari attori del mondo rurale istriano. L'intervento nel suo insieme ha avuto luogo in un contesto già di per sé all'avanguardia in Croazia, con una forte caratterizzazione in termini di produzioni tipiche e con una lunga storia di cooperazione.

- RET.IS.ME. – Rete di cooperazione tra le isole del Mediterraneo della Regione Sicilia, avente come territorio beneficiario l'isola di Hvar (Splitsko-Dalmatinska Županija). L'intervento siciliano, implementato in collaborazione con il Comune di Lipari e l'Associazione nazionale comuni isole minori (ANCIM), ha inteso trasferire un preciso *know how* in tema di programmazione territoriale diretta alla gestione delle isole minori. Concentrandosi sui comuni dell'isola di Hvar, facente parte insieme a Brač e Korčula di uno degli arcipelaghi della Dalmazia meridionale a maggiore vocazione turistica, l'intervento ha avuto tra i suoi obiettivi la mappatura dell'isola e delle sue risorse naturali, umane e socioeconomiche, la fornitura di un sistema informativo geografico (GIS nell'acronimo inglese) e la predisposizione di studi di prefattibilità per i settori del riutilizzo dell'acqua reflua, della gestione dei rifiuti e delle energie rinnovabili.

- Poli locali di sviluppo e gestione integrata delle coste della Regione Marche, avente come territori beneficiari le *županije* di Zara e di Dubrovnik-Neretva²⁵. L'intervento marchigiano, implementato dalla SVIM Sviluppo Marche in collaborazione con la Camera di commercio di Ancona e il Forum delle camere di commercio dell'Adriatico e dello Ionio, ha interessato due contee dalmate che hanno conosciuto le tragedie della guerra dei primi anni '90 ma che allo stesso tempo vivono da protagoniste il boom turistico croato. Il progetto, che si è focalizzato in particolare sugli arcipelaghi insulari della Contea di Zara e sulla municipalità di Slano nella Contea di Dubrovnik, ha infatti preso in considerazione ambedue gli aspetti, predisponendo attività di *capacity building* sul turismo sostenibile e di sviluppo locale. Le azioni hanno incluso corsi di formazione sugli strumenti di sviluppo locale, *stages* nella Regione Marche incentrati sulle *best practices* di promozione turistica ecosostenibile e concertazione territoriale per i rappresentanti dei partner locali, campagne di sensibilizzazione nelle scuole sui temi della salvaguardia dell'ambiente e della biodiversità, visite di studio nelle Marche, analisi SWOT dei territori beneficiari e seminari sulla certificazione.

- Think Yellow del Comune di Biella (Regione Piemonte), avente come territorio beneficiario la municipalità di Spalato. Nato sulla scia del consolidato partenariato tra il capoluogo piemontese e la città dalmata, il progetto, focalizzato sul *capacity building* e il trasferimento di conoscenza nel campo della lotta alla tossicodipendenza e il reinserimento sociale di ex tossicodipendenti, ha visto l'attiva partecipazione di strutture pubbliche e private: sul versante italiano, oltre al Comune di Biella hanno partecipato l'Associazione 'Il Punto', l'Istituto Textilia e il Ser.T. ASL 12 di Biella, il Centro studi CESRE di Reggio Emilia e la Provincia di Catanzaro, mentre i partner croati sono stati l'Ufficio per la lotta alle dipendenze della municipalità di Spalato e l'Associazione HELP - Split. Le finalità principali del progetto sono state la formazione di funzionari pubblici e di addetti sociali (questi ultimi a loro volta diverrebbero *trainers*) su buone pratiche nel campo della prevenzione, cura e riabilitazione degli stati di dipendenza. L'intervento si è anche posto tra gli obiettivi più generali quello di iniziare un dibattito sulle possibilità di aggregare strutture pubbliche e private per la creazione di cooperative sociali e centri di recupero che aiutino il reinserimento sociale e professionale di ex tossicodipendenti ed altre categorie svantaggiate.

²⁵ Il progetto ha avuto come beneficiario anche il cantone dell'Erzegovina-Neretva in Bosnia Erzegovina.



5. RISULTATI DELLO STUDIO DI CASO SULLA CROAZIA

Qui di seguito vengono presentati i principali risultati emersi nel corso delle interviste condotte con i referenti croati durante la missione nei territori beneficiari croati. Tali risultati sono riassunti dalla tabella SWOT qui a fianco.

5.1 Sviluppo socio-economico nei territori partner balcanici

Il contributo dei progetti ex art. 7 legge 84/01 allo sviluppo socio-economico dei territori croati partner è stato generalmente apprezzato, anche se sono emerse alcune criticità, in particolar per quanto riguarda il tema dell'incontro tra proposte progettuali e reali necessità del territorio in cui si è operato. La questione della pertinenza è infatti emersa nella quasi totalità delle interviste, con sfumature positive e negative.

È stato infatti da più parti fatto notare come i progetti presentati dalle regioni italiane (o dagli enti partner), non tenessero conto delle reali necessità del territorio, e risultassero spesso come una 'imposizione' di modelli regionali italiani in contesti che in alcuni casi non avevano né le capacità né le risorse per adattarvi. Passata l'iniziale incongruenza tra progetto e beneficiari, si è il più delle volte passati ad una fase rimodulatoria, nella quale gli enti partner croati hanno contribuito ed aiutato i proponenti ad adattare l'intervento alle loro reali necessità. Questa rimodulazione è apparsa quasi come una costante durante le interviste; se in alcuni casi, essa veniva riferita come un motivo di malcontento nei confronti degli enti italiani che si cimentavano nell'elaborazione di progetti avendo una scarsa conoscenza delle dinamiche del territorio, in altri questa 'flessibilità' è stata apprezzata, venendo comparata con la rigidità di altri esempi di cooperazione, quella europea in primis. Un altro aspetto positivo 'involontario' della rimodulazione consiste nell'*ownership*: i referenti croati tendono infatti a sentirsi più padroni del progetto, una volta che hanno contribuito in modo sostanziale alla sua ridefinizione. Questo adattamento 'ex post', seppure apprezzato in una certa misura, costituisce comunque un segnale della mancanza di conoscenza del contesto in cui si va a operare. In alcuni casi, come lo spostamento del focus dell'intervento dall'intera županija di Dubrovnik alla sola municipalità di Slano nel corso del progetto della Regione Marche²⁶, la rimodulazione è stata dovuta al gap tra 'ambizioni' dell'intervento e la sua esiguità finanziaria. La flessibilità generalmente riscontrata assume quindi una valenza ambigua: essa deriva da una deficienza da parte italiana, ma riceve riscontri positivi da parte delle controparti locali in termini di apprendimento e *ownership*.

Tale mancanza si è manifestata anche a riguardo di altre circostanze, in particolare per ciò che attiene la scarsa conoscenza del quadro istituzionale locale. Alcuni progetti infatti non hanno tenuto conto delle differenze tra il regionalismo italiano e il timido processo di decentramento in atto in Croazia, che resta uno stato fortemente centralizzato. Il continuo riferimento a Zagabria che le autonomie locali devono mantenere, soprattutto per questioni legate a finanziamenti, è spesso stato trascurato dalle regioni italiane nella progettazione dei propri interventi, con conseguenze negative sia sull'implementazione che sulla sostenibilità.

Spesso i progetti, a detta dei partner balcanici, sono stati più importanti per le conseguenze non pienamente previste che per quelle esplicitate nei contenuti del progetto. In molti casi infatti, anche grazie alla presunta flessibilità, i partner croati hanno dato vita ad iniziative

