

Transizione economica e sviluppo locale nei Balcani occidentali

Riferimenti per un'analisi trasversale

Andrea Agostinucci, CeSPI

indice

Introduzione

1 Il contesto della transizione

1.1 *breve anatomia di un declino*

1.2 *il processo di riforma e stabilizzazione*

2 Settore privato e piccole e medie imprese

2.1 *le PMI tra invisibilità e dispersione*

2.2 *le politiche per lo sviluppo del settore privato*

3 Il ruolo dello sviluppo locale: ipotesi, prospettive e strumenti

3.1 *il valore aggiunto dello sviluppo locale*

3.2 *integrazione internazionale e reti per lo sviluppo locale*

Conclusione

Indicazioni bibliografiche

Introduzione

Lo sviluppo locale è un tema che riunisce in sé varie prospettive di analisi e osservazione, e diverse modalità di concettualizzazione, offrendosi fra l'altro come possibile griglia di analisi integrata di processi di sviluppo economico e socio-politico. Nel caso dei Balcani, e della complessa esperienza di transizione che stanno attraversando, le forme di analisi prevalenti si rivelano molto 'compartimentate', il che porta il tema e l'idea dello sviluppo locale ad essere completamente assente da gran parte delle trattazioni.

Senza pretendere di avere esaustività documentale né rilevanza di ricerca empirica, questo paper si propone di formulare alcuni spunti preliminari per un' ipotesi di osservazione trasversale che provi ad integrare una serie di temi che in genere sono considerati separatamente, proponendo lo sviluppo locale come chiave interpretativa e al contempo possibile sintesi propositiva.

I riferimenti prevalenti sono a fenomeni e dinamiche che hanno interessato o interessano l'area dei Balcani Occidentali corrispondente ai paesi dell'ex Jugoslavia, con prevalente accenno alla situazione della Serbia, paese che sta affrontando in forma drammaticamente concentrata alcuni passaggi del processo di transizione.

Nei primi due paragrafi vengono tratteggiati gli scenari della transizione e le condizioni e le politiche per lo sviluppo del settore privato, mettendo in evidenza alcuni elementi che sono poi ripresi nel terzo come possibili termini di riferimento per un'analisi ed una proposta realizzata attraverso le lenti dello sviluppo locale.

1 Il contesto della transizione

1.1 breve anatomia di un declino

Nel quadro dei paesi in transizione da economie pianificate al mercato, i paesi dell'ex Jugoslavia rappresentano un caso drammaticamente unico.

Un sistema di economia mista e parzialmente aperta all'esterno aveva portato la federazione jugoslava ad avere fra i più alti tassi di crescita economica dell'Europa sud-orientale, iniziando il processo di riforma e transizione da una posizione di relativo vantaggio rispetto ai paesi limitrofi. L'economia jugoslava, peraltro, è stata strutturalmente dipendente da flussi di capitale esterno (in gran misura prestiti concessionali da parte delle istituzioni finanziarie internazionali), caratterizzandosi, anche nei periodi di maggior crescita, per un forte indebitamento ed una ridotta capacità di risparmio interno ed investimento¹.

A partire dai primi anni novanta, le ex-repubbliche hanno poi conosciuto, ognuna in forma e misura diverse, i devastanti effetti combinati dell'avvio della transizione al capitalismo, della disintegrazione dell'unione, del passaggio attraverso una lunga e cruenta esperienza di conflitto ad una complessa fase di riabilitazione e sviluppo imperniata su una serie di riforme strutturali del quadro economico ed istituzionale. Oltre agli ovvi ed incalcolabili costi del conflitto, il solo accenno ai processi che tale sequenza ha indotto, dalla conversione ad un'economia di guerra, alla recisione istantanea

¹ Non a caso, già durante gli anni '80 i tassi di crescita e gli indicatori macro-economici avevano cominciato a deteriorarsi in significativa coincidenza con la riduzione della disponibilità di valuta e di capitali internazionali

di una serie di legami consolidati tra soggetti economici, all'isolamento internazionale (nel caso della Serbia prolungato ed esacerbato dalle sanzioni), basterebbe a configurare uno scenario di irreparabile disarticolazione del tessuto economico preesistente.

La scorsa decade di transizione e conflitto ha portato ad una situazione di iniziale collasso e poi di costante declino o, nel migliore dei casi, di stagnazione, del quadro economico.

Nel complesso, al termine degli anni '90 l'output economico della regione rimaneva di un 20% inferiore rispetto al 1989 (oltre 50% in meno in Serbia), dato di sintesi di una catena di cause ed effetti concomitanti: il crollo dei redditi e dell'occupazione; l'inflazione come minaccia cronica ad un potere d'acquisto già ridottissimo; la drastica riduzione del commercio con l'estero e dei livelli di investimento²; una capacità produttiva al collasso e la conseguente dipendenza dalle importazioni per i consumi interni; il deficit di bilancio e conseguente indebitamento interno ed esterno; un settore bancario disorganizzato ed insolvente; un' inadeguata capacità di gestione fiscale e del settore pubblico; un'area di 'economia grigia' e sotterranea rapidamente sovrappostasi all'economia formale e facile preda di corruzione e crimine organizzato.

