

# La programmazione per lo sviluppo locale nei Balcani

*Marta Piccarozzi*

PROGETTO ADRI.EUR.O.P.

“ADRIATIC EUROREGION OPERATIONAL PLAN”



con il sostegno della



Settembre 2008

# INDICE

<b>SOMMARIO</b> .....	<b>3</b>
<b>PREMESSA METODOLOGICA</b> .....	<b>6</b>
<b>1. QUADRO DEL DECENTRAMENTO NEI BALCANI</b> .....	<b>7</b>
1.1. Organizzazione territoriale e ripartizione dei poteri tra i diversi livelli.....	7
1.2. Albania.....	8
1.3. Bosnia Erzegovina.....	9
1.4. Croazia.....	12
1.5. Ex Repubblica Jugoslava di Macedonia.....	13
1.6. Montenegro.....	15
1.6. Serbia e Kosovo.....	17
<b>2. LE PROGRAMMAZIONI DI SVILUPPO LOCALE</b> .....	<b>22</b>
2.1 Municipalità di Scutari (Albania).....	22
2.2 Regione economica dell'Erzegovina (Bosnia Erzegovina).....	25
2.3 Regione raguseo-narentana (Croazia).....	29
2.4 Regione istriana (Croazia).....	33
2.5. Municipalità di Negotino (ex Repubblica Jugoslava di Macedonia).....	38
2.6 Municipalità di Cattaro (Montenegro).....	42
2.7. Provincia autonoma della Vojvodina (Serbia).....	45
2.8. Città di Niš (Serbia).....	48
<b>3. CONCLUSIONI</b> .....	<b>53</b>
<b>ALLEGATO: ELENCO DELLE PROGRAMMAZIONI TERRITORIALI RACCOLTE</b> .....	<b>59</b>

## SOMMARIO

Nell'ambito del progetto Interreg Adri.Eur.O.P<sup>1</sup>, il CeSPI e la Regione Marche hanno avviato un percorso di riflessione a sostegno della cooperazione territoriale nell'area adriatica e in particolare dell'Euroregione Adriatica.

Questo documento sui piani di sviluppo locale nei Balcani intende fornire un quadro di riferimento per la programmazione delle iniziative partenariali transadriatiche, nel contesto dei processi di decentramento esistenti nei diversi paesi. Il grado di decentramento determina infatti le competenze dei diversi livelli politico-istituzionali-amministrativi e quindi la significatività delle programmazioni locali. Avendo in mente soprattutto il nuovo Programma di Cooperazione Transfrontaliera IPA Adriatico 2007-2013 e le attività concrete che l'Euroregione Adriatica si accinge ad intraprendere, sarà infatti importante concentrare le risorse della cooperazione territoriale sui settori prioritari individuati dagli enti locali dei Balcani, tendendo alla complementarietà e al coordinamento con gli altri fondi disponibili.

Il documento è strutturato in due parti. La prima disegna un quadro del livello di decentramento e dei poteri dei governi locali nei sei paesi dei Balcani occidentali: Albania, Bosnia Erzegovina, Croazia, ex Repubblica Jugoslava di Macedonia, Montenegro e Serbia.

Il trasferimento di responsabilità dal livello centrale a quello locale nei Balcani, premessa indispensabile per una pianificazione dello sviluppo a livello locale, è un processo ostacolato ancora da molte resistenze ma che è stato avviato con diverse sfumature di successo in tutti i paesi presi in esame. Il decentramento nei paesi balcanici è stato ed è tuttora incoraggiato dalle principali organizzazioni internazionali, anche attraverso il sostegno diretto all'elaborazione di strategie di sviluppo locali.

In generale, a livello locale nei Balcani si nota una grave carenza non soltanto di risorse finanziarie ma anche di capacità professionali, un ostacolo ad una traduzione concreta ed efficace delle strategie elaborate sul quale può proficuamente intervenire la cooperazione territoriale, sostenendo lo sviluppo e il rafforzamento di capacità.

In Albania il processo di decentramento è stato avviato negli anni '90 ma sono evidenti alcune forti limitazioni, in particolare nel potere del prefetto, nominato dal governo centrale, di controllare le politiche locali. La Bosnia Erzegovina è un paese immobilizzato a tutti i livelli dal principio di parità tra i tre gruppi nazionali costituenti, che ha portato alla moltiplicazione delle istituzioni e dei costi amministrativi. Nella Federazione di Bosnia Erzegovina emerge per lo meno un potere effettivo dei cantoni non soltanto in termini di indirizzo politico ma anche di capacità finanziaria. La Croazia presenta ancora una grande confusione nella ripartizione delle competenze tra i diversi livelli, sintomatica di forti resistenze ad un decentramento effettivo. La ex Repubblica Jugoslava di Macedonia ha visto nel decentramento un'opportunità per superare i conflitti del 2001 tra comunità nazionali ed è il solo paese nel quale il governo centrale manifesti una chiara volontà politica di trasferimento di potere. In Montenegro il confine tra competenze esclusive degli enti locali e competenze esercitabili attraverso specifiche deleghe da parte del governo centrale non è chiaro, e la predominanza del sindaco sull'assemblea municipale inficia in parte un'effettiva democrazia locale. La Serbia, negli ultimi anni, ha arrestato il processo di decentramento e in qualche misura è anche regredita mano a mano che l'indipendenza del Kosovo si faceva più concreta. Non si è ancora dato atto al trasferimento di proprietà agli enti territoriali e recentemente è stata abolita l'elezione diretta del sindaco e del presidente di provincia. Il Kosovo, nel frattempo, ha sviluppato un proprio quadro legislativo abbastanza chiaro e avanzato in materia di organizzazione territoriale.

La seconda parte del documento analizza nel dettaglio otto documenti di pianificazione locale, rappresentativi delle realtà balcaniche e dei livelli di decentramento dei diversi paesi<sup>2</sup>. I documenti

---

<sup>1</sup> Per ulteriori notizie sul progetto si rimanda al sito ufficiale: <http://www.adriaticeuroregion.org/it/?kid=57>.

<sup>2</sup> Per i criteri di selezione dei casi studio si veda la Premessa metodologica.

riportano analisi del territorio più o meno approfondite e identificano i principali punti di forza e di debolezza, sulla base dei quali si stabilisce una strategia di sviluppo per gli anni a venire. Questi documenti rappresentano un patrimonio di conoscenza imprescindibile per la cooperazione internazionale e, in particolare, per la cooperazione territoriale, che incide per vocazione sul livello locale.

La maggior parte delle strategie di sviluppo è stata realizzata con il sostegno tecnico ed economico di organizzazioni internazionali come Commissione europea, Banca Mondiale, UNDP o UN-HABITAT ma anche di organizzazioni nazionali come l'agenzia di cooperazione tedesca GTZ o regionali come l'agenzia di sviluppo dell'Emilia Romagna ERVET. L'impronta di queste organizzazioni si traduce in differenti impostazioni metodologiche e in differenti orientamenti strategici ma è evidente in quasi tutte le programmazioni l'esigenza di elaborare un quadro coerente con le politiche e gli standard dell'Unione europea, specialmente in materia di sviluppo sostenibile, per poter più facilmente attingere alle ingenti risorse finanziarie dei fondi di preadesione IPA.

Questa inclinazione verso le politiche e i fondi europei si fa particolarmente sentire nel caso delle strategie di sviluppo delle regioni economiche della Bosnia Erzegovina realizzate con l'appoggio della Commissione europea ma esistono casi di strategie realizzate in maniera autonoma, come quella della regione Istria, che sono ugualmente coerenti con i principi delle politiche europee e intendono essere cornici programmatiche per i fondi di preadesione.

Nelle conclusioni, infine, il documento cerca di mettere in luce gli elementi più interessanti emersi dall'analisi dei processi di decentramento dei paesi balcanici e delle programmazioni per lo sviluppo locale, cercando in particolare di evidenziare gli elementi di convergenza tra priorità locali e priorità della cooperazione territoriale europea.

Tutti i documenti strategici analizzati sono stati elaborati, almeno nelle dichiarazioni, secondo metodi inclusivi e partecipativi, che dovrebbero garantire la rispondenza dei contenuti alle reali esigenze delle comunità locali coinvolte.

Uno dei settori prioritari di sviluppo individuato in quasi tutte le strategie è quello dello sviluppo tecnologico e dell'innovazione, percepito come ambito chiave per colmare la lacuna con i più avanzati paesi dell'Unione europea. Le iniziative di cooperazione territoriale potranno essere particolarmente proficue proprio in questo settore, che collega strettamente le pianificazioni locali dei Balcani alla strategia europea di Lisbona sulla crescita e sull'occupazione, trasportata con il nuovo ciclo di programmazione anche alla cooperazione territoriale con i paesi dell'allargamento. In generale, i settori prioritari individuati nelle strategie presentano forti similarità e riguardano prevalentemente le piccole e medie imprese, il turismo, l'agricoltura, le infrastrutture di trasporto e dei servizi pubblici, i servizi sociali, il patrimonio ambientale e culturale, il rafforzamento delle capacità delle istituzioni, lo sviluppo delle risorse umane e dell'occupazione, settori chiave anche per la cooperazione transfrontaliera europea in area adriatica.

Da un confronto tra priorità stabilite a livello locale nei Balcani e priorità espresse nel Programma di Cooperazione Transfrontaliera IPA Adriatico 2007-2013 emergono in effetti forti convergenze programmatiche sul settore dell'innovazione, su quello della competitività dei sistemi economici, sullo sviluppo economico e sociale, sul rafforzamento istituzionale, sulla tutela del patrimonio storico e ambientale, sulle infrastrutture e la comunicazione.

L'allineamento della cooperazione alle priorità identificate dai partner locali è non solamente richiesto dalle linee guida internazionali sull'efficacia degli aiuti ma, nel caso delle limitate risorse finanziarie a disposizione della cooperazione territoriale, serve anche ad accrescere la portata degli interventi, facilitando la sinergia con altri fondi. Dalle programmazioni di sviluppo locale delle amministrazioni balcaniche emerge, come già accennato, uno sforzo di armonizzazione con gli orientamenti dei principali donatori internazionali che agevola questo compito. La maggior parte delle strategie cerca infatti di canalizzare le attività di cooperazione sulle priorità individuate e, così facendo, di assicurare lo sviluppo di sinergie e di forme di coordinamento.

A livello operativo, il documento propone l'istituzione di centri di capitalizzazione delle esperienze e di messa in rete delle relazioni, al fine di armonizzare gli interventi, evitare duplicazioni e favorire la collaborazione tra attori. Nel caso specifico dell'area adriatica, sia l'Euroregione Adriatica sia il Programma di Cooperazione Transfrontaliera IPA Adriatico sono gli attori preposti a creare simili centri di condivisione e coordinamento e per orientare la cooperazione territoriale al raggiungimento di risultati maggiormente concreti, anche grazie ad un uso più intenso degli strumenti di monitoraggio e di valutazione.

## PREMESSA METODOLOGICA

Oltre alle strategie di sviluppo della regione istriana in Croazia e della municipalità di Cattaro, partner del progetto Adri.Eur.O.P, per la selezione delle altre strategie da analizzare sono stati seguiti tre criteri. Il primo criterio riguarda la significatività in termini di poteri di programmazione delle autorità locali, a seconda del tipo di decentramento del paese, e quindi il livello della municipalità in Albania, le regioni nel caso della Croazia, la municipalità nel caso della ex Repubblica Jugoslava di Macedonia, la provincia autonoma nel caso della Serbia.

Il secondo criterio adottato concerne la densità di relazioni territoriali con l'Italia, così come emerso dalla valutazione dell'articolo 7 della legge 84/01<sup>3</sup> condotta recentemente da CeSPI e OICS con il sostegno della Regione Marche e del Ministero degli Affari Esteri.

Il terzo criterio è quello della peculiarità, e cioè aspetti particolari che differenziano alcune programmazioni rispetto ad altre. Questo ha riguardato in particolare la regione economica dell'Erzegovina e la città di Niš. La prima, pur non corrispondendo ad un livello amministrativo della Bosnia Erzegovina ma a un insieme di municipalità appartenenti a diversi cantoni e alle due entità del paese, ha elaborato una strategia orientata all'integrazione europea, che serve come quadro di riferimento per la programmazione dei fondi IPA e di quelli strutturali in futuro. La città di Niš, invece, ha sviluppato una strategia particolarmente creativa e partecipativa, con il sostegno di UN-HABITAT e di Ervet, ente funzionale della Regione Emilia Romagna, partner del progetto Adri.Eur.O.P. e della Euroregione adriatica.

Sono state raccolte oltre 35 programmazioni territoriali nei Balcani (vedi elenco in allegato). Dalla lettura di queste programmazioni sono emerse numerose similarità: diverse amministrazioni dei Balcani hanno infatti realizzato le programmazioni accompagnate da agenzie europee e della comunità internazionale, secondo schemi standardizzati che in diversi casi riducono l'eterogeneità di priorità e progettualità. Sulla base dei criteri suddetti e con l'intento di evitare la presentazione di programmazioni troppo simili tra loro, sono stati scelti 8 casi di programmazione rappresentativi.

Le strategie di sviluppo incluse nella presente analisi sono:

<i>Albania</i>	Municipalità di Scutari
<i>Bosnia Erzegovina</i>	Regione economica dell'Erzegovina
<i>Croazia</i>	Regione raguseo-narentana Regione istriana
<i>Ex Repubblica Jugoslava di Macedonia</i>	Municipalità di Negotino
<i>Montenegro</i>	Municipalità di Cattaro
<i>Serbia</i>	Provincia autonoma della Vojvodina Città di Niš

<sup>3</sup> Per un approfondimento sulle relazioni territoriali tra Italia e Balcani rafforzate e create attraverso la componente di cooperazione decentrata della legge 84/01 si veda Andrea Stocchiero (a cura di), *Partenariati territoriali Italia-Balcani. Valutazione strategica della cooperazione decentrata sostenuta dall'art. 7 della legge 84/01 – linea MAE*, CeSPI, Roma, 2007: <http://www.cespi.it/Balcani81-04.html>.

## 1. QUADRO DEL DECENTRAMENTO NEI BALCANI

### 1.1. Organizzazione territoriale e ripartizione dei poteri tra i diversi livelli

Tutti i paesi presi in considerazione da questo studio hanno aderito alla Carta europea dell'autogoverno locale promossa in seno al Consiglio d'Europa: l'Albania nel 1998, la Bosnia Erzegovina nel 2002, la Croazia nel 1997, la ex Repubblica Jugoslava di Macedonia nel 1996, il Montenegro e la Serbia nel 2005.

In **Albania** l'adesione alla Carta europea ha dato un certo impulso al processo di decentramento avviato a fatica solo pochi anni prima. A differenza dei paesi della ex Jugoslavia, nella quale le municipalità godevano di un riconoscimento non indifferente, l'Albania del dopoguerra è stata caratterizzata da un forte centralismo, che in parte permane. Tra i principali ostacoli ad un effettivo decentramento spicca il ruolo forte della prefettura, emanazione del potere centrale, che vigila su municipalità, comuni e regioni democraticamente eletti dalla cittadinanza. La forte dipendenza degli enti locali dai trasferimenti finanziari del governo vanifica inoltre gran parte delle possibilità di svolgere le funzioni trasferite per legge, tra e quali quella di pianificare e gestire lo sviluppo locale.

In **Bosnia Erzegovina**, la subordinazione dell'amministrazione a tutti i livelli al principio di parità tra i tre gruppi nazionali costituenti crea inefficienze e distorsioni. Il caso bosniaco è particolare poiché, accanto a un processo di decentramento verso le autonomie locali è in atto un processo di centralizzazione dalle entità allo stato. Lo stato nazionale uscito dagli accordi di Dayton è estremamente debole e la maggior parte dei poteri è lasciata alle due entità. Nella Federazione di Bosnia Erzegovina il ruolo chiave è quello dei cantoni, a scapito dell'entità e delle municipalità. Nella Republika Srpska, dove non esiste livello amministrativo intermedio, l'entità e le municipalità si dividono i poteri, con un vantaggio indiscutibile per l'entità. Esistono diverse legislazioni sull'autonomia locale, una per la Republika Srpska e una per ciascun cantone della Federazione. Le municipalità, a seconda della loro collocazione geografica, sono investite di alcune funzioni e non di altre ma in generale rispondono ai bisogni dei cittadini a livello locale, un modo abbastanza vago di definire la loro sfera di competenza che si ritrova nelle legislazioni di quasi tutti i paesi balcanici. La maggior parte delle risorse finanziarie è trattenuta dall'entità in Republika Srpska e dai cantoni nella Federazione, a scapito delle municipalità. Queste ultime hanno la possibilità di raccogliere risorse in proprio ma nella realtà questo avviene con scarsa efficacia.

La **Croazia** è il paese nel quale la ripartizione di competenze tra livelli è più confusa. Nonostante la suddivisione amministrativa su tre livelli (stato, regioni e municipalità) e la presenza di tre rappresentanti per ciascuna regione nel parlamento nazionale, il centralismo è ancora forte. Le municipalità svolgono funzioni di rilevanza locale e le regioni funzioni di rilevanza regionale, con frequenti sovrapposizioni e margini di incertezza. Ad esempio, la pianificazione e gestione dello sviluppo economico è una competenza che le regioni condividono con il governo centrale. Sia le regioni sia le municipalità hanno scarse capacità finanziarie proprie, e dipendono quasi interamente dai trasferimenti statali.

La **ex Repubblica Jugoslava di Macedonia**, il primo paese dell'area ad aderire alla Carta europea dell'autogoverno locale, ha rafforzato notevolmente il processo di decentramento in atto dopo gli accordi di Ocrida del 2001, per assicurare una ripartizione dei poteri più bilanciata tra le diverse comunità presenti nel paese. Le municipalità sono state dotate di chiari poteri decisionali su alcune materie, tra le quali lo sviluppo economico locale. Il governo centrale monitora e dà impulso al processo di decentramento, prestando attenzione e cercando di correggere le naturali crescenti disparità tra le municipalità. Gli aspetti fiscali e finanziari del decentramento sono quelli più critici poiché, nonostante l'attribuzione di poteri fiscali a livello locale, al momento le municipalità hanno scarse capacità di raccogliere risorse.

In **Montenegro**, il diritto all'autogoverno locale si traduce nella possibilità di regolare e gestire affari che riguardano gli interessi diretti e comuni della popolazione locale. Le municipalità possono essere titolari di proprietà e redditi propri, a differenza della Serbia. Le competenze di giurisdizione primaria riguardano lo sviluppo economico, l'assetto del territorio, l'ambiente e il turismo ma manca un'attribuzione chiara di responsabilità per quanto riguarda la pianificazione. Esistono margini di sovrapposizione tra competenze di giurisdizione primaria e competenze delegate dal governo che rendono labile il confine delle competenze esclusive delle municipalità. Il sindaco ha un ruolo molto forte ed è assistito da figure manageriali non elette anch'esse molto rilevanti.

Il decentramento fiscale in Montenegro è abbastanza elevato, rispetto alla situazione degli altri paesi dell'area.

La **Serbia**, tra i paesi considerati, è quello con le resistenze più esplicite al decentramento, rinnovate con l'avvicinarsi dell'indipendenza del Kosovo. Tuttavia, la provincia autonoma della Vojvodina dispone di entrate fiscali dirette e di una quota certa del bilancio nazionale. Può regolare aspetti di interesse provinciale e programmare lo sviluppo del territorio. Le municipalità e le città hanno competenze relative agli interessi locali tra le quali la programmazione dello sviluppo. Possono raccogliere tasse locali ma i trasferimenti di proprietà dallo stato, previsti dalla costituzione del 2006, non sono ancora stati attuati. Recentemente, una legge dello stato ha abolito l'elezione diretta dei sindaci e del presidente della provincia in vigore dal 2002, mettendo in luce le contraddizioni e le resistenze dello stato centrale verso il decentramento e una effettiva democrazia a livello locale.

Il **Kosovo**, sotto amministrazione internazionale dal 1999, ha sviluppato un proprio quadro legislativo per l'autogoverno locale che definisce con chiarezza le responsabilità delle municipalità, tra le quali quella di programmare il proprio sviluppo. A differenza della Serbia, le municipalità in Kosovo possiedono beni immobili, dai quali ricavano risorse finanziarie. Altre risorse sono raccolte attraverso la tassazione locale e i trasferimenti del governo. La particolarità del caso kosovaro è rappresentata dalla figura del sindaco, contemporaneamente a capo della giunta e presidente dell'assemblea municipale.

## 1.2. Albania

L'Albania è uno stato storicamente centralistico che nel 1991 ha avviato la transizione democratica senza alcuna esperienza significativa di democrazia a livello locale. Nel 1992, il nuovo Partito Democratico ha avviato un programma di riforma amministrativa e in quell'anno sono state approvate le leggi n. 7570 e 7572 sull'Organizzazione e Funzionamento dei Governi Locali e la legge n. 7573 sulle Elezioni delle Unità di Governo Locale.

Il processo di decentramento riceve nuovo impulso con l'adesione dell'Albania nel 1998 alla Carta europea per l'autogoverno locale del Consiglio d'Europa, che definisce alcuni standard e principi comuni per la promozione e la difesa dei diritti di autonomia delle comunità locali nei paesi firmatari. Nella nuova Costituzione albanese del 1998, all'articolo 108 si è affermato il principio dell'auto-governo locale e dell'autonomia fiscale dei poteri locali e nel 2000, il governo ha adottato una Strategia Nazionale per il Decentramento e l'Autonomia Locale. Con una nuova legge nel 2000, la n. 8652, sull'Organizzazione e Funzionamento del Governo Locale, seguita nel 2001 e 2002 da altre leggi sul trasferimento di proprietà statali ai governi locali e sulla tassazione esigibile a livello locale<sup>4</sup>, il processo legislativo di riforma si è per il momento concluso.

L'assetto amministrativo albanese si struttura in due livelli. Il primo livello consiste in 373 unità di governo locale suddivise tra 65 municipalità (*bashki*) nelle aree urbane, e 308 comuni (*komuna*) nelle aree rurali. Il secondo livello amministrativo consiste in 12 regioni (*qarqe*). Municipalità e comuni sono dotati di organi elettivi e i sindaci sono eletti direttamente dai cittadini con sistema

---

<sup>4</sup> Leggi n. 8744/2001, n. 8978/2002, n. 8979/2002 e n. 8982/2002.



maggioritario. I consigli delle regioni sono invece eletti indirettamente, poiché sono composti dai sindaci delle municipalità e comuni del territorio e da rappresentanti dei consigli municipali e comunali in ragione della loro popolazione. Alle regioni si sovrappongono geograficamente le prefetture (*prefektura*), a capo delle quali è posto un prefetto nominato dal governo centrale, che sovrintende alle attività di regioni, municipalità e comuni del territorio e di fatto indirizza le politiche locali verso gli orientamenti del governo centrale. Tutti gli atti politici e i bilanci delle prefetture, delle municipalità e dei comuni passano per il prefetto, che ha a disposizione dieci giorni per verificarne la legalità. Questa emanazione del potere centrale a livello locale, assieme alla scarsità di risorse finanziarie devolute dallo stato centrale ai poteri locali, costituisce il maggiore ostacolo ad un effettivo decentramento in Albania.

Le risorse finanziarie di municipalità e comuni dipendono in gran parte dai trasferimenti dal governo centrale. Nel 1999, solo il 3,7% delle entrate locali provenivano da fonti proprie. Nel 2003, dopo l'adozione delle leggi sull'autonomia fiscale a livello locale del 2002, si è passati al 28%. Sempre nello stesso anno, le autorità locali controllavano il 49% delle spese a livello locale, rispetto all'8% del 2000, e l'allocazione di circa un terzo delle spese per i servizi pubblici locali, rispetto al 7% del 2000<sup>5</sup>. In termini assoluti, tuttavia, le risorse finanziarie gestite dai governi locali sono limitate e del tutto insufficienti a svolgere le funzioni ad essi assegnate.

Le risorse delle regioni derivano invece dal governo centrale, da una parte, e dalle autorità locali del territorio, dall'altra, e non godono di alcuna autonomia finanziaria.

La capitale del paese, Tirana, gode di uno statuto particolare ed è suddivisa in undici unità municipali elette direttamente dai cittadini.

Municipalità e comuni hanno competenze esclusive in tre ambiti funzionali:

- Infrastrutture e servizi pubblici locali (acqua, fognature, strade locali, illuminazione pubblica, trasporti pubblici, servizi cimiteriali, parchi e spazi pubblici, rifiuti, pianificazione urbana, uso del suolo ed edilizia);
- Sviluppo economico locale (programmazione dello sviluppo economico locale, regolamentazione e funzionamento dei mercati pubblici e delle reti commerciali, sviluppo di PMI e attività promozionali, servizi di sostegno allo sviluppo economico, servizi veterinari, protezione e sviluppo delle foreste, dei pascoli e delle risorse naturali);
- Funzioni sociali, culturali e ricreative (conservazione e promozione del patrimonio locale, organizzazione di attività ricreative, servizi sociali tra i quali orfanotrofi, istituti gerontologici e assistenza domiciliare ai malati).

Esistono poi competenze condivise con il governo centrale, che riguardano l'educazione pre-scolare e pre-universitaria, la prevenzione e protezione della salute pubblica, l'assistenza sociale e la riduzione della povertà, l'ordine pubblico e la protezione dei cittadini, la protezione ambientale.

Le regioni, rispetto a municipalità e comuni, hanno funzioni piuttosto limitate. La loro principale funzione esclusiva consiste nello sviluppo e realizzazione di politiche regionali e della loro armonizzazione con le politiche nazionali a livello regionale.