<p><u>Punti di forza</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Contributo allo sviluppo locale in termini qualitativi di capacity building e trasferimento di know-how, in particolare nei campi della pianificazione territoriale (Istria, Contea di Dubrovnik), europrogettazione (Istria e Fiume) e inclusione sociale (Spalato, Dubrovnik) • Avvicinamento a standard europei e acquis comunitario in vista del prossimo ingresso della Croazia nell'Unione europea • Controparti croate sempre più 'soggetti' di cooperazione (soprattutto l'agenzia regionale per lo sviluppo dell'Istria) • Introduzione di metodi di concertazione progettuale che favoriscono il coinvolgimento di attori solitamente esclusi (attori del mondo rurale in Istria, comunità locali, scuole e cooperative nell'area di Dubrovnik) • Rafforzamento vicendevole tra progetto e partenariato (Istria e Spalato) • Contributo della flessibilità dei progetti alle capacità programmatiche delle controparti e al loro senso di ownership nei confronti degli interventi (Istria, Dubrovnik) • Effetto 'didattico' diretto e indiretto dei progetti (Istria, Dubrovnik) • Creazione di nuovi partenariati (Marche – Contea di Dubrovnik) e rafforzamento di quelli già esistenti (Toscana e FVG – Istria; Biella – Spalato) • Immagine positiva della cooperazione decentrata italiana nel suo insieme, inclusa quella finanziata da altri strumenti nazionali (nel corso delle interviste sono stati più volte menzionati come esempi positivi, tra gli altri, il progetto Seenet, il progetto Fish.Log e Adriatico Sociale) • Offerta alle controparti croate di importanti possibilità di networking, anche all'interno del loro stesso paese 	<p><u>Punti di debolezza</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Scarsa conoscenza del contesto sociale ed istituzionale del territorio in cui si va ad operare • Necessità di rimodulazione del progetto (Dubrovnik, Hvar, Istria), che a volte porta a ritardi nell'implementazione e a incomprensioni con le controparti croate (Fiume) • Opacità del contesto e instabilità politica a livello locale (Dubrovnik) • Vincoli istituzionali e problemi di sostenibilità per debolezza del processo di decentramento (Istria) e della società civile locale (Dubrovnik) • Scarso impatto dei progetti sui processi di decentramento • Scarse capacità assorbimento per ridotte risorse umane e finanziarie (Hvar) • Scarsa concretezza e istituzionalizzazione: difficoltà nel trasferire capacità in miglioramento servizi (capitalizzazione del capacity building) • Ambizioni dei progetti eccessive rispetto alle reali capacità dei territori (progetto Regione Marche nella Contea di Dubrovnik e progetto Regione Siciliana a Hvar) • Scarsa considerazione del contesto locale nell'elaborazione del progetto e nella sua implementazione • Inadeguata consapevolezza delle differenze in termini sociali e di sviluppo tra territori croati • Eccessiva concentrazione sui modelli regionali da 'esportare': autoreferenzialità regionale (Marche, Sicilia) • Scarsa visibilità del Sistema Italia: mancanza di coordinamento tra attori della decentrata e con il livello centrale (assenza di una UTL presso l'ambasciata di Zagabria) • Inadeguato interesse strategico e politico come base della cooperazione decentrata
<p><u>Opportunità</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Avanzamento del processo di europeizzazione delle amministrazioni locali • Consapevolezza delle possibilità offerte dalla CBC e altri programmi in IPA • Future collaborazioni con Agenzie di sviluppo regionali e ONG croate su base paritaria 	<p><u>Minacce</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Sostenibilità dei progetti a rischio per stallo dei processi di decentramento • Incertezza rifinanziamento legge 84/01 e del quadro di riferimento nazionale

autonome partendo dalle basi offerte dai progetti: basti pensare al caso di Fiume, dove alcune attività collaterali del progetto del Friuli sulla Carta europea per le PMI sono ancora in vita (nonostante un iniziale incomprensione tra la locale Agenzia per lo sviluppo ed Informest, attuatore del progetto), o il caso dell'IDA a Pola (sempre al riguardo dell'intervento friulano). Un caso principe di questa tendenza è stato il progetto marchigiano a Dubrovnik, che ha consentito la nascita di una cooperativa scolastica e di una per la produzione dell'olio (cosa non prevista dal progetto) presso la municipalità di Slano.

Anche l'instaurazione di partnership informali e il miglioramento delle proprie capacità di redazione di un progetto sono state tra le conseguenze maggiormente apprezzate dai referenti croati. Qui si è notata inoltre una capacità di assorbimento più avanzata in Istria rispetto che in Dalmazia: l'assenza di un'agenzia regionale al momento dell'avvio dei progetti e le turbolenze politiche in seno all'amministrazione della contea di Dubrovnik hanno danneggiato alcuni dei possibili aspetti positivi dei progetti in quella regione.

Alcune importanti ricadute socio-economiche si sono avute grazie all'adozione di nuove pratiche amministrative, decisionali e di gestione del territorio. A questo proposito, il caso del progetto toscano sulla governance rurale in Istria è stato illuminante, con la volontà di importare il sistema dei Gruppi d'azione locale (GAL) come tecnica innovativa della gestione del territorio rurale. Sempre per quanto riguarda le nuove pratiche, l'esperienza del progetto biellese 'Think Yellow' e il modello delle cooperative sociali quali strumento di reinserimento di ex tossicodipendenti è stato un successo, dovuto inoltre al suo essere parte di un contesto partenariale già solidamente in piedi. Anche l'analisi SWOT di Slano fatta dagli stakeholders locali, condotta come parte del progetto marchigiano nella contea di Dubrovnik, rientra nei casi positivi di trasferimento di nuove pratiche, considerato come essa sia stata accolta con favore e che probabilmente verrà adottata in futuro come prassi per i processi decisionali. Altri interventi in questo senso, come nel caso del progetto siciliano presso l'isola di Hvar, non hanno raccolto i frutti sperati. In quest'ultimo caso, le ambizioni del progetto si sono scontrate con l'esiguità di mezzi e di professionalità del territorio beneficiario, che non ha saputo e potuto 'assorbire' il trasferimento di *know-how* e l'adozione di nuove pratiche di gestione del territorio insulare che il progetto della Regione Siciliana intendeva implementare. Come è ovvio aspettarsi, una buona fetta del successo o del fallimento dei 'trapianti' di pratiche innovative nei territori beneficiari risiede nella preparazione di questi ultimi. D'altro canto, il partner italiano deve essere consapevole delle capacità di assorbimento del territorio in cui va ad operare.

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

Il principio e la pratica del partenariato come parte fondamentale dei rapporti instauratisi o rafforzatisi grazie ai progetti sono quasi sempre presenti, e praticamente solo in uno dei casi analizzati non vi sono state conseguenze su questo fronte.

Nella maggior parte dei casi presi in esame, l'elemento del partenariato, sia nelle sue componenti formali (firma di protocolli, scambio di delegazioni) che informali (estensione e approfondimento della rete di contatti) ha costituito una costante nei vantaggi apportati dagli interventi ex art. 7 legge 84/01. In alcuni casi, gli intervistati hanno sottolineato come più che degli effetti immediati e tangibili del progetto, essi abbiano beneficiato dell'apertura di una nuova serie di relazioni sfruttabili nel futuro, non solo in termini di ricezione di aiuti allo sviluppo, ma anche come possibilità di azioni congiunte per progetti finanziati da strumenti europei (Interreg IIIA Transfrontaliero Adriatico in particolare).

Più che sui partenariati formali e firma di protocolli, molti intervistati hanno sottolineato l'importanza della creazione di partenariati che potremmo definire 'informali', cioè i risultati di un networking che i progetti in esame hanno senza dubbio aiutato a costruire.

Esistono due tipologie di casi in cui progetto e partenariato possono relazionarsi in base ai casi analizzati.

Da un lato vi sono i casi in cui i progetti ex art. 7 legge 84 costituiscono degli apripista per un processo di relazioni che prima non esisteva; è questo ad esempio il caso del progetto 'Poli di sviluppo locale e gestione integrata delle coste' tra Regione Marche e contea di Dubrovnik, che non avevano una pregressa storia di relazioni. Tale progetto, pur se con qualche difficoltà

sul piano dell'implementazione e attraverso alcune rimodulazioni, ha consentito l'apertura di un canale formale e di alto livello politico – culminato con la visita della presidentessa della županija di Dubrovnik presso il suo omologo marchigiano – e la firma di protocolli di cooperazione. C'è da dire comunque che la limitata esperienza della contea nel campo della cooperazione lascia prevedere un avvio lento di tale partnership. In questo tipo di relazioni, importanza fondamentale assumono i contatti informali precedenti all'esperienza, che spesso, in mancanza di canali ufficiali, fungono da collettore di informazioni e di opportunità.

Altra tipologia, senza dubbio più comune, è quella costituita da casi consolidati e funzionanti di partenariati, sia a livello politico che di agenzia di sviluppo e/o organizzazioni non governative. In questi casi, i progetti finanziati dall'art. 7 costituiscono un episodio di questi rapporti, i più antichi dei quali nati negli anni della guerra. In questi casi, la 'specificità' dello strumento legge 84 sta, come previsto tra i suoi fini, nell'appoggio al rafforzamento del partenariato. Nei casi più avanzati, come quello istriano, l'elevata affidabilità dei partner e la consolidata storia di relazioni, fa sì che le agenzie di sviluppo dei due territori si pongano sullo stesso piano, magari in previsione di un tender per un progetto con fondi europei a cui presentarsi insieme.