Oltre al cronicizzarsi dell'instabilità ed all'azione di fattori esterni questo scenario era associato ad una politica economica rimasta spesso (ed in particolare nel caso della Serbia) contraddittoria e discontinua nell'affrontare i passaggi della transizione e nel bilanciarne i costi economici e sociali (il cosiddetto 'stop and go' della prima fase di transizione nel conflitto). In varie occasioni un mix irrazionale di misure prese 'a prestito' dai due sistemi (economia di piano e di mercato) non ha fatto che aggravare la situazione, riducendo l'efficienza nell'uso di risorse scarse e neutralizzando i progressi attesi. Lo Stato ha spesso mantenuto una forte (sebbene del tutto disfunzionale rispetto all'insieme degli strumenti adottati) tendenza dirigista, in un quadro di stretta connessione tra economia e potere, relazioni clientelari e regimi di semi-monopolio in vari settori dell'economia, chiusura all'esterno e protezionismo scarsamente supportato da politiche di rilancio della capacità reale di offerta interna. Questo si è tradotto in politiche monetarie inflazionistiche, una compressione artificiosa ed insostenibile della spesa reale, accumulo di arretrati e indebitamento crescente³, incapacità nell'imporre e consolidare vincoli budgetari (mantenendo al contrario un regime di *soft budget constraints* attraverso sussidi e finanziamento pubblico del deficit di banche e imprese, in particolar modo quelle pubbliche).

Il quadro delineato si applica naturalmente in misura diversa ai diversi paesi, laddove il persistere delle condizioni di conflitto, isolamento e instabilità politica ne ha esacerbato gli effetti in Serbia portando ad una complessiva e drammatica involuzione strutturale del quadro della transizione, mentre la Croazia, dove pur ancora si manifestano le incertezze del percorso di riforma, ha tratto vantaggio da una maggiore stabilità e dalla conseguente possibilità di integrazione ai mercati europei⁴. La Bosnia, e in parte la stessa Macedonia, largamente interessate dai fenomeni descritti, sono d'altronde difficilmente 'misurabili' in

² Nell'insieme, durante la scorsa decade, gli investimenti verso i paesi dell'area sono cresciuti di sole tre volte (contro le quaranta dei paesi dell'Europa Centrale), mentre le esportazioni nello stesso periodo si sono ridotte di un terzo.

³ Analoghe e parallele al proliferare di fondi extra-budgetari della fine dell'epoca socialista, queste politiche sono largamente virtuali ed insostenibili in quanto basate sulla separazione tra deficit contante e deficit in termini di impegno reale.

⁴ Soprattutto in termini di flussi di scambio, livelli di investimento, e mantenimento di una capacità produttiva interna (benché molte delle incertezze legate alla riforma del quadro normativo ed alla ristrutturazione di imprese in perdita si siano a lungo manifestate anche in Croazia..)

termini di indicatori macro-economici, vista la dipendenza dagli aiuti internazionali che ancora ne equilibra artificialmente i valori.

1.2 il processo di riforma e stabilizzazione

Il superamento della crisi del Kosovo ha costituito, per il contesto politico-economico della regione, una sorta di spartiacque. Il contenimento dei temuti effetti di ulteriore destabilizzazione della regione, la conseguente (ri)attivazione di risorse e nuove misure di supporto e accompagnamento da parte della comunità internazionale (Patto di Stabilità, avvio del Processo di Stabilizzazione e Associazione, iniziativa regionale sul commercio..), i cambiamenti politici e l'inizio della democratizzazione della Serbia nel 2000⁵, hanno consentito di riavviare la crescita e di rilanciare con alcuni immediati risultati il processo di ricostruzione, da un lato, e di riforma strutturale e stabilizzazione del quadro economico dall'altro.

A partire dal 2000, l'indice di crescita del prodotto interno (4% annuo circa) è complessivamente superiore alla media dell'economica mondiale. Le importazioni ed esportazioni sono entrambe in aumento come conseguenza della crescita, benché il deficit commerciale sia peggiorato⁶. Dal 2001 il livello degli investimenti esteri diretti è in crescita costante, pur rimanendo prevalentemente legato ai soli introiti delle privatizzazioni⁷, e nell'insieme insufficiente a coprire il finanziamento del deficit di bilancio corrente. Nell'insieme il deficit fiscale (bilancio corrente e debito pubblico complessivo) dei paesi dell'area rimane significativo (pur variando considerevolmente da paese a paese e mostrando andamenti in alcuni casi positivi⁸), e largamente vincolato all'assistenza finanziaria internazionale⁹. La spesa pubblica ed il livello di sussidio alle imprese pubbliche rimangono anch'essi a livelli ancora nettamente superiori alla media dei paesi dell'Unione. Decisivi avanzamenti sono stati fatti nell'ambito della riforma del settore bancario, dal punto di vista normativo, istituzionale e di consolidamento finanziario. La liberalizzazione dei prezzi è ormai pressoché completa e non sembra incidere negativamente sulla tendenza al contenimento dell'inflazione.

Anche l'accesso al mercato dei capitali internazionali (incluse le istituzioni finanziarie) si va perfezionando, in parallelo alla capacità dei paesi riceventi di promuovere ed assorbire progetti di investimento produttivo¹⁰.

Nel complesso, la maggiore stabilità degli ultimi anni lascia intravedere una tendenza che finalmente associa nel quadro della transizione democratizzazione, riforma strutturale e crescita economica.

A livello di macro-politiche alcuni nodi centrali costituiscono altrettante priorità e sfide per il completamento di una transizione sostenibile.

⁵ Nel 2001 la FRY ha adottato un programma di ricostruzione e transizione economica che ha definito un ampio pacchetto di riforme fino al 2004, incluse le linee e priorità di intervento sia del governo che dei donatori.

⁶ Questo non è un segno necessariamente negativo, in quanto legato comunque a fasi di crescita economica in cui le esportazioni non sono peraltro in grado di superare le importazioni.

⁷ Nei paesi dell'area le privatizzazioni hanno pressoché monopolizzato il contesto degli investimenti, lasciando poco spazio a investimenti 'greenfield' (ex-novo).

⁸ in Bosnia il deficit corrente era nel 2001 al 22% del PIL, la media per la regione del 7,1%. Il debito pubblico della Croazia è aumentato dal 29,3% nel 1997 al 57,5% nel 2002.

⁹ i due terzi del deficit pubblico nella regione vengono attualmente finanziati da risorse esterne.