### 1.3. Bosnia Erzegovina

La Bosnia Erzegovina, così come definita con gli accordi di Dayton, presenta l'assetto istituzionale più complesso di tutti i paesi dell'area balcanica. L'organizzazione dello stato a tutti i livelli è subordinata alla parità dei tre gruppi nazionali costituenti, serbi, croati e bosgnacchi. Alla

---

<sup>5</sup> Guido Rhodio e Jean-Claude Van Cauwenberghe, *Local and regional democracy in Albania*, relazione alla sessione autunnale dello Standing Committee del Consiglio d'Europa, Strasburgo, 20 novembre 2006: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CG1329&Language=lanEnglish&Ver=PART2&Site=COE&BackColorInternet=BDDCF2&BackColorIntranet=FDC864&BackColorLogged=FDC864>.

presidenza collegiale del paese siedono un serbo, un croato e un musulmano che a turno, ogni otto mesi, si alternano nella carica di primus inter pares.

La Bosnia Erzegovina si compone di due entità politico-amministrative, la Federazione di Bosnia Erzegovina, a maggioranza croata e musulmana, e la Republika Srpska, a maggioranza serba. Nella Federazione esistono quattro suddivisioni amministrative, la municipalità (*općina*), la città (*grad*), il cantone (*kanton* o *županija*) e la Federazione (*Federacija*). Nella Republika Srpska i livelli sono tre, non essendoci il cantone, anche se il livello della città manca di reali poteri. Di fatto le prerogative amministrative sono ripartite tra l'entità e le 63 municipalità che la compongono.

Oltre alle due entità, in Bosnia Erzegovina è presente un distretto con autonomie particolari, il distretto di Brčko, nella parte nord-est del paese, che appartiene formalmente ad entrambe le entità.

La presenza internazionale in Bosnia Erzegovina è ancora elevata. L'Alto Rappresentante delle Nazioni Unite, che svolge anche le funzioni di Rappresentante Speciale dell'Unione europea, è dotato di poteri esecutivi per vigilare sull'esecuzione degli aspetti civili degli accordi di Dayton. All'ufficio dell'Alto Rappresentante, la cui chiusura annunciata è ancora incerta, l'Unione europea intende dare continuità in futuro attraverso un proprio ufficio. Sono anche dispiegate due missioni dell'Unione europea: un'operazione militare (Eufor Althea)<sup>6</sup> e una missione di polizia<sup>7</sup> (European Union Police Mission - EUPM).

In Bosnia Erzegovina esistono solamente quattro città che godono di uno status particolare rispetto alle municipalità: Sarajevo, Mostar, Banja Luka e Istočno Sarajevo<sup>8</sup>, città della Republika Srpska adiacente alla capitale.

I numerosi livelli amministrativi in cui si articola lo stato non sono sostenibili né efficienti. Su alcuni territori urbani incidono addirittura cinque livelli amministrativi, la municipalità, la città, il cantone, l'entità e lo stato, mentre permane una mentalità centralistica ereditata dal sistema jugoslavo. Recentemente, dietro le spinte degli organismi internazionali, entrambe le entità hanno avviato processi di decentramento verso i governi locali che si accompagnano, all'opposto, da processi di centralizzazione che comportano un trasferimento di competenze dalle entità al debole stato centrale.

Dall'adesione della Bosnia Erzegovina al Consiglio d'Europa, nell'aprile del 2002, si sono registrati progressi nella costruzione di uno stato stabile, funzionale ed efficiente. È stata istituita una corte di giustizia a livello dello Stato e sono state trasferite alcune competenze dalle entità allo Stato centrale nei settori della difesa, intelligence, potere giudiziario e tassazione indiretta che tuttavia non ha comportato una riduzione degli apparati delle entità. Persiste una grande debolezza a livello statale e l'esigenza costituzionale di assicurare l'eguaglianza alle tre nazionalità costituenti porta a spendere circa il 60% del PIL nel mantenimento degli apparati dello stato centrale e delle due entità. Oltre ai tre presidenti a livello statale, esistono due presidenti a livello delle entità, 13 primi ministri, oltre 180 ministri, 760 membri suddivisi tra i diversi organi legislativi e 148 municipalità<sup>9</sup>.

La costituzione della Bosnia Erzegovina, parte degli accordi di pace di Dayton del 1995, non contiene indicazioni sull'autogoverno a livello locale. Le basi dell'organizzazione territoriale del paese vanno ricercate quindi nelle costituzioni e nelle legislazioni delle due entità. Entrambe le entità riconoscono le municipalità come le unità di base dell'autogoverno locale. In entrambe le

---

<sup>6</sup> Althea è una missione di peacekeeping voluta nel quadro della Politica europea di sicurezza e difesa (PESD) ed è stata avviata nel dicembre del 2004, sostituendo la precedente missione NATO. Attualmente dispone di 2.500 militari.

<sup>7</sup> La missione di polizia europea è cominciata nel gennaio del 2003, prendendo il posto della Task Force di polizia internazionale delle Nazioni Unite. Il suo mandato è stato recentemente prolungato fino alla fine del 2009. EUPM, alla quale partecipano attualmente circa 200 ufficiali di polizia, si occupa della riforma della polizia e della lotta al crimine organizzato.

<sup>8</sup> La città, nota come Srpsko Sarajevo (Sarajevo serba) ha cambiato nome in seguito ad una sentenza della Corte Costituzionale del 2004, che ha dichiarato incostituzionali le leggi che hanno cambiato i nomi delle città, durante o dopo la guerra, dando loro aggettivi nazionali.

<sup>9</sup> Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa, risoluzione 1513 (2006), *Constitutional Reform in Bosnia and Herzegovina*: [www.coe.ba/pdf/Resolution\\_Constitutional\\_reform\\_in\\_Bosnia\\_and\\_Herzegovina.doc](http://www.coe.ba/pdf/Resolution_Constitutional_reform_in_Bosnia_and_Herzegovina.doc).

entità le elezioni delle assemblee municipali sono a suffragio diretto. I sindaci, che guidano gli esecutivi delle municipalità, sono invece eletti dalle assemblee municipali in Federazione e con elezione diretta in Republika Srpska. Sono a capo del potere esecutivo municipale e propongono la politica di sviluppo e la nomina delle cariche di rilievo degli organi amministrativi e delle istituzioni pubbliche municipali. Anche in Federazione, nonostante non siano eletti direttamente dai cittadini, i sindaci detengono maggiore potere rispetto alle assemblee non soltanto perché sono determinanti nel definire gli indirizzi politici ma anche perché gestiscono le risorse finanziarie municipali.

La sfera delle attività delle municipalità è circoscritta ai bisogni dei cittadini a livello locale e quindi alloggio, pianificazione urbana, lavoro, infrastrutture e servizi comunali, scuola e istruzione, sport e cultura, sicurezza sociale e sanitaria, protezione dell'ambiente. L'assemblea municipale adotta piani di sviluppo economico, sociale e urbanistico e conferma le nomine di tutte le cariche di rilievo delle istituzioni municipali. In Federazione, i poteri delle municipalità variano a seconda delle leggi sull'organizzazione territoriale di ciascun cantone. In generale i cantoni conservano la maggior parte dei poteri e in alcuni casi anche quello di sciogliere i consigli municipali e di nominare amministratori locali.

Anche per quanto riguarda le fonti di finanziamento delle municipalità esistono notevoli differenze da cantone a cantone. In media, in Federazione l'entità e i cantoni trattengono il 92% delle risorse pubbliche, mentre la stessa proporzione è trattenuta dall'entità nella Republika Srpska<sup>10</sup>. Se in Federazione il livello intermedio dei cantoni concentra la maggior parte del potere, in Republika Srpska è l'entità ad accentrare le funzioni<sup>11</sup>. Le leggi sull'autogoverno locale della Federazione e della Republika Srpska<sup>12</sup> sanciscono il diritto delle autorità locali a raccogliere risorse ma di fatto questo non avviene se non in maniera limitata e le municipalità sono sussidiate rispettivamente dai cantoni o dall'entità. In Federazione non esiste alcun meccanismo automatico mentre in Republika Srpska il 30% della tassazione raccolta sul proprio territorio appartiene alla municipalità (la percentuale sale al 40% nel caso di municipalità sottosviluppate e al 50% nel caso di municipalità estremamente sottosviluppate).

Per quanto riguarda la tassazione, il livello dello stato legifera solamente in materia di dazi doganali, che sono versati alle entità. Gli altri poteri fiscali sono attribuiti alle entità, che contribuiscono al finanziamento del livello statale in proporzione di 2/3 la Federazione e di 1/3 la Republika Srpska. I cantoni in Federazione hanno limitati poteri fiscali, tuttavia ricevono la maggior parte del gettito<sup>13</sup>.

I dieci cantoni della Federazione hanno una propria costituzione e un ventaglio abbastanza ampio di diritti di auto-organizzazione, oltre a partecipare in modo significativo all'esercizio del potere legislativo a livello di Federazione attraverso la Casa del Popolo, il ramo del Parlamento composto dai delegati delle assemblee cantonali. Gli organi legislativi dei cantoni sono eletti con voto diretto. Il presidente del cantone viene proposto dal presidente dell'assemblea in consultazione con il vice presidente ed è eletto a maggioranza, insieme con i ministri da lui proposti, dall'assemblea.

La Federazione ha poche competenze esclusive: conclusione di accordi militari e difesa, politica economica e uso del territorio a livello federale, regolamentazione delle finanze e politica fiscale della Federazione, lotta al terrorismo e ai traffici illeciti, allocazione di frequenza radiotelevisive, politica e infrastrutture per l'energia. Altre competenze sono condivise con i cantoni, in particolare

---

<sup>10</sup> World Bank, *Bosnia and Herzegovina: creating an efficient decentralized fiscal system*, 2003: <http://www1.worldbank.org/wbiep/decentralization/ecalib/bosniareport.pdf>.

<sup>11</sup> Neđo Milićević, *The state and problems of local self-government in Bosnia and Herzegovina*, 2/2001 South-East Europe Review S. 55 – 74: <http://www.ceeol.com/asp/getdocument.aspx?logid=5&id=AEFF4F70-2E4D-4932-ABA4-7C3AA8128FA3>.

<sup>12</sup> La Legge della Federazione è stata approvata il 19 settembre 1995 (Gazzetta Ufficiale della Federazione di Bosnia Erzegovina n. 6/95). La legge della Republika Srpska è stata approvata il 18 novembre 1999 (Gazzetta Ufficiale della Republika Srpska n.35/99).

<sup>13</sup> OECD, *Assessment Report: Bosnia and Herzegovina - Decentralisation Process*, 2004: <http://www.oecd.org/dataoecd/12/1/36479798.pdf>.

la protezione dei diritti umani, la salute, la politica ambientale, le infrastrutture di comunicazione e trasporto, la politica di welfare, diritti di cittadinanza, turismo e uso delle risorse naturali. Tutto ciò che non è riservato alla Federazione è automaticamente di competenza dei cantoni, ai quali sono riservati l'istituzione e controllo delle forze di polizia, l'istruzione (anche universitaria), cultura, politiche abitative, servizi pubblici, uso del suolo a livello cantonale, promozione delle attività imprenditoriali e di volontariato, politiche radiotelevisive, realizzazione delle politiche di welfare e turismo. I cantoni possono delegare alcune funzioni alle municipalità/città del loro territorio o alla Federazione. Sono comunque obbligati a delegare le funzioni concernenti l'educazione, la cultura, il turismo, imprese locali, radio e televisione laddove la maggioranza nazionale di una municipalità o città del territorio sia diversa da quella del cantone nel suo complesso<sup>14</sup>.

#### 1.4. Croazia

Il processo di decentramento in Croazia avviato con l'indipendenza del paese, manca ancora di una chiara divisione di competenze tra governi locali e governo centrale, che detiene ancora la maggior parte dei poteri. Secondo la Costituzione del 1990, il territorio croato è suddiviso in due livelli di governo locale: un primo livello al quale si collocano i comuni (*općine*) e le città (*gradovi*), e un secondo livello corrispondente alle regioni o contee (*županije*). L'autogoverno locale è regolato da una serie di leggi, adottate tra il 1992 e il 2001: la legge sull'autogoverno locale e regionale; la legge sull'autogoverno e l'amministrazione locale; la legge sulle aree delle regioni, città e municipalità nella Repubblica di Croazia; la legge sul finanziamento delle unità di autogoverno e amministrazione locale; la determinazione giurisdizionale delle funzioni delle unità di autogoverno e amministrazione locale; la legge sulla città di Zagabria. Il sistema attuale di governo locale comprende 564 unità amministrative: 421 municipalità, 122 città e 20 regioni, oltre alla città di Zagabria che gode di uno statuto speciale e della duplice funzione di città e regione.

La regione dispone di una giunta guidata da un prefetto e di un'assemblea eletta con voto diretto per un mandato di quattro anni. Le regioni possono contare su tre rappresentanti ciascuna nel Parlamento nazionale, diventato unicamerale dopo gli emendamenti costituzionali del 2001.

L'ultima definizione in ordine temporale delle prerogative dei governi locali si è avuta con la legge sull'autogoverno locale e regionale del 2001<sup>15</sup>, che elenca i principali campi di competenza, non esaustivi.

Le città e le municipalità, secondo il principio di sussidiarietà, svolgono funzioni di rilevanza locale volte a soddisfare le necessità dei cittadini e non riservate per costituzione o per legge agli organi statali. In particolare le città e le municipalità si occupano di:

- Edilizia e assetto degli insediamenti
- Pianificazione urbana e assetto del territorio
- Servizi pubblici
- Protezione dell'infanzia
- Welfare sociale
- Salute di base
- Scuola primaria ed elementare
- Cultura, educazione fisica e sport
- Protezione dei consumatori

---

<sup>14</sup> Costituzione della Federazione della Bosnia Erzegovina: [www.ohr.int/ohr-dept/legal/oth-legist/doc/fbih-constitution.doc](http://www.ohr.int/ohr-dept/legal/oth-legist/doc/fbih-constitution.doc).

<sup>15</sup> Legge del 6 aprile 2001: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/UNTC/UNPAN013650.pdf>.

- Protezione e miglioramento dell'ambiente
- Lotta agli incendi e protezione civile

Le regioni, a loro volta, svolgono funzioni di rilevanza regionale e condividono nella maggior parte dei casi le funzioni con il governo centrale o con le municipalità<sup>16</sup>. Si occupano in particolare dei seguenti settori:

- Istruzione
- Sanità
- Pianificazione territoriale
- Sviluppo economico
- Trasporti
- Pianificazione e sviluppo delle reti di istruzione, sanità, strutture culturali e sociali

Le città con più di 30.000 abitanti possono svolgere le funzioni delle regioni se dimostrano di essere in grado di sostenerle dal punto di vista esecutivo e finanziario<sup>17</sup>.

La Croazia si distingue tra i paesi balcanici per una notevole confusione nella ripartizione delle competenze tra governi locali e governo centrale. Lo stato centrale si riserva la possibilità di svolgere qualsiasi funzione a livello locale, sia direttamente, sia delegando le regioni. Questa confusione favorisce l'apparato centrale, restio a conferire, anche informalmente, maggiori poteri alle regioni e alle municipalità<sup>18</sup>.

Il difficile rapporto tra governo centrale e autonomie locali si ripercuote anche sulla autonomia finanziaria dei governi locali. Le regioni dispongono di una limitata capacità di riscossione di tributi e dipendono quasi interamente dai contributi versati dal governo centrale. Il bilancio locale è speso per tre quarti su spese correnti e solo per un quinto su investimenti in conto capitale<sup>19</sup>. Lo stato centrale conserva il controllo sulle spese per i servizi fondamentali erogati a livello locale come la sanità, l'istruzione e il welfare, mentre le risorse raccolte localmente sono impiegate principalmente per la realizzazione di iniziative culturali o per i servizi municipali.

### 1.5. Ex Repubblica Jugoslava di Macedonia

Le divisioni amministrative di primo livello nella ex Repubblica Jugoslava di Macedonia sono i municipi (*opštini*), ridotti da 124 a 84 dopo l'ultima riforma dell'agosto 2004. Nel paese esiste una sola divisione amministrativa con lo status di città ed è quella di Skopje, che si compone a sua volta di 10 municipi. Esistono poi otto regioni (*regioni*) con finalità esclusivamente statistiche e non amministrative.

Nel 1999, l'arrivo di circa 360.000 rifugiati albanesi dal Kosovo, la maggior parte dei quali ritornati alle proprie case dopo la fine del conflitto, ha modificato gli equilibri politici della ex Repubblica Jugoslava di Macedonia. Nel 2001, la componente albanese presente nel paese, appoggiata da gruppi radicali in Kosovo, rivendicò l'autonomia delle zone settentrionali e occidentali a maggioranza albanese scatenando un conflitto interno durato alcuni mesi che causò un numero imprecisato di vittime e l'emigrazione forzata di circa 2.000 persone. Con l'invio di un contingente della NATO e la promessa del governo di dare riconoscimento culturale alla minoranza albanese si

<sup>16</sup> Competenze esclusive delle regioni sono la gestione dei porti (in cui è comunque coinvolto il livello centrale) e la raccolta e lo stoccaggio dei rifiuti.

<sup>17</sup> Per un quadro completo del processo di decentramento in Croazia si veda Teodor Antić, *Central Government and Local Self-government in Croatia: Decentralization and Democratization*: <http://www.ijf.hr/eng/FDI/antic.pdf>.

<sup>18</sup> Stjepan Ivanišević, Ivan Kaprić, Jasna Omejec, Jure Šimović, *Local Government in Croatia*, <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/UNTC/UNPAN017042.pdf>.

<sup>19</sup> Irakli Rekhviashvili, *Decentralization Experience and Reforms. Case Study on Croatia*: <http://www1.worldbank.org/wbiop/decentralization/Module1/CroatiaCaseStudy.pdf>.

è giunti alla firma degli accordi di Ocrida dell'agosto 2001 che hanno modificato la costituzione della ex Repubblica Jugoslava di Macedonia nel senso di maggiori garanzie per le minoranze presenti nel paese, prime fra tutte quella albanese che rappresenta oltre il 40% della popolazione. Gli accordi di Ocrida rappresentano il quadro nel quale si muove il processo di decentramento nella ex Repubblica Jugoslava di Macedonia, il principale strumento per assicurare una ripartizione dei poteri più bilanciata tra le diverse comunità nel rispetto del principio dell'unità dello stato. Dopo il 2001, molti poteri sono stati trasferiti dal governo centrale a quelli locali e sono state approvate negli anni successivi le leggi sul finanziamento dei governi locali, sull'organizzazione territoriale dell'autogoverno locale e sulla città di Skopje. Le municipalità hanno ricevuto poteri decisionali in materia di:

- Istruzione
- Salute
- Cultura
- Pianificazione urbana e rurale
- Protezione ambientale
- Sviluppo economico locale
- Servizi pubblici municipali
- Sport e attività ricreative
- Welfare e protezione dell'infanzia
- Protezione civile e lotta agli incendi
- Polizia locale

Nel febbraio del 2003, il governo ha adottato un programma operativo biennale per un effettivo decentramento del potere contenente le indicazioni legislative necessarie e individuando nel Ministero per l'autogoverno locale l'organo responsabile dell'esecuzione del programma. Successivamente sono stati adottati un piano dettagliato per il trasferimento di competenze e risorse (2005), un programma per la realizzazione del processo di decentramento per il periodo 2004-2007 e uno per il periodo 2008-2012<sup>20</sup>.

Alla fine di febbraio 2007 erano state trasferite alle autonomie locali 30 unità territoriali anti-incendio e 521 istituzioni tra scuole primarie e secondarie, case per anziani, asili nido e istituzioni culturali. Le municipalità sono attualmente responsabili di circa il 40% degli impiegati pubblici, che tuttavia continuano a ricevere un salario dallo stato centrale. Gli aspetti fiscali e finanziari costituiscono l'aspetto più complesso del decentramento e le municipalità soffrono di scarse risorse con cui adempiere ai nuovi compiti attribuiti, sebbene dispongano di autonomia finanziaria, possano raccogliere le tasse a livello locale e ricevano una percentuale sull'imposta sul salario delle persone fisiche residenti nel loro territorio e una percentuale dell'imposta sul valore aggiunto. Le capacità delle amministrazioni municipali sono ancora molto limitate e il loro rafforzamento, così come la loro preparazione in vista dell'ingresso nell'Unione europea, è uno degli obiettivi del processo di decentramento previsto dal governo per i prossimi anni.

Il programma per la realizzazione del processo di decentramento 2008-2012 contiene una serie di indicatori per misurarne qualitativamente e quantitativamente l'andamento e il raggiungimento degli obiettivi fissati<sup>21</sup>.

---

<sup>20</sup> Republic of Macedonia, Ministry of Local Self Government, *Programme for Implementation of the Decentralisation Process 2008-2012*: <http://www.mls.gov.mk/MLS/FileStorage/File/Zakoni/PIDP%202008%20-2010%20ENG.pdf>.

<sup>21</sup> *Ibidem*, pp. 27 ss.

## 1.6. Montenegro

Il Montenegro non ha livelli amministrativi intermedi tra il governo centrale e le unità di primo livello ed è suddiviso territorialmente in 21 municipalità (*opštine*), tra le quali la capitale amministrativa Podgorica e la capitale storica e sede della presidenza della repubblica Cetinje.

In base alla legge sull'autogoverno locale del 2003<sup>22</sup>, l'autogoverno locale comprende il diritto dei cittadini e delle amministrazioni municipali a regolare e gestire, nei limiti della legge, affari pubblici e altri affari che riguardano gli interessi diretti e comuni della popolazione locale. I cittadini partecipano ai processi decisionali riguardanti i loro interessi e bisogni attraverso l'elezione diretta e libera di propri rappresentanti negli organi di autogoverno locale.

Le municipalità, così come sancito dalla costituzione, possono essere titolari di proprietà e redditi propri (beni mobili e immobili, risorse finanziarie, azioni e obbligazioni e altri diritti di proprietà stabiliti dalla legge), di cui dispongono in maniera indipendente entro limiti fissati per legge.

Le competenze delle municipalità sono suddivise in competenze di giurisdizione primaria e competenze affidate dalla legge o delegate dal governo centrale laddove sia stimato più razionale ed efficiente realizzarle a livello locale. Le competenze delegate possono riguardare l'istruzione, la salute di base, welfare sociale e infantile, impiego e altri campi riguardanti le necessità primarie dei cittadini.

La giurisdizione primaria riguarda principalmente quattro settori: lo sviluppo, l'assetto del territorio, l'ambiente, il turismo. La municipalità adotta il bilancio municipale e piani e programmi di sviluppo, programmi edili e di assetto del territorio, piani ambientali e turistici e piani di investimento.

La municipalità deve principalmente provvedere alle seguenti funzioni (art. 32):

- Sviluppo imprenditoriale
- Pianificazione degli insediamenti, uso e protezione della terra edificabile
- Conservazione e protezione delle risorse naturali
- Welfare sociale (in particolare assistenza domiciliare per persone anziane e disabili, alloggi per persone svantaggiate)
- Welfare infantile
- Conservazione, uso, gestione e miglioramento delle aree con qualità terapeutiche naturali
- Trasporto pubblico locale
- Raccolta di entrate pubbliche
- Edilizia locale
- Prevenzione dei disastri naturali e incendi
- Sport e attività ricreative
- Cultura
- Controllo e prevenzione del rumore
- Regolamentazione della navigazione

Nell'ambito della giurisdizione primaria, la municipalità può inoltre svolgere, tra le altre, le seguenti funzioni (art. 33):

- Protezione delle aree soggette ad erosione
- Espropriazioni a fini pubblici
- Gestione e protezione della proprietà locale
- Ispezioni e procedure sanzionatorie

---

<sup>22</sup> Republic of Montenegro, Law on Local Self-Government, 2003: <http://www.gom.cg.yu/files/1197556969.doc>.

- Patrocinio legale per i cittadini
- Raccolta e gestione di dati a fini statistici locali
- Gestione delle acque del territorio

Per provvedere alle funzioni sopra indicate, la municipalità può stabilire servizi pubblici locali in particolare nei settori del turismo, istruzione, cultura, educazione fisica, cultura tecnologica, welfare sociale e infantile, impiego e salute di base laddove l'interesse dei cittadini non possa essere perseguito in maniera più economica e di qualità dall'iniziativa privata.

Come emerge dagli elenchi sopra esposti, esistono margini di sovrapposizione tra competenze di giurisdizione primaria e competenze delegate che rendono alquanto sfumata la linea di demarcazione delle competenze esclusive delle municipalità.

La successiva legge sulle attività delegate dall'amministrazione dello stato all'autogoverno locale e il regolamento sulla devoluzione delle attività dall'amministrazione dello stato all'autogoverno locale non hanno risolto la confusione.

Le autorità della municipalità consistono nell'assemblea e nel sindaco, eletti direttamente a suffragio universale. L'assemblea adotta lo statuto municipale e i piani relativi ai settori di competenza della municipalità, stabilisce le tasse a livello municipale, dispone della proprietà pubblica e organizza i servizi pubblici locali.

L'adozione di atti da parte dell'assemblea può essere proposta dal sindaco, da un terzo dei consiglieri municipali o da un numero di elettori stabilito nello statuto municipale.

La figura del sindaco è assolutamente predominante nell'architettura istituzionale della municipalità. Il sindaco è responsabile dell'esecuzione degli atti municipali e dirige tutti gli organi e servizi municipali. Definisce le modalità operative dell'amministrazione municipale e ha il potere di nominare e revocare, con il consenso dell'assemblea, direttori e altre cariche direttive delle agenzie municipali, tra cui quelle dei servizi pubblici, della polizia locale e della protezione civile municipale.

In Montenegro, oltre alla carica elettiva del sindaco, le municipalità possono avere altre tre cariche esecutive nominate dal sindaco. Si tratta di figure manageriali che assistono il sindaco nella supervisione e organizzazione del lavoro degli organi municipali e dei servizi pubblici: vice sindaco, amministratore capo e manager.