Anche il partenariato ha un importante effetto didattico e di trasferimento di know-how. Casi tipici, tra quelli analizzati, di questa seconda tipologia, sono i progetti del Comune di Biella, che hanno messo insieme attori pubblici e privati nel campo del reinserimento di ex tossicodipendenti in Piemonte, Emilia Romagna e Spalato, già partner nel consorzio ITER²⁷, o il caso della radicata collaborazione tra Informest e l'Istrian Development Agency – di gran lunga tra le migliori agenzie di sviluppo regionale croate – o tra la Regione Toscana e l'Arsia e l'Agenzia per lo sviluppo rurale dell'Istria (AZRRI). In quest'ultimo caso addirittura, l'intervistato ha evidenziato la necessità di un salto di qualità nella collaborazione, che da bilaterale dovrebbe assumere la forma di rete, in modo tale da consentire uno scambio di know-how tra realtà aventi livelli di sviluppo più prossimi.

Un elemento che ha contraddistinto l'azione svolta dai progetti presi in esame in relazione a rapporti partenariali già esistenti è stato l'inclusione di nuovi attori, soprattutto non istituzionali, nelle attività svolte, come università, centri studio, ONG, camere di commercio e banche. Questo ha ovviamente contribuito a quell'allargamento di conoscenze e di contatti che ha costituito, a detta della quasi totalità degli intervistati, una delle ricadute più positive dei progetti.

La capacità di stringere e/o rafforzare un partenariato dipende molto dalle capacità in termini di expertise e preparazione amministrativa e tecnica possedute dalle controparti croate, anche e seconda degli ambiti in cui si va a operare; non deve quindi stupire come l'Istria sia all'avanguardia in termini partenariali con alcune regioni italiane (FVG e Toscana, ma anche Veneto), mentre la Dalmazia abbia una storia più recente di collaborazione e partenariati, affacciandosi alla realtà della cooperazione decentrata da poco tempo, sia come oggetto che come soggetto.

All'interno della dimensione del partenariato, sia esso già presente o nato grazie agli interventi presi in esame, si possono scorgere altre caratteristiche, come la presenza di ritorni e reciprocità per i soggetti attuatori italiani, il coinvolgimento di diverse istituzioni locali ed enti partenariati, la creazione di strutture permanenti o ulteriori tipologie di *follow up*. Per quanto riguarda i ritorni sul versante regionale italiano, nei casi più riusciti essi si sono

²⁷ ITER (Innovation, Territory, Energy & Resources for a New Welfare) è una rete che comprende Comuni ed Organizzazioni Non Governative nata a Roma nel 1999. Secondo la sua Mission, essa è 'un servizio operativo che collega sistemi locali di collaborazione tra amministrazioni municipali e ONG che hanno come obiettivo la difesa e l'incremento quantitativo e qualitativo del welfare attraverso una riqualificazione della spesa pubblica e un allargamento della partecipazione dei cittadini. Il campo di azione comune sono gli interventi in campo sociale, culturale, sanitario, educativo, ambientale in generale, con particolare attenzione alle politiche a favore dei cittadini giovani'. (www.iterwelfare.org)

esplicitati nella volontà per mettere in piedi ulteriori collaborazioni in futuro, così come nella messa in contatto di associazioni (non direttamente coinvolte nell'implementazione del progetto) regionali che, grazie al progetto, hanno aperto una finestra di possibilità sul versante opposto dell'Adriatico. La maggior parte dei benefici per gli enti attuatori italiani e per i loro 'indotti' è di natura potenziale, costituita cioè da accresciute possibilità di *networking*, e non di natura materiale. Allo stato delle cose, la quasi totalità dei partner croati si è detta pronta a continuare e affinare le collaborazioni sorte grazie agli interventi ex art. 7 legge 84/01, coinvolgendo per l'appunto attori terzi italiani.

L'inclusione di altri attori rimanda ad un altro degli aspetti positivi del partenariato, ovverosia la loro dimensione 'orizzontale': i progetti esaminati, nella quasi totalità dei casi, hanno fornito ai coattuatori croati la possibilità di coinvolgere altre istituzioni locali o enti privati, anche se non inizialmente previsti dall'intervento. Questo ha migliorato la capacità degli enti locali e delle agenzie di sviluppo regionali croate di fare rete non solo con partners italiani. Più in generale si può affermare come le ricadute positive dei partenariati abbiano assunto nella totalità dei casi analizzati tipologie informali, senza la creazione di strutture operative permanenti. L'unico caso in cui un tale tipo di struttura compare, la rete ITER che coinvolge alcuni dei partner del progetto biellese 'Think Yellow', essa era preesistente all'intervento finanziato dalla legge 84/01.

5.3 Rapporto dei progetti con la realtà del decentramento in Croazia

Uno degli aspetti tipici della cooperazione decentrata è quello legato alla realtà di collaborazione tra autonomie locali, che dovrebbe portare ad un rafforzamento delle capacità autonome dei territori beneficiari. Solitamente, anche in quei casi in cui tra gli obiettivi dell'intervento non rientra un rafforzamento istituzionale locale *tout court*, il solo agire in una dimensione sub-nazionale dovrebbe avere come ricaduta positiva il rafforzamento delle autonomie locali nei confronti del proprio governo centrale.

Si è cercato quindi di capire attraverso le interviste, sia con gli enti coattuatori che con le autorità politiche, se e quanto i progetti presi in esame abbiano dato il loro contributo, anche indiretto, al processo di decentramento. Il bilancio offerto dagli intervistati è però abbastanza deludente: la Croazia possiede un apparato istituzionale altamente centralizzato, nulla di comparabile con il regionalismo italiano. Le *županije*, pur non essendo mere divisioni amministrative, non possiedono quell'autonomia politica e finanziaria tale da permettere loro di assorbire completamente il know how spesso offerto, anche come conseguenza non prevista, dalle azioni dei referenti regionali italiani. Tale rigidità istituzionale rappresenta un problema non solo per quanto riguarda il recepimento di nuove pratiche amministrative in ambito locale, ma costituisce un problema serio, e più immediato, **per la sostenibilità** dei progetti stessi. Non potendo contare su fondi regionali, i progetti spesso rischiano di terminare una volta cessato l'intervento italiano. Da parte di molti intervistati è stata messa in luce il rammarico per le mancate occasioni di approfondimento e allargamento dei risultati positivi degli interventi: la mancanza di sostegno da parte delle istituzioni centrali rende difficile esportare buone pratiche e/o modelli di successo, recepiti grazie ai progetti ex art. 7, in altre zone del paese.

Il bilancio, in termini di rafforzata capacità degli enti locali nei rapporti con i propri referenti centrali, non è comunque totalmente negativo; se, come è stato fatto notare in molte interviste, i progetti italiani erano troppo esigui dal punto di vista finanziario o poco ambiziosi per sostenere un vero e proprio sforzo di decentramento, è comunque innegabile che in taluni casi sia i coattuatori che i beneficiari hanno guadagnato una certa visibilità nei confronti degli organismi dell'amministrazione centrale anche grazie agli interventi della legge 84/01. In taluni casi, come nel progetto della Regione Toscana sulla governance rurale in Istria, centrato

sull'esportabilità dell'esperienza dei GAL, il trasferimento di know how ha fatto sì che la Contea Istriana si trovi oggi all'avanguardia in quanto a sviluppo e pianificazione del territorio rurale rispetto al Ministero dell'agricoltura croato; tale superiorità non può essere però condivisa dal resto delle zupanije proprio per la rigida architettura istituzionale e la mancanza di fondi a livello centrale.

Il fatto che i referenti italiani vengano ad interfacciarsi con realtà istituzionali locali dai poteri differenti e con scarse risorse inficia la buona riuscita dei progetti, per come erano stati concepiti inizialmente. La mancata conoscenza istituzionale dei partner croati da parte italiana porta spesso quest'ultima a pensare di avere a che fare con autonomie locali con poteri e capacità simili, aspettativa che poi viene puntualmente delusa dal riscontro diretto a progetto iniziato. Questo gap tra aspettative e realtà del territorio si riflette sulla 'rimodulazione' progettuale a cui molti intervistati hanno fatto riferimento. Una certa flessibilità, seppur apprezzabile, non deve essere però considerata una virtù quando è frutto di una sostanziale ignoranza del partner e del territorio in cui si va ad operare.