¹⁰ Questo aspetto è fondamentale per superare la dipendenza dall'assistenza internazionale e la denominazione di *international welfare countries* per molti degli stati della regione. Negli anni passati la sola Croazia è stata in grado di avere accesso continuo al mercato internazionale dei capitali.

-il completamento del processo di aggiustamento e consolidamento fiscale¹¹. Questo si applica a diversi livelli, dalle politiche dei salari e del pubblico impiego, all'ampliamento della base imponibile, alla riduzione della spesa, alla diversificazione del finanziamento del deficit pubblico, alla riforma dell'amministrazione e degli strumenti di gestione fiscale.

-la liberalizzazione del commercio, che rappresenta non solo uno strumento per l'intensificazione degli scambi, ma altresì una pre-condizione necessaria a compensare, con i vantaggi derivanti dall'accesso garantito ai mercati dei paesi vicini, la riluttanza degli investitori stranieri a impegnarsi in paesi dai mercati interni ristretti e dai rischi elevati. Assumendo che le riforme strutturali vengano portate a termine, la crescita sostenuta del commercio estero viene ritenuta la sola variabile in grado di realizzare i tassi di crescita complessiva dell'economia che si richiedono nel medio-termine¹².

In termini fiscali, peraltro, l'apertura dei mercati produce una consistente riduzione di introiti tariffari, che si rende necessario compensare con altre misure di ampliamento della base imponibile e riduzione della spesa, e un tendenziale peggioramento della bilancia commerciale (almeno nella fase iniziale dell'apertura..).

La liberalizzazione del commercio sta procedendo in maniera asimmetrica (in Serbia solo con il cambio di governo nel 2000 si è avviato un processo di effettiva liberalizzazione). L'accesso libero ai mercati dell'Unione è stato introdotto nel 2000 con le misure commerciali autonome (e copre ormai circa il 95% delle merci); una serie di accordi bilaterali di libero scambio fra i paesi dell'area sono stati realizzati attraverso la *Trade Initiative* nel quadro del Patto di Stabilità¹³.

-la privatizzazione e ristrutturazione di imprese pubbliche o di proprietà sociale, che ha avuto luogo con ritmi ed esiti variabili¹⁴, lasciando la privatizzazione di settori strategici ancora largamente incompleta. In termini di equilibri macro-economici, tuttavia, i processi di privatizzazione dovrebbero essere concepiti non tanto come strumento di introito fiscale (che in questo campo rimane per natura temporaneo, irregolare e di regola sovrastimato) bensì come misura strutturale che conduca da un lato a una riduzione permanente della spesa e dall'altro alla ristrutturazione di unità produttive come misura strategica per il rilancio del settore privato.

¹¹ Nel breve periodo, peraltro, ed in particolare in Serbia dove il processo di aggiustamento è stato riattivato di recente e gli squilibri budgetari sono più marcati, la ristrutturazione fiscale darà luogo ad un iniziale aumento del deficit complessivo dovuto al servizio del debito e alla reintroduzione nei bilanci di impegni contabili arretrati.

¹² Questo anche in considerazione del basso livello della crescita prevista degli investimenti diretti esteri nel periodo fino al 2006.

¹³ Per quanto il potenziale di espansione offerto da tali accordi si limiti ad un mercato complessivo di 25 milioni di persone, e non sia quindi paragonabile alle prospettive di integrazione commerciale con l'UE, alcuni accordi di libero commercio a livello regionale (ad esempio quello tra Croazia e Bosnia) hanno già dimostrato di poter avere effetti molto positivi a breve termine. La complessità di tali accordi, peraltro, più che alla loro conclusione si lega alla implementazione delle relative misure di facilitazione del commercio trans-frontaliero.

¹⁴ In Croazia gli introiti legati alle grandi privatizzazioni sono già in fase di calo in rapporto al prodotto interno, mentre in Serbia l'intero processo di privatizzazione è stato condotto in maniera sporadica e poco organica, e solo nel 2001 è stato adottato un piano di rilancio delle privatizzazioni in base a criteri di trasparenza ed efficienza che prevedono la vendita a investitori strategici attraverso offerte pubbliche.

2 Settore privato e piccole e medie imprese

2.1 Le PMI tra invisibilità e dispersione

Un altro nodo strategico dei processi di transizione è costituito dallo sviluppo del settore privato. La creazione di condizioni favorevoli alla crescita delle imprese costituisce quindi uno degli assi portanti del processo di riforma strutturale dell'economia nella regione. Caratteristica centrale della economia jugoslava è stata la concentrazione dei processi industriali attorno a grandi unità produttive di proprietà statale o 'sociale', che hanno concentrato le diverse fasi del processo produttivo all'interno di strutture fisiche ed organizzative centralizzate. L'economia socialista jugoslava, peraltro, non era un'economia chiusa all'esterno né la proprietà privata è mai stata abolita. Benché le normative e le politiche di supporto fossero finalizzate a realizzare l'assoluta predominanza delle imprese di proprietà statale e sociale, le PMI private¹⁵ erano molte e varie per taglia e natura, mantenendo però sempre una connotazione residuale e di nicchia, e quasi esclusivamente ristretta ad attività commerciali o di manifattura leggera. Da una recente (2002) osservazione condotta dall'OECD nella RFY è risultato che una parte significativa delle PMI attive nel paese risalgono al periodo precedente agli anni '90¹⁶. Fra queste, le PMI più attive ed in grado di sopravvivere al conflitto sono risultate quelle che si erano legate a partner commerciali stranieri durante l'epoca precedente ed hanno mantenuto sbocchi di mercato esterni anche durante l'attuale fase di transizione. Nei paesi ex-jugoslavi, quindi, ed in particolar modo in Serbia dove la stratificazione di forme economiche diverse rimane più evidente ed attuale, il processo di sviluppo del settore privato non si esaurisce nella privatizzazione e ristrutturazione di imprese statali o sociali, o nella creazione di nuove imprese, ma interessa anche la condizione di quel vasto panorama di PMI preesistenti o comunque originate nel quadro delle contraddittorie dinamiche della scorsa decade di instabilità ed incertezza.