La municipalità, per lo svolgimento delle funzioni assegnate, può raccogliere gettito pubblico attraverso l'imposizione di tasse a livello locale. In base alla legge sul finanziamento delle autonomie locali del 2003, le municipalità ricevono inoltre dallo stato centrale tasse sulle proprietà immobiliari, la vendita di alcolici, legazioni, donazioni e presenze turistiche oltre al 10% delle tasse sui redditi delle persone fisiche originati nel territorio e il 50% delle tasse sui trasferimenti di proprietà. Hanno la facoltà di innalzare le tasse sul reddito delle persone fisiche fino al 13% in più e possono beneficiare di un ulteriore 10% delle tasse sui redditi proveniente da un fondo nazionale di equiparazione creato allo scopo di correggere gli squilibri tra municipalità ricche e povere.

Le municipalità montenegrine spendono il 5,8% del PIL e il 14% delle spese pubbliche dello stato, dati sostanzialmente in linea con quelli degli altri paesi del Sud-est europeo, a parte la ex Repubblica Jugoslava di Macedonia, che mostrava nel 2004 livelli molto più bassi (rispettivamente l'1,8% e il 7%)<sup>23</sup>.

La relativa autonomia finanziaria delle municipalità concessa sulla carta è soggetta tuttavia a interferenze da parte del governo centrale, che nel 2004 ha bloccato i conti bancari delle

---

<sup>23</sup> South-East Europe Regional Ministerial Meeting on Effective Democratic Governance at Local and Regional Level, Zagreb, 25/6 October 2004, *Draft Report on Fiscal Decentralisation in South-East Europe*: <http://www.moldova.org/download/eng/506/>.



municipalità di Budva e Nikšić, governate da sindaci appartenenti all'opposizione governativa, per presunte violazioni dei loro obblighi finanziari<sup>24</sup>.

## 1.6. Serbia e Kosovo

In base alla costituzione della Repubblica di Serbia votata nel 2006<sup>25</sup>, il territorio della Serbia comprende due province autonome, Vojvodina e Kosovo e Metohija, sotto amministrazione delle Nazioni Unite dal 1999<sup>26</sup> e unilateralmente indipendente dal 17 febbraio del 2008. Dal 1999 ad oggi, l'amministrazione internazionale in Kosovo ha creato un quadro costituzionale e giuridico diverso da quello previsto dalla legislazione serba, compresa la regolamentazione dell'organizzazione territoriale e dell'autogoverno locale. Per questo motivo Serbia e Kosovo saranno trattati separatamente.

### *Serbia*

Per costituzione, il potere dello stato è limitato dal diritto dei cittadini all'autonomia provinciale e all'autogoverno locale.

La Serbia è suddivisa in 31 distretti funzionali (*okruzi*), 5 dei quali si trovano in Kosovo<sup>27</sup>, unità statistiche sprovviste di organi democraticamente eletti. La parte della Serbia compresa tra Kosovo e Vojvodina è chiamata Serbia centrale ma si tratta anche in questo caso di una suddivisione priva di autonomia amministrativa.

I governi locali sono rappresentati dalle municipalità (*opštine*), dalle città (*gradovi*) e dalla provincia autonoma della Vojvodina (*autonomna pokrajina Vojvodina*), nel nord del paese. La città di Belgrado, capitale del paese, gode di uno statuto particolare.

Le funzioni amministrative della provincia autonoma della Vojvodina e dalle municipalità sono tuttora molto limitate. Lo stato centrale controlla ancora e nomina il personale in servizi di importanza vitale per le comunità locali come ospedali, erogazione di gas ed elettricità, registri terrieri e catasto. La costituzione del 2006, approvata in un momento in cui una definizione dello status del Kosovo sembrava ormai imminente e sfavorevole per la Serbia, ha rafforzato di fatto il governo centrale rispetto ai governi locali. La costituzione prevede che le province autonome regolino questioni di interesse provinciale nei seguenti settori:

- Pianificazione e sviluppo urbano;
- Agricoltura, acque, foreste, caccia, pesca, turismo, ristorazione, stazioni termali e salutistiche, protezione dell'ambiente, industria e artigianato, trasporti, fiere ed eventi economici;
- Istruzione, sport, cultura, sanità, welfare.

Le province autonome adottano il proprio bilancio, dispongono di entrate finanziarie dirette e di una quota di risorse proveniente dal bilancio nazionale (nel caso della Vojvodina non inferiore al 7%, con obbligo di destinare i 3/7 del bilancio agli investimenti) e forniscono alle municipalità del proprio territorio le risorse per la gestione delle funzioni ad esse delegate.

Le unità di autogoverno locale, municipalità e città, possono raccogliere imposte sul territorio secondo le modalità stabilite dalla legge ma sono sostenute principalmente dal bilancio nazionale.

Municipalità e città hanno le seguenti funzioni:

---

<sup>24</sup> Dušan Pavlović, *Country Report Serbia-Montenegro*, Freedom House, 2005: [http://www.freedomhouse.org/inc/content/pubs/nit/inc\\_country\\_detail.cfm?page=47&nit=380&year=2005&pf](http://www.freedomhouse.org/inc/content/pubs/nit/inc_country_detail.cfm?page=47&nit=380&year=2005&pf).

<sup>25</sup> Constitution of the Republic of Serbia, 2006: [http://www.parlament.sr.gov.yu/content/eng/akta/ustav/Constitution\\_of\\_Serbia\\_pdf.zip](http://www.parlament.sr.gov.yu/content/eng/akta/ustav/Constitution_of_Serbia_pdf.zip).

<sup>26</sup> Autorizzata dalla Risoluzione 1244 del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite del 10 giugno 1999.

<sup>27</sup> L'Amministrazione ad interim delle Nazioni Unite (United Nations Interim Administration Mission in Kosovo - UNMIK) ha sostituito i 5 distretti con 7 distretti che comprendono le stesse 30 municipalità.

- Regolano e assicurano l'esecuzione e lo sviluppo delle attività locali
- Regolano e assicurano l'uso dei suoli edificabili
- Sono responsabili del trasporto pubblico e della costruzione, ricostruzione, mantenimento e uso della rete stradale e delle altre infrastrutture pubbliche cittadine
- Sono responsabili del soddisfacimento dei bisogni dei cittadini nel campo dell'istruzione, cultura, sanità, welfare sociale e infantile, sport ed educazione fisica
- Sono responsabili dello sviluppo e miglioramento del turismo, artigianato, ristorazione e commercio
- Sono responsabili della protezione ambientale, della protezione dai disastri naturali e del patrimonio artistico di interesse municipale
- Sono responsabili della protezione, miglioramento e uso del suolo agricolo

I cittadini esercitano il proprio diritto all'autonomia provinciale e all'autogoverno locale con l'elezione diretta delle assemblee provinciali, cittadine e municipali, gli organi supremi delle amministrazioni decentrate. I deputati provinciali e i consiglieri cittadini e municipali sono eletti per un periodo di quattro anni.

La Serbia, negli anni successivi alla morte di Tito, è stata caratterizzata da un forte accentramento del potere. L'attuale processo di decentramento è stato avviato nel 2002, con l'adozione di una legge sull'autogoverno locale<sup>28</sup>. Il percorso, pure sostenuto dalle principali organizzazioni internazionali, appare lento e farraginoso e, per alcuni versi, anche contraddittorio. La legge sulle finanze dei governi locali entrata in vigore nel gennaio del 2007<sup>29</sup> ha finalmente dato atto al principio del decentramento fiscale previsto dalla costituzione e ha devoluto la raccolta di alcune imposte alle municipalità e alle città, tra cui quella sulla proprietà. Tuttavia, la Serbia è l'unico paese europeo nel quale le amministrazioni locali non abbiano ancora diritti di proprietà, nonostante sia stato previsto dalla costituzione del 2006. La legge attuativa sulla devoluzione dei diritti di proprietà agli enti locali si è arenata in Parlamento.

Il 29 dicembre 2007 sono state approvate quattro nuove leggi sui governi locali: la legge sulle elezioni locali, la legge sull'organizzazione territoriale<sup>30</sup>, la legge sulla città capitale e la legge sull'autogoverno locale. Fino ad allora esistevano in Serbia, oltre alle due province autonome, quattro città e 170 municipalità, delle quali 29 nei territori cittadini. Con la nuova legislazione tutte le municipalità con più di 100.00 abitanti hanno acquisito lo status di città, e da quattro si è passati a ventiquattro: Belgrado, Čačak, Jagodina, Kragujevac, Kraljevo, Kruševac, Leskovac, Loznica, Niš, Novi Pazar, Novi Sad, Pančevo, Požarevac, Priština, Šabac, Smederevo, Sombor, Sremska Mitrovica, Subotica, Užice, Valjevo, Vranje, Zaječar e Zrenjanin. Le città, laddove non specificato diversamente dalla legge come nel caso della capitale, sono equiparate alle municipalità.

La creazione di nuove città ha comportato una conseguente riduzione del numero di municipalità, che sono scese a 150.

L'agenda del nuovo Parlamento serbo prevede a breve la discussione di un disegno di legge sullo sviluppo regionale. Secondo dichiarazioni del ministero dell'economia e dello sviluppo regionale, le regioni saranno definite come enti funzionali e non amministrativi, basati sullo sviluppo economico. Le regioni non avranno organi di autogoverno democraticamente eletti ma saranno dirette da agenzie di sviluppo regionali che comprenderanno rappresentanti delle municipalità e soggetti

<sup>28</sup> Law on Local Self-Government (Gazzetta Ufficiale della Repubblica di Serbia n. 9 del 26 febbraio 2002): [http://www.osce.org/documents/fr/2002/03/125\\_en.pdf](http://www.osce.org/documents/fr/2002/03/125_en.pdf).

<sup>29</sup> Law on Local Government Finance, in vigore dal 1 gennaio 2007: [http://www.skgo.org/upload/SITE/Pravni\\_okvir/Documents\\_in\\_English/Law%20on%20Local%20Government%20Finance.pdf](http://www.skgo.org/upload/SITE/Pravni_okvir/Documents_in_English/Law%20on%20Local%20Government%20Finance.pdf).

<sup>30</sup> Zakon o teritorijalnoj organizaciji Republike Srbije, Gazzetta Ufficiale della Repubblica di Serbia n. 129 del 29 dicembre 2007: [http://www.projuris.org/zakoni/Zakon%20o%20teritorijalnoj%20organizaciji%20Republike%20\(2007\).doc](http://www.projuris.org/zakoni/Zakon%20o%20teritorijalnoj%20organizaciji%20Republike%20(2007).doc).

privati. Si dovrebbero occupare di pianificare e realizzare lo sviluppo economico, e in particolare del turismo, a livello regionale.

Il disegno di legge prevede sette regioni di livello NUTS 2, tra le quali quella del Kosovo e Metohija<sup>31</sup>:

- Voivodina
- Città di Belgrado
- Regione occidentale
- Regione orientale
- Regione centrale
- Regione meridionale
- Kosovo e Metohija

Le Regioni di livello NUTS 3 dovrebbero essere 13, una delle quali corrispondente al Kosovo e Metohija:

- Banato
- Bačka
- Srem
- Città di Belgrado
- Mačvansko-Kolubarski
- Zlatiborski
- Podunavsko-Braničevski
- Borsko-Zaječarsko-Pirotski
- Moravičko-Šumadijsko-Pomoravski
- Raško-Rasinski
- Nišavsko-Toplički
- Jablaničko-Pčinjski
- Kosovo e Metohija

Come si è detto, il percorso della Serbia verso il decentramento e la democrazia a livello locale appare a tratti accidentato. Ne è un esempio la legge sulle elezioni locali approvata a fine dicembre 2007, che ha eliminato l'elezione diretta del sindaco e del presidente di provincia istituita con la legge sull'autogoverno locale del 2002. I principali ostacoli ad un effettivo decentramento sono rappresentati dalla mancanza di proprietà municipale, dallo scarso decentramento fiscale e dalle insufficienti capacità dei governi locali.

### ***Kosovo***

Il territorio della ex provincia autonoma è di fatto separato dalla Serbia dal 1999, quando è stato posto sotto protettorato internazionale. Il Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite, con la risoluzione 1244/99, ha autorizzato l'insediamento in Kosovo di una amministrazione civile transitoria (United Nations Interim Administration Mission in Kosovo - UNMIK) per favorire progressivamente l'acquisizione di una sostanziale autonomia e il processo politico per la determinazione dello status della provincia. Sempre dal 1999, in Kosovo è presente una missione militare NATO (Kosovo Force - KFOR) che attualmente si compone di circa 15.000 forze. Le

---

<sup>31</sup> Nomenclatura delle unità territoriali statistiche in cui si suddivide il territorio dell'Unione europea. I territori di livello NUTS 2 (come le regioni italiane) hanno una popolazione compresa tra 800.000 e 3.000.000 di abitanti. I territori di livello NUTS 3 (come le province italiane) hanno una popolazione compresa tra 150.000 e 800.000 abitanti.

trattative tra Pristina e Belgrado, condotte con la mediazione della comunità internazionale, non sono riuscite a superare la questione della sovranità sul Kosovo e il 17 febbraio del 2008, in maniera unilaterale, il Kosovo ha dichiarato l'indipendenza da Belgrado. Poche ore prima, l'Unione europea ha deciso l'invio in Kosovo di una missione per l'affermazione dello stato di diritto (European Union Rule of Law Mission in Kosovo - EULEX) di circa 2.000 persone, che tuttavia tarda ad essere dispiegata per mancanza di un'approvazione da parte del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite e che quindi difficilmente comporterà una rapida uscita di scena di UNMIK, come si era ipotizzato. Accanto ad EULEX, l'Unione europea ha previsto l'istituzione di un Ufficio Civile Internazionale con a capo un Rappresentante Speciale dell'Unione Europa, per assicurare la piena realizzazione della definizione dello status così come definito dall'Ufficio dell'Inviato Speciale delle Nazioni Unite<sup>32</sup> e per favorire l'integrazione europea del Kosovo.

Al di là della futura presenza internazionale in Kosovo, in questi anni il contesto giuridico e istituzionale è stato profondamente modificato, allontanandosi progressivamente da quanto previsto dalla legislazione serba. Sono state create istituzioni di governo autonome da Belgrado e l'autogoverno locale è stato definito da una serie di regolamenti emanati dall'amministrazione civile internazionale.

Il 15 giugno 2008 è entrata in vigore la nuova costituzione del Kosovo<sup>33</sup>. Il documento sancisce il diritto all'autogoverno locale così come stabilito dalla legge e nel rispetto della Carta europea sull'autogoverno locale<sup>34</sup>. Il governo locale si basa sui principi della *good governance*, della trasparenza, efficacia ed efficienza, avendo in mente gli interessi e i bisogni di tutti i cittadini.

L'unità di autogoverno locale in Kosovo è la municipalità, investita del compito di garantire la partecipazione attiva dei cittadini alla presa di decisioni. Le 30 municipalità del Kosovo (*komuna* in albanese o *opštine* in serbo) sono raccolte in 7 distretti, ripartizioni amministrative sprovviste di organi di autogoverno.

Le municipalità hanno competenze proprie e competenze che possono essere delegate dal governo centrale accompagnate dal trasferimento delle risorse finanziarie necessarie. Hanno diritto di partecipare alla cooperazione inter-municipale e alla cooperazione transfrontaliera. Possono stabilire e raccogliere gettito fiscale a livello municipale e ricevono fondi dal governo centrale secondo criteri oggettivi basati sui bisogni finanziari, le risorse e le priorità di spesa di ciascuna municipalità. Le risorse finanziarie raccolte a livello locale consistono in licenze e tasse imposte dall'assemblea municipale, reddito derivante dalle proprietà municipali e multe, ma sono ancora molto limitate. Nel 2005 le risorse proprie erano all'incirca il 25% delle risorse complessive<sup>35</sup>.

In attesa di una nuova legge sull'autogoverno locale, la legislazione in vigore è quella dell'ottobre del 2007, quando UNMIK ha emanato un regolamento che emenda il precedente del 2000<sup>36</sup>.

---

<sup>32</sup> Sull'ultima versione della proposta delle Nazioni Unite per la definizione dello status del Kosovo si veda United Nations Office of the Special envoy for Kosovo – UNOSEK, *Comprehensive proposal for the Kosovo Status Settlement*, 26 marzo 2007: <http://www.unosek.org/unosek/en/statusproposal.html>.

<sup>33</sup> Constitution of the Republic of Kosovo, 2008: <http://www.kushtetutakosoves.info/repository/docs/Constitution.of.the.Republic.of.Kosovo.pdf>. Per la costituzione precedente del 2001 si veda UNMIK, *Constitutional Framework for Provisional Self-Government (UNMIK/REG/2001/9 - 15 May 2001)*: <http://www.unmikonline.org/constframework.htm>.

<sup>34</sup> Consiglio d'Europa, *European Charter of Local Self-Government*, Strasburgo 15 ottobre 1985: <http://conventions.coe.int/Treaty/EN/Treaties/Html/122.htm>.

<sup>35</sup> Banca Mondiale, *Kosovo Monthly Economic Briefing*, 31 luglio 2005: <http://siteresources.worldbank.org/INTKOSOVO/Country%20Home/20608142/Kosovo%20Economic%20Briefing%2031Jul05.pdf>.

<sup>36</sup> UNMIK, *Regulation No. 2007/30 amending UNMIK Regulation No. 2000/45 on Self-Government of Municipalities in Kosovo*, 16 ottobre 2007: [http://www.unmikonline.org/regulations/unmikgazette/02english/E2007regs/RE2007\\_30.pdf](http://www.unmikonline.org/regulations/unmikgazette/02english/E2007regs/RE2007_30.pdf). Per un approfondimento sulla legge si veda OSCE, *Report on the Establishment of the Municipal Executive Branch according to UNMIK Regulation 2007/30*, aprile 2008: [http://www.osce.org/documents/mik/2008/04/30829\\_en.pdf](http://www.osce.org/documents/mik/2008/04/30829_en.pdf).

La legge sull'autogoverno locale stabilisce che le municipalità siano responsabili delle seguenti attività locali:

- Sviluppo economico sostenibile
- Pianificazione urbana e rurale e uso della terra
- Licenze edilizie
- Protezione dell'ambiente
- Esecuzione di regolamenti edilizi e controllo degli standard
- Fornitura di servizi di pubblica utilità e infrastrutture compresa acqua, fognature e scarichi, rifiuti, sistemi di riscaldamento, strade locali, trasporti locali
- Servizi anti-incendio e di emergenza
- Gestione della proprietà municipale
- Istruzione prescolare, primaria e secondaria
- Salute di base
- Servizi sociali e edilizia pubblica
- Protezione dei consumatori e salute pubblica
- Licenze di servizi e altre strutture quali locali pubblici, ristoranti e hotel, mercati, taxi, caccia e pesca
- Fiere e mercati
- Nomi delle strade
- Spazi pubblici, cimiteri e parchi.

In aggiunta, le municipalità possono agire in relazione ad altri settori di interesse dei cittadini, tra i quali:

- Turismo
- Attività culturali
- Sport e attività ricreative
- Attività per i giovani
- Promozione economica
- Promozione civica.

L'organo rappresentativo più importante della municipalità è l'assemblea, eletta direttamente dai cittadini. L'assemblea municipale si occupa prevalentemente di approvare i regolamenti municipali, approvare il bilancio e stabilire la tassazione a livello locale.

Il sindaco è eletto direttamente dai cittadini<sup>37</sup> ed è anche il presidente dell'assemblea municipale. Tra le sue responsabilità principali vi sono l'esecuzione dei regolamenti e delle decisioni adottate dall'assemblea e la proposta di bilancio annuale e delle altre attività legislative. Il regolamento 2007/30 di UNMIK ha introdotto la nomina politica per il consiglio dei direttori che, insieme con il sindaco, rappresenta il governo della municipalità. Il consiglio si compone dei direttori dei dipartimenti municipali, che in precedenza avevano lo status di impiegati pubblici, e sono ora nominati dal sindaco in consultazione con l'assemblea.

---

<sup>37</sup> L'elezione diretta del sindaco è stata introdotta nel 2007: UNMIK, *Regulation No. 2007/27 on Municipal Elections in Kosovo*, 29 agosto 2007: [http://www.unmikonline.org/regulations/unmikgazette/02english/E2007regs/RE2007\\_27.pdf](http://www.unmikonline.org/regulations/unmikgazette/02english/E2007regs/RE2007_27.pdf).

## 2. LE PROGRAMMAZIONI DI SVILUPPO LOCALE

### 2.1 Municipalità di Scutari (Albania)

Il piano strategico per lo sviluppo economico 2005-2015 della municipalità di Scutari è stato elaborato sotto la guida della Banca Mondiale, dell'Open Society Institute e della Fondazione albanese per l'autonomia locale e la governance (FLAG). Alla pianificazione, durata 16 mesi, hanno partecipato 143 attori, provenienti principalmente da istituzioni pubbliche della municipalità, comunità imprenditoriale e società civile. La metodologia partecipativa applicata al piano e l'ampia condivisione della visione per il futuro della municipalità e degli obiettivi comuni da perseguire sono stati voluti per assicurare il necessario sostegno della comunità locale agli orientamenti strategici prescelti.

Il processo di decentramento avviato in Albania ha conferito alle municipalità competenze esclusive in tre ambiti<sup>38</sup>, uno dei quali è quello dello sviluppo economico locale. Con questo piano si intende fornire un quadro complessivo dei bisogni e delle risposte necessarie a livello locale in relazione a questo compito.

Il territorio della municipalità, situato nella parte nord-occidentale del paese, soffre ancora degli effetti delle privatizzazioni delle grandi aziende di stato avviate con la transizione dall'inizio degli anni '90. La nascita di piccole e medie imprese non ha compensato che in piccola parte i problemi socio economici originati dallo smantellamento delle grandi imprese. Alcune importanti produzioni per l'economia locale, come l'industria dell'ingegneria meccanica o quella del tabacco, sono sparite.

Il settore pubblico continua ad impiegare il 57% degli occupati tra pubblica amministrazione, settore dell'istruzione, servizi e attività sociali, servizi di utilità pubblica come acqua ed elettricità. Il più alto livello di disoccupazione si è registrato tra il 1998 e il 2000 ma nel 2004, l'anno in cui si è realizzata questa pianificazione, riguardava ancora oltre 17.000 dei circa 110.000 abitanti.

La struttura della popolazione è sbilanciata verso i giovani (quasi il 35% degli abitanti ha meno di 20 anni) mentre il 16% della popolazione è costituito da persone oltre i 55 anni di età

Non sono disponibili dati ufficiali sul reddito pro capite e sul livello di povertà ma dall'alto numero di famiglie (circa 5.300, il 14% della popolazione) che vivono con sussidi pubblici si può arguire quanto sia critica la situazione economica della municipalità.

Dal piano emerge una consapevolezza dell'importanza della governance locale, dei servizi offerti e della qualità delle politiche realizzate a livello locale ai fini di un'attrazione di investimenti privati. Durante il processo di pianificazione, attraverso un'analisi SWOT, si è cercato di individuare i principali punti di forza e di debolezza in relazione allo sviluppo di un ambiente imprenditoriale favorevole.

Il turismo è uno dei principali punti di forza del territorio individuati nel piano di sviluppo di Scutari. Va comunque detto che sebbene negli ultimi anni, con il sostegno dei donatori internazionali, l'Albania abbia cercato di far decollare il settore turistico, i risultati non sono stati brillanti. Questo è in parte dovuto alla progressiva deturpazione del paesaggio e alla conseguente perdita di concorrenzialità rispetto ai paesi vicini, sia alla bassa qualità dei servizi offerti, sia al costante aumento del costo della vita.

Attualmente, l'economia locale si basa principalmente sul commercio. L'industria, i servizi, il settore edile e i trasporti rappresentano una piccola parte del reddito prodotto a livello locale mentre l'agricoltura, che pure potrebbe contare su un'abbondanza di suoli agricoli, rappresenta solo l'1% dell'economia.

---

<sup>38</sup> Si veda il par. 1.2. nella prima parte dello studio.

<p><b>Punti di forza</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Posizione geografica favorevole (vicinanza del mare, di laghi, di montagne)</li> <li>• Abbondanza di suoli agricoli</li> <li>• Risorse naturali</li> <li>• Risorse turistiche</li> <li>• Tradizione artigianale</li> <li>• Basso costo del lavoro</li> <li>• Risorse umane qualificate (centri di istruzione professionale e Università Luigj Gurakuqi)</li> </ul>	<p><b>Punti di debolezza</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Infrastrutture limitate e in cattive condizioni</li> <li>• Tagli nell'erogazione dell'elettricità</li> <li>• Bassi livelli di sicurezza</li> <li>• Disoccupazione ed economia informale</li> <li>• Inadeguatezza del piano regolatore, registro della proprietà pubblica, catasto</li> <li>• Cattivo stato e interventi illegali nelle infrastrutture di utilità pubblica</li> <li>• Basso livello di gettito fiscale raccolto a livello locale</li> <li>• Scarsa trasparenza</li> <li>• Assenza di una strategia ambientale</li> <li>• Scarsi servizi sociali</li> </ul>
<p><b>Opportunità</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Decentramento in atto nel paese</li> <li>• Strategie nazionali per le PMI</li> <li>• Liberalizzazione del sistema bancario</li> <li>• Progetti finanziati da donatori internazionali</li> <li>• Progetto di autostrada del mare adriatico-ionica<sup>39</sup></li> <li>• Progetto della Banca europea degli Investimenti per potenziare la fornitura elettrica</li> <li>• Progetto per l'estensione delle linee telefoniche</li> </ul>	<p><b>Minacce</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Corruzione</li> <li>• Bassi investimenti nazionali sul territorio</li> <li>• Inadeguatezza degli strumenti di rilevazione statistica</li> <li>• Evasione fiscale</li> <li>• Emigrazione dei cervelli e immigrazione rurale</li> <li>• Lentezza del processo di decentramento</li> <li>• Quadro macroeconomico sfavorevole (inflazione e alti tassi di interesse)</li> </ul>

Elaborazione dell'autrice

Il clima imprenditoriale sfavorevole è legato a diverse cause, alcune delle quali endemiche nel paese come la corruzione e l'incertezza del diritto. A livello locale mancano servizi di sostegno e le inefficienze dei sistemi di utilità pubblica ostacolano lo sviluppo dell'imprenditoria.