5.4 Coerenza, complementarità e coordinamento rispetto le politiche europee

Nei casi di territori con una maggiore esperienza da beneficiario è stato riscontrato un buon grado di coerenza e complementarità tra gli interventi finanziati dall'art. 7 della legge 84/01 e quelli della cooperazione europea. Ciò è avvenuto in particolare nei casi in cui le stesse regioni italiane sono state protagoniste di progetti nelle medesime aree attraverso, in particolare, progetti riconducibili ad Interreg Transfrontaliero Adriatico e CADSES. Nel contesto preso in esame appare comunque eccessivo poter parlare di un vero e proprio coordinamento tra gli interventi in ambito Interreg e quelli della cooperazione decentrata ex lege 84/01.

Il maggiore grado di coerenza con altre iniziative comunitarie è stato percepito nell'ambito della creazione e certificazione di marchi di qualità per prodotti tipici regionali compatibili con le normative comunitarie, in vista del prossimo ingresso della Croazia nell'Unione europea. Tale ambito è rientrato in più casi, e trasversalmente nei territori analizzati, tra le conseguenze non previste di alcuni progetti: in Istria, il progetto di governance rurale promosso dalla Toscana e quello sulla carta delle PMI del Friuli hanno sollevato presso i partner croati la necessità di istituire marchi di qualità per alcune razze bovine tipiche istriane e per i vini, che facilitassero l'ingresso di questi prodotti nei mercati comunitari. Queste iniziative trovavano sponda in progetti analoghi già realizzati: sempre al riguardo dell'Istria, il progetto Adri.Fish finanziato dall'Interreg IIIB CADSES aveva avuto tra gli outcomes la creazione del marchio di qualità del pesce dell'Alto Adriatico.

Altro caso di complementarità e coerenza con iniziative Interreg è stato, a Spalato, il progetto Think Yellow del Comune di Biella, che ha trovato nel programma Adriatico Sociale, rientrante nel Transfrontaliero Adriatico, una base comune di contenuti.

Al di là delle eventuali complementarità tra gli interventi ex art. 7 legge 84/2001 e quelli della cooperazione europea, dalle interviste sono fuoriuscite altre dinamiche che legano questi due aspetti, e che spostano il focus dei territori croati da oggetto a soggetto di cooperazione. Da molti è stato infatti notato e particolarmente apprezzato il valore 'didattico' che gli interventi regionali italiani hanno avuto nei confronti della progettazione europea. Sia che essa avvenisse in maniera diretta, cioè quando tra le attività dei progetti figuravano corsi di formazione in europrogettazione, sia che essa avesse luogo in modo indiretto, ovvero con un trasferimento di know-how scaturito dalla scrittura o (come è avvenuto nella maggior parte dei casi) rimodulazione del progetto fatta insieme, i coattuatori croati hanno ampiamente beneficiato di tale pratica, considerandola uno degli aspetti più positivi della collaborazione. Questo aspetto è stato particolarmente messo in luce dalle agenzie di sviluppo dell'Istria e

della Primorje-Gorski Kotar Županija (la contea di Rijeka/Fiume), soprattutto nei termini in cui tale trasferimento di know how in europogettazione potesse aiutarli a stabilire partecipazioni comuni con regioni italiane in progetti europei. Tale ‘entusiasmo’ non si è registrato nella Zupanija di Dubrovnik, dove la locale agenzia di sviluppo sta ancora muovendo i primi passi: questo come ulteriore prova delle differenze tra regione e regione che è emersa come una costante dai vari temi su cui si sono basate le interviste.

Sempre da un confronto con la cooperazione europea è emerso, presso alcuni intervistati, l’apprezzamento della flessibilità e della concretezza dei progetti di cooperazione decentrata italiani, se confrontati con la rigidità e l’astrattezza di alcuni interventi di cooperazione comunitaria. Sempre a dimostrare la soddisfazione per il valore ‘didattico’ dei progetti italiani, alcuni intervistati hanno lodato la capacità di adattamento e la maggiore vicinanza dei progetti alle necessità del territorio beneficiario, così come la tangibilità di alcuni risultati; a questo proposito è spesso stato citato il progetto Fish.Log – finanziato dalla quota MAP della legge 84/01 – che sta dotando le città di Parenzo (Istria) e Rijeka dei primi mercati ittici della Croazia. Per gli intervistati, in particolare i rappresentanti delle agenzie di sviluppo regionali, tali caratteristiche dei progetti italiani hanno valore ‘propedeutico’ e preparatorio per progetti di cooperazione europea, dalla struttura più ingessata.

5.5 Rafforzamento del Sistema Italia

Pur essendo la Croazia un territorio privilegiato della cooperazione decentrata, soprattutto per la vicinanza territoriale e le radici storiche, i territori presi in esame non hanno manifestato una chiara visibilità del Sistema Italia ivi presente.

Le iniziative italiane, anche quelle appartenenti ad altri strumenti nazionali di cooperazione – in particolare le leggi 49/87 e 212/92 – sono in effetti conosciute dai partner croati, avendo alcuni di loro avuto a che fare con progetti che attingevano da quei finanziamenti (maggiori testimonianze in questi casi sono state fornite dall’IDA e dall’AZRRI, contribuendo ancora di più all’idea dell’Istria come territorio privilegiato dalla nostra cooperazione decentrata).

Ciò di cui però si avverte pesantemente **la mancanza**, nel raffronto sia con i partner croati che italiani, è un **coordinamento** di queste azioni e una maggiore visibilità d’insieme, che facciano avvertire ai referenti dei territori beneficiari l’esistenza di un vero e proprio Sistema Italia. L’assenza di coordinamento tra azioni portate avanti da differenti attori locali italiani nei medesimi territori croati fa sì che nella maggior parte dei casi vi sia una scarsa conoscenza delle attività portate avanti da altre regioni, penalizzando così le possibilità di un approccio integrato e le chances di far apparire in modo unitario la cooperazione italiana ai beneficiari.

Oltre ad una scarsa interazione **tra attori regionali**, è il livello centrale a far mancare un minimo di direzione agli interventi, cosa denotata dall’insufficiente interesse dell’Ambasciata a Zagabria e dall’assenza di una Unità Tecnico Locale.

5.6 Tematiche peculiari della cooperazione decentrata: rafforzamento delle capacità, partecipazione e dialogo interetnico

Il rafforzamento delle capacità, l’aiuto alla partecipazione – inteso come coinvolgimento di diversi gruppi sociali ai processi decisionali locali – e il miglioramento del dialogo interetnico costituiscono alcuni punti su cui la cooperazione decentrata ex lege 84/01, stando al testo della norma e dei suoi documenti attuativi, dovrebbe concentrarsi.

Dalle interviste è emerso come in effetti il rafforzamento delle capacità abbia svolto un ruolo centrale nella quasi totalità degli interventi, sia in modo diretto – ovvero quando i progetti

prevedevano attività di capacity-building in varie tematiche – che indiretto – cioè tramite la già citata azione didattica esercitata nei confronti delle organizzazioni coattuatrici, soprattutto in termini di trasferimento di know-how in ambito di progettazione. Il rafforzamento delle capacità appare come uno dei risultati maggiormente condivisi, e sicuramente tra i più apprezzati, dalle controparti croate intervistate; viene spesso sottolineato come il trasferimento di buone pratiche e di expertise in un dato settore – dallo sviluppo rurale all’inclusione sociale per ex tossicodipendenti – sia uno degli aspetti fondamentali di questo tipo di progetti, unito alla possibilità di ampliare e approfondire la propria rete di conoscenze, soprattutto personali, con attori italiani. È stato spesso ribadito infatti come, con la prospettiva dell’integrazione europea a portata di mano, le autorità locali croate abbiano un urgente bisogno di imparare a ‘come comportarsi’ con i vari aspetti dell’*acquis* comunitario legati allo sviluppo regionale.

Vi sono comunque state delle zone d’ombra in questo processo di rafforzamento delle competenze, ma in gran parte dovute a deficienze da parte croata; si sono in particolare manifestate due tipologie di problemi al riguardo. Da un lato, alcuni intervistati sono consapevoli di come l’eccessiva centralizzazione dell’apparato statale non consenta un pieno utilizzo delle capacità acquisite grazie ai progetti. La legislazione nazionale non tiene in forte considerazione le specificità regionali, penalizzando così nel lungo termine molti dei risultati ottenuti grazie agli interventi ex art. 7. Questo problema, che si ricollega alla questione dello scarso decentramento croato e delle sue conseguenze negative per la sostenibilità dei progetti, è particolarmente sentito in Istria, che possiede sia la più forte (se non l’unica) identità regionale in Croazia che le migliori *skills* in termini di sviluppo locale e progettazione.