L'informalità e la dispersione, che costituiscono due fra le caratteristiche più marcate delle PMI nella regione sono chiaramente legate a queste dinamiche. Molte soprattutto fra le piccole e piccolissime unità appartengono a quell'enorme spazio di economia 'grigia'¹⁷ che costituisce un dato quantitativamente e qualitativamente rilevante per le economie dell'area.

Da un lato, l'informalità è il risultato di un ambiente economico scarsamente favorevole alle imprese, laddove alla scarsa continuità della riforma delle normative si è accompagnata l'introduzione di misure disincentivanti o repressive che, coincidendo (si pensi alla Serbia) con fasi di ripristino dell'equazione fra monopolio del potere e accesso all'iniziativa economica, hanno inibito gli investimenti favorendo la crescita spropositata dell'economia sommersa. In quest'ottica le PMI hanno costituito una risorsa importante, costituendo un canale parallelo relativamente dinamico soprattutto nel riassorbire

¹⁵ Molte piccole e medie imprese peraltro erano di proprietà pubblica, sociale o mista. Si calcola che con il recente rilancio del processo di privatizzazioni in Serbia, circa 4.000 PMI siano state offerte alla vendita.

¹⁶ Piccolo non è quindi sinonimo di nuovo, anche se molte nuove imprese si sono registrate come tali con i mutamenti nella legislazione introdotti nei primi anni '90. Molte delle nuove imprese, peraltro, non sono mai state realmente attive, e in tutto il periodo successivo si è anzi manifestata una situazione di stagnazione o declino quanto alla creazione di nuove imprese o alla trasformazione delle piccole in medie.

¹⁷ In un paese come la Croazia, fra i più avanzati della regione, il valore dell'economia sommersa è stimato a circa un terzo del pil nominale, mentre in Serbia potrebbe superare il 50%.

nell'auto-impiego porzioni di quella vasta manodopera in esubero che la ristrutturazione o dismissione della imprese statali in perdita ha prodotto. D'altro canto, l'informalità e la non regolamentazione hanno rappresentato terreno fertile per quella distorsione del quadro competitivo che tuttora costituisce uno dei fattori critici più rilevanti per il processo di transizione e rilancio della capacità produttiva.

Molte piccole e medie imprese, ad esempio, sono state costituite a fini speculativi per veicolare la privatizzazione fraudolenta di patrimoni, sussidi, rendite di posizione frutto di corruzione e clientelismi predatori attraverso i quali poteri forti ed elite economiche hanno controllato e strumentalizzato il processo di transizione nelle fasi di più marcata instabilità.¹⁸

La dispersione delle PMI si lega tradizionalmente alla prevalente disomogeneità funzionale e tipologica. Per un verso, le PMI erano raramente raggruppate intorno a filiere produttive, tendendo piuttosto a trovare ciascuna un suo spazio di sopravvivenza e di accesso autonomo al mercato. Per un altro verso, le PMI sono state e in buona parte rimangono difficilmente identificabili come tali in base a criteri unificanti e riconducibili ai tratti essenziali della piccola e media imprenditorialità privata.

Questo fa riferimento alla differenza di taglia, all'origine, al grado di prossimità al potere che ha costituito, come si è visto, una importante discriminante rispetto alla loro effettiva caratterizzazione. In sintesi, il settore delle piccola e media impresa sembra presentare una scarsa connotazione di 'sistema': limitata integrazione, dispersione e relativa invisibilità delle dinamiche di sviluppo del settore, frammentazione dei legami sociali e istituzionali, un ambiente competitivo non sempre 'piano' e uniforme.

La contiguità a diversi livelli che è alla base della costruzione di un tessuto di PMI, nonché, in buona misura, del loro potenziale di impatto aggregato in termini di output e di impiego, può insomma essere assunta come obiettivo (o almeno come prospettiva) di sviluppo piuttosto che come dato di partenza.

2.2 Le politiche per lo sviluppo del settore privato

Una decade di conflitto e instabilità ha avuto effetti prevedibilmente drammatici per il settore privato (imprese e banche commerciali), attraverso la perdita di mercati e relazioni economiche, la mancata modernizzazione tecnologica e organizzativa e la limitazione o rallentamento delle misure di riforma dei regimi di proprietà (che pure avevano iniziato ad applicarsi già negli anni '80) e di riforma del quadro normativo¹⁹.

A fronte di questo quadro generale, le politiche di riforma finalizzate al rilancio del settore privato hanno assunto nei paesi dell'area Balcanica (molti aspetti dell'analisi si potrebbero estendere a tutta l'area Sud-Est Europea) una valenza anche in questo caso strutturale e di insieme, risultante dal sostegno in termini di risorse e di orientamento da parte della comunità internazionale. Il cosiddetto Investment Compact²⁰ fornisce un buon esempio delle aree coperte da un ambizioso programma di riforma legale-istituzionale finalizzata a

¹⁸ Anche in questo caso, naturalmente, il ragionamento si applica in forma particolarmente estesa ed attuale alla Serbia.

¹⁹ Anche nei paesi dove non si è arrivati a forme di disincentivo 'programmato', i progressi nell'adattare il contesto amministrativo e finanziario alle esigenze delle imprese sono stati faticosi, e il carico di oneri e procedure a carico tale da comprimere lungamente il margine di sviluppo del settore (la Croazia è in questo senso un esempio significativo).