Il livello di istruzione della popolazione è sufficientemente alto ma sono molto carenti le strutture per la formazione professionale, che potrebbero accrescere la qualificazione tecnica e contribuire ad orientare la forza lavoro sui settori di sviluppo prioritari.

La strategia di sviluppo della municipalità si articola in una visione comune del futuro, 5 obiettivi strategici, 18 obiettivi operativi, 26 programmi e 98 progetti.

La visione del futuro condivisa dalla comunità locale coinvolta nell'esercizio di pianificazione è così formulata: Scutari sarà un importante centro di scambi economici, formativi e regionali e si svilupperà in armonia con la storia, la cultura e la popolazione della città, diventando, con l'ambiente naturale circostante, un posto attrattivo nel quale vivere, lavorare e viaggiare.

Gli orientamenti strategici per lo sviluppo sono riassunti nello schema che segue:

<sup>39</sup> Progetto europeo TEN-T n. 12.

Obiettivi strategici	Obiettivi operativi
1. Creare una economia locale attrattiva e un ambiente imprenditoriale dinamico, incoraggiando e sostenendo la produzione, il commercio, il turismo e i servizi alle imprese, nel quadro dei mercati regionali	Incremento del 20% del numero di imprese entro il 2008
	Incremento da 3 a 8 del numero di meccanismi di fornitura di servizi e sostegno alle PMI entro il 2010
	Incremento da 4 a 6 del numero di attività di cooperazione transfrontaliere entro il 2010
	Incremento da 7 a 10 del numero di mercati pubblici agroalimentari entro il 2010
	Incremento da 10.000 a 25.000 del numero di turisti annuali entro il 2008
2. Sviluppare, conservare e promuovere i valori e le tradizioni culturali, storiche e artistiche della città a beneficio del turismo	Incremento da 50 a 70 all'anno del numero di attività culturali e artistiche entro il 2010
3. Trasformare Scutari nel principale centro di istruzione professionale e accademica del Nord dell'Albania	Incremento da 4.500 a 7.500 del numero di laureati entro il 2012, con un miglioramento delle strutture e dell'insegnamento
	Incremento entro il 2006 del numero di strutture educative pre-universitarie e in condizioni adeguate
4. Raggiungere standard qualitativi moderni nelle infrastrutture e nei servizi pubblici, per stimolare e favorire lo sviluppo sostenibile dell'economia locale in armonia con l'ambiente	Sviluppo degli strumenti legali e tecnici necessari alla pianificazione urbana e alla gestione del territorio entro il 2010
	Rifacimento del 40% delle strade cittadine, con installazione di drenaggi, pavimentazione e illuminazione pubblica entro il 2010
	Incremento da 15.000 a 24.800 del numero di famiglie e imprese allacciate al sistema fognario entro il 2010
	Incremento da 22.700 a 24.800 del numero di famiglie e imprese allacciate all'acquedotto cittadino entro il 2010
	Incremento del 45% delle aree verdi entro il 2010
	Incremento da 352.588 mq a 559.645 mq dell'area cittadina coperta dal servizio di raccolta rifiuti entro il 2010
5. Migliorare la qualità della vita dei cittadini attraverso la promozione dello sport, il miglioramento delle strutture sportive e l'accesso ai servizi sanitari e sociali	Miglioramento e incremento da 9 a 18 del numero di strutture sportive e ricreative entro il 2015
	Incremento da 0 a 6 del numero annuale di eventi sportivi amatoriali organizzati in città entro il 2010
	Miglioramento dei servizi sociali cittadini ed estensione da 2 a 4 del numero di sistemi di sostegno entro il 2010
	Ricostruzione di 3 centri e costruzione di un nuovo centro di salute entro il 2010

Gli obiettivi operativi sono stati distribuiti in 26 programmi e 98 progetti, ordinati secondo priorità sulla base della combinazione di due criteri: la necessità percepita da parte della comunità locale e la fattibilità di attuazione nell'opinione di tecnici municipali. Questo secondo criterio comprende la disponibilità di finanziamenti reali o potenziali, le capacità di realizzazione e i rischi connessi al progetto. La responsabilità principale nel finanziamento e nell'identificazione di risorse per il piano di sviluppo spetta alla municipalità. Complessivamente, la stima del finanziamento necessario per la realizzazione dei 98 progetti è di circa 60 milioni di euro, una cifra che richiede il contributo finanziario di attori esterni e che apre molte opportunità di cooperazione internazionale e, in parte, anche per la cooperazione transfrontaliera e transnazionale.



Alla data di approvazione del piano di sviluppo, solamente il 15% delle risorse finanziarie necessarie era stato reperito, prevalentemente da organizzazioni internazionali, e la maggior parte dei 98 progetti prioritari individuati rimanevano scoperti.

Circa l'80% del bilancio municipale è costituito da trasferimenti nazionali, per la maggior parte vincolati a specifici capitoli di spesa. L'autonomia finanziaria è dunque molto limitata e le scarse capacità di raccolta di tasse locali non permettono l'attuazione di politiche indipendenti.

Nel piano di sviluppo si conta molto sulla collaborazione, anche finanziaria, della comunità economica locale, che tuttavia non appare sufficientemente robusta. Un ruolo chiave nell'attuazione del piano è riservato anche all'università e alle organizzazioni della società civile, anche per i loro collegamenti internazionali e la capacità di attrazione di fondi. Le organizzazioni non governative sono inoltre viste come una risorsa importante per la creazione di partenariati pubblico-privati nel settore dei servizi sociali.

Sono chiaramente identificati come possibili cofinanziatori il governo centrale, la comunità locale e organizzazioni o altre istituzioni internazionali tra le quali Banca Mondiale, Fondazione Soros, cooperazione austriaca, cooperazione tedesca, cooperazione italiana e americana. La Commissione europea non viene valorizzata, e le opportunità offerte dalle risorse IPA per la preadesione non sono tenute in considerazione.

In generale, però, la cooperazione internazionale preferisce negoziare i grandi finanziamenti con il governo centrale, impedendo in questo modo di canalizzare risorse sulle priorità stabilite a livello locale. Da questo punto di vista, seppure con limitate risorse finanziarie, la cooperazione decentrata, transfrontaliera e transnazionale appare in grado di rispondere meglio alle esigenze locali. Scutari ha partecipato già ad alcuni progetti di questo tipo, tra i quali il progetto Interreg III A della provincia di Forlì-Cesena NEW (Net Europeo di Welfare), il programma Seenet della regione Toscana per lo smaltimento dei rifiuti. Nel piano è indicata chiaramente la volontà di estendere le iniziative di cooperazione transnazionale e soprattutto transfrontaliera con Montenegro e Kosovo.

Un'opportunità, non considerata nel piano (che è stato realizzato nel 2004), è data dal programma di cooperazione transfrontaliera adriatica, che insiste su alcuni temi coerenti con le direttrici di sviluppo individuate dalla municipalità di Scutari tra i quali lo sviluppo delle risorse naturali e culturali, la prevenzione dei rischi, il rafforzamento delle reti di infrastrutture e comunicazioni. Il programma sarà fondamentale anche rispetto ai temi della ricerca e dell'innovazione, trascurate dal piano strategico ma di estrema importanza per assicurare competitività all'economia e una maggiore qualità dello sviluppo.

## **2.2 Regione economica dell'Erzegovina (Bosnia Erzegovina)**

La scelta di una strategia di una regione economica, che non corrisponde ad un livello amministrativo della Bosnia Erzegovina ma a un insieme di municipalità appartenenti a diversi cantoni e alle due entità del paese, è motivata dalla peculiarità del contenuto, orientato all'integrazione e all'attrazione di fondi europei.

La strategia di sviluppo economico regionale dell'Erzegovina (novembre 2004) è uno dei risultati del progetto EU RED sostenuto dalla Commissione europea in Bosnia Erzegovina per lo sviluppo regionale e l'introduzione della politica di coesione in vista dell'allargamento e dell'utilizzo dei fondi strutturali. EU RED ha individuato cinque regioni economiche in Bosnia Erzegovina tra le quali quella dell'Erzegovina, risultante da una somma di 22 municipalità appartenenti in parte a 3 cantoni della Federazione di Bosnia Erzegovina e in parte alla Republika Srpska, nella parte sud e sud-occidentale del paese. I centri principali della regione sono Mostar, Trebinje, Konjic, Jablanica, Livno e Široki Brijeg.

L'agenzia di sviluppo regionale per l'Erzegovina (REDAH) istituita con fondi europei ha coordinato il processo di pianificazione, durato nove mesi, coinvolgendo municipalità e altre istituzioni municipali, organizzazioni e gruppi della società civile e del settore privato, secondo un approccio dal basso. La pianificazione ha seguito per quanto possibile la metodologia in uso nell'Unione europea e si è ispirata ad alcuni principi guida tra i quali quello di partenariato, appropriazione (*ownership*), sostenibilità, innovazione, sussidiarietà, riconciliazione tra comunità, un tema particolarmente sensibile in Bosnia Erzegovina. La strategia si è inoltre ispirata al principio di integrazione e coordinamento con altre politiche regionali, nazionali ed europee e intende essere un esplicito complemento al Poverty Reduction Strategy Paper - Strategia di sviluppo di medio termine della Bosnia Erzegovina per il periodo 2004-2007.

Il primo passo nell'elaborazione della strategia è stato raccogliere dati socioeconomici relativi alla regione dell'Erzegovina, analizzati in prima istanza da un tavolo di lavoro a livello regionale composto da esponenti delle municipalità. Attraverso alcuni focus group sono poi stati stabiliti i settori prioritari di intervento, successivamente rivisti da gruppi partenariali allargati composti da rappresentanti del settore pubblico e privato e della società civile.

Sul territorio della regione, corrispondente al 24% del territorio nazionale, vivono circa 452.000 persone, il 12% della popolazione nazionale, con un reddito pro capite di circa 2.5000 euro all'anno. Il tasso di disoccupazione, sebbene inferiore alla media nazionale, è pur sempre molto elevato e si aggira intorno al 35%. La diffusa economia sommersa assorbe parte di questa disoccupazione ma rappresenta un problema endemico e un serio ostacolo allo sviluppo.

La strategia serve come quadro per lo sviluppo equilibrato della regione e come documento per la programmazione dei futuri fondi europei e locali. In questo senso, la Commissione europea è investita delle maggiori responsabilità per il finanziamento del piano di sviluppo.

Il potenziale di sviluppo regionale è stato ricavato attraverso la metodologia dell'analisi SWOT.

<b><i>Punti di forza</i></b>	<b><i>Punti di debolezza</i></b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Posizione geo-strategica</li> <li>• Varietà climatica, potenziale industriale, minerario e agricolo (potenziale sviluppo multi-settoriale, specialmente turismo e agricoltura)</li> <li>• Generazione di energia (esportazioni verso paesi vicini)</li> <li>• Forza lavoro numerosa, giovane, adattabile ed economica</li> <li>• Tasso crescente di PMI e forte spirito imprenditoriale</li> <li>• Ricchezza ecologica</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Infrastrutture di trasporto inadeguate</li> <li>• Processi e tecnologie produttive obsolete, mancanza di ricerca e innovazione</li> <li>• Sistema educativo obsoleto, mancanza di formazione professionale</li> <li>• Mancanza di condizioni per lo sviluppo di attività produttive (PMI dedicate soprattutto a commercio e servizi)</li> <li>• Imprenditoria disorganizzata (mancanza di sostegno istituzionale, sistema creditizio sfavorevole, mancanza di grandi imprese cui legare le filiere)</li> <li>• Mancanza di incentivi per attirare investimenti</li> <li>• Utilizzo insufficiente delle capacità regionali chiave (soprattutto agricoltura, energia, risorse minerarie, acqua e turismo)</li> <li>• Insufficiente consapevolezza rispetto al bisogno di gestione integrale della regione</li> <li>• Inquinamento del suolo</li> </ul>

<i>Opportunità</i>	<i>Minacce</i>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Migliore uso delle risorse naturali</li> <li>• Rivitalizzazione delle capacità manifatturiere</li> <li>• Applicazione di modelli cluster per le PMI</li> <li>• Introduzione di programmi sostitutivi delle importazioni</li> <li>• Rafforzamento delle relazioni economiche con altre regioni e paesi vicini (grazie alla posizione strategica)</li> <li>• Consapevolezza diffusa della necessità di sostenere l'innovazione e l'applicazione di nuove tecnologie</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Adozione e applicazione lenta di nuove leggi e regolamenti nel paese</li> <li>• Mancanza di sostegno allo sviluppo economico da cantoni ed entità</li> <li>• Riforme del sistema dell'istruzione ritardate</li> <li>• Competizione sleale dei beni e servizi importati</li> <li>• Prezzi crescenti degli input industriali</li> </ul>

Elaborazione dell'autrice

I principali punti di forza dell'Erzegovina risiedono nella natura e nella cultura. L'Erzegovina possiede l'unico tratto di mare del paese, una costa di circa 20 Km in prossimità di Neum e il fiume Narenta che costituisce un potenziale turistico, idrografico ed energetico per tutta la regione. La presenza di tre università, due a Mostar e una a Trebinje come distaccamento dell'università di Istočno Sarajevo, arricchisce le potenzialità del territorio.

Le produzioni agricole principali della regione sono il tabacco e l'uva da vino ma il clima mitigato favorisce in generale le piantagioni tipicamente mediterranee e la produzione di miele. Il suolo è ricco di minerali come bauxite, granito, lignite, carbone ma finora è stato poco sfruttato.

Uno degli ostacoli principali allo sviluppo regionale è la rete infrastrutturale, limitata e in cattive condizioni, che causa isolamento e alti costi di trasporto. Le infrastrutture ferroviarie sono quasi inesistenti e la lentissima rete disponibile non costituisce un'alternativa realistica al trasporto su strada.

Il surplus energetico prodotto, destinato alle esportazioni, non impedisce di quando in quando interruzioni nell'erogazione di elettricità in alcune parti dell'Erzegovina, segno di carenze nella rete di distribuzione.

Il sistema educativo primario e secondario, oltre che essere obsoleto e insufficiente alle necessità dell'economia, è differenziato per le tre nazionalità costituenti del paese, la bosgnacca, la croata e la serba.

Sulla base di quanto emerso dalla analisi SWOT, i gruppi coinvolti nella pianificazione hanno elaborato la strategia di sviluppo, con un orizzonte temporale di 20 anni e indicazioni operative per i primi 7 anni, dal 2004 al 2010.

Il piano si articola in diversi livelli strategici e operativi, misure e progetti, a partire da una visione condivisa. Nel futuro, l'Erzegovina sarà una regione economicamente sviluppata all'interno dell'Unione europea, con risorse umane accresciute, bellezze naturali e patrimonio culturale preservati, che la renderanno piacevole per vivere, investire e visitare.

Gli obiettivi strategici dell'Erzegovina sono i quattro seguenti:

1. Economia sviluppata e sostenibile
2. Rafforzamento istituzionale per lo sviluppo economico regionale e pianificazione del territorio
3. Risorse umane sviluppate e tasso di occupazione soddisfacente
4. Ambiente protetto.

La tabella che segue riporta gli obiettivi strategici della regione, declinati in obiettivi prioritari e misure:

Obiettivi strategici	Obiettivi prioritari	Misure	
Economia sviluppata e sostenibile	Sviluppo rurale	Sviluppo di settori agricoli specifici	
		Sviluppo di infrastrutture agricole	
		Interconnessione organizzata tra produzione agricola e industria alimentare per la promozione delle vendite e l'aumento delle esportazioni	
	Sviluppo del turismo	Promozione del turismo	
		Miglioramento delle capacità turistiche	
		Sviluppo di reti interregionali per le attività turistiche	
	Sviluppo delle PMI	Sviluppo di infrastrutture di sostegno all'impresa per le PMI	
		Creazione di un ambiente favorevole allo sviluppo di PMI orientate alla produzione	
	Sistema adeguato di gestione regionale delle risorse naturali	Istituzione di enti per la gestione delle risorse naturali	
		Studi e analisi per lo stato e l'uso sostenibile delle risorse naturali	
		Uso razionale multi-scopo delle risorse idriche	
	Sostegno alle esportazioni	Miglioramento della qualità dei beni secondo standard europei	
		Sviluppo di nuovi prodotti e miglioramento della competitività	
Incremento del livello di investimenti esteri			
Sviluppo delle infrastrutture di trasporto	Miglioramento delle infrastrutture viarie regionali, del traffico aereo e della rete ferroviaria		
Rafforzamento istituzionale per lo sviluppo economico regionale e pianificazione del territorio	Quadro istituzionale sviluppato per lo sviluppo economico regionale e la cooperazione interregionale	Istituzione di un sistema di raccolta e scambio di informazioni a livello regionale	
		Costruzione di capacità per lo sviluppo di reti tra settore privato, pubblico e ONG	
	Creazione di un quadro istituzionale adeguato per il miglioramento degli standard di vita	Rafforzamento del quadro istituzionale per la protezione dei consumatori	
Connessione interattiva tra istituzioni di pianificazione urbana e dello spazio		Rafforzamento delle capacità di pianificazione spaziale e urbana	
		Fornitura di sostegno informatico e tecnologico per la creazione di documentazione urbana e spaziale uniforme	
Risorse umane sviluppate e tasso di occupazione soddisfacente	Sviluppo di un efficiente mercato del lavoro	Sostegno all'impiego e all'auto-impiego	
		Armonizzazione delle strutture e dei sistemi educativi e formativi con le necessità del mercato del lavoro	
	Sviluppo dell'istruzione e della formazione complementare	Istituzione di strutture educative complementari	
		Sviluppo delle capacità educative in tecnologie informatiche, innovazione, trasferimento di tecnologie e ricerca e sviluppo	Introduzione di modelli di apprendimento a distanza basati sulla tecnologia informatica
			Formazione permanente per lo sviluppo, trasferimento e applicazione di innovazione e nuove tecnologie
	Sostegno allo sviluppo di nuovi talenti		
Ambiente protetto	Costruzione di capacità istituzionali per il monitoraggio e la pianificazione ambientale	Costruzione di capacità istituzionali per il monitoraggio e la pianificazione ambientale	
		Istituzione di un sistema di educazione ambientale	
	Miglioramento della qualità ambientale	Introduzione di eco-standard europei nel settore produttivo	
		Incremento della consapevolezza ambientale pubblica	
	Istituzione di un sistema per la gestione pianificata dei rifiuti		

Sono stati identificati 196 progetti, dei quali 57 risultati prioritari. Di questi, dieci sono di assoluta priorità e la loro realizzazione costituisce una preconditione per la realizzazione degli altri progetti. Si tratta di progetti per lo sviluppo imprenditoriale, la protezione dell'ambiente, l'avanzamento tecnologico, il turismo, lo sfruttamento delle risorse minerarie, lo sviluppo delle risorse umane, lo sviluppo rurale.

Le idee progettuali contenute nella strategia non riportano le fonti di finanziamento, solamente una di esse indica il progetto EU RED come potenziale donatore. E' però evidente, dato il ruolo della Commissione europea nel coordinamento della pianificazione e l'intento di ottenere un quadro strategico per la programmazione dei futuri fondi europei, che la maggior parte del piano sarà attuata attraverso programmi e progetti europei. Sulla base degli obiettivi prioritari e dei primi progetti identificati si desume inoltre che lo scambio con altre regioni e la cooperazione territoriale europea avranno un ruolo molto importante, specialmente rispetto alle capacità di pianificazione e gestione dello sviluppo, l'innovazione e lo sviluppo tecnologico, lo sviluppo delle risorse umane, la protezione dell'ambiente.

Sebbene non ci siano riferimenti diretti alle politiche e alle strategie europee, tutto il piano è permeato di concetti e principi europei, soprattutto per quanto riguarda gli standard e le capacità di assorbimento dei fondi di preadesione. Il richiamo agli standard europei è particolarmente forte rispetto al tema ambientale e indirizza l'intera strategia verso la politica di sviluppo sostenibile dell'Unione europea.

La strategia è disseminata inoltre di indicatori sia quantitativi sia qualitativi per la misurazione dei successi ottenuti ed è corredata da una strategia di monitoraggio e valutazione.

L'attuazione della strategia è affidata all'agenzia REDAH, in collaborazione con le autorità locali del territorio, cercando di assicurare partenariati a livello orizzontale e verticale fino al governo centrale. Tutte le forze del territorio sono chiamate a collaborare all'attuazione del programma, con particolare attenzione alle relazioni tra diverse comunità e nazionalità presenti sul territorio.

### **2.3 Regione raguseo-narentana (Croazia)**

La regione o contea raguseo-narentana<sup>40</sup>, così come altre regioni croate, ha elaborato un programma operativo improntato alle metodologie di programmazione in uso nell'Unione europea come quadro di riferimento per l'accesso ai fondi di preadesione e successivamente a quelli strutturali. Lo stesso concetto di programma operativo regionale è mutuato dalla terminologia della politica regionale europea e il principale intento del programma, in attesa dell'allargamento alla Croazia, è ridurre le differenze sociali ed economiche con i territori degli stati membri.

Il programma operativo regionale copre il periodo 2007-2013 ed è stato coordinato e redatto, su incarico del Ministero della marina, del turismo, del traffico e dello sviluppo, da tre società di consulenza di Zagabria (Hrvatski farmer d.d., Nesek d.o.o. e Raiffeisen Consulting d.o.o.), con la collaborazione dei principali attori regionali riuniti in un gruppo direttivo, un gruppo di lavoro e un consiglio di partenariato. I componenti del gruppo direttivo provenivano dall'amministrazione regionale e dall'agenzia di sviluppo regionale Dunea mentre quelli del gruppo di lavoro rappresentavano sia l'amministrazione sia l'assemblea regionale, l'istituto regionale per la pianificazione ambientale e l'agenzia di sviluppo regionale Dunea. Il consiglio di partenariato, il più nutrito e il più variegato, raccoglieva invece sindaci, rettori, direttori sanitari, vigili del fuoco, protezione civile, camere di commercio e artigianato, autorità portuali, associazioni agricole e di pesca, enti del turismo, centri per l'imprenditoria e varie associazioni. Nel complesso, il numero di partecipanti non è stato particolarmente alto e il programma operativo si è aperto a un confronto più ampio solo con l'invito pubblico a presentare proposte progettuali lanciato subito prima dell'approvazione definitiva del programma, a fine 2006.

Completata la fase di pianificazione, le successive fasi di esecuzione, monitoraggio e valutazione del programma operativo regionale sono state affidate interamente ad una unità di gestione costituita in seno all'amministrazione regionale, così da assicurare sostenibilità e una piena appropriazione della strategia a livello locale.

---

<sup>40</sup> Nel programma operativo regionale si parla di contea.

La strategia raguseo-narentana combina il tradizionale approccio dal basso verso l'alto utilizzato nella maggior parte dei piani di sviluppo con un esplicito approccio dall'alto verso il basso, che implica la subordinazione delle istanze locali alle strategie di sviluppo elaborate a livello nazionale.

La regione raguseo-narentana si trova all'estremità meridionale della Croazia ed è un territorio piccolo e scarsamente popolato ma ricco di risorse naturali e culturali. Il territorio, che ha il suo centro nella città di Dubrovnik, è suddiviso in 22 unità di autogoverno locale sparse lungo la costa, sulle isole e nell'entroterra, ed è diviso in due da una piccola enclave bosniaca che si affaccia sul mare all'altezza di Neum per circa venti chilometri. La regione ha una popolazione di 120.000 abitanti, circa il 2,8% della popolazione nazionale, e mostra una tendenza decrescente. Il PIL pro capite della regione, di poco superiore a 5.000 euro l'anno, si colloca al di sotto della media nazionale (5.909 euro pro capite). Il tasso di disoccupazione ufficiale è del 15,7%, leggermente al di sotto della media nazionale.

Il programma operativo regionale ha sviluppato un'analisi SWOT del territorio, così articolata:

<p><b>Punti di forza</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Posizione geo-strategica favorevole</li> <li>• Risorse naturali</li> <li>• Risorse umane</li> <li>• Risorse imprenditoriali</li> <li>• Infrastrutture di trasporto aereo e marittimo</li> <li>• Istituzioni educative</li> <li>• Presenza di strutture ricreative</li> <li>• Turismo sviluppato</li> <li>• Organizzazioni culturali</li> <li>• Patrimonio tradizionale e storico</li> </ul>	<p><b>Punti di debolezza</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Carenza del trasporto ferroviario e stradale e perifericità della regione sul territorio nazionale</li> <li>• Clima imprenditoriale sfavorevole</li> <li>• Disoccupazione</li> <li>• Gestione delle risorse umane insoddisfacente</li> <li>• Irrigazione insufficiente</li> <li>• Economia stagionale</li> <li>• Sviluppo squilibrato del territorio</li> <li>• Fornitura idrica e rete fognaria carenti</li> <li>• Sistema di smaltimento dei rifiuti e delle acque dannoso per l'ambiente</li> <li>• Scarsa efficacia dell'autogoverno locale e del governo regionale</li> <li>• Danni di guerra</li> <li>• Debole cooperazione interregionale e internazionale</li> </ul>
<p><b>Opportunità</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Clima mediterraneo</li> <li>• Processi in atto di trasferimento di conoscenza e tecnologia</li> <li>• Esistenza di incentivi nazionali per le imprese</li> <li>• Fondi europei</li> <li>• Sminamento in corso</li> </ul>	<p><b>Minacce</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Disastri naturali</li> <li>• Globalizzazione</li> <li>• Spopolamento del territorio</li> <li>• Rifiuto di proposte progettuali da parte del livello nazionale</li> <li>• Basso coinvolgimento della regione in programmi nazionali</li> <li>• Stato dispendioso e inefficiente</li> <li>• Diffusione di droghe e alcool</li> <li>• Presenza di mine</li> </ul>

Elaborazione dell'autrice

La regione ha sofferto per lunghi anni le conseguenze dei pesanti bombardamenti dell'esercito jugoslavo (specialmente della componente montenegrina) all'inizio degli anni '90, quando gran parte di Dubrovnik, il centro principale della regione, è stato distrutto e parti di città e intere municipalità si sono spopolate, soprattutto di giovani. I danni materiali più visibili sono stati rapidamente rimediati e Dubrovnik è stata interamente ricostruita, così che le attività turistiche sono

ricominciate nel giro di pochi anni. Nonostante alcuni limiti relativi alla qualità dell'offerta, il turismo costituisce infatti la principale fonte di reddito per l'economia regionale.