L’altra tipologia di problemi legata al rafforzamento delle capacità risiede nei casi di impreparazione da parte croata ad ‘assorbire’ il trasferimento di know-how, legata alla mancanza di strutture preposte o per l’esiguità (in termini di popolazione e risorse) del territorio in cui si va ad operare. Il progetto friulano sulla Carta per le PMI rappresenta un esempio del primo caso: mentre in Istria e a Fiume il progetto si è rivelato un successo, grazie soprattutto alla presenza di competenti e preparate Agenzie di sviluppo regionali (rispettivamente IDA e Porin), nella županija di Dubrovnik tale successo non si è replicato, soprattutto per l’assenza di un’Agenzia di sviluppo e per una mancanza di esperienza pregressa in termini di cooperazione (è da sottolineare comunque come uno degli outcome non previsti del progetto sia stato proprio la creazione di un’Agenzia di sviluppo regionale per la contea, la già citata Dunea). Il progetto della Regione Sicilia rappresenta invece un esempio lampante della seconda tipologia di ostacoli nel trasferimento di know-how, questa volta rappresentato da un contesto, come quello dell’isola di Hvar, troppo piccolo sia in termini di risorse amministrative che economiche per sostenere un progetto di ampio respiro come quello siciliano. I limiti imposti dalle esigue capacità di assorbimento di alcuni dei territori presi in esame, tra l’altro pienamente riconosciuta, si è spesso scontrata con aspettative a volte troppo ambiziose dei partner italiani; questo riporta all’importanza, già più volte sottolineata, della conoscenza approfondita del territorio in cui si va ad operare e delle sue risorse e di come essa sia stata trascurata in sede di elaborazione dei progetti.

Il contributo che i progetti hanno dato al tema della partecipazione è stato meno lampante, considerata anche la natura degli interventi che si sono andati ad analizzare. Solo uno sui cinque progetti presi in considerazione (quello delle Marche) ha puntato, tra l’altro, su un approccio partecipativo e sull’*empowerment* di categorie sociali precedentemente escluse dai processi decisionali. Il progetto della Regione Marche, per quel che riguarda la parte svolta nella contea di Dubrovnik, ha sottolineato nell’ambito della sua rimodulazione²⁸ l’importanza di un vero e proprio approccio bottom up, implementando ad esempio una analisi SWOT del

²⁸ Inizialmente pensato per includere l’intera zupanija, il progetto è stato poi concentrato solo sulla municipalità di Dubrovacko Promorje (comune di Slano), alle porte di Dubrovnik.

piccolo centro di Slano che ha coinvolto tutti gli stakeholders locali, costituendo un metodo di gestione del territorio che ha riscontrato un grande successo. Quello proposto dalla Regione Marche è stato forse l'esempio più riuscito, tra quelli considerati, di *empowerment* di una intera comunità locale, cosa che è stata anche possibile grazie all'energica azione della ONG di Dubrovnik scelta come partner, l'associazione Desa. È prevedibile che tale esperienza venga ripetuta nell'ambito della municipalità di Slano, venendo a costituire un lascito prezioso per lo sviluppo locale della zona.

Anche se in altri progetti erano previste forme di coinvolgimento di gruppi sociali del territorio nei processi decisionali (a questo riguardo, ricordiamo gli attori del contesto rurale istriano nel progetto della Toscana), nessun caso oltre a quello marchigiano ne ha dimostrato la centralità nella logica dell'intervento. Nel contesto del progetto friulano sull'implementazione della Carta europea delle PMI, si è senza dubbio avuto un coinvolgimento dei piccoli imprenditori locali delle tre contee interessate, ma più in veste di beneficiari diretti che in quella di partecipanti di processi decisionali (realtà, tra l'altro, non prevista dalla natura del progetto). Analogo discorso può essere fatto al riguardo del reinserimento sociale dei tossicodipendenti nell'ambito del progetto biellese a Spalato: esso è avvenuto, ma come conseguenza indiretta, visto che il focus del progetto era il rafforzamento delle capacità dei funzionari municipali dediti alla lotta alle droghe e allo sviluppo del sistema delle cooperative sociali.

Il tema delle relazioni interetniche non è di importanza capitale nei territori croati presi in considerazione, al contrario di altri paesi dell'area in cui esso svolge una funzione centrale (soprattutto in Bosnia-Erzegovina e Serbia). Ma tale tema può essere affrontato sotto un'ottica differente, prendendo in considerazione se e quale ruolo ha avuto la piccola comunità italiana (intorno ai 30.000 componenti) ancora residente nei territori esaminati, che storicamente hanno risentito in modo consistente dell'influenza italiana. Questo tipo di considerazione è supportato dal fatto che la concentrazione di interventi ex art. 7 si è avuta proprio nelle regioni in cui la presenza italiana è stata più forte.

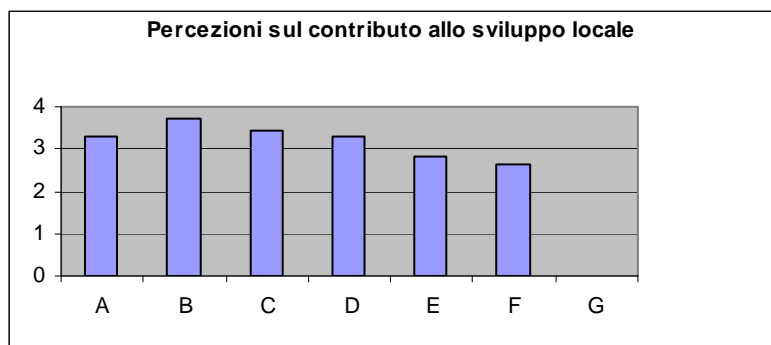
Ebbene, c'è da affermare che la presenza di comunità italiane in Istria, Fiume e Dalmazia non ha giocato un ruolo di primo piano per lo svolgimento dei progetti, e soltanto uno di loro (quello della Calabria sulle cinematografie, tra l'altro non incluso negli studi di caso) ha coinvolto loro rappresentanti. La presenza degli italiani è abbastanza marginale, e lo stesso sentimento regionale istriano, il più forte in Croazia, ha oramai poco a che vedere con l'antica appartenenza all'Italia, essendo piuttosto legato al suo essere una terra a cavallo di due realtà differenti. Molti intervistati istriani pongono la vicinanza e lo stretto rapporto con l'Italia come uno dei motori dello sviluppo della regione rispetto al resto del paese. In effetti, nonostante la comunità italiana sia ridotta, l'italiano continua ad essere una lingua conosciuta anche da una buona fetta di chi non vanta discendenze italiane²⁹.

Si può quindi affermare come benchè la comunità italiana in Istria, Fiume e Dalmazia non giochi un ruolo di primo piano nelle vicende legate alla cooperazione, la vicinanza con l'Italia e i rapporti secolari esistenti hanno costituito senza dubbio un ottimo canale per il consolidarsi dei rapporti di partenariato e cooperazione, in particolare con le Regioni più vicine (il caso del Friuli e del Veneto sono emblematici in tal senso). Le Regioni italiane sono prese a modello, in particolare dalla Contea Istriana, e tale rapporto si riflette con il sostanziale vantaggio di quest'ultima rispetto alle altre županije; l'Istria, se non fosse per le limitazioni al decentramento croato, per quanto a strutture amministrative e grado di preparazione potrebbe essere facilmente accostata ad una Regione italiana.

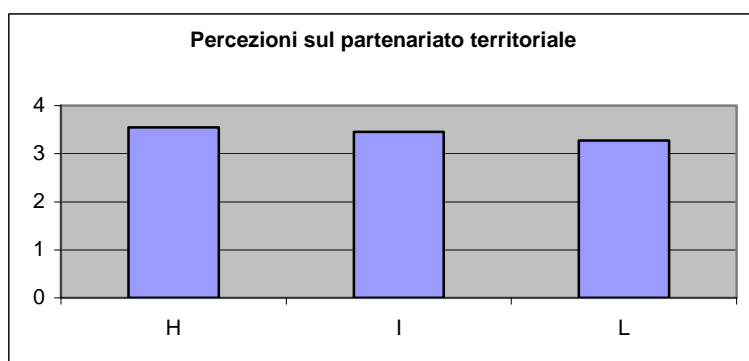
²⁹ Dopo l'esodo degli italiani, Tito favorì una politica di immigrazione in Istria e Fiume da parte di bosniaci, albanesi kosovari ed altre popolazioni dell'entroterra jugoslavo

GRAFICI SULLE PERCEZIONI DEI PARTNER CROATI

Giudizio di 11 partner locali su una scala da 1 (poco) a 4 (molto) rispetto a 12 domande chiuse