²⁰ Il *Compact for Reform, Investment, Integrity and Growth* è un disciplinare di sintesi sull'implementazione ed il monitoraggio delle politiche per la riforma del settore, formulato e adottato dai governi interessati nel quadro del Patto di Stabilità.

costituire un quadro di promozione e protezione (normativa, amministrativa e giudiziaria) degli investimenti. Le aree coperte si estendono dal settore bancario, alla *corporate governance*, al mercato dei capitali, alla disciplina commerciale e della competizione, alla gestione amministrativa, alla lotta alla corruzione, al sistema giudiziario, alla riforma dei regimi di tassazione fiscale e contabilità generale.

In sintesi, le politiche nazionali e gli strumenti di supporto della comunità internazionale si articolano attorno a tre assi principali:

-realizzazione di un contesto stabile trasparente e possibilmente uniforme per gli investimenti e le attività di impresa. Adeguamento del quadro normativo e regolamentare (dai diritti di proprietà e successione, alla disciplina dei contratti, alla legislazione del lavoro che si tende a rendere più flessibile e meno oneroso per le imprese); riequilibrio dello spazio competitivo e delle condizioni di accesso ai mercati e ai servizi. L'eccessivo carico di tasse e barriere amministrative (licenze in particolare), combinato con la corruzione diffusa, rende spesso insostenibili i costi di transazione legati all'avvio e al mantenimento di attività di impresa. Insieme alla stabilità politica e macro-economica ed al difficile accesso ai mercati finanziari questo aspetto è percepito come principale ostacolo al fare business nelle economie in transizione dell'area.

-specifiche misure di supporto alle PMI. Alla semplificazione e alleggerimento di procedure e regolamenti si aggiunge al riguardo la attivazione di servizi tecnico-amministrativi di supporto, e la facilitazione dell'accesso al credito, a sua volta legata al processo di ristrutturazione del settore bancario (viene in rilievo in particolare la capacità di intermediazione finanziaria, e l'adeguamento della disciplina di accesso ai prestiti e delle garanzie da parte delle PMI).

-privatizzazione e partecipazione privata alla fornitura di infrastrutture e servizi di pubblica utilità. Come già accennato, il completamento del processo di privatizzazione di grandi conglomerati industriali (spesso in perdita) e di unità produttive anche medio-piccole a proprietà mista sta al centro di ogni considerazione sullo sviluppo del settore privato nei paesi dell'area, e costituisce una sorta di raccordo tra gli assi portanti della riforma strutturale (deficit fiscale-investimento-apertura dei mercati). A questo si aggiunge l'importanza strategica, per ragioni non solo di efficienza ma anche di canalizzazione di grossi investimenti soprattutto stranieri, di aprire il settore delle infrastrutture e delle *public utilities* ad operatori privati.

Procedendo nella sintesi, si identifica come priorità assoluta per il rilancio del settore privato l'attrazione di investimenti nella macro-aree di rilevanza strategica, conseguenza di una riforma del contesto normativo generale e premessa ad una crescita orientata nel medio-termine all'aumento delle esportazioni.

Nel quadro delineato, lo sviluppo delle PMI viene coerentemente associato ad una strategia di risanamento della bilancia commerciale a partire dal rilancio della capacità produttiva interna, nonché alla necessità di favorire la creazione di fonti di impiego a forte valore aggiunto e quindi economicamente sostenibile e rinnovabile.

Recentemente (in Serbia, ad esempio) sono state elaborate strategie pluriennali specificamente indirizzate alla promozione, crescita e diffusione di piccole e medie imprese. Queste strategie articolano e sostanziano, rimanendo nel quadro delle modalità prevalenti, le misure di appoggio al settore, introducendo obiettivi e scadenze più specifiche, prioritizzando aree produttive, associando agli strumenti di riforma legale risorse e programmi per l'innovazione tecnologica, la formazione, centri di servizio integrato e decentrato alle PMI.

Le politiche e gli strumenti di supporto delle istituzioni internazionali coprono l'intero spettro delle priorità per la ricostruzione e la riforma del quadro economico (la coincidenza è del resto automatica, essendo queste a stabilire di fatto priorità e modalità al riguardo). Oltre a fornire risorse finanziarie e assistenza tecnica nelle varie aree dell'aggiustamento macro-economico, con particolare attenzione alle privatizzazioni, alla promozione di investimenti anche in venture capital e al settore delle *public-utilities* e delle infrastrutture, le organizzazioni internazionali²¹ hanno destinato molte delle loro risorse al supporto delle PMI, in forma di assistenza tecnica, schemi di credito e mitigazione del rischio, trasferimento di tecnologia e marketing, strutture di servizio e agenzie per lo sviluppo economico locale²².

3 Il ruolo dello sviluppo locale :ipotesi, prospettive e strumenti

3.1 Il valore aggiunto dello sviluppo locale

È interessante constatare come, nei documenti di programmazione strategica delle istituzioni internazionali e (raramente) nazionali cui si è fatto prevalente riferimento nei paragrafi precedenti, il concetto di sviluppo locale sia completamente assente. Questo nonostante lo sviluppo del settore privato ed in particolare delle PMI sia indicato come elemento chiave rispetto agli esiti della transizione economica. Eppure la capacità delle imprese di articolarsi all'interno di un tessuto localmente integrato è ormai universalmente riconosciuta come premessa importante per lo sviluppo sostenuto del settore privato²³.

Posta l'indubbia necessità delle misure di riforma del contesto economico che sono al cuore delle politiche della transizione, rimane l'impressione di una povertà nella ideazione e conduzione di politiche 'attive' per lo sviluppo delle imprese a livello locale²⁴.

Le politiche nazionali e internazionali sembrano configurare una separazione fra sviluppo economico e sviluppo locale, l'uno terreno di macro-riforme strutturali e flussi di investimento, l'altro di interventi di supporto alla *governance* e rafforzamento amministrativo. L'ipotesi (in attesa evidentemente di ulteriori verifiche e approfondimenti), è che si configuri una sorta di *missing-link* sullo sviluppo locale, anello debole di un processo caratterizzato da urgenze e obiettivi prioritari che sembrano trascurarne l'enorme potenziale di raccordo.