Le capacità economiche non sono equamente distribuite nella regione e la maggior parte delle imprese, attive per lo più nel terziario, sono concentrate a Dubrovnik. Complessivamente, il numero di imprese registrate nella regione non è alto, e rappresenta solamente il 2,4% delle imprese croate.

Mentre la rete idrica serve l'85–90% delle aree abitate, la rete fognaria è del tutto insoddisfacente sia per estensione sia per qualità. Soprattutto mancano gli impianti di depurazione e l'ambiente e il mare risultano inquinati in prossimità degli scarichi. Il cattivo e insufficiente sistema di gestione dei rifiuti aggrava i problemi ambientali. Il territorio regionale è disseminato di discariche abusive e non controllate e le poche discariche ufficiali operano in assenza di principi sanitari, violando costantemente la legislazione esistente in materia. L'ambiente è particolarmente deturpato sulla costa, a causa di una eccessiva urbanizzazione non accompagnata da infrastrutture adeguate e della presenza di industrie inquinanti. Anche il corso croato di circa venti chilometri del fiume Narenta<sup>41</sup>, che scorre prevalentemente in Bosnia Erzegovina ed è rinomato per le sue acque fredde e pulite fino a Mostar, è altamente inquinato.

Dal punto di vista dei trasporti, la perifericità e la conformazione morfologica della regione (lunga e stretta) all'interno dei confini nazionali non facilita i collegamenti. La strada principale, la nazionale adriatica, che corre lungo la costa, è in cattivo stato e passa attraverso alcuni centri abitati. I sistemi più efficienti sono rappresentati dal trasporto aereo (aeroporto internazionale di Dubrovnik) e marittimo, che può contare su 8 porti di medie dimensioni e su un numero di piccoli porti di interesse locale. La rete ferroviaria non è sviluppata e il ramo più importante della regione raguseo-narentana è rappresentato dalla linea Ploče-Metković di circa 25 chilometri, parte di un troncone del corridoio europeo n. 5 che passa per Mostar, Sarajevo, Osijek e Budapest.

Sulla base dell'analisi condotta dai gruppi di attori locali coinvolti, è stata elaborata una visione per il futuro che prevede la regione raguseo-narentana come "la più sviluppata economicamente e più attrattiva per il turismo della repubblica di Croazia, con infrastrutture complete, produzioni agricole sostenibili e un patrimonio naturale e culturale conservato, e sarà abitata da persone felici".

Per la realizzazione della visione, sono stati elaborati alcuni obiettivi, priorità e misure. I tre obiettivi strategici della regione sono:

1. Sviluppo equilibrato e sostenibile della costa, delle isole e dell'entroterra
2. Conservazione e protezione del patrimonio naturale e culturale e miglioramento della qualità della vita
3. Miglioramento della qualità nell'istruzione.

Le misure sono attuate attraverso circa 450 progetti proposti dagli attori regionali subito prima dell'approvazione del programma regionale tramite un invito pubblico. Tra i progetti, hanno priorità quelli più rilevanti rispetto agli obiettivi strategici del programma e più fattibili, quelli che sono subito realizzabili (già contengono uno studio di fattibilità in caso di infrastrutture fisiche) e permettono di creare sinergie con altri progetti o programmi.

Le risorse finanziarie complessive per l'attuazione del programma operativo regionale sono stimate a un miliardo e 48 milioni di euro e si prevede che il 65% dei fondi dovrà provenire da donatori esterni alla regione. Tra questi spiccano l'Unione europea, con i fondi di preadesione e successivamente quelli strutturali, il governo centrale, le istituzioni finanziarie internazionali, la cooperazione bilaterale, quella multilaterale e quella regionale.

La cooperazione regionale, già sperimentata negli anni passati, deve riguardare in primo luogo i paesi non dell'Unione europea confinanti, e quindi Bosnia Erzegovina e Montenegro. La cooperazione con la Bosnia Erzegovina è particolarmente importante rispetto alla questione dell'inquinamento della Narenta. Le relazioni con il Montenegro, cancellate per anni in seguito ai

---

<sup>41</sup> Neretva in serbo-croato.

pesanti bombardamenti subiti dalla regione raguseo-narentana durante la guerra, sono una sfida politica molto importante che trascende i confini regionali.

Obiettivi	Priorità	Misure
Sviluppo equilibrato e sostenibile della costa, delle isole e dell'entroterra	Definire le direttrici di sviluppo agricolo	Stimolare e sostenere la produzione agricola specializzata e la valorizzazione del suolo agricolo
		Migliorare e utilizzare le risorse agricole esistenti secondo la domanda
	Assicurare un clima imprenditoriale favorevole	Sostenere l'organizzazione del commercio artigianale e delle PMI
		Aprire l'accesso a nuovi mercati attraverso un approccio moderno di marketing
		Rafforzare le relazioni positive tra sviluppo agricolo, turismo, PMI e forme associative
	Prolungare la stagione turistica con contenuti di qualità	Sostenere progetti in linea con gli standard europei e la domanda turistica di qualità
		Associare il potenziale turistico allo sport e ad altre attività culturali
	Pianificare lo sviluppo delle infrastrutture	Realizzare un'infrastruttura completa
		Continuo sviluppo dell'infrastruttura secondo gli standard europei
		Assicurare un trasporto permanente di alta qualità intra-regionale, interregionale e internazionale
Conservazione e protezione del patrimonio naturale e culturale e miglioramento della qualità della vita Conservazione e protezione del patrimonio naturale e culturale e miglioramento della qualità della vita	Proteggere il mare e l'ambiente anche con lo sminamento	Sostenere le attività e i progetti di prevenzione nel campo della lotta agli incendi, terremoti, inondazioni e altri disastri
		Sostenere attività di protezione ambientale e il lavoro di ricerca e innovazione nel campo della protezione ambientale
	Valorizzare il patrimonio naturale e culturale	Identificare e utilizzare in maniera sostenibile le risorse esistenti e sostenere nuovi valori naturali e culturali secondo i principi della qualità e della conservazione ambientale
		Conservare e proteggere il patrimonio regionale di ogni specie
	Sostenere le attività pubbliche	Sostenere il lavoro delle associazioni locali e regionali
		Rafforzare le attività per i gruppi più vulnerabili: giovani, anziani, minoranze nazionali, persone con disabilità Migliorare protezione e previdenza sociale e sanitaria
Miglioramento della qualità nell'istruzione	Accrescere il livello dell'istruzione	Sostenere la costruzione, ricostruzione, ristrutturazione e manutenzione di asili nido, asili d'infanzia e altre istituzioni prescolari e scolari a tempo pieno
	Armonizzare i curricula, le innovazioni e il mercato	Organizzare corsi formativi per imprenditori e potenziali imprenditori
		Sostenere progetti educativi nei settori pubblico e privato e fornire i mezzi necessari Sostenere ulteriori attività formative e promuovere la partecipazione attiva
	Sostenere lo sport e attività collegate	Promuovere l'istruzione di tutte le generazioni attraverso lo sport e altre attività ricreative
		Sostenere la formazione continua del personale della protezione civile, fornendo anche i mezzi necessari



La cooperazione territoriale transfrontaliera con i paesi europei è innanzitutto quella adriatica. La regione ha sottoscritto accordi di cooperazione con il Friuli Venezia Giulia (2001) e con la Puglia (2006) e alla data di approvazione del programma operativo (gennaio 2007) stava preparando ulteriori accordi di cooperazione con Abruzzo, Marche e Molise. La regione ha una proiezione internazionale anche grazie alla partecipazione all'assemblea delle regioni europee fin dal 1999 e all'Euroregione Adriatica istituita nel 2006<sup>42</sup>.

L'importo finanziario elevato necessario all'attuazione dei progetti compresi nel programma operativo lascia ipotizzare solo un piccolo contributo da parte della cooperazione regionale, che potrà concentrarsi in particolare sul rafforzamento delle capacità degli attori locali in quasi tutti i settori prioritari identificati.

## **2.4 Regione istriana (Croazia)**

Il programma regionale operativo della regione istriana, per il periodo 2006-2010, è stato elaborato senza sostegno della cooperazione internazionale, ma secondo le procedure e il metodo di programmazione utilizzati dalle regioni dell'Unione europea. È un piano strategico sviluppato in maniera partecipativa con il concorso dei principali attori del territorio, riuniti in un gruppo di lavoro composto da 24 esperti provenienti dalle istituzioni della regione e in un comitato di partenariato composto da 32 esponenti della società civile e del settore pubblico e privato. L'agenzia istriana per lo sviluppo ha avuto la responsabilità dell'elaborazione del programma e del coordinamento degli attori coinvolti. Il Ministero della marina, del turismo, del traffico e dello sviluppo (direzione per lo sviluppo regionale) e l'Istituto per i rapporti internazionali di Zagabria hanno offerto un appoggio consultivo e professionale nell'elaborazione del programma e nella preparazione dei materiali di lavoro, assicurando un raccordo con il livello nazionale. In Croazia, la pianificazione dello sviluppo è una competenza che le regioni condividono con il governo centrale, il quale sorveglia i processi avviati dai livelli più bassi. Nel caso dell'Istria, il ruolo del governo centrale appare tuttavia meno invadente di quello svolto nella pianificazione della regione raguseo-narentana, commissionata dallo stesso Ministero della marina, del turismo, del traffico e dello sviluppo.

Il programma operativo è visto in maniera dinamica e sono previsti alcuni momenti di revisione per poter raccogliere nuovi stimoli e processi, primo fra tutti quello di adesione all'Unione europea.

Un monitoraggio del progresso nell'attuazione del piano è effettuato ogni anno per dare modo di inserire opportune variazioni nel bilancio preventivo della regione. Una revisione dell'indirizzo strategico è prevista invece ogni due anni, mentre la banca dati di progetti attuativi viene ampliata ogni sei mesi tramite un invito pubblico a presentare proposte.

La regione istriana si trova nell'estremo nord-ovest della Croazia ed è suddivisa in 39 unità di autogoverno locale (10 città e 29 comuni). Ha una superficie di 2.822 Km<sup>2</sup> e si affaccia sul mare adriatico lungo 445 Km di costa. Stando al censimento del 2001, l'Istria ha 206.344 abitanti, corrispondenti al 4,65% della popolazione della Croazia.

L'Istria è una regione relativamente sviluppata e il suo PIL pro capite nel 2003 si aggirava intorno ai 12.500 euro, circa il 43% della media dell'Unione europea a 15 paesi. La disoccupazione registrata nel 2004 era dell'8,2%, meno della metà di quella della Croazia nel suo complesso. Le ristrutturazioni industriali degli anni '90, che avevano provocato un alto tasso di disoccupazione, sono state compensate dalla rinascita del turismo che, d'altro canto, comporta un'alta incidenza di lavori stagionali.

---

<sup>42</sup> Sull'Euroregione Adriatica si veda Pietro Paolo Proto, *Indagine sulle euroregioni. Quali prospettive per l'area adriatica?*, CeSPI, Working Paper 31/2007: [http://www.cespi.it/WP/WP31%20Euroregioni\\_Proto.pdf](http://www.cespi.it/WP/WP31%20Euroregioni_Proto.pdf).

Sulla base dell'analisi condotta su dati riguardanti il territorio regionale, è stata sviluppata un'analisi SWOT strutturata in quattro tematiche (le risorse naturali, l'ambiente e le infrastrutture; l'economia; le attività sociali; la gestione dello sviluppo), che si presentano accorpate nella sintesi che segue:

<p><b>Punti di forza</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Favorevole posizione geografica (economia, turismo, reti internazionali)</li> <li>• Risorse naturali</li> <li>• Buona infrastruttura idrica ed elettrica</li> <li>• Economia diversificata e turismo sviluppato</li> <li>• Primi collegamenti tra turismo, cultura e agricoltura</li> <li>• Prodotti agricoli di qualità (vino, olio)</li> <li>• Sviluppo dinamico delle PMI</li> <li>• Approccio proattivo verso gli investimenti esteri diretti e loro crescita</li> <li>• Buon livello dell'istruzione secondaria e terziaria e avanzamento della formazione permanente</li> <li>• Rete territoriale di istituzioni sanitarie e di previdenza sociale con aumento della qualità dei servizi</li> <li>• Patrimonio culturale significativo e conservato</li> <li>• Società civile impegnata</li> <li>• Istituzioni per la pianificazione dello sviluppo</li> <li>• Pluriennale collaborazione d'oltreconfine ed esperienza su programmi europei (Interreg in particolare)</li> </ul>	<p><b>Punti di debolezza</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Sottoutilizzo delle risorse</li> <li>• Sistema di gestione dei rifiuti e di canalizzazione delle acque inadeguati</li> <li>• Carenza di istituzioni per la gestione ambientale</li> <li>• Pressioni stagionali sulle coste e sull'infrastruttura idrica ed elettrica</li> <li>• Inadeguata infrastruttura dei trasporti</li> <li>• Sbilanciato sviluppo regionale</li> <li>• Bassa innovazione nell'economia</li> <li>• Struttura educativa insoddisfacente per le necessità dell'economia</li> <li>• Oscillazioni stagionali nell'occupazione</li> <li>• Carenza di personale altamente qualificato</li> <li>• Mancanza di formazione permanente</li> <li>• Ancora insufficienti capacità di gestione dello sviluppo</li> <li>• Edificazione eccessiva</li> </ul>
<p><b>Opportunità</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Sviluppo dell'infrastruttura del traffico (autostrada "Y istriana")</li> <li>• Sviluppo della metanizzazione</li> <li>• Sviluppo dell'infrastruttura tecnologica e di cluster</li> <li>• Sviluppo di nuovi meccanismi finanziari</li> <li>• Prolungamento della stagione turistica</li> <li>• Processo di Bologna</li> <li>• Apertura dell'università di Pola</li> <li>• Investimenti nelle risorse umane</li> <li>• Informatizzazione dell'amministrazione e della società</li> <li>• Presenza di fondi nazionali ed europei</li> <li>• Rafforzamento delle capacità di progettazione europea (specialmente cooperazione territoriale)</li> </ul>	<p><b>Minacce</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Spinta del capitale estero a costruire sulla costa</li> <li>• Aumento dell'inquinamento del mare adriatico e della costa</li> <li>• Legislazione ambientale nazionale inadeguata</li> <li>• Competitività crescente sui mercati europei e mondiali</li> <li>• Limitazioni dell'UE per lo sviluppo dell'agricoltura e della pesca</li> <li>• Inadeguata politica agraria nazionale</li> <li>• Emigrazione dei cervelli</li> <li>• Immigrazione bisognosa di cure sociali</li> <li>• Percezione inesatta del governo nazionale delle necessità di sviluppo regionali e sostegno insufficiente</li> <li>• Decentramento insoddisfacente</li> <li>• Finanziamento insufficiente e insicuro delle attività sociali</li> <li>• Politica fiscale inadeguata</li> </ul>

Elaborazione dell'autrice

L'ubicazione e le caratteristiche naturali della regione rappresentano il suo principale vantaggio comparato per lo sviluppo. Vicina al cuore dell'Europa e affacciata sul mare adriatico, l'Istria è una terra affascinante e ricca di potenzialità e non è stata deturpata finora dallo sviluppo dell'edilizia sulla costa, che pure è stato intenso negli ultimi anni.

L'Istria è la prima regione in Croazia che abbia avviato una gestione strategica di sviluppo del turismo. Esiste un piano strategico dello sviluppo turistico fino al 2012 che ha portato all'istituzione di un consiglio per il turismo - un organo strategico - e di una agenzia per lo sviluppo del turismo in Istria - IRTA, che si occupa del collegamento tra settore pubblico e privato e della diversificazione

dell'offerta turistica. Secondo il piano sul turismo, che pone l'accento sulla protezione dell'ambiente, l'Istria dovrà diventare il rifugio verde del Mediterraneo.

Il settore turistico soffre tuttavia di alcune carenze, prima fra tutte una bassa qualità dell'offerta e della professionalità del personale impiegato. La concentrazione del turismo sulla costa comporta inoltre una forte pressione ambientale e un alto grado di stagionalità e appare quindi opportuno sviluppare un turismo ecologico anche nella parte continentale dell'Istria.

Il grado di sviluppo della regione non è uniforme e la parte centrale e orientale, che non affaccia sul mare, versa in condizioni più difficili. Lungo la più sviluppata costa adriatica si concentrano anche le istituzioni universitarie e i centri di ricerca della regione, a Pola, Parenzo e Rovigno. Tuttavia, la presenza e il grado di sviluppo dei singoli campi della scienza non sono omogenei e appaiono carenti o del tutto assenti le scienze tecniche, le scienze della medicina e alcuni campi delle scienze umanistiche e sociali. Come conseguenza, si registra una forte emigrazione di studenti e ricercatori dalla regione. Lo sviluppo delle risorse umane è particolarmente importante nel settore del turismo e della cultura, che rappresenta la chiave per la riconoscibilità dell'identità istriana.

La multiculturalità e la presenza di minoranze nazionali, in particolare quella italiana, sono viste come opportunità di accrescimento del patrimonio culturale e del livello complessivo di sviluppo.

In linea con la strategia di sviluppo sostenibile dell'Unione europea, l'Istria intende raggiungere un compromesso tra sviluppo economico e conservazione ambientale applicando all'economia i principi della migliore tecnologia disponibile.

Sulla base dell'analisi SWOT, il gruppo di lavoro e il comitato di partenariato coinvolti nel processo di pianificazione sono approdati a una visione condivisa del futuro, sintetizzata da queste parole: "La regione istriana è una regione moderna, aperta ed economicamente competitiva, dal patrimonio culturale e naturale inconfondibile, con un elevato standard sociale entro i limiti di uno sviluppo equilibrato e sostenibile". Si tratta di una visione nella quale le dimensioni economica, ambientale e sociale si sviluppano in modo armonioso e sinergico.

La visione si traduce in quattro obiettivi strategici:

1. **Un'economia competitiva** (sviluppo multisetoriale puntando sull'industria pulita, il turismo e l'agricoltura);
2. **Lo sviluppo delle risorse umane ed un elevato standard sociale** (investimento potenziato nell'istruzione e nella formazione permanente, loro adeguamento alle necessità dell'economia, piena/alta occupazione, alto grado di tutela sanitaria e sociale);
3. **Uno sviluppo equilibrato e sostenibile** (diminuzione delle pressioni sulla costa, standard europei per l'ambiente, infrastrutture e servizi di qualità specialmente nella gestione dei rifiuti e lo smaltimento delle acque);
4. **La riconoscibilità dell'identità istriana** (ricerche, conservazione e uso sostenibile del patrimonio biologico, culturale e paesaggistico, sostegno al multiculturalismo, collaborazione culturale con l'esterno).

I quattro obiettivi strategici della regione istriana si realizzano attraverso 17 priorità e 57 misure, secondo la seguente articolazione:

Obiettivi strategici	Priorità	Misure	
1. L'economia competitiva	1.1. Incentivazione allo sviluppo della piccola e media imprenditoriale e creazione dei presupposti per gli investimenti nell'economia	1.1.1. Creazione di un contesto finanziario propizio per lo sviluppo dell'economia 1.1.2. Sviluppo dell'infrastruttura imprenditoriale 1.1.3. Attrarre gli investimenti esteri 1.1.4. Sviluppo delle zone d'affari 1.1.5. Sviluppo dei cluster	
	1.2. Incentivazione all'applicazione e allo sviluppo dell'alta tecnologia (moderna), delle innovazioni e del sapere	1.2.1. Sviluppo del parco tecnologico 1.2.2. Appoggio all'utilizzo delle conoscenze e delle innovazioni nell'economia (commercializzazione delle innovazioni e connessione dell'economia e delle istituzioni per lo sviluppo) 1.2.3. Innalzamento del grado di razionalizzazione dell'utilizzo delle materie prime e delle fonti energetiche nei processi di produzione, educazione (formazione)	
	1.3. Sviluppo di una società informativa	1.3.1. Informatizzazione dell'amministrazione regionale e delle unità d'autogoverno locale 1.3.2. Informatizzazione degli enti pubblici	
	1.4. Ristrutturazione e riposizionamento dell'economia turistica	1.4.1. Prolungamento della stagione turistica	
		1.4.2. Sviluppo dei programmi turistici selettivi in Istria	
		1.4.3. Avanzamento del sapere e delle abilità delle risorse umane nel turismo	
		1.4.4. Promozione dell'Istria quale regione turistica	
		1.4.5. Avanzamento dei prodotti e dei servizi turistici	
		1.4.6. Specializzazione/diversificazione dei prodotti e dei servizi turistici	
	1.5. Sviluppo dell'agricoltura sostenibile su basi tradizionali e sviluppo della pesca	1.5.1. Avanzamento dell'infrastruttura per lo sviluppo dell'agricoltura e della pesca	
		1.5.2. Sviluppo dello spazio rurale; sviluppo dell'imprenditoria nei paesi; sviluppo dell'agriturismo	
		1.5.3. Valutazione e avanzamento della produzione di prodotti autoctoni	
		1.5.4. Sviluppo della pesca	
	2. Lo sviluppo delle risorse umane e un elevato standard sociale	2.1. Garantire una piena occupazione	2.1.1. Sviluppo del mercato 2.1.2. Piano d'azione regionale per l'occupazione
		2.2. Alto grado di tutela sanitaria e sociale	2.2.1. Avanzamento delle condizioni e della qualità del lavoro nell'attività sanitaria
			2.2.2. Prevenzione, diagnosi precoce e cura delle malattie che sono individuate quali priorità regionali
			2.2.3. Avanzamento della tutela socio-sanitaria degli anziani
		2.3. Sviluppo delle risorse umane	2.3.1. Avanzamento dell'istruzione prescolare, elementare e della scuola media superiore
			2.3.2. Sviluppo dell'istruzione universitaria
			2.3.3. Rafforzamento delle ricerche scientifiche
2.3.4. Sviluppo e perfezionamento delle risorse umane conformemente alle necessità dell'economia			
2.3.5. L'istruzione e la formazione durante l'intero arco della vita			
2.3.6. Conseguire nozioni ed esperienze a livello internazionale			
2.3.7. Incentivazioni demografiche (appoggio ai genitori nel crescere i figli)			
2.4. Avanzamento della gestione dello sviluppo regionale		2.4.1. Rafforzamento delle capacità dell'autogoverno locale (regionale)	
		2.4.2. Rafforzamento delle capacità dell'autogoverno locale	
		2.4.3. Rafforzamento della collaborazione con l'ufficio all'amministrazione statale e le altre istituzioni dell'amministrazione centrale	
		2.4.4. Rafforzamento della collaborazione interregionale e d'oltreconfine	
		2.4.5. Avanzamento della gestione della proprietà e delle entrate	
2.5. Sviluppo della società civile		2.5.1. Sviluppo dei meccanismi istituzionali per la collaborazione e la coordinazione fra gli organi dell'autogoverno regionale e locale, e la società civile	

Obiettivi strategici	Priorità	Misure
3. Uno sviluppo equilibrato e sostenibile	3.1. Instaurazione di un sistema integrato di gestione dell'ambiente	3.1.1. Avanzamento del sistema di monitoraggio della qualità dell'ambiente
		3.1.2. Instaurazione di un sistema informativo regionale sull'ambiente
	3.2. Avanzamento dei sistemi dell'infrastruttura	3.2.1. Costruzione di un sistema integrato di gestione dei rifiuti
		3.2.2. Costruzione e avanzamento del sistema di rifornimento idrico
		3.2.3. Costruzione e avanzamento del sistema di scarico
		3.2.4. Metanizzazione
		3.2.5. Utilizzo delle risorse energetiche rinnovabili
		3.2.6. Costruzione e manutenzione del sistema dell'infrastruttura relativa al traffico
	3.3. Sviluppo uniforme dell'entroterra e della costa	3.3.1. Misure d'incentivazione per i progetti di sviluppo nell'entroterra
		3.3.2. Tutela della fascia costiera nelle zone urbane
	3.4. Sviluppo di un sistema di tutela e protezione della popolazione e del patrimonio	3.4.1. Attrezzamento dei sistemi di tutela del patrimonio e protezione civile
		3.4.2. Educazione della popolazione
		3.4.3. Tutela e salvataggio in mare
4. La riconoscibilità dell'identità istriana	4.1. Conservazione delle varietà biologiche e paesaggistiche in funzione dello sviluppo	4.1.1. Valorizzazione e tutela dei valori naturali
		4.1.2. Rafforzamento delle istituzioni nel campo della tutela della natura
	4.2. Conservazione del patrimonio culturale in funzione dello sviluppo	4.2.1. Istituzione e collegamento in rete delle istituzioni importanti per lo sviluppo culturale e una riconoscibile identità istriana
		4.2.2. Conservazione del patrimonio culturale materiale e non materiale
		4.2.3. Istruzione per la cura dell'identità istriana e della sua riconoscibilità
	4.3. Sviluppo del multiculturalismo	4.3.1. Avanzamento dell'attività delle istituzioni e delle associazioni delle minoranze nazionali

Ogni singola misura è ulteriormente dettagliata secondo l'obiettivo operativo, il contenuto, le categorie di soggetti attuatori e alcuni indicatori di valutazione. L'attuazione delle misure è affidata a progetti presentati tramite bandi pubblici, selezionati secondo i criteri di conformità agli obiettivi del programma operativo, di pertinenza dell'iniziativa e di qualità della progettazione. I progetti che contribuiscono alla realizzazione di un maggior numero di priorità del programma operativo sono dichiarati prioritari. Preventivamente alla data di approvazione del programma operativo è stato lanciato un primo bando con cui sono state raccolte 206 iniziative progettuali, 146 delle quali dichiarate eleggibili. Il primo bando ha messo in evidenza una carenza di progetti nei settori della tecnologia informatica, della piena occupazione e dello sviluppo della società civile e una preponderanza di unità di autogoverno locale e di istituzioni pubbliche tra i soggetti promotori.