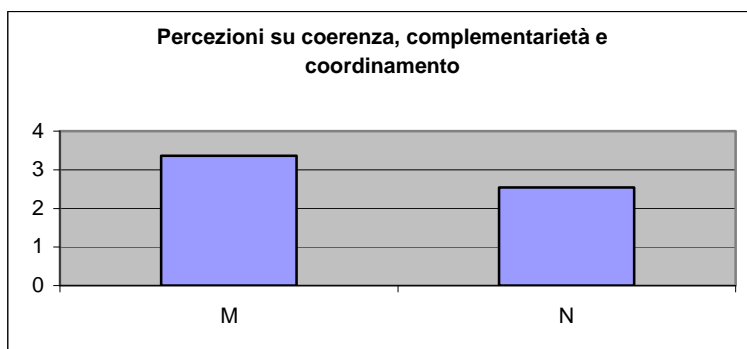


- A. Rispondenza degli obiettivi progettuali ai reali problemi e alle priorità espresse dal territorio
- B. Contributo dei progetti allo sviluppo locale
- C. Rafforzamento delle capacità degli attori nelle diverse tematiche affrontate
- D. Rafforzamento della partecipazione (empowerment) a seguito dei progetti
- E. Grado di soddisfazione sul rafforzamento delle autorità locali nei confronti del governo centrale
- F. Grado di soddisfazione sull'erogazione di nuovi servizi amministrativi
- G. Soddisfazione sul contributo dei progetti al miglioramento delle relazioni inter-etniche³⁰



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

³⁰ Considerata la natura dei progetti visionati, che non includevano tematiche rivolte al dialogo interetnico, tale quesito è stato tralasciato



M. Coerenza, complementarità e coordinamento dei progetti con la cooperazione europea

N. Coerenza, complementarità e coordinamento dei progetti con iniziative di altri soggetti italiani

6. RIFLESSIONI CONCLUSIVE

La missione nei territori croati scelti come studio di caso per valutare gli effetti dell'art. 7 della legge 84/01 ha consentito di evidenziare i punti di forza e di debolezza della cooperazione decentrata, in particolare rispetto al suo impatto sullo sviluppo socio-economico, sui partenariati con i territori italiani e su altre tematiche rilevanti. È emerso un quadro fatto di luci ed ombre, con aspetti di eccellenza (comunque migliorabili) insieme a insuccessi più o meno vistosi. Il quadro d'insieme non si discosta molto dai tradizionali problemi della cooperazione decentrata, e anche se in media i referenti croati si sono dimostrati soddisfatti dall'esperienza di cooperazione effettuata con le regioni italiane nel quadro della legge 84/01, si avverte in maniera forte la mancanza di un minimo livello di coordinamento da parte centrale, cosa che si traduce spesso con una mancanza di visibilità del Sistema Italia. In nessun caso gli intervistati hanno dichiarato di aver potuto cogliere una strategia comune dietro gli interventi di cui essi sono stato beneficiari.

Attraverso le testimonianze raccolte, è emerso il trend di una scarsa conoscenza della situazione istituzionale ed economica del territorio beneficiario e dei suoi attori, politici e sociali. Tale tendenza si è tradotta in una costante rimodulazione iniziale del progetto – con il concorso dei referenti croati – affinché esso fosse più rispondente non solo alle reali necessità del territorio, ma soprattutto alle effettive capacità delle autonomie locali croate. Come è stato in precedenza esposto, le Regioni sono spesso cadute nell'errore di pensare di avere a che fare con contee e agenzie regionali di sviluppo dai poteri analoghi ai loro; la realtà della Croazia e del suo apparato statale è invece ancora intrisa di un forte centralismo. Questo gap ha spesso vanificato l'acquisizione di capacità da parte dei beneficiari, che si ritrovano in 'trappola' una volta che si trovano da soli a dover dare continuità e sostenibilità ai progetti, senza il sostegno di Zagabria.

Un dato interessante emerso dalla missione è la differenza di sviluppo delle contee prese in esame, a prescindere dalla loro (limitata) gamma di competenze autonome. È risaltato infatti come la Contea Istriana possa essere paragonata ad una Regione italiana per livello di strutture amministrative e competenze, oltre a possedere una genuina identità regionale, mentre la Contea di Dubrovnik-Neretva manca degli organismi (l'Agenzia di sviluppo regionale è una creazione abbastanza recente) e del know-how necessari per stabilire effettivi partenariati politici e di cooperazione. Il grado di successo dei progetti presi in esame può in effetti fungere da cartina di tornasole di questo squilibrio tra contee, così come del grado di conoscenza e preparazione dei partner italiani. Si può quindi affermare come la buona riuscita di un progetto, nel breve e nel medio termine, sia dipeso da quanto le pretese dei proponenti

italiani si siano sposate con il grado di specializzazione del territorio beneficiario. I casi analizzati hanno mostrato varie tipologie di come queste due componenti (pretese progettuali e preparazione del territorio) hanno interagito. L'Istria ha avuto progetti in prevalenza di carattere istituzionale/economico (pianificazione e sviluppo del territorio rurale e crescita PMI) e di un certo livello (cioè non propriamente 'grassroots'): essi rientrano tra i progetti di maggior successo, perché è stato colto in modo sostanziale il grado di sviluppo della contea, in termini di preparazione ed expertise – attraverso interventi che hanno effettivamente risposto alle esigenze espresse dal territorio. Nel contesto istriano quindi, necessità del territorio e pretese del progetto sono coincise. Casi opposti sono quello di Dubrovnik, a riguardo dello stesso progetto friulano implementato anche in Istria e a Fiume, e quello siciliano a Hvar; in questi casi, aspettative troppo alte (giustificate, nel caso friulano, nelle altre due contee), si sono scontrate con un grado di preparazione locale scarso o quantomeno non sufficiente per le richieste dei partner italiani. Di conseguenza, i risultati di questi ultimi progetti sono stati al di sotto delle aspettative – anche va notato come nel caso di Dubrovnik il progetto del Friuli sia stato la molla che ha fatto scattare la creazione della locale Agenzia di sviluppo. Le interviste hanno dimostrato come in quei contesti i progetti più impegnativi attecchiscano meno o debbano essere pesantemente rimodulati, come nel caso marchigiano. Un esempio di giusta calibratura tra pretese del progetto e capacità del territorio e dei suoi attori è stato l'intervento del Comune di Biella a Spalato sul training di operatori comunali e sociali nel campo delle tossicodipendenze e il reinserimento di ex tossicodipendenti, anche attraverso il modello delle cooperative sociali. Tra gli elementi vincenti di tale progetto vi sono stati il suo essere inserito in un rapporto partenariale solido e prolungato (esistente non solo tra comuni ma anche tra ONG), il coinvolgimento degli attori più vicini alle tematiche in considerazione (la županija è stata lasciata fuori), e la scelta ponderata di un tema accessibile da ambedue le parti, focalizzato sul training e sul transfer di know-how.

Gli interventi finanziati dall'art. 7 della legge 84/01 in Croazia hanno senza dubbio contribuito a portare avanti strategie regionali di cooperazione decentrata (nella maggior parte dei casi già esistenti), rafforzando i partenariati politici ed economici già instaurati e fornendo l'opportunità di crearne di nuovi. L'art. 7 della legge 84/01 ha quindi fornito una spinta utile al contesto della cooperazione decentrata italiana in Croazia: esso ha posto l'accento sulla funzione fondamentale dei partenariati tra territori croati e italiani, incentivando l'azione didattica dei progetti finanziati e il trasferimento di know-how. Questo è avvenuto attraverso un buon livello di flessibilità e adattabilità procedurale, apprezzato dalle controparti locali. In Croazia non si è però avvertito alcun rafforzamento del Sistema Italia, che anzi, dal contesto analizzato, stenta ad apparire. L'effetto strategico nazionale, cioè il fare avvertire alle controparti balcaniche (in questo caso croate) la presenza di un quadro più largo alle spalle dei singoli interventi regionali, non si è avverato, mancando a volte anche un semplice coordinamento tra Regioni operanti nel medesimo territorio.