Lo sviluppo economico locale, in particolar modo in contesti caratterizzati da una scarsa integrazione di partenza del sistema di imprese, si lega ad una serie di elementi di diversa natura ma strettamente combinati fra loro nel quadro di una dinamica complessa. In particolare:

-identificazione e promozione di una vocazione produttiva qualificante il territorio

²¹ L'Unione Europea, la Banca Mondiale e la BERS sono le istituzioni più attive nell'assistenza ai Balcani, ed hanno assunto al riguardo un ruolo di indirizzo e coordinamento di altri soggetti internazionali.

²² Tali strutture peraltro non sempre sanno cogliere ed indirizzare la multidimensionalità del fenomeno (si veda sostanziale riduzione a centri servizi delle agenzie promosse dall'EU in Serbia).

²³ Ciò detto a prescindere delle forme attraverso le quali questo avvenga. Non si vuole assumere, come spesso viene implicitamente fatto, che la modellizzazione e replica dell'esperienza dei distretti italiani sia necessariamente applicabile a contesti diversi.

²⁴ Politiche attive non deve peraltro confondersi con misure di sussidio mirato e incentivo fiscale che rischierebbero di avere effetti negativi (disincentivo alla competizione, corruzione e frode nell'accesso..), bensì come interventi che sappiano integrare dimensioni e livelli differenti-e complementari- della realtà

-rafforzamento e accompagnamento della capacità associativo/consortile da parte degli imprenditori

-attivazione o consolidamento di reti di supporto integrato (servizi, risorse finanziarie, formazione e ricerca, infrastrutture, sportelli di assistenza)

-capacità da parte delle autorità nazionali e soprattutto locali di agire da traino per lo sviluppo delle economie locali (azioni mirate sul mercato del lavoro, politiche d'area, promozione e marketing del territorio, concertazione e pianificazione strategica, promozione della coesione del tessuto locale, azione di incentivo e sostegno mirato ai processi produttivi locali..).

Al di fuori di iniziative puntuali e probabilmente altrettanto estemporanee, questi temi non sono presi in considerazione dalle politiche. Inoltre, come evidenziato da molte delle considerazioni svolte sulla struttura dell'economia jugoslava e sugli effetti indotti dalla lunga fase di conflitto e instabilità, alcuni di questi elementi sono particolarmente deboli in Serbia e negli altri paesi dell'area. La tradizionalmente limitata contiguità funzionale tra imprese sembrerebbe un ulteriore premessa negativa.

Eppure, un approccio che sappia integrare misure ed iniziative per lo sviluppo locale alle politiche di riforma strutturale potrebbe consentire proprio di bilanciare alcuni dei limiti di contesto che rischiano di restringerne la portata, aggirando i 'colli di bottiglia' che rallentano lo sviluppo del settore privato e di un tessuto di PMI. Qui di seguito si fanno alcuni esempi che vorrebbero servire da altrettanti spunti di analisi:

-la disarticolazione delle relazioni socio-economiche ed istituzionali costituisce un'eredità pesante del conflitto. La promozione dello sviluppo locale, fondato sull'impegno comune per la valorizzazione di risorse e valori condivisi da comunità territorialmente identificate, può attivare processi di coesione il cui impatto benefico anche in termini strettamente economici è largamente accertato.

-fra i fattori inibenti e di rischio più rilevanti per lo sviluppo dell'iniziativa economica privata nell'area balcanica sono il cosiddetto e perdurante *uneven playing field* (ambiente competitivo fortemente deviato, rendite monopolistiche, privilegi nell'accesso ai mercati e ai capitali, comportamenti predatori e corrotti dei funzionari pubblici), e dalla incertezza del contesto delle transazioni (quadro legale-amministrativo e finanziario). Lo sviluppo locale prevede, ma allo stesso tempo induce e consolida una forma di coesione nelle relazioni a diversi livelli (il cosiddetto capitale sociale). Oltre ad una generale senso di appartenenza e condivisione (che di per sé consolida la conformità, il rispetto delle regole, il controllo), il capitale sociale applicato alla sfera economica facilita quelle pratiche tipiche dello sviluppo economico locale (ad esempio le alleanze strategiche fra imprese e fra soggetti pubblici e privati) che contribuirebbero a contrastare gli effetti distortivi di tali fenomeni.

-una strategia di crescita basata sulle esportazioni costituisce una priorità ineludibile per economie in transizione di piccola taglia. Le piccole imprese, che in seguito alla ristrutturazione o dismissione delle grandi unità industriali costituiscono la gran parte della struttura produttiva, potrebbero incontrare ostacoli nel guadagnare accesso ai mercati internazionali. Politiche che facilitino la costituzione di *clusters* di imprese, introducendo economie di scala e strategie di condivisione di spese, potrebbero abbassare i costi dell'internazionalizzazione²⁵.

²⁵ Questa è stata una delle risorse che la organizzazione delle PMI italiane in distretti industriali ha consentito di attivare con successo.

-le privatizzazioni costituiscono, come visto, uno snodo cruciale del processo di transizione, ma non devono diventare un problema 'contabile'. La trasformazione di grandi strutture industriali inefficienti in unità economiche viabili può richiedere una capacità di ricezione e di supporto da parte del territorio circostante, in termini di servizi, attività economiche complementari, interlocutori istituzionali e commerciali. L'esistenza di strategie di sviluppo e di riqualificazione del territorio che si integrino con i piani e le modalità di ristrutturazione di queste imprese può costituire a questo riguardo un ulteriore elemento strategico.