La strategia di sviluppo della regione istriana è altamente coerente con gli obiettivi strategici della Croazia e dell'Unione europea. Per questo motivo si propone come quadro di riferimento per l'attrazione di fondi nazionali, dell'Unione europea e delle cooperazioni bilaterali, oltre a quelli della stessa regione, delle unità di autogoverno locale e dei fondi privati. L'obiettivo a lungo termine è di aumentare la raccolta di tasse a livello regionale e locale in modo da diminuire la necessità di ricorrere a sovvenzioni provenienti dal livello nazionale e dalle fonti internazionali di finanziamento.

La coerenza con le politiche europee è ricercata in maniera dinamica, prevedendo possibili successive conformazioni del programma operativo allo sviluppo degli obiettivi programmatici europei, non soltanto quelli della politica di allargamento ma anche quelli delle politiche strutturali interne per il periodo 2007-2013, in previsione dell'adesione. Nel programma operativo si fa espresso richiamo ai temi chiave della politica di coesione e della strategia di Lisbona: il passaggio all'economia basata sul sapere, lo sfruttamento dei vantaggi della concorrenza, la promozione dello

sviluppo sostenibile dell'industria, investimenti nel capitale umano e fisico; il miglioramento della gestione dello sviluppo.

Grande rilievo è dato alla cooperazione transnazionale, transfrontaliera e interregionale. L'Istria è una delle regioni croate con i più numerosi legami di partenariato con altre regioni (Toscana, Liguria, Veneto, Friuli Venezia Giulia in Italia; Somogy in Ungheria; Carinzia in Austria; Harghita in Romania; Vojvodina in Serbia; Cantone di Zenica-Doboj in Bosnia Erzegovina; Kerry in Irlanda; Yunnan in Cina; Trenčín in Slovacchia). La collaborazione con la Slovenia e con le regioni italiane attraverso progetti europei Interreg e progetti sostenuti dalla legge italiana n. 84/01 è ritenuta particolarmente fruttuosa nei campi della cultura, turismo, pesca e rafforzamento delle capacità.

L'Istria fa parte inoltre dell'Assemblea delle regioni europee e ha la presidenza dell'Euroregione Adriatica nata nel 2006.

Grazie alla favorevole posizione geografica e al capitale sociale costruito in questi anni, l'Istria conta di riuscire ad attirare nuovi progetti di cooperazione internazionale, canalizzandoli sui propri assi di sviluppo prioritari, in sinergia con le altre iniziative mirate all'attuazione della pianificazione strategica.

## **2.5. Municipalità di Negotino (ex Repubblica Jugoslava di Macedonia)**

La strategia di sviluppo locale della municipalità di Negotino per il periodo 2007-2012 è stata preparata da un gruppo di rappresentanti municipali con il sostegno del programma "Capacity Building at Local and National Level for MDG<sup>43</sup> Based Planning" di UNDP.

La pianificazione è stata elaborata secondo un approccio partecipativo basato sui diritti umani e ispirato agli obiettivi di sviluppo del millennio. Il documento dedica grande attenzione ai temi della discriminazione, del pregiudizio e dell'esclusione sociale e immagina le direttrici di sviluppo della comunità tenendo sempre a mente i bisogni specifici dei gruppi più vulnerabili della popolazione.

Alla base della strategia vi è la consapevolezza che senza una effettiva inclusione sociale di tutti i cittadini, lo sviluppo non sia possibile. L'approccio basato sui diritti è visto come l'unico possibile per assicurare prosperità e sostenibilità allo sviluppo poiché "*restores human in humans*", ossia restituisce umanità e subordina lo sviluppo economico a quello umano. Negotino è stata scelta tra le tre municipalità pilota del programma di UNDP per la sua collocazione nella regione statistica di Vardar, uno dei territori coinvolti nella cooperazione decentrata sostenuta dalla legge 84/01.

Al processo di pianificazione hanno partecipato singoli cittadini, gruppi, organizzazioni e istituzioni locali. Per assicurare l'applicazione dell'approccio basato sui diritti, il primo passo nell'elaborazione strategica è stato organizzare alcune giornate formative sugli obiettivi di sviluppo del millennio nella municipalità. Alla formazione ha preso parte il gruppo di coordinamento locale, responsabile del processo di elaborazione strategica, composto da rappresentanti della municipalità e delle istituzioni pubbliche, del settore economico e della società civile. Successivamente, alcuni consulenti di UNDP hanno condotto tre seminari sulla pianificazione strategica, per fornire gli strumenti e la metodologia necessari al percorso.

Il lavoro del gruppo di coordinamento locale si è intersecato con momenti di riflessione allargata realizzati attraverso dibattiti pubblici, seminari, questionari, interviste e focus group, che hanno contribuito a individuare i principali punti di forza e di debolezza e le priorità di sviluppo della municipalità. La partecipazione attiva è stata facilitata anche attraverso l'utilizzo del metodo Metaplan, sviluppato in Germania negli anni '70 dai fratelli Wolfgang e Eberhard Schnelle. Si tratta di un metodo di facilitazione attento alla gestione dei processi di comunicazione nei gruppi di lavoro e si basa sulla raccolta di opinioni dei partecipanti e la loro successiva organizzazione in blocchi logici fino alla formulazione di piani di azione in cui sono evidenziate problematiche e

---

<sup>43</sup> Acronimo di Millennium Development Goals, Obiettivi di Sviluppo del Millennio delle Nazioni Unite.

possibili soluzioni. Durante il processo, è stato dato particolare rilievo e impulso alla partecipazione di categorie vulnerabili di cittadini.

La municipalità di Negotino si trova nella parte centrale della ex Repubblica Jugoslava di Macedonia, nella regione di Vardar, una delle otto regioni statistiche del paese. Il territorio, che copre una superficie di 414 Km<sup>2</sup>, si trova nell'area naturalistica di Tikveš e Povardarie ed è esposto all'influenza del clima mediterraneo proveniente da sud e a quella del clima continentale proveniente da nord. La popolazione, di circa 19.000 abitanti, è composta prevalentemente da macedoni ma sono presenti anche altri gruppi nazionali ed etnici tra i quali serbi, rom, turchi, albanesi, arumani<sup>44</sup> e bosniaci. Il tasso di disoccupazione della popolazione attiva, circa il 56% della popolazione totale, è del 44,4%, uno dei più alti del paese.

Sulla base di uno studio sulle principali variabili dello sviluppo nella municipalità e le indagini partecipative condotte, è stata elaborata un'analisi dei punti di forza e di debolezza del territorio, secondo lo schema seguente:

<b><i>Punti di forza</i></b>	<b><i>Punti di debolezza</i></b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Eccellente posizione geografica</li> <li>• Risorse naturali</li> <li>• Potenzialità turistiche (enologico, rurale, storico)</li> <li>• Prodotti agricoli di qualità e dalle caratteristiche riconoscibili</li> <li>• Potenzialità per lo sviluppo rurale</li> <li>• Numero di PMI relativamente alto</li> <li>• Clima imprenditoriale favorevole</li> <li>• Legge sulle finanze municipali adottata</li> <li>• Esistenza di diversi progetti sul territorio</li> <li>• Motivazione del settore privato, degli esperti locali, delle istituzioni e delle ONG</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Alto tasso di disoccupazione</li> <li>• Produzione e commercializzazione di prodotti agricoli disorganizzate</li> <li>• Distribuzione idrica carente</li> <li>• Numero elevato di situazioni di marginalità che hanno bisogno dell'intervento della protezione sociale</li> <li>• Macchinari di produzione obsoleti</li> <li>• Infrastrutture di comunicazione incomplete</li> <li>• Preparazione insufficiente della forza lavoro</li> <li>• Basso livello e clima sfavorevole per gli investimenti esteri</li> <li>• Sottoutilizzo delle capacità di turismo alternativo</li> <li>• Diffidenza tra ONG e settore privato</li> <li>• Mancanza di attrezzature tecniche nel sistema educativo</li> <li>• Mancanza di professionalità</li> <li>• Scarso collegamento tra le istituzioni</li> </ul>
<b><i>Opportunità</i></b>	<b><i>Minacce</i></b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fondi per la cooperazione transnazionale</li> <li>• Fondi IPA</li> <li>• Processo di decentramento avviato dal governo centrale</li> <li>• Introduzione di nuovi metodi nel sistema di istruzione</li> <li>• Completamento del processo di privatizzazione</li> <li>• Tendenza in aumento all'avvio di imprese a conduzione familiare</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Nepotismo e corruzione</li> <li>• Assenza di competizione</li> <li>• Scarsa cooperazione regionale</li> <li>• Scarsa applicazione della legislazione in vigore</li> <li>• Insufficiente decentramento fiscale</li> <li>• Mancanza di finanziamenti nazionali per le infrastrutture</li> <li>• Ingerenza dei partiti politici nelle politiche per l'impiego</li> </ul>

Elaborazione dell'autrice

<sup>44</sup> Gli aromani sono una popolazione della penisola balcanica che parla una lingua neolatina affine al romeno. Secondo i dati ufficiali, nella ex Repubblica Jugoslava di Macedonia vivono meno di 10.000 aromani ma secondo fonti della società civile il loro numero potrebbe addirittura arrivare a 100.000.

Le risorse su cui puntare per lo sviluppo futuro sono principalmente quelle offerte dal settore vinicolo, già sufficientemente avanzato, e dal settore turistico. Il vino prodotto a Negotino è il più apprezzato di tutta la Macedonia e ha origini che risalgono al IV secolo a.C. La regione del vino di Tikveš, nella quale si trova Negotino, ospita i due terzi di vigneti del paese su una superficie di circa 10.000 ettari. Il vino è una risorsa importante anche per lo sviluppo di un turismo rurale ed enologico, da combinare con le risorse del patrimonio archeologico e culturale della zona.

I problemi più gravi da affrontare per la municipalità sono il lavoro, il servizio di fornitura idrica, la scarsa qualificazione delle risorse umane e l'esclusione sociale dei gruppi vulnerabili. Tra questi, i gruppi nazionali più deboli sono rom e i turchi, emarginati dal punto di vista sanitario, dell'istruzione e dei servizi. Rispetto al genere, le donne sono le più a rischio, specialmente madri sole e vittime di violenza domestica. La povertà è diffusa, soprattutto nelle aree rurali, e si accompagna nella maggior parte dei casi a bassi livelli di alfabetizzazione e di istruzione.

La strategia di sviluppo sottolinea una preoccupante correlazione inversa tra crescita della popolazione e tasso di partecipazione alla vita pubblica, un problema che tocca in modo particolare le minoranze rom, albanese e turca.

A partire dall'analisi dei problemi e delle risorse, la comunità di Negotino ha elaborato una visione condivisa del futuro e una strategia di sviluppo articolata in priorità, obiettivi e azioni.

La visione per il futuro è quella di una municipalità sviluppata dal punto di vista sociale, economico e culturale, con infrastrutture moderne, un sistema di istruzione soddisfacente e un turismo enologico avanzato. Le priorità per lo sviluppo sono state individuate nelle seguenti quattro:

1. Risolvere i problemi infrastrutturali
2. Sviluppo socio economico della comunità
3. Istruzione e cultura
4. Inclusione socio economica dei gruppi svantaggiati.

Le azioni strategiche sono accompagnate da una serie di indicatori e fonti di verifica che permetteranno in futuro di monitorare lo stato di attuazione e valutare il grado di successo del piano di sviluppo. La strategia non dettaglia ulteriormente le azioni in idee progettuali e manca un'indicazione sia degli attori chiamati ad attuare il piano sia delle risorse finanziarie necessarie. Data la cronica carenza di fondi a livello locale è facile ipotizzare che sarà necessaria una forte collaborazione internazionale per progredire secondo le linee strategiche identificate, in assenza della quale gran parte del piano rimarrà inattuata.

Sebbene manchi nel piano un collegamento degli obiettivi locali alle politiche dell'Unione europea, il costante richiamo all'equità sociale, allo sviluppo delle risorse umane, alla lotta alla disoccupazione, al miglioramento delle infrastrutture, allo sviluppo del turismo enologico – e quindi alla protezione dell'ambiente – lascia intravedere una notevole coerenza con le politiche europee, che potranno sostenere finanziariamente la strategia. La strategia individua nei fondi IPA e nella cooperazione transnazionale le maggiori opportunità di finanziamento. La cooperazione transnazionale in particolare, così come i Twinning, fondati sullo scambio e sulle relazioni, potranno contribuire al necessario sviluppo di capacità degli attori locali nel settore delle risorse umane, del turismo, degli standard europei in agricoltura. Tra i programmi di cooperazione transnazionale della ex Repubblica Jugoslava di Macedonia, il territorio di Negotino, che non ha confini internazionali, può partecipare solamente al programma Sud Est Europa, che comprende tutto il territorio nazionale. E' uno dei due programmi successori dell'Interreg III B CADSES<sup>45</sup> e si concentra sull'innovazione, l'accessibilità, l'ambiente, lo sviluppo urbano e altri temi chiave delle

---

<sup>45</sup> Al programma partecipano 16 stati, 14 dei quali con tutto il territorio nazionale: Albania, Austria, Bosnia Erzegovina, Bulgaria, Romania, Croazia, ex Repubblica Jugoslava di Macedonia, Grecia, Ungheria, Serbia, Montenegro, Slovacchia, Slovenia e Moldavia. L'Italia partecipa con le regioni Lombardia, Veneto, Friuli Venezia Giulia, Emilia Romagna, Umbria, Marche, Abruzzo, Molise, Puglia Basilicata e le province autonome di Trento e Bolzano. L'Ucraina partecipa con le regioni di Cernivci, Ivano-Frankiv'sk, Transcarpazia e Odessa.



strategie di Lisbona e Göteborg, ai quali anche la municipalità di Negotino attribuisce grande importanza. La tabella che segue riporta l'articolazione della strategia di sviluppo di Negotino:

Priorità strategiche	Obiettivi strategici	Azioni strategiche		
1. Risolvere i problemi infrastrutturali	Soluzione del problema della fornitura idrica entro il 2012 ricostruendo la rete idrica	Ricostruzione della rete idrica Costruzione di impianti di trattamento dell'acqua		
	Costruzione di nuove strade e ricostruzione di quelle esistenti entro il 2012	Costruzione di strade cittadine Costruzione di strade rurali Ricostruzione delle strade esistenti		
	Costruzione, riparazione e manutenzione del sistema fognario	Costruzione del sistema fognario nelle aree rurali Riparazione e manutenzione del sistema fognario esistente		
	2. Sviluppo socio economico della comunità	Riduzione del tasso di disoccupazione entro il 2012 attraverso il miglioramento dell'ambiente e dei partenariati economici e lo sviluppo del turismo enologico	Creazione di PMI Rivitalizzazione di capacità Riqualficazione professionale Creazione di un ambiente imprenditoriale Rafforzamento delle ispezioni contro l'economia sommersa	
		Promozione e sostegno alle coltivazioni pianificate e organizzate, vendita di raccolti e produzione di prodotti di qualità in linea con gli standard europei	Promozione e sostegno alle coltivazioni organizzate, vendita di raccolti e produzione di prodotti di qualità in linea con gli standard europei Redazione di progetti di qualità da realizzare con i fondi di preadesione europei	
		Sviluppo di turismo alternativo	Costruzione di nuove strutture nel settore privato e ristrutturazione delle esistenti Organizzazione di fiere e seminari su vino e viticoltura Costruzione di percorsi ecoturistici con opportuna segnaletica Sviluppo del turismo rurale Stampa e diffusione di materiale pubblicitario Raccordo tra siti storici e turismo enologico e alternativo	
3. Istruzione e cultura		Miglioramento dell'istruzione con curricula standard, ambiente di lavoro di qualità, sostegno ai bambini provenienti da famiglie marginalizzate	Miglioramento delle condizioni di lavoro e attrezzature per le scuole Introduzione di nuovi curricula secondo i bisogni della municipalità Istituzione di corsi informatici e di lingua Libri di testo e trasporto a scuola gratuiti per le famiglie in difficoltà Istituzione di un fondo per il sostegno degli alunni e studenti talentuosi	
		Orientamento professionale e istituzione di centri di formazione e riqualficazione professionale	Iniziative per l'introduzione di nuovi programmi nella scuola secondaria Orientamento professionale nel processo educativo	
		Miglioramento delle condizioni per lo sviluppo culturale rafforzando le capacità esistenti e ricostruzione e restauro dei monumenti storici e culturali	Rivitalizzazione ed equipaggiamento del centro culturale, della biblioteca e del museo municipali Organizzazione di fiere di prodotti artigianali Scavi e conservazione dei siti archeologici e protezione dei monumenti Preparazione di materiale pubblicitario	
		4. Inclusione socio economica dei gruppi svantaggiati	Iniziative e sostegno dell'accessibilità a tutte le istituzioni e mezzi di trasporto per le persone con disabilità fisiche	Costruzione di rampe di accesso alle istituzioni pubbliche Introduzione di segnali acustici ai semafori
			Sostegno alle istituzioni pubbliche, servizi e altre forme di protezione sociale	Realizzazione di programmi sociali per i gruppi vulnerabili
			Inclusione attiva dei disabili nella vita economica e sociale	Programmi di sviluppo della municipalità nel campo della protezione sociale Riqualficazione professionale per soggetti marginalizzati
				Sostegno al centro diurno per disabili psichici

## 2.6 Municipalità di Cattaro (Montenegro)

Il processo di pianificazione strategica della municipalità ha preso avvio con il Forum dei Cittadini organizzato nel maggio del 2004 per far dialogare l'amministrazione locale con una quarantina di rappresentanti della società civile. Una prima scarna versione di documento programmatico, per il periodo 2006-2011, è stata redatta con l'assistenza tecnica dell'Urban Institute, sostenuto da USAID, e condivisa con la cittadinanza ma non è stata ancora adottata dall'assemblea municipale, che intende apportare alcune migliorie.

La città di Cattaro, insieme con le Bocche omonime su cui si affaccia, è stata inserita nel 1979 nella lista del Patrimonio dell'Umanità dell'Unesco come riconoscimento per l'importante ruolo economico e culturale svolto nel Medio Evo. La municipalità si estende su 355 chilometri quadrati e, sulla base del censimento del 2003, registra 22.947 abitanti, dei quali 1.954 disoccupati. La popolazione si compone per il 47% di montenegrini, per il 30% di serbi e per l'8% di croati ma comprende anche altre comunità.

Nella bozza di strategia di sviluppo elaborata sono evidenziati i principali punti di forza e di debolezza del territorio municipale, che si possono riassumere nella seguente analisi SWOT:

<p><b>Punti di forza</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Posizione geografica e clima</li> <li>• Presenza di porti e vicinanza di un aeroporto (a Tivat)</li> <li>• Risorse naturali e culturali</li> <li>• Attività agricole e ittiche</li> <li>• Istituzioni educative, scientifiche, culturali e sanitarie</li> <li>• Esistenza di antiche tradizioni</li> <li>• Presenza di un ente per il turismo</li> <li>• Risorse umane</li> </ul>	<p><b>Punti di debolezza</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Infrastruttura stradale scadente</li> <li>• Insufficienza di parcheggi</li> <li>• Problemi nella fornitura idrica ed elettrica</li> <li>• Intasamento dei porti a scopi commerciali</li> <li>• Offerta turistica scadente</li> <li>• Assenza di strategie turistiche ed economiche e lacune nella regolamentazione municipale</li> <li>• Carenza di impianti sportivi</li> <li>• Degrado ambientale e inquinamento acustico del centro storico</li> <li>• Inefficienze e scarso coordinamento tra agenzia locale per la gestione delle coste (Morsko Dobro) e ministero del turismo e della protezione ambientale</li> <li>• Mancanza di un sistema GIS per il catasto e per l'agenzia per la gestione delle coste</li> <li>• Scarso senso civico</li> <li>• Basse capacità manageriali e commerciali</li> <li>• Struttura economica inadeguata al mercato</li> <li>• Basso reddito della popolazione</li> </ul>
<p><b>Opportunità</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Protezione dell'Unesco</li> <li>• Esistenza di un'impresa intermunicipale per il coordinamento e la consulenza per la fornitura idrica (Vodacom)</li> <li>• Previsione di investimenti nazionali e internazionali</li> <li>• Esistenza di una zona doganale franca</li> <li>• Cooperazione dell'UE e di agenzie ONU</li> <li>• Crescita delle richieste turistiche</li> <li>• Sviluppo di un porto turistico</li> <li>• Condizioni favorevoli per un ulteriore sviluppo di turismo, commercio e nautica</li> <li>• Condizioni ideali per sport acquatici</li> </ul>	<p><b>Minacce</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Lento adattamento alle convenzioni internazionali e alla normativa europea</li> <li>• Illegalità diffusa</li> <li>• Relazioni difficili tra autorità locali e nazionali</li> <li>• Problemi legati alla restituzione delle proprietà confiscate o espropriate durante il socialismo</li> <li>• Scarso decentramento dei poteri</li> <li>• Riduzione delle donazioni</li> </ul>

Elaborazione dell'autrice

Dall'analisi condotta nella municipalità emergono le principali criticità per lo sviluppo e le azioni necessarie da intraprendere. Innanzitutto emerge l'esigenza di rafforzare la crescita economica e portare a compimento il processo di transizione ad una economia di mercato, tenendo a mente la sostenibilità ambientale. Il territorio della municipalità fa parte di un ecosistema particolare, quello delle Bocche di Cattaro, una serie di insenature della costa che si inseriscono profondamente nell'entroterra, circondate da alte montagne. La conformazione geomorfologica delle Bocche e la varietà climatica rendono particolarmente ricche la flora e la fauna del luogo, che presenta anche alcune specie endemiche come la lumaca *clausilia catharensis*, che vive solamente sui muri della città di Cattaro. La gestione sostenibile delle risorse naturali è dunque un tema di fondamentale importanza, sebbene nelle priorità espresse dalla municipalità (vedi schema qui sotto) non riceva particolare attenzione. La municipalità si concentra piuttosto sul patrimonio culturale degli agglomerati urbani del territorio, che rappresenta il terzo asse strategico di sviluppo individuato. Gli altri due assi strategici riguardano le infrastrutture e lo sviluppo economico. Le infrastrutture sono carenti, non soltanto quelle stradali ma anche quelle dei servizi di pubblica utilità come acqua, gestione dei rifiuti, elettricità.

Lo sviluppo economico, così come emerge dalle priorità espresse, non integra la componente sociale, di cui però si parla altrove nel documento strategico. La coesione sociale, la riduzione della povertà, la protezione dei gruppi più vulnerabili della popolazione, una redistribuzione più equa della ricchezza emergono infatti come esigenze della collettività, sebbene non siano tradotte in azioni prioritarie da intraprendere.