L'impatto generale degli interventi può nondimeno considerarsi positivo, con le debite eccezioni da territorio a territorio, per quanto riguarda l'accrescimento delle capacità, il trasferimento di know-how e la valenza didattica dei progetti, che ha consentito alle controparti croate di essere allo stesso tempo coattuatrici e beneficiarie dei progetti. L'allargamento e l'approfondimento della rete di conoscenze, il networking sia dei partner italiani che croati, ha pure costituito una ricaduta positiva. La 'flessibilità' degli interventi presenta un bilancio ambiguo: essa, pur nascendo da una debolezza italiana legata alla scarsa conoscenza dei contesti in cui si va ad operare, ha in parte giovato alle controparti e i beneficiari croati, in termini di apprendimento (soprattutto in vista di un loro maggiore impegno nella progettazione europea), di ownership e di migliore adattamento alle esigenze del territorio, cosa che spesso ha portato ad iniziative progettuali assolutamente non previste. Una migliore conoscenza della realtà del territorio, e soprattutto delle reali competenze delle

autonomie locali croate, può senza dubbio migliorare l'efficacia e soprattutto l'efficienza degli interventi.

7. RACCOMANDAZIONI PER GLI ATTORI DELLA COOPERAZIONE DECENTRATA ITALIANA IN CROAZIA

- 1. Conoscenza del territorio e flessibilità.** Alcune costanti emerse dalla missione sul campo in Croazia sono state la rimodulazione e i cambiamenti in itinere apportati ai progetti una volta che essi venivano ad interfacciarsi con i territori beneficiari. La flessibilità e la capacità di adattamento, seppure apprezzate dalle controparti croate, costituiscono un risvolto della sostanziale (nella maggior parte dei casi) ignoranza o scarsa conoscenza dei territori in cui si è andato ad operare e del loro contesto politico e amministrativo, soprattutto in considerazione della poca autonomia di cui godono gli enti locali croati. La concertazione della struttura del progetto e delle sue modalità procedurali con i partner locali costituisce veramente un valore solo se essa avviene in una fase 'ex ante', e non quando diviene un modo per ovviare agli errori di valutazione fatti in fase di progettazione. Un coinvolgimento degli attori beneficiari nella definizione degli obiettivi del progetto, e una sua calibratura sulle loro effettive capacità (*expertise e know-how* per 'assorbire' l'intervento) e sui loro reali poteri di autogoverno (per evitare che lo scarso decentramento influisca negativamente sulla sostenibilità) non possono che migliorare la qualità del progetto stesso e della collaborazione tra Regioni italiane e territori croati. Si eviterebbe così inoltre la sensazione, avvertita da alcuni intervistati, del 'modello calato dall'alto' che alcune Regioni hanno cercato di imporre con i propri progetti. Un coinvolgimento attivo delle controparti croate anteriore all'avvio del progetto troverebbe un suo luogo naturale all'interno di un partenariato ben consolidato, grazie al quale le parti potrebbero trovarsi in un contatto continuativo che le aiuterebbe a definire insieme logiche e pratiche d'intervento, in un'ottica di vero co-sviluppo.
- 2. Sinergia tra attori della cooperazione decentrata.** In assenza di un coordinamento centrale a livello di Ministero degli Esteri, esplicitato in Croazia dall'assenza di una UTL presso l'ambasciata di Zagabria, le Regioni che operano negli stessi territori potrebbero istituire tavoli di consultazione, magari all'interno di strutture già esistenti, per evitare inutili sovrapposizioni tra i propri interventi o semplicemente per entrare a conoscenza di cosa la cooperazione decentrata italiana stia facendo in quell'area. Tale iniziativa non riuscirebbe però ad ovviare alla generale mancanza di 'Sistema Italia' che danneggia gli sforzi della nostra cooperazione decentrata. Nonostante l'impegno delle Regioni, la visibilità italiana resta limitata e le controparti croate stentano a concepire un quadro unitario che le raccolga. Gli attori della decentrata potrebbero quindi intensificare gli sforzi di coordinamento e cercare di inserire i propri interventi in una logica nazionale più ampia, anche a fronte delle deficienze del nostro apparato centrale in tal senso. Ciò costituirebbe un beneficio alla loro azione in quanto Regioni, e aiuterebbe le controparti croate a considerare gli interventi espressione di un più ampio 'Sistema Italia'.
- 3. Maggiore attenzione alle diversità tra territori.** Il fatto che la Croazia rappresenti una delle realtà più promettenti nei Balcani occidentali non significa che la situazione al suo interno sia omogenea. Al contrario, il paese presenta territori e regioni con diversi livelli di sviluppo economico, diversi gradi di capacità istituzionale e differenti

indicatori sociali. Gli interventi ex art.7 legge 84/01 hanno trovato maggiore concentrazione in due regioni, l'Istria e la Dalmazia, che ad un occhio superficiale potrebbero apparire come le parti più sviluppate del paese. Se tale giudizio risulta appropriato per la Contea Istriana, altrettanto non può essere affermato per le Contee dalmate, in particolare quelle di Spalato e di Dubrovnik. Questo gap si avverte anche in termini di preparazione all'assistenza internazionale e di capacità di assorbimento; se l'Istria può essere a tutti gli effetti equiparata ad un 'soggetto' della cooperazione, le contee dalmate ne restano ancora prevalentemente oggetto. Le Regioni italiane hanno, nella maggior parte dei casi, omesso di considerare tali disparità, dando vita ad interventi che, nei territori meno sviluppati, hanno finito per risultare troppo pretenziosi per le reali capacità lì presenti. Uno stesso progetto può quindi avere risultati molto differenti a seconda di dove venga implementato. Gli attori della decentrata, nel quadro di una migliore conoscenza delle realtà oggetto di cooperazione, non possono non prescindere dalle notevoli differenze tra i territori croati nel definire gli obiettivi e le modalità dei loro interventi; così facendo si eviterebbe l'errore di applicare la stessa 'ricetta' in contesti notevolmente diversi tra loro.

- 4. Comunicazione tra partner italiani e croati più trasparente.** Una buona parte dei progetti analizzati nello studio di caso ha visto la luce grazie ai contatti di natura personale tra rappresentanti degli enti attuatori italiani e i referenti croati, in modo del tutto informale. Se è pur vero che questa è una delle conseguenze del *networking*, che tra l'altro rientra come uno tra i *follow up*/ritorni più importanti dei progetti, alcuni partner croati hanno lamentato una certa mancanza di trasparenza. Essi preferirebbero che gli interessamenti da una e dall'altra parte per collaborazioni in ambito di cooperazione avvengano in un quadro più formale e non esclusivamente facendo leva su amicizie e conoscenze. Potrebbe essere quindi opportuno che i partenariati, creati e rafforzati dai progetti esaminati, facciano da luogo trasparente di incontro tra 'domanda' e 'offerta' di cooperazione, tralasciando un'eccessiva informalità che spesso non premia la professionalità delle parti coinvolte.

ALLEGATO 1 – CALENDARIO DELLA MISSIONE ED ELENCO DEGLI INCONTRI SVOLTI

Giovedì 5 luglio

Pazin/Pisino: intervista a Graciano Prekalj, direttore dell’Agenzia istriana per lo sviluppo rurale (AZRRI) – partner nel progetto ‘Governance dello sviluppo rurale in Istria’ della Regione Toscana

Rijeka/Fiume: intervista a Darko Jardas, membro del *Board* della Agenzia di sviluppo regionale della Primorje-Gorski Kotar Županija ‘PORIN’ – partner nel progetto ‘Messa in opera dei principi della Carta europea per le PMI’ della Regione Autonoma Friuli Venezia Giulia

Venerdì 6 luglio

Pola: Oriano Otocan, assessore alla cooperazione internazionale ed integrazione europea della giunta della Contea Istriana

Pola: Emil Rojnic, collaboratore professionale dell’Istrian Development Agency (IDA) – partner nel progetto ‘Messa in opera dei principi della Carta europea per le PMI’ della Regione Autonoma Friuli Venezia Giulia

Lunedì 9 luglio

Spalato: interviste a Mario Puljiz, presidente della Associazione HELP, Vedran Mardesic, capo del dipartimento per le dipendenze del Comune di Spalato e Ivica Poljak, assistente sociale del Comune di Spalato – partners del progetto ‘Think Yellow’ del Comune di Biella

Martedì 10 luglio

Stari Grad, isola di Hvar : interviste a Aldo Cavic, presidente del Centro culturale di Stari Grad, Mice Gamulin, ex membro dell’Istituto regionale di pianificazione urbana e Visko Halic, sindaco di Stari Grad – partners del progetto RET.IS.ME. – Rete di cooperazione tra le isole del Mediterraneo della Regione Sicilia

Giovedì 12 luglio

Dubrovnik: interviste a Ivo Karamatic e Mise Galjuf, viceprefetti della Contea di Dubrovnik-Neretva e Ane Sindik, direttrice dell’Agenzia di sviluppo regionale ‘DUNEA’