-lo sviluppo locale può essere anche elemento che organizza la relazione fra mercato del lavoro, sviluppo di imprese e settore informale. Tale relazione, cruciale anche se poco studiata, costituisce una dinamica centrale nelle economie in transizione. Queste sono caratterizzate da cambiamenti radicali e spesso drammatici nel mercato del lavoro, massiccia disoccupazione di manodopera anche qualificata, e costi sociali altissimi indotti dalla riduzione della spesa. Un alto tasso di disoccupazione e marginalità dà luogo a sua volta ad un aumento dell'impiego nel settore informale. La graduale legalizzazione delle imprese informali è un altro passaggio inevitabile per le economie dell'area, consentendo l'ampliamento della base imponibile da un lato, e l'accesso ai vantaggi della contrattualità per gli imprenditori o auto-impiegati dall'altro (dalla protezione sociale, agli stessi servizi di supporto finanziario e non finanziario alle imprese, alla tutela degli accordi commerciali). L'emersione peraltro può rivelarsi processo complesso e difficile e implicare costi considerevoli²⁶. I patti locali per lo sviluppo, creando una strategia che associ creazione di impiego ed emersione di imprese attraverso l'incentivo dei vantaggi associati a dinamiche consortili o comunque di integrazione strategica fra imprese (e fra queste ed altri soggetti operanti sul territorio), sono un potenziale strumento per la promozione di politiche integrate che possono dare efficacia e sostenibilità ai passaggi obbligati della transizione compensandone in parte gli effetti negativi ed i costi.

3.2 integrazione internazionale e reti per lo sviluppo locale

Alla luce di molte delle considerazioni svolte, diventa fondamentale, per aprire un ulteriore finestra sui vincoli e le prospettive per lo sviluppo locale nella regione, il riferimento ad una 'dimensione' ulteriore, e ad una serie di strumenti ed esperienze il cui denominatore comune strategico sia la relazione con l'esterno.

Come già accennato a vario titolo, in una prospettiva di medio termine la crescita sostenibile delle economie dei paesi di area balcanica passa per il nodo rappresentato dalla loro capacità di internazionalizzarsi, ossia di interagire in maniera vicendevolmente proficua con sistemi e soggetti economici facenti capo ad altri paesi e territori. Il graduale processo di integrazione europea, lungo i binari del processo di stabilizzazione e associazione, indurrà ovviamente un acceleramento in questa direzione. Rimane l'opportunità di una serie di misure e iniziative volte ad anticipare ed ampliare i termini ed i presupposti dell'integrazione. L'ipotesi è che le opportunità e i benefici dell'internazionalizzazione del locale' possano realizzare una anticipazione ed una valida premessa alla futura integrazione europea, da un lato, ed una parziale 'compensazione'

²⁶ In Serbia, ad esempio, i margini di profitto di molte PMI sono stati e sono legati alla possibilità di non pagare tasse e contributi sociali, e di accedere a quelle forme di sussidio deviato e preferenziale cui si è fatto riferimento. Questo spiega come le misure di liberalizzazione e taglio dei sussidi adottate nel 2001, precedendo gli effetti positivi della riforma del contesto economico, non abbiano prodotto crescita nella produttività e nei profitti delle imprese, né del numero di impiegati.

dell'anello mancante per lo sviluppo locale cui si faceva riferimento in precedenza. L'elemento centrale dei due blocchi di considerazioni che seguono è il potenziale di sviluppo di reti integrate che i processi di sviluppo locale normalmente generano. Una prima opportunità, incentrata sulla valorizzazione della contiguità territoriale e del conseguente potenziale di interdipendenza economica, fa riferimento ai processi di integrazione e cooperazione interregionale fra i paesi dell'area balcanica. Già si accennava che un condizione fondamentale per attrarre investimenti esterni nei paesi balcanici consiste nella loro capacità di venire percepiti, e di funzionare, come un'unica macro-regione. Nonostante i recenti progressi nella liberalizzazione del commercio all'interno dell'area, gli ostacoli al business trans-frontaliero rimangono consistenti, sia in termini di barriere amministrative che di reti infrastrutturali. Il processo di integrazione regionale, peraltro, risulta complesso e scarsamente incentivante per i leader politici della regione. Una possibilità è che la spinta all'integrazione regionale ed ai processi cooperativi volti a realizzarla (dalla regionalizzazione delle infrastrutture e dei problemi connessi alla loro realizzazione e mantenimento, agli adeguamenti normativi, alla promozione di *joint ventures*) venga dagli imprenditori. La promozione di legami tra comunità economiche, in quanto cerniera di rapporti di scambio e relazioni di mutuo interesse fra soggetti economici appartenenti a paesi e territori diversi viene ritenuta da alcuni il vero passo strategico per garantire integrazione dal basso, stabilità e sicurezza alla regione²⁷. Il legame con la dimensione dello sviluppo locale risulta immediato, laddove potenzialità ed interessi identificati ed articolati localmente trovano forza ed espressione nello scambio e nell'interazione di rete con bisogni ed opportunità economiche complementari all'interno di altre realtà territoriali.

Una seconda serie di opportunità, fondamentale e di nostro particolare interesse, si lega ai processi di cooperazione economica, intesa qui come processo in grado di mettere in cortocircuito l'internazionalizzazione delle imprese (nello specifico verso i Balcani) e la cooperazione 'sociale' più tradizionale. L'internazionalizzazione d'impresa, oltre che di processi di interazione spontanea fra agenti economici, è espressione di un'integrazione più strutturata fra quegli stessi territori e le istituzioni, pubbliche e private, che vi operano. Attraverso scambi e alleanze commerciali, investimenti, trasferimento di know-how e di tecnologie, di prassi amministrative e di modalità di rafforzamento del tessuto imprenditoriale, si possono identificare interlocutori, costruire legami che offrano strumenti ulteriori alle politiche nazionali e ai progetti di sviluppo.