La municipalità non ha elaborato una vera e propria visione sintetica per il proprio futuro ma nel documento strategico abbozzato si identificano i seguenti assi prioritari e obiettivi lungo i quali articolare lo sviluppo del territorio:

Priorità strategiche	Obiettivi generali	Obiettivi operativi
1. Migliorare le infrastrutture	1.1 Rendere più efficiente la fornitura idrica	Elaborazione di una unica strategia
		Indagini idrogeologiche
		Costruzione di un sistema di trattamento delle acque
		Prevenzione dei rischi da shock idraulici
		Individuazione di perdite nella rete ed eliminazione di allacciamenti abusivi
		Suddivisione in zone della rete idrica
		Creazione di un registro per le attrezzature del sistema idrico
		Miglioramento della raccolta dei pagamenti e delle finanze dell'azienda idrica
	1.2 Migliorare la gestione delle acque di scarico	Ricostruzione delle stazioni di pompaggio
		Ricostruzione del sistema fognario primario
		Sviluppo dei sistemi fognari secondari e terziari
		Chiusura degli scarichi nella baia
		Riparazione delle fognature nel centro storico
		Equipaggiamento per il trattamento delle acque
	1.3 Rafforzare l'impresa Vodacom	Creazione di un registro per le attrezzature del sistema fognario
		Attrazione di investimenti esteri e donazioni
	1.4 Migliorare le infrastrutture stradali	Estensione delle aree di sosta
		Costruzione di strade nella località di Dobrota
		Costruzione di strade nella località di Risan
		Costruzione di una circonvallazione intorno alla città di Cattaro
Costruzione di una circonvallazione intorno alle località di Muo, Prcanj e Stoliv		
Ricostruzione dell'incrocio vicino alla piscina estiva causa di ingorghi		
1.5 Migliorare la gestione dei rifiuti	Ricostruzione delle strade nei sobborghi	
	Individuazione di siti permanenti di discarica	

Priorità strategiche	Obiettivi generali	Obiettivi operativi
	1.6 Migliorare la gestione delle coste	Preparazione di documenti programmatici per la zona costiera
	1.7 Migliorare i servizi cimiteriali	Costruzione di un nuovo cimitero ed espansione di quelli esistenti
	1.8 Migliorare la fornitura elettrica	Costruzione di una centrale elettrica nella località di Skaljari
		Realizzazione di impianti elettrici nei sobborghi
1.9 Costruire una funivia	Attrazione di investimenti esteri e donazioni	
2. Sviluppo economico	2.1 Sviluppare il turismo	Aumento del numero di mete turistiche sul territorio municipale
		Marketing territoriale
		Promozione e aperture di parchi e percorsi naturalistici nelle località di Morinj e Vrmac
		Coinvolgimento della facoltà di turismo nella promozione delle risorse
		Sviluppo di prodotti e servizi turistici originali con il concorso delle imprese private
		Promozione turistica via Internet
		Sviluppo del turismo religioso
		Coinvolgimento attivo dei turisti e specialmente nel recupero della fortezza
	2.2 Sviluppare la nautica	Attrazione di investimenti nell'economia marittima
		Creazione di un registro delle risorse umane disponibili
	2.3 Sviluppare l'economia	Incremento di produzioni alimentari biologiche
		Introduzione dell'agricoltura biologica nell'offerta turistica
		Diffusione tra le realtà rurali dell'idea di agricoltura biologica come attrattiva turistica
	2.4 Sviluppare le PMI	Rafforzamento delle imprese individuali
		Razionalizzazione della dislocazione spaziale di imprese e negozi
		Creazione di nuove imprese
2.5 Sviluppare il commercio	Sostegno all'apertura di esercizi commerciali nella zona industriale	
	Promozione della zona industriale come spazio fieristico	
2.6 Sviluppare l'industria	Sviluppo delle potenzialità della zona industriale	
3. Gestione e salvaguardia del patrimonio culturale	3.1 Utilizzare il patrimonio culturale e paesaggistico in maniera sostenibile	Miglioramento della legislazione, del finanziamento, della gestione, dell'istruzione, dell'occupazione, della partecipazione e del senso di ownership da parte della comunità
	1.2 Sviluppare arti e cultura	Incremento della partecipazione pubblica alla vita culturale
		Avvicinamento dei cittadini alle opere d'arte
	3.3 Sviluppare il patrimonio culturale in armonia con la vita contemporanea	Modernizzazione delle attività culturali e commercializzazione di spazi destinati a scopi culturali
		Trasformazione del patrimonio culturale in ambiente di vita e lavoro
		Diversificazione degli scopi degli spazi culturali
		Defiscalizzazione degli investimenti privati destinati alla conservazione del patrimonio culturale
	3.4 Accrescere la cooperazione culturale	Stimolo al pluralismo e al dialogo culturali
		Maggiori scambi internazionali
		Promozione dell'uso di nuove tecnologie nella cooperazione culturale
		Incoraggiamento delle presentazioni verso l'esterno che rispecchino genuinamente la realtà territoriale
	3.5 Rendere la cultura volano dello sviluppo	Maggiore accostamento tra cultura e turismo
		Maggiore utilizzo di nuove tecnologie
Rafforzamento delle capacità di gestione del patrimonio culturale		
Trasformazione del capitale culturale tradizionale fine a se stesso in capitale socio-culturale finalizzato allo sviluppo sostenibile		

Nelle intenzioni della municipalità, ogni obiettivo operativo sarà collegato ad un piano di azione quinquennale che dovrà essere elaborato in futuro e che dovrà essere accompagnato anche da una revisione dei regolamenti municipali esistenti, laddove necessario.

La bozza di piano strategico della municipalità di Cattaro è necessariamente *in fieri*, e si pone in maniera flessibile sia nei confronti dei cambiamenti di contesto sia delle strategie nazionali e di quelle internazionali esistenti o che sopraggiungeranno in futuro. In questo senso riveste particolare importanza il corpus legislativo dell'Unione europea, al quale tendere per favorire l'ingresso del Montenegro nelle istituzioni comunitarie.

La realizzazione della strategia è affidata alla municipalità e a tutti i suoi cittadini ma è necessario il concorso di fondi nazionali e internazionali, e soprattutto di quelli dell'Unione europea.

## **2.7. Provincia autonoma della Vojvodina (Serbia)**

Il piano di sviluppo regionale integrato della provincia autonoma della Vojvodina è stato concepito inizialmente per il periodo 2004-2007 ed è stato successivamente esteso fino al 2009. E' il risultato di uno sforzo congiunto della giunta provinciale e dell'agenzia tedesca per la cooperazione internazionale (GTZ). Il piano riguarda lo sviluppo sociale ed economico della provincia ed è stato adottato dal parlamento provinciale nel dicembre 2003. Tra le strategie analizzate in questo documento è quella meno recente ma si ispira ugualmente ai metodi di programmazione in uso nelle regioni dell'Unione europea. Applica il principio partecipativo e quello di partenariato, include un'analisi delle situazione e dei punti di forza e di debolezza e definisce la strategia di sviluppo secondo obiettivi ordinati gerarchicamente.

Con la guida di esperti della GTZ, il piano è stato elaborato da un gruppo di coordinamento composto da esponenti dell'amministrazione provinciale, con momenti di confronto allargato con l'università di Novi Sad, istituzioni nazionali responsabili dello sviluppo, l'istituto economico e l'istituto delle scienze economiche di Belgrado. Sono stati previsti momenti di monitoraggio e di valutazione, al fine di adattare meglio il piano ai mutamenti di contesto. Nel 2006, a seguito di una analisi ex post aggiornata della situazione economica della Vojvodina e di una valutazione dello stato di attuazione del piano condotta dal Centro per gli studi economici strategici della Vojvodina (CESS), il piano è stato rinnovato ed esteso al 2009, per permettere una inclusione più efficace della provincia nel processo di integrazione europea e per assorbire meglio i benefici derivanti dai fondi di preadesione. A questo studio hanno partecipato la GTZ, l'ufficio di sviluppo della repubblica di Serbia, il centro per lo sviluppo e la migrazione internazionale di Francoforte (CIM), l'università di Novi Sad e altre istituzioni scientifiche e di ricerca. Il piano è concepito come uno strumento di preadesione all'Unione europea dalla realizzazione decentrata. La stima dei costi per l'attuazione del piano è di circa 31 milioni di euro, 8 milioni dei quali provenienti da fondi della provincia autonoma e il resto da donazioni esterne. L'attuazione del piano è affidata ad un ufficio apposito creato in seno alla provincia autonoma che firma i contratti, eroga finanziamenti, lancia bandi di gara e inviti a presentare proposte progettuali e riferisce alla giunta provinciale. E' stato istituito anche un ufficio di assistenza tecnica, a sostegno dell'amministrazione provinciale, per le procedure attuative e il reperimento di fondi esterni.

La Vojvodina, che ha il suo centro principale in Novi Sad, è situata nella parte settentrionale della repubblica di Serbia e si estende sulla pianura pannonica per 21.506 Km<sup>2</sup>. Ha una vocazione prevalentemente rurale e il 76% del suo territorio è adibito alla produzione agricola. La sua popolazione, di circa 2 milioni di abitanti, rappresenta quasi il 20% della popolazione serba e il suo prodotto interno lordo circa il 24% di quello totale della Serbia. Con una popolazione attiva di poco superiore al 50%, in linea con la media nazionale, la Vojvodina nel 2005 aveva un tasso di disoccupazione del 19,9%, leggermente inferiore alla media nazionale che si attestava al 20,8%. Il suo tasso di povertà è l'unico, oltre a Belgrado e alla Serbia orientale, al di sotto della media nazionale e comprende intorno all'8% della popolazione. Tuttavia, le tendenze demografiche sfavorevoli, tra le quali l'invecchiamento della popolazione, un numero considerevole di rifugiati e di sfollati, una scarsa sensibilità del mondo rurale all'innovazione, sollevano alcune preoccupazioni

per il futuro. I principali settori economici della provincia sono l'industria di trasformazione alimentare e l'agricoltura, che incidono rispettivamente per il 48% e per il 40% sul PIL regionale. Secondo l'analisi SWOT elaborata per il rinnovo della strategia di sviluppo nel 2006, la Vojvodina ha una serie di punti di forza e di debolezza riassunti nella tabella che segue:

<p><b>Punti di forza</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Risorse naturali</li> <li>• Fiume Danubio e sistema idrico Danubio-Tibisco-Danubio<sup>46</sup></li> <li>• Posizione geografica favorevole (vicinanza a Ungheria, Romania e Croazia e ricadute dei risultati raggiunti dai vicini sul territorio)</li> <li>• Capacità di trasformazione dell'industria alimentare</li> <li>• Fonti rinnovabili di energia</li> <li>• Vicinanza ai mercati europei</li> <li>• Risorse umane</li> <li>• Dinamicità del settore privato</li> <li>• Enti di ricerca in agricoltura</li> <li>• Buona struttura per genere degli occupati (donne 39% del totale)</li> <li>• Euroregione Danubio-Kris-Mures-Tibisco<sup>47</sup></li> <li>• Varietà ambientale e culturale</li> <li>• Multiculturalismo</li> <li>• Adozione di documenti strategici a livello centrale e provinciale</li> </ul>	<p><b>Punti di debolezza</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Relativa arretratezza rispetto alle regioni vicine</li> <li>• Scarsa sostenibilità delle esportazioni (bassa specializzazione e tecnologia nei prodotti)</li> <li>• Sottoutilizzo delle capacità produttive</li> <li>• Infrastruttura carente o degradata</li> <li>• Tecnologie obsolete</li> <li>• Basso collegamento tra università e centri di ricerca e sviluppo</li> <li>• Povertà ed economia sommersa</li> <li>• Inquinanti industriali diffusi</li> <li>• Parcellizzazione eccessiva della terra</li> <li>• Produzione agricola estensiva</li> <li>• Mancanza di coordinamento tra livello locale e regionale sui fondi europei</li> <li>• Mancanza di piani strategici e di capacità attuative a livello locale</li> </ul>
<p><b>Opportunità</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Potenziali ulteriori investimenti esteri</li> <li>• Stabilità macroeconomica</li> <li>• Inclusione della Serbia in corridoi di trasporto ed energetici</li> <li>• Integrazione europea della Serbia</li> <li>• Zona di libero scambio con i paesi del sud-est europeo<sup>48</sup></li> <li>• Privatizzazione delle aziende agricole</li> <li>• Rafforzamento dei partenariati pubblico-privati</li> <li>• Fondi IPA</li> <li>• Cooperazione transfrontaliera e transnazionale</li> </ul>	<p><b>Minacce</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Posizione incerta della Serbia rispetto all'integrazione europea</li> <li>• Invecchiamento della popolazione</li> <li>• Transizione incompleta</li> <li>• Impianto nucleare di Paks (Ungheria)</li> <li>• Emigrazione di cervelli</li> <li>• Lentezza nell'applicazione di nuovi standard</li> <li>• Innalzamento del lago di Đerdap e crescita della salinità della terra nel Banato</li> <li>• Competitività dei trasportatori stranieri</li> <li>• Monopoli del settore pubblico</li> <li>• Bassi investimenti nazionali</li> <li>• Privatizzazioni e ristrutturazione dell'economia incompleti</li> <li>• Lentezza del processo di decentramento, mancanza di classificazione NUTS</li> <li>• Amministrazione nazionale e sistema legale inefficienti</li> <li>• Instabilità politica</li> <li>• Crescita delle tensioni sociali</li> <li>• Corruzione</li> </ul>

Elaborazione dell'autrice

<sup>46</sup> Complesso idraulico della Vojvodina lungo circa 700 chilometri, costituito da un insieme di canali, chiuse e apparecchi di pompaggio.

<sup>47</sup> Istituita tra Serbia, Ungheria e Romania nel 1997.

<sup>48</sup> La zona di libero scambio (CEFTA) tra Albania, Bosnia Erzegovina, Croazia, ex Repubblica Jugoslava di Macedonia, Moldavia, Serbia e Montenegro è stata istituita nel 2006 nell'ambito del Patto di Stabilità per l'Europa sud-orientale.

La forza principale della Voivodina deriva dal fiume Danubio, che rappresenta anche la più importante via di comunicazione con l'Unione europea, e dalla qualità del suolo agricolo.

Il sistema idraulico Danubio-Tibisco-Danubio accresce le potenzialità del Danubio e dell'agricoltura poiché costituisce una risorsa importante non soltanto per l'irrigazione ma anche per il trasporto fluviale.

La Voivodina confina con Croazia, Ungheria e Romania e beneficia indirettamente dei risultati raggiunti dalle regioni vicine attraverso maggiori investimenti e relazioni commerciali più strette.

L'industria di trasformazione alimentare è privatizzata in gran parte e ha raggiunto un buon livello qualitativo. Manca ancora l'applicazione della normativa ISO europea, che permetterebbe di allargare i confini del mercato. Il commercio è ostacolato anche da una situazione infrastrutturale carente, dovuta in parte anche ai bombardamenti della NATO.

Le risorse umane della Voivodina rappresentano un buon potenziale di sviluppo. Ogni anno nella provincia si laureano oltre 4.000 studenti, un quarto dei quali in discipline tecniche. Il basso costo del lavoro accresce il vantaggio comparato della Voivodina rispetto ai paesi vicini, compresa la Croazia.

L'inquinamento ambientale è un problema di particolare importanza, soprattutto per la vocazione agricola del territorio. Lo smaltimento delle acque e dei rifiuti industriali non sono adeguati e hanno un impatto negativo sull'ambiente circostante.

La corruzione endemica rappresenta un ostacolo allo sviluppo del territorio. Secondo il rapporto di Transparency International del 2005, la Serbia appartiene alla categoria dei paesi altamente corrotti. Tra i paesi dell'area balcanica, gli indici di corruzione della Serbia, simili a quelli della Bosnia Erzegovina, dell'Albania e della ex Repubblica Jugoslava di Macedonia, indicano addirittura un pericolo per le istituzioni e per la stabilità sociale e politica.

La strategia di sviluppo, basata su queste osservazioni, è stata articolata in priorità, obiettivi e 14 programmi attuativi selezionati dalla giunta provinciale tra 40 proposti dal gruppo di coordinamento. Le priorità strategiche della Voivodina sono tre:

1. Usare i potenziali interni della Voivodina
2. Migliorare il quadro per lo sviluppo economico della regione
3. Migliorare la qualità e uso delle risorse umane nella regione.

Le priorità sono suddivise in obiettivi, da raggiungere attraverso l'attuazione dei 14 programmi.

I programmi attuativi prioritari, indicati nella terza colonna dello schema citato sopra, sono stati sostenuti finanziariamente finora dalla GTZ, dal Centro per lo sviluppo e la migrazione internazionale di Francoforte, dalla Conferenza delle Nazioni Unite per lo sviluppo del commercio (UNCTAD) e dall'Organizzazione per la sicurezza e la cooperazione in Europa (OSCE) con oltre 400 milioni di euro. Sono attesi finanziamenti anche da parte della cooperazione austriaca e di quella americana.

La Voivodina fa parte dal 2002 dell'Assemblea delle regioni europee e ha un protocollo di cooperazione con il Friuli-Venezia Giulia ed è inserita in un circuito di relazioni internazionali molto fitto che comprende altre regioni italiane come Puglia e Veneto e regioni ungheresi, austriache, rumene, cinesi, polacche, ceche, slovacche, croate e bosniache. Grazie alle numerose relazioni internazionali e alla capacità di attrazione delle attività di cooperazione internazionale, il piano di sviluppo regionale integrato ha buone probabilità di essere ulteriormente sostenuto.

I fondi IPA di preadesione rappresentano una grande opportunità per lo sviluppo della provincia, soprattutto per quanto riguarda le infrastrutture, il fondo per la promozione degli investimenti, l'assistenza tecnica.

La cooperazione territoriale europea avrà ugualmente un ruolo importante, soprattutto per un progressivo avvicinamento alla strategia europea di Lisbona e agli standard comunitari. In particolare potrà concentrarsi sulla qualificazione professionale, il trasferimento di conoscenze dal contenuto tecnologico e innovativo, il turismo, la certificazione delle aziende agricole e in generale il rafforzamento delle capacità degli attori del territorio, a partire dalle piccole municipalità.

Priorità strategiche	Obiettivi	Programmi attuativi
1. Usare i potenziali interni della Vojvodina	Sviluppare le PMI	Fondo comune per l'istituzione di incubatori d'impresa
		Schema di certificazione e standardizzazione delle imprese
		Fondo per la promozione delle esportazioni
	Complessi agricoli/produzione alimentare e industria di trasformazione alimentare	Schema di consolidamento delle dimensioni dei terreni agricoli
		Fondo di promozione delle esportazioni agricole
Sviluppare il turismo	Programma di sviluppo del turismo fluviale	
2. Migliorare il quadro per lo sviluppo economico della regione	Reti di comunicazione	E-Vojvodina
		Schema per il trasferimento di nuove tecnologie
	Migliorare la distribuzione idrica ed elettrica	Programma pilota di fornitura idrica
		Programma per l'efficienza energetica
	Migliorare la ricerca e lo sviluppo	Centro di ricerca strategico economico
Migliorare il clima per l'attrazione di investimenti esteri	Fondo per la promozione degli investimenti (Agenzia per la promozione degli investimenti della Vojvodina – VIP e Fondo di sostegno agli investimenti infrastrutturali – SIF)	
3. Migliorare la qualità e uso delle risorse umane nella regione	Corsi di formazione professionale e in tecnologie moderne, specialmente informatiche	Schema per la qualificazione professionale
	Sostenere l'accesso al mercato del lavoro per i gruppi socialmente svantaggiati	Schema per la sovvenzione dei costi del lavoro

Elaborazione dell'autrice

## 2.8. Città di Niš (Serbia)

Niš si trova nella parte sud-orientale del paese ed è la terza città della Serbia, dopo Belgrado e Novi Sad. Ha oltre 250.000 abitanti (il 3,3% della popolazione della Serbia) ma nell'ultimo decennio la crescita della popolazione ha rallentato il passo, avvicinandosi allo zero. Quasi la metà degli abitanti di Niš è immigrata da altre città serbe, dalla regione e da altri paesi della ex Jugoslavia. Niš è un nodo di trasporto multimodale importante grazie alla presenza di un aeroporto internazionale e al passaggio del corridoio X pan-europeo, che parte da Salisburgo toccando Lubiana, Zagabria, Belgrado e Skopje, per arrivare a Salonico<sup>49</sup>. E' un crocevia importante per il traffico regionale e internazionale che ha come contro partita il fatto di essere un punto di passaggio per le principali rotte criminali che attraversano i Balcani.

La strategia di sviluppo della città di Niš è stata approvata alla fine del 2007 e, pur non avendo un termine fisso, ha un orizzonte temporale di circa un decennio. E' un documento realizzato in maniera partecipativa dalla amministrazione della città e da alcuni consulenti locali e internazionali. Il sostegno metodologico e tecnico internazionale è venuto dal Programma per l'insediamento e

<sup>49</sup> La deviazione del corridoio X da Niš a Sofia permette inoltre di raggiungere il corridoio IV da Dresda e Norimberga a Istanbul e Salonico.



l'integrazione dei rifugiati in Serbia (SIRP) di UN-HABITAT (sostenuto dalla cooperazione italiana) e da Emilia Romagna Valorizzazione Economica Territorio (ERVET).

I due organi principali della pianificazione, un consiglio di sviluppo e un gruppo di lavoro, hanno riunito 40 tra rappresentanti dell'assemblea e della giunta cittadina, delle cinque municipalità del territorio, delle università, del settore privato e del mondo associativo. Il consiglio di sviluppo, più politico, ha svolto un ruolo di supervisione mentre il gruppo di lavoro, sotto la guida del sindaco, si è occupato della parte concreta dell'elaborazione.

Il processo di pianificazione, concepito come un percorso di apprendimento collettivo, ha beneficiato di frequenti momenti di confronto allargato con la cittadinanza attraverso seminari, eventi aperti che hanno coinvolto anche i bambini, tavole rotonde, questionari, newsletter diramate dal sito dell'amministrazione cittadina. La formulazione della visione per il futuro della città è stata raggiunta attraverso una sessione creativa cui hanno preso parte il gruppo di lavoro, i consulenti e alcuni attori chiave.

La strategia è stata elaborata sulla base di un'analisi SWOT sviluppata secondo cinque temi (economia; tecnologia dell'informazione e della comunicazione; ambiente, territorio e infrastruttura; sviluppo sociale; governance) che si presentano riassunti nella tabella che segue:

<b><i>Punti di forza</i></b>	<b><i>Punti di debolezza</i></b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Eccellente posizione geo-strategica (aeroporto, infrastrutture stradali, ferroviarie ed energetiche)</li> <li>• Risorse naturali e culturali (montagna, acque termali, siti archeologici, canyon)</li> <li>• Tradizione manifatturiera e artigianale</li> <li>• Forza lavoro istruita e a basso costo</li> <li>• Collaborazione tra università e centri di eccellenza europei</li> <li>• Suolo fertile</li> <li>• Buona estensione della rete idrica e telefonica</li> <li>• Capacità nel settore socio-sanitario</li> <li>• Vivacità culturale e della società civile</li> <li>• Consenso politico circa la necessità di ammodernare l'amministrazione pubblica secondo gli standard europei</li> <li>• Collaborazione con altre città e municipalità serbe</li> <li>• Buona presenza mediatica a livello locale</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Scarsa competitività del sistema economico locale e basso valore aggiunto dei beni esportati</li> <li>• Attrezzature industriali obsolete</li> <li>• Carenza di servizi avanzati</li> <li>• Aziende agricole di piccole dimensioni</li> <li>• Alto costo del credito</li> <li>• Scarsa collaborazione tra università e industria</li> <li>• Basso livello di alfabetizzazione informatica</li> <li>• Ambiente danneggiato, discariche abusive e mancanza di sistemi adeguati di smaltimento delle acque e dei rifiuti</li> <li>• Bassa consapevolezza rispetto ai temi ambientali</li> <li>• Alta disoccupazione</li> <li>• Rischio di segregazione sociale (in particolare i bambini rom nelle scuole)</li> <li>• Servizi sociali assenti per alcuni cittadini</li> <li>• Sistema dell'istruzione inadeguato e mancanza di formazione professionale</li> <li>• Mancanza di coordinamento orizzontale tra attori dello sviluppo</li> <li>• Mancanza di banca dati integrata per la gestione del territorio</li> <li>• Alti costi dell'amministrazione</li> </ul>

<i>Opportunità</i>	<i>Minacce</i>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Aeroporto e corridoi X e IV</li> <li>• Sviluppo di capacità imprenditoriali</li> <li>• Sviluppo di cluster e incubatori</li> <li>• Accordi internazionali (EU, CEFTA, Russia)</li> <li>• Stabilità macroeconomica</li> <li>• Esistenza di strategie nazionali per lo sviluppo della tecnologia informatica, per la riduzione della povertà e per l'assistenza sociale</li> <li>• Alto numero di programmi e progetti europei e disponibilità di fondi IPA</li> <li>• Complessi militari abbandonati</li> <li>• Aumento della domanda di beni alimentari di qualità</li> <li>• Privatizzazioni nel settore dell'istruzione</li> <li>• Processo di decentramento</li> <li>• Riforma della pubblica amministrazione</li> <li>• Partecipazione dei governi locali a progetti internazionali (specialmente Euroregioni e cooperazione transnazionale)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Privatizzazione incompleta</li> <li>• Centralismo</li> <li>• Conservatorismo</li> <li>• Degrado ambientale (suolo e acque)</li> <li>• Legislazione incompleta sulle competenze locali nella pianificazione territoriale</li> <li>• Incertezza del diritto di proprietà</li> <li>• Processo di spopolamento, invecchiamento della popolazione e crescente rischio di povertà</li> <li>• Alta dipendenza da fondi internazionali delle organizzazioni della società civile</li> <li>• Emigrazione di cervelli</li> <li>• Egomonia dei partiti politici rispetto agli interessi collettivi</li> <li>• Corruzione</li> </ul>

Elaborazione dell'autrice

Niš è una delle città serbe più sviluppate. È un centro industriale, turistico, sanitario, accademico e culturale. Partecipa con il 4% al PIL della Serbia e nel 2005 aveva un reddito pro capite di 149.971 dinari l'anno, circa il 20% in più della media nazionale e corrispondenti a circa 2.000 euro.

I settori più sviluppati sono quello terziario e dell'industria di trasformazione alimentare, seguiti dal commercio e dai trasporti. Il resto dell'industria ha invece subito un forte declino durante gli anni '90 e l'agricoltura, che comunque è per lo più meccanizzata, non rappresenta un settore particolarmente importante, almeno rispetto ai livelli nazionali.

Nonostante le potenzialità rappresentate da una popolazione attiva pari al 60%, il tasso di disoccupazione ufficiale è del 40%, un dato che ovviamente non tiene conto dell'occupazione informale.

Il saldo negativo della bilancia commerciale è dovuto a una bassa competitività delle produzioni, dallo scarso contenuto tecnologico e valore aggiunto.

Dal punto di vista della governance Niš, come tutte le città e municipalità della Serbia, soffre di una mancanza di capacità di pianificazione e gestione, di poteri limitati e non chiaramente definiti a causa delle resistenze al decentramento del governo centrale e di una insufficiente dotazione finanziaria. Le inefficienze della pubblica amministrazione si riflettono in particolar modo sull'ambiente imprenditoriale, soggetto a rischi e incertezze.

Il trattamento e smaltimento dei rifiuti, soprattutto di quelli industriali, costituisce uno dei più gravi problemi ambientali per la città. Il fiume Nišava riceve gran parte delle acque scure ed è ormai altamente inquinato. Tuttavia, tra le altre risorse offerte dalla presenza di 13 facoltà, Niš può contare anche su una laurea in ingegneria ambientale, che forma personale altamente qualificato da poter impiegare per la protezione e valorizzazione delle risorse naturali.

Sulla base dell'analisi del contesto, i partecipanti alla pianificazione strategica hanno convenuto sulla seguente visione per il futuro della città: Niš sarà un crocevia e un punto di incontro di persone, idee, culture e tradizioni, una città modello per l'economia, l'istruzione, lo sport e il turismo della regione circostante, un centro di sviluppo sostenibile dove tutti i cittadini avranno un'alta qualità di vita.