Venerdì 13 luglio

Slano: intervista ai membri della comunità e alle autorità locali di Slano (Dubrovacko-Primorje) – beneficiari del progetto ‘Poli di sviluppo locale e gestione integrata delle coste’ della Regione Marche

Dubrovnik: interviste a Jeny Hansal, direttrice dell’associazione DESA – partner progetto ‘Poli di sviluppo locale e gestione integrata delle coste’ della Regione Marche; e a Ajda Cvjetkovic, responsabile del dipartimento economia della Contea di Dubrovnik-Neretva –

partner nel progetto 'Messa in opera dei principi della Carta europea per le PMI' della Regione Autonoma Friuli Venezia Giulia

ALLEGATO 2 – ELENCO DOCUMENTI ANALIZZATI

- Banca Mondiale, Croatia Country Assistance Strategy, 2005-8
- CARDS, Croatia Country Strategy Paper 2002-06
- Commissione Europea, Croatia Progress Report 2006
- Cooperazione Italiana, Relazione sulla Cooperazione allo sviluppo 2004
- Europeaid, Annual Report 2005 e 2006
- ICE – MAE Rapporto Paese Croazia - primo semestre 2006
- OCSE, Croatia – Enterprise Policy Performance Assessment, Report 2003 e 2005
- Bertelsmann Transformation Index, Croatia Country Report 2003 e 2006
- UNDP, Draft Country Programme Document for Croatia 2007-11
- USAID, Croatia Strategic Plan 2001-5

Articoli

- Ivanišević Stjepan, Kaprić Ivan, Omejec Jasna, Šimović Jure; *Local Government in Croatia*, World Bank 2003.
- Rekhviashvili, Irakli; *Decentralization Experience and Reforms. Case Study on Croatia*, United Nations Online Network on Public Administration and Finance.
- UNDP, *Fiscal Decentralization in Transition Economies: Cases Studies from the Balkans and the Caucasus*, Bratislava 2005

Siti web

- Ambasciata italiana in Croazia (www.ambzagabria.esteri.it)
- UNDP (www.undp.hr)
- Delegazione Commissione Europea in Croazia (www.delhrv.cec.eu.int)
- USAID (www.croatia.usaid.gov)
- GTZ (www.gtz.de)
- NORAD (www.norad.no)
- Agenzia per lo sviluppo rurale dell'Istria (AZRRI – www.azrri.hr)
- Istrian Development Agency (IDA – www.ida.hr)
- Agenzia di sviluppo regionale della contea Dubrovacko-Neretvana 'Dunea' (www.dunea.hr)
- Agenzia di sviluppo regionale della contea Litoraneo-Montana 'Porin' (www.porin.hr)
- Contea Istriana (www.istra-istria.hr)
- Balcani Cooperazione (www.balcanicooperazione.it)

ALLEGATO 3 - ELENCO PROGETTI EX ART. 7 LEGGE 84/01 IN CROAZIA

REGIONE CAPOFILE	TITOLO	TERRITORIO	ALTRI PAESI COINVOLTI	PARTNER ITALIANI/SOGGETTI ATTUATORI	PARTNER IN CROAZIA	TEMA	IMPORTO TOTALE	CONTRIBUTO L. 84/01	APPROCCIO
Regione Friuli Venezia Giulia	Messa in opera della "Carta europea per le piccole e medie imprese"	Istria, Contea litoraneo-montana, Dubrovnik e Neretva		Informest, EuroInfo Friuli Venezia Giulia, Regione del Veneto, Unione delle Camere di Commercio del Veneto – EuroInfo Centre Veneto	Contea dell'Istria, Contea Litoraneo - Montana, Contea Raguseo – Neretvana	Creazione d'Impresa	259.312,80	202.123,00	Pluriterritoriale
Regione Veneto, Regione Puglia	Multi utilities: a new challenge for an integrated local development of industrial district in Central-Southern and Balcan Europe (LO.DE)	Osijek e Baranja	Bosnia Erzegovina; Romania; Serbia e Montenegro	Provincia di Vicenza, Provincia di Modena, Promoimpresa, Universita' di Lecce, Universita' di Padova, Ente attuatore Provincia di Padova.	Municipalità di Osijek	Azioni integrate	443.890,00	400.000,00	Transterritoriale
Regione Toscana	Governance dello sviluppo rurale in Istria	Istria		Regione Emilia Romagna, ARSIA Toscana, Regione Abruzzo, ONG Cospe, ONG UCODEP, ONG CEFA, ONG ARCS	Regione Istria, agenzia regionale di sviluppo dell'Istria, 11 municipi appartenenti alle aree dei Piani di sviluppo rurale	Sviluppo rurale	280.000,00	150.000,00	Pluriterritoriale

REGIONE CAPOFILA	TITOLO	TERRITORIO	ALTRI PAESI COINVOLTI	PARTNER ITALIANI/SOGGETTI ATTUATORI	PARTNER IN CROAZIA	TEMA	IMPORTO TOTALE	CONTRIBUTO L. 84/01	APPROCCIO
Regione Sicilia	RET.IS.ME. - Rete di cooperazione tra le isole del Mediterraneo	Spalato e Dalmazia		Comune di Lipari, ANCIM	Associazione dei comuni della Croazia	Azioni integrate	79.132,00 (79.300,00 per il MAE)	69.832,00 (56.000,00 per il MAE)	Translocale
Regione Marche	Poli locali di sviluppo e gestione integrata coste	Dubrovnik e Neretva, Sibenik e Knin, Zara		SVIM - Sviluppo Marche, Regioni Emilia Romagna, Toscana, Abruzzo, Molise, Puglia, Piemonte, Province Ascoli Piceno e 13 comuni consorziati, Comune Ascoli Piceno, CNR Ismar	Contea di Zara, Contea di Dubrovnik, Associazione DESA (Dubrovnik)	Turismo	244.000,00	175.000,00	Transterritoriale
Regione Piemonte	Think Yellow	Spalato e Dalmazia, Zagabria		Comune di Biella, Assoc. IL PUNTO, Set. T. ASL 12 Biella, Texilia istituto per la formazione e l'avviamento al lavoro, Centro studi CESRE di Reggio Emilia, Prov. Di Catanzaro	Comune di Spalato, Associazione Help	Qualificazione professionale e opportunità occupazionali	80.000,00	64.000,00	Pluriterritoriale

REGIONE CAPOFILA	TITOLO	TERRITORIO	ALTRI PAESI COINVOLTI	PARTNER ITALIANI/SOGGETTI ATTUATORI	PARTNER IN CROAZIA	TEMA	IMPORTO TOTALE	CONTRIBUTO L. 84/01	APPROCCIO
Regione Calabria	Promozione delle nuove Cinematografie dei Balcani attraverso lo sviluppo dei circuiti internazionali di fruizione e valorizzazione multimediale	Istria, Zagabria	Serbia e Montenegro	FICC - Federazione Italiana dei Circoli di Cultura del Cinema; Le Castella Film Festival	Ist. Di Cultura di Zagabria; Fed. Croata dei Circoli del Cinema; Unione italiana citta' di Rovigo; Univ. di Zagabria, Facolta' di Lingue Straniere	Recupero patrimonio storico/archeologico e iniziative culturali	603.610,00	250.075,00	Transterritoriale
Regione Molise	Creazione di una rete rurale per lo sviluppo locale e della cooperazione transfrontaliera tra Italia e Balcani	Brod e Posavina	Albania; Bosnia Erzegovina; Serbia e Montenegro	Provincia di Pesaro-Urbino	Leda Croazia (Okucani)	Sviluppo rurale	301.000,00	216.000,00	Transterritoriale

REGIONE CAPOFILA	TITOLO	TERRITORIO	ALTRI PAESI COINVOLTI	PARTNER ITALIANI/SOGGETTI ATTUATORI	PARTNER IN CROAZIA	TEMA	IMPORTO TOTALE	CONTRIBUTO L. 84/01	APPROCCIO
Regione Abruzzo	Cooperazione per l'istituzione di una rete di sorveglianza per la febbre catarrale degli ovini (Bluetongue) nell'Area Balcanica	Dubrovnik e Neretva, Zagabria	Albania; Bosnia Erzegovina; Bulgaria; Macedonia; Romania; Serbia e Montenegro	Istituto Zooprofilattico Sperimentale dell'Abruzzo e del Molise; OIE - Centro di collaborazione per l'epidemiologia e l'organizzazione dei servizi veterinari nei PVS: Istituto zooprofilattico; Institute for the protection and the security of the citizen (IPFC) e l'European Commission Joints Research Center (JRC)		Interventi socio- sanitari	395.000,00	300.000,00	Transterritoriale