In questo senso lo sviluppo locale, anche e soprattutto nella sua dimensione internazionalizzata del partenariato territoriale, può diventare veicolo di integrazione e inizio di una sequenza virtuosa di sviluppo economico sociale e istituzionale.

A questo riguardo, il sistema italiano presenta alcune caratteristiche specifiche che potrebbero costituire altrettanti 'vantaggi comparati' per la realizzazione di processi di 'internazionalizzazione del locale'. I meccanismi e la vitalità della cooperazione decentrata e la varietà dei soggetti che vi partecipano, l'organizzazione diffusa e capillare delle PMI in distretti produttivi a forte connotazione territoriale, la tradizionale vocazione allo scambio fra aree transnazionali geograficamente e culturalmente contigue, ne fanno un laboratorio di particolare interesse rispetto alle prospettive della cooperazione economica fra sistemi locali ed in particolare verso i Balcani. Non si tratta di trasferire 'modelli', la cui esportabilità è tutta da dimostrare, ma di valorizzare buone pratiche ed esperienze che

²⁷ L'interesse alla stabilità regionale da parte di comunità economiche in paesi diversi contrasterebbe fra l'altro l'interesse al disordine e al conflitto che hanno molti 'agenti' dell'economia criminale.

potrebbero consentire l'apertura di nuove strade alla sfida dello sviluppo locale nei Balcani. Nel contesto italiano, gli strumenti finalizzati a promuovere forme di cooperazione anche economica nella forma del partenariato fra territori non mancano, dal programma Interreg-Transfrontaliero recentemente attivato alla legge 84 per la partecipazione dell'Italia alla ricostruzione dei Balcani. Proprio la legge 84 introduce nel capitolo relativo alla cooperazione decentrata una pratica innovativa, facendo delle regioni e degli enti locali i soggetti 'perno' di un processo di (potenziale) raccordo e connessione fra gli strumenti (diversi, numerosissimi e di entità ben maggiore) di appoggio all'intervento cooperativo e/o economico nei Balcani. Solo attraverso questi soggetti è possibile infatti attivare il territorio quale protagonista delle iniziative ed eliminare quindi le barriere fra 'settori' e modalità di intervento finora separate ed apparentemente inconciliabili (come ad esempio, per l'appunto, cooperazione ed internazionalizzazione).

Conclusione

Lo sviluppo locale è un fenomeno complesso e a più livelli, con un forte potenziale di impulso e consolidamento di processi di crescita sostenibile ed integrata. Nel contesto dei Balcani occidentali, sembrano esserci vari elementi di difficoltà rispetto alle premesse per la sua realizzazione. Alcune di queste difficoltà si legano all'eredità del conflitto e della prolungata instabilità, in particolare la disarticolazione del tessuto socio-economico; altre all'interesse pressoché esclusivo che le politiche nazionali ed internazionali riservano alle pur necessarie misure di riforma strutturale dell'economia. D'altronde, l'osservazione trasversale dei fenomeni che condizionano la realizzazione dello sviluppo locale può essere d'aiuto nell'individuare alcuni nodi cruciali e le relative ipotesi di strumenti e modalità per affrontarli. Inoltre, si ipotizza che la promozione dello sviluppo locale possa costituire un valido approccio per dare maggiore efficacia e prospettiva a politiche altrimenti circoscritte ad ambiti di applicazione separati. In questo senso, l'approccio locale andrebbe proposto come possibile punto di incontro strategico fra politiche e strumenti diversi, in grado fra l'altro di veicolare processi di internazionalizzazione e integrazione transnazionale.

Indicazioni bibliografiche

- ❑ Barret Liz, *Business in the Balkans, the case for cross border cooperation*, Center for European Reform, 2002
- ❑ Brnjas Zvonko, *The recent experience of SMEs in Serbia*, European Movement in Serbia, 2001
- ❑ Congress of the United States, *Joint economic committee, East-Central European economies in transition*, 1995
- ❑ De Arcangelis G., *Firms' Clustering and SEE Export Performance: Lessons from the Italian Experience*
- ❑ EBRD, *FR Yugoslavia Investment Profile*, 2001
- ❑ The Economic Institute, *Yugoslav Economy after the war*
- ❑ European Commission, Directorate-General for economic and financial Affairs, *European Economy series: The Western Balkans in Transition*, 2002
- ❑ European Commission, *country strategy paper, FRY 2002-2006*
- ❑ European Commission, *CARDS regional strategy paper 2002-2006*
- ❑ European Commission, *Stabilisation and Association Report 2003, FRY*
- ❑ European Commission/World Bank, *Economic reconstruction and Development in South East Europe, Breaking with the Past, the road to stability and growth, FRY, 2001*
- ❑ European Commission/World Bank, *Economic reconstruction and Development in South East Europe, The road to stability and prosperity in South Eastern Europe, a regional strategy paper, 2000*
- ❑ Government of Serbia, *a strategy for the development of SMEs and entrepreneurship in the Republic of Serbia, 2003-2008*
- ❑ IMF/WB, *Building peace in South East Europe, macroeconomic policies and structural reforms since the Kosovo conflict, 2001*
- ❑ OECD proceedings, *the Visegrad conference: entrepreneurship and SMEs in transition economies, 1997*
- ❑ OECD, *economic survey and assessment, Federal Republic of Yugoslavia, 2002*
- ❑ *Stability Pact's Investment compact: progress in policy reform in South Eastern Europe, monitoring instruments, 2001*
- ❑ Rizopoulos Yorgos, *the Development of the Balkan Region*, Ashgate, 2001
- ❑ US Council on Foreign Relations, *Promoting sustainable economies in the Balkans, report of an independent task force, 2000*
- ❑ The World Bank, *transitional support strategy, FRY, 2002*