La strategia di sviluppo ruota intorno a quattro assi:

1. Sviluppo infrastrutturale e sostenibile del territorio in accordo con le vocazioni ambientali; sfruttamento della posizione strategica a livello regionale, nazionale ed europeo; miglioramento dell'accesso ai servizi per l'intero territorio;
2. Creazione di un clima imprenditoriale favorevole, sviluppo dell'imprenditoria, crescita dell'impiego, rafforzamento della competitività, aumento delle iniziative di marketing territoriale per migliorare l'immagine di Niš come centro economico;
3. Creazione di un ambiente sociale sano e inclusivo nel quale tutti i cittadini possano esprimere e veder soddisfatti i propri bisogni
4. Rafforzamento della governance orizzontale e verticale e della partecipazione, creando sistemi efficienti per la pianificazione, formulazione di politiche, monitoraggio e valutazione

Come evidenziato nello schema che segue, per ciascun asse sono stati selezionati alcuni obiettivi specifici, successivamente declinati in linee di azione:

Assi	Obiettivi specifici
Territorio, infrastrutture, ambiente	Sviluppo demografico e spaziale equilibrato per le aree urbane, suburbane e rurali
	Miglioramento della protezione ambientale e soluzione dei problemi di inquinamento, specialmente quelli legati allo smaltimento di acqua e rifiuti
	Valorizzazione, sviluppo sostenibile e miglioramento delle risorse naturali e del patrimonio culturale
	Sviluppo di qualità della struttura della tecnologia informatica
	Avanzamento del sistema dei trasporti
	Miglioramento ecologico e tecnologico delle zone industriali esistenti
Sviluppo economico e dell'imprenditoria	Avvio e promozione di un modello di sostegno finanziario e istituzionale per lo sviluppo dell'imprenditoria (PMI e aziende agricole)
	Rafforzamento dello sviluppo economico locale e regionale
	Miglioramento dell'offerta turistica
	Sostegno ai collegamenti tra università e mondo economico
	Sostegno alle iniziative di promozione dell'imprenditoria, dell'auto impiego e dello sviluppo personale
Sviluppo sociale	Crescita della sicurezza e diminuzione dei rischi per la vita, la salute, la proprietà, la sicurezza sociale e l'abitazione
	Creazione di condizioni per lo sviluppo personale e sociale
	Creazione di condizioni per una vita sociale più ricca attiva
	Rafforzamento della comunità, dell'inclusione, della solidarietà e dell'identità dei cittadini
Governance	Integrazione delle istituzioni e delle loro capacità, cooperazione con altre municipalità e regioni
	Razionalizzazione degli strumenti per l'analisi del territorio (GIS, banche dati)
	Miglioramento dell'autogoverno locale, dei servizi pubblici e delle istituzioni economiche e loro coordinamento, per attrarre investimenti
	Aumento delle prestazioni dei servizi pubblici nella pianificazione e gestione dello sviluppo
	Sviluppo di capacità istituzionali

Per dare immediatamente slancio concreto alla strategia di sviluppo, sono stati identificati sette progetti rapidamente realizzabili e sinteticamente descritti in base agli obiettivi specifici e linee di

azione cui si riferiscono, attori coinvolti, durata, complementarietà con altre iniziative, risorse finanziarie necessarie e fonti di finanziamento, anche se mancano gli indicatori per misurarne i risultati. I sette progetti si riferiscono allo smaltimento dei rifiuti (asse 1), alla costruzione di una fiera e al miglioramento del clima imprenditoriale (asse 2), alla sicurezza e all'orientamento professionale (asse 3), alla creazione di un sistema di informazione territoriale e all'istituzione di una unità speciale per lo sviluppo locale (asse 4).

La strategia di sviluppo di Niš attribuisce grande risalto alla comunicazione, sia interna sia esterna. La comunicazione promozionale della strategia verso la cittadinanza è previsto debba essere continua, di modo che il piano possa essere seguito e migliorato in corso di attuazione. Il marketing territoriale rivolto all'esterno deve servire invece ad attrarre fondi, investimenti e risorse umane. I destinatari principali delle attività di promozione esterna sono principalmente il governo nazionale, le organizzazioni internazionali, istituzioni finanziarie internazionali, le cooperazioni bilaterali dei paesi europei, degli Stati Uniti, del Canada, della Russia, del Giappone e, in futuro, anche della Cina.

I fondi IPA e, nel futuro, i fondi strutturali, sono la chiave principale di accesso ai finanziamenti esterni. IPA potrà in particolare sostenere il processo di decentramento, la pianificazione locale, la società civile, i partenariati con le controparti europee, lo sviluppo regionale e lo sviluppo delle infrastrutture.

Attraverso la cooperazione territoriale sarà possibile attivare partenariati con altri territori sui temi dello sviluppo sostenibile, l'integrazione dei mercati e delle infrastrutture, il sostegno alle PMI, l'agricoltura, l'ambiente, i servizi pubblici, il turismo, l'istruzione e la ricerca. La città di Niš partecipa, con il distretto statistico di Nišava cui appartiene, al programma di cooperazione transnazionale Serbia-Bulgaria e, come tutto il territorio nazionale, a quello di cooperazione transnazionale Sud Est Europa (vedi nota 43), concentrato sull'innovazione, l'accessibilità, l'ambiente e lo sviluppo urbano e altri temi chiave delle strategie di Lisbona e Göteborg che sono altrettanto importanti per lo sviluppo della città di Niš.

La Serbia, sempre con tutto il territorio nazionale, partecipa in phasing out, fino al 2012, anche al programma transfrontaliero adriatico nel campo della cooperazione istituzionale tra università, centri di ricerca, istituzioni culturali e di altro tipo.

Altri settori chiave della strategia di sviluppo di Niš potranno essere sostenuti da programmi europei specifici, accessibili sulla base di accordi bilaterali con la Commissione europea. Tra questi, alcuni già accessibili sono di fondamentale importanza per avvicinare il paese ai principi della strategia di sviluppo sostenibile dell'Unione europea come Cultura 2007-2013, Progress, Youth in Action, VII Programma Quadro, Erasmus Mundus e Tempus.

### 3. CONCLUSIONI

Nel 2005, constatato un progresso più lento del previsto verso gli obiettivi di sviluppo del millennio, si è aperta una riflessione a livello mondiale sulle politiche di cooperazione allo sviluppo che ha portato, tra l'altro, all'affermazione dei principi dell'efficacia dell'aiuto e della governance per accelerare il cammino verso gli obiettivi comuni.

Il concetto di **governance democratica locale**, vago e sfumato fino a pochi anni fa, è diventato uno dei perni intorno ai quali ruota il dibattito internazionale sull'efficacia delle politiche di cooperazione e sviluppo.

Secondo una recente definizione, la governance democratica locale è un “...*process of inclusive decision making where local governments and other relevant actors participate in decision making to agree and implement essential tasks and basic services that affect their daily life. When democratic local governance is accompanied by the necessary technical and managerial capacities and accountable practices it has an enormous potential as a driver of development*”<sup>50</sup>.

La governance locale abbraccia i seguenti aspetti:

1. Chi partecipa ai processi decisionali, come è organizzato il processo e in quale misura le decisioni riflettono i bisogni prioritari dei cittadini
2. Una volta prese le decisioni, come queste vengono tradotte in azioni concrete e chi partecipa al processo di attuazione
3. Quali risorse sono disponibili e come vengono allocate.

La governance va oltre il governo, nel senso che include attori esterni alle autorità e alle istituzioni locali, ed è un processo basato sull'interrelazione di diversi soggetti, portatori di interessi differenti.

Gli attori chiave per la governance locale sono le istituzioni locali, i rappresentanti del mondo economico locale e la società civile, che si compone principalmente di associazioni, centri di ricerca e università, gruppi religiosi, mezzi di informazione. Un ruolo importante è rivestito anche dal governo centrale, che stabilisce la cornice politica e legale per la governance locale.

Il **principio dell'efficacia dell'aiuto**, affermato con la dichiarazione di Parigi del marzo 2005, si traduce nella necessità di riconoscere la *ownership* dei paesi partner, allineare la cooperazione alle strategie dei paesi partner, armonizzare le politiche dei donatori, orientare l'aiuto al raggiungimento di risultati attraverso sistemi di monitoraggio e di valutazione, rendere l'aiuto più trasparente e responsabile<sup>51</sup>. Contemporaneamente, il dibattito sul ruolo accresciuto dei paesi partner ha portato ad una valorizzazione delle autonomie locali, associate spesso, fino a quel momento, a fenomeni di corruzione. Secondo quanto emerso dagli orientamenti più recenti della comunità internazionale, la governance democratica locale, integrata nel contesto istituzionale nazionale, è dunque diventata essenziale per il raggiungimento degli obiettivi del millennio poiché il livello locale, il più vicino ai bisogni della popolazione, è quello più capace di innescare processi positivi e sostenibili di sviluppo.

Le Nazioni Unite sostengono che uno dei modi più efficaci per raggiungere gli obiettivi del millennio, che sono obiettivi stabiliti a livello globale, sia la loro applicazione a livello territoriale<sup>52</sup>. E' a questo livello che le disuguaglianze sono più evidenti, che sono erogati i servizi fondamentali

---

<sup>50</sup> J. K. Binder, P. Slits, R. Stoquart, J. Mullen, C. B. Schubert, *Towards an EU approach to democratic local governance, decentralisation and territorial development. Background Paper*, 2007: [http://www.cities-localgovernments.org/uclg/upload/news/newsdocs/ec\\_consultation\\_background\\_en.pdf](http://www.cities-localgovernments.org/uclg/upload/news/newsdocs/ec_consultation_background_en.pdf).

<sup>51</sup> *Paris Declaration on Aid Effectiveness*, marzo 2005: <http://www.oecd.org/dataoecd/11/41/34428351.pdf>.

<sup>52</sup> Si veda UNDP, *UNDP Practice Note on Supporting Capacities for Integrated Local Development*, novembre 2007: <http://www.capacity.undp.org/indexAction.cfm?module=Library&action=GetFile&DocumentAttachmentID=2352>; e UN-HABITAT, *Localising the Millennium Development Goals. A guide for local authorities and partners*, maggio 2006: <http://www.unhabitat.org/pmss/getPage.asp?page=promoView&promo=2128>.

per i cittadini, che la partecipazione e il consenso intorno agli obiettivi comuni possono essere più ampi. Ovviamente il livello centrale rimane di importanza cruciale ma con la consapevolezza della necessità di un suo più stretto collegamento con le realtà locali.

In questo quadro, la Commissione europea ha recentemente lanciato un dibattito per ridefinire il proprio approccio verso la governance locale per lo sviluppo<sup>53</sup>. L'interrelazione del concetto di governance democratica con quelli di decentramento e sviluppo territoriale sono alla base di questo dibattito.

Il processo di **decentramento**, inteso come trasferimento di responsabilità e capacità finanziarie dal livello centrale a quello locale, rappresenta una preconditione necessaria per una effettiva governance locale. Allo stesso tempo, una governance locale efficace, trasparente e responsabile è necessaria a propria volta per l'erogazione di servizi fondamentali per la popolazione e la pianificazione e attuazione di politiche di **sviluppo locale**.

Per realizzare una effettiva governance locale, le azioni chiave da intraprendere sono:

1. Creare meccanismi per il dialogo e lo scambio di informazioni
2. Incoraggiare la partecipazione della comunità nel processo decisionale e nell'erogazione dei servizi
3. Assistere gli attori locali nella costruzione delle capacità necessarie
4. Stabilire chiare procedure di rendicontazione
5. Assicurare legittimità al processo.

A questi elementi bisogna aggiungere l'autonomia finanziaria, presupposto necessario affinché le decisioni adottate possano tradursi in azioni concrete. In questa cornice, assumono grande rilievo tutti quegli strumenti di cooperazione che coinvolgono i governi locali quali la cooperazione decentrata e la cooperazione territoriale europea, che è diventata parte delle politiche di preadesione e di vicinato attraverso IPA ed ENPI.

Il presente studio sul decentramento e le programmazioni locali nei paesi balcanici intende dunque fornire spunti per tradurre anche nella cooperazione territoriale transadriatica i principi dell'efficacia dell'aiuto e quindi della *ownership* locale, dell'allineamento alle priorità espresse a livello locale, dell'armonizzazione delle iniziative, della valutazione e della trasparenza.

Assumendo il principio del decentramento come presupposto per una governance locale in grado di formulare e attuare piani di sviluppo locale, quanto emerge dall'analisi dei paesi balcanici non è ancora soddisfacente. I processi di decentramento avviati in tutti i paesi dell'area, stimolati in particolar modo dal Consiglio d'Europa e dall'Unione europea, sono incompleti e dunque permettono solo fino a un certo punto di portare avanti politiche di sviluppo a livello locale. Nei paesi nati dal disgregamento della ex Jugoslavia, i traumi causati dalle guerre degli anni '90 influenzano ancora lo scenario politico nel senso di una forte resistenza alla delega dei poteri ai livelli locali. Un problema che accomuna tutti gli enti locali dei paesi balcanici è la carenza di risorse economiche, con l'eccezione delle autorità cantonali della Bosnia Erzegovina che, come si è visto, godono di larga autonomia finanziaria.

Il decentramento fiscale è per lo più insufficiente e, anche nei casi più favorevoli dal punto di vista delle prescrizioni di legge come quello della ex Repubblica Jugoslava di Macedonia, le basse capacità di raccolta di tasse locali impediscono una reale autonomia finanziaria. Gli enti territoriali dipendono per la maggior parte dai trasferimenti finanziari del governo centrale, che in questo modo riesce a canalizzarli sulle proprie politiche. Sebbene le autorità locali abbiano in quasi tutti i paesi competenze esclusive nella programmazione dello sviluppo locale, la dipendenza finanziaria dal governo ne limita fortemente le capacità di attuazione. In questo senso la cooperazione

---

<sup>53</sup> European Commission, *Towards an EU approach to democratic local governance, decentralisation and territorial development. Issues paper*, 2008:  
[http://www.cities-localgovernments.org/uclg/upload/news/newsdocs/ec\\_issues\\_paper\\_en.pdf](http://www.cities-localgovernments.org/uclg/upload/news/newsdocs/ec_issues_paper_en.pdf).

internazionale e quella territoriale sono ancora importanti per sostenere le politiche locali nei Balcani, in particolare per accrescere le limitate capacità di governance soprattutto degli enti territoriali più piccoli. Ad esempio, nel programma operativo regionale dell'Istria si constata che *“I numerosi comuni di piccole proporzioni aumentano la possibilità di una pianificazione e gestione di sviluppo partecipativa, però i comuni più piccoli non sono né finanziariamente, né professionalmente e neanche a livello di quadri, in grado di soddisfare autonomamente tutti gli obblighi derivanti per legge nell'ambito del loro campo di competenza e gestire in modo qualitativo lo sviluppo”*. Emerge quindi anche dalle analisi di contesto realizzate dagli enti locali dei Balcani la necessità di un maggiore apporto di risorse esterne, risorse non soltanto economiche ma anche umane, per sviluppare le capacità indispensabili ad una corretta gestione delle nuove responsabilità delegate dal potere centrale.

Secondo i principi dell'efficacia dell'aiuto, anche la cooperazione territoriale dovrebbe tendere all'allineamento delle priorità espresse a livello locale. D'altro canto, nel caso della cooperazione con i Balcani, questo compito è facilitato dal fatto che nella maggior parte delle strategie di sviluppo elaborate dagli enti territoriali si cerca un'armonizzazione con gli orientamenti di sviluppo espressi dalla comunità internazionale, e in modo speciale dall'Unione europea.

Dai casi studio esaminati in questo lavoro emergono alcuni spunti interessanti che si cercherà di mettere in luce qui di seguito. Innanzitutto risulta nella maggior parte dei casi l'intenzione di rendere le proprie strategie di sviluppo **un quadro di riferimento per la cooperazione internazionale**. In alcuni casi sono già stati individuati i progetti prioritari da realizzare nel breve periodo ai quali, pertanto, anche la cooperazione territoriale dovrebbe guardare per rendere il proprio intervento coerente e significativo. Tutti i documenti strategici analizzati affermano di essere stati elaborati sulla base di processi partecipativi e aperti alla partecipazione dei cittadini. A prescindere dai casi nei quali la partecipazione sembra essere stata scarsa, anche laddove sembra essere stata garantita non si riporta il segno dei dibattiti e dei conflitti emersi e in questo senso si può parlare dello sviluppo di una retorica standard, coerente con le terminologie adottate a livello internazionale.

Il sostegno di alcune organizzazioni internazionali alle strategie di sviluppo di molti enti locali dei Balcani si rivela nelle diverse impostazioni metodologiche e negli approcci adottati. E' significativa inoltre la presenza di organizzazioni nazionali, come la GTZ tedesca, o regionali, come ERVET dell'Emilia Romagna, che sostengono le capacità locali di programmazione anche per approfondire la conoscenza dei territori con cui avviare attività di collaborazione. A parte alcune peculiarità, come la pesca nel caso dell'Istria o la sicurezza nel caso di Niš, le programmazioni di sviluppo locale si concentrano su obiettivi strategici simili:

Dalla strategia della **municipalità di Scutari**, sostenuta dalla Banca Mondiale, dall'Open Society Institute e dalla Fondazione albanese per l'autonomia locale e la governance, non emerge un chiaro collegamento con il processo di allargamento e con le politiche dell'Unione europea. Emerge però una consapevolezza dell'importanza della cooperazione territoriale europea e la volontà di intensificare la proiezione internazionale della municipalità. Gli obiettivi strategici selezionati non sono particolarmente ambiziosi ma sono comunque coerenti con le politiche europee e in particolare con la strategia di sviluppo sostenibile. Le opportunità costituite dai fondi IPA non sono prese in considerazione e si punta piuttosto sulle risorse della comunità imprenditoriale locale, che sfortunatamente sono molto limitate.

Nella strategia della **regione economica dell'Erzegovina**, sostenuta dalla Commissione europea, si fa continuo richiamo ai principi europei, soprattutto in materia di standard ambientali. L'intero piano strategico è coerente con gli obiettivi delle politiche europee e si pone esplicitamente come quadro di riferimento per i fondi IPA. In particolare gli obiettivi strategici sono vicini a quelli delle politiche europee di Lisbona e Göteborg. L'agenzia di sviluppo regionale dell'Erzegovina REDAH, istituita con fondi europei, ha un ruolo chiave nell'attuazione del piano di sviluppo e serve anche a

superare le divisioni nazionali che ostacolano in altri casi un effettivo sviluppo in Bosnia Erzegovina.

	Scutari	Erzegovina	Reg. raguseo-narentana	Istria	Negotino	Cattaro	Vojvodina	Niš
Imprese	x	x	x	x	x	x	x	x
Turismo	x	x	x	x	x	x	x	x
Agricoltura		x	x	x	x	x	x	
Pesca				x				
Infrastrutture	x	x	x	x	x	x	x	x
Servizi di utilità pubblica	x	x		x	x	x	x	x
Servizi sociali	x		x	x	x			x
Sicurezza								x
Inclusione dei gruppi svantaggiati					x		x	
Patrimonio storico e culturale	x		x	x	x	x		x
Rafforzamento istituzionale		x	x	x	x			x
Sviluppo delle risorse umane	x	x	x	x	x		x	x
Tecnologia e innovazione		x	x	x		x	x	x
Standard europei		x		x	x			
Occupazione		x		x	x	x	x	x
Ambiente	x	x	x	x		x		x

La **regione raguseo-narentana** ha elaborato un piano molto ambizioso da oltre un miliardo di euro. I principi europei alla base di una effettiva governance locale, e in particolare quello di un'ampia partecipazione della comunità nel processo decisionale e della legittimità del processo, non sembrano essere stati del tutto rispettati. La partecipazione all'elaborazione del piano non è stata molto inclusiva, forse perché commissionato dal Ministero croato della marina, competente anche per lo sviluppo, a tre società di consulenza di Zagabria. Il caso della regione raguseo-narentana è in questo senso emblematico dei problemi di decentramento in Croazia.

La regione ha una proiezione internazionale tutta adriatica e ripone fiducia nella cooperazione transfrontaliera. In particolare vede grandi opportunità nella collaborazione con il vicino Montenegro, con il quale le relazioni sono state rovinare dai pesanti bombardamenti subiti durante la guerra negli anni '90 e che hanno colpito in modo particolare la città di Dubrovnik.

La **regione istriana** ha sviluppato in modo autonomo il proprio programma operativo regionale, che si ispira espressamente alle metodologie di programmazione in uso nell'Unione europea. Il piano intende essere il quadro di riferimento per i fondi europei di preadesione ed è perfettamente allineato con le strategie di sviluppo dell'Unione, politica di coesione e strategia di Lisbona in particolare.

La strategia della **municipalità di Negotino** è stata sviluppata con il sostegno di UNDP secondo un approccio basato sui diritti umani. Si concentra sulla protezione sociale dei gruppi vulnerabili, contro il pregiudizio sociale e la discriminazione, e dedica grande attenzione a bisogni specifici. Contiene solo lievi richiami alle opportunità IPA e agli standard europei ma è sostanzialmente coerente con le politiche europee.

La **municipalità di Cattaro** ha per il momento abbozzato solamente il proprio piano di sviluppo, con l'assistenza di un ente sostenuto da USAID. Si tratta di un documento scarno, che sarà



probabilmente arricchito nei prossimi anni, ma che tratteggia già la necessità di uno sviluppo coerente con le politiche europee, in vista dell'allargamento dell'Unione europea al Montenegro.

La **provincia autonoma della Voivodina** ha elaborato con l'appoggio della GTZ una strategia che getta le basi per un migliore accesso alle opportunità costituite dai fondi IPA e, in seguito all'auspicata adesione della Serbia all'Unione europea, ai fondi strutturali. Il piano di sviluppo è disseminato di richiami rispetto alla necessità di avvicinare il quadro legislativo a quello comunitario e di applicare gli standard europei, specialmente nel settore dell'industria alimentare.

La grande proiezione internazionale della Voivodina e l'esperienza maturata nella cooperazione territoriale europea sono viste come una grande opportunità di avvicinamento ai principi europei formulati nella strategia di Lisbona.

La **città di Niš** ha definito un programma di sviluppo attraverso un processo particolarmente inclusivo e creativo, con il sostegno di UN-HABITAT e di ERVET. Nel piano manca un espresso collegamento con le strategie europee ma si evince una sostanziale coerenza con i principali temi della politica di allargamento e della cooperazione territoriale, che sono indicate come le principali fonti di finanziamento del piano di sviluppo.

Un tema forte in tutte le programmazioni esaminate, tranne che in quelle di Scutari e di Negotino, è quello della **ricerca e innovazione**, che le collega strettamente alla strategia europea di Lisbona. E' particolarmente sentito il divario tecnologico e innovativo con i territori dell'Unione europea, che limita la competitività e le possibilità di sviluppo dei territori balcanici. Sono necessarie strategie nazionali specifiche, maggiori finanziamenti, attrezzature, capacità.

Quello della ricerca e innovazione è un tema di forte convergenza anche con la cooperazione territoriale. In particolare, se si confrontano gli obiettivi strategici riportati nelle programmazioni balcaniche analizzate con quelli del programma di cooperazione transfrontaliera adriatica, si nota una forte sintonia non solo sull'innovazione ma anche sulla competitività, sullo sviluppo economico, sociale e istituzionale, sulla **valorizzazione delle risorse culturali e naturali**, sulla prevenzione dai rischi naturali, sull'integrazione delle **infrastrutture**, sullo sviluppo dei trasporti e della comunicazione.

Le risorse della cooperazione transfrontaliera e transnazionale sono ovviamente limitate, e devono appunto concentrarsi sullo sviluppo di capacità nei settori individuati qui sopra. Attraverso una forte **complementarietà, coordinamento e integrazione** con altre politiche e fondi, in primo luogo quelli nazionali, capaci di grandi investimenti materiali, la cooperazione territoriale potrebbe dare un contributo significativo allo sviluppo dei paesi partner.

Riprendendo ancora una volta il principio dell'efficacia dell'aiuto, anche la cooperazione territoriale ha bisogno di armonizzarsi con le iniziative di altri attori, orientarsi al raggiungimento di risultati concreti, aprirsi maggiormente all'uso degli strumenti di monitoraggio e di valutazione e rendersi più trasparente e responsabile, trovando maggiori spazi e modalità di condivisione delle esperienze.

E' necessario individuare **centri di capitalizzazione** delle esperienze e competenze, di socializzazione e messa in rete delle relazioni, **per armonizzare** gli interventi, evitare inutili duplicazioni, ma soprattutto valorizzare le diverse eccellenze e promuoverne la diffusione e la collaborazione. In area adriatica gli attori chiamati naturalmente a svolgere questa funzione sono l'Euroregione Adriatica e il programma di cooperazione transfrontaliera adriatica, che dovrebbero dotarsi di un osservatorio o di un gruppo di lavoro permanente per la creazione di *target* e *baseline* comuni, per la valutazione e lo scambio di conoscenze<sup>54</sup>.

Un aiuto in questo senso può venire anche dai territori balcanici, dalle programmazioni dalle quali traspare fortemente un'esigenza di monitoraggio e valutazione. Quasi tutti i piani prevedono infatti

---

54 Per un approfondimento della proposta di osservatorio o gruppo di lavoro permanente in area adriatica si rimanda allo studio "Per una cooperazione di qualità nell'area adriatica. Quali indicatori della Euroregione per la cooperazione transfrontaliera adriatica nel quadro delle agende di Lisbona e Göteborg?" realizzato dal CeSPI nel quadro del progetto Interreg Adri.Eur.O.P.

sistemi più o meno sofisticati per il monitoraggio e la valutazione dell'attuazione della strategia, intesi non come strumenti imposti dalla comunità internazionale ma come mezzi per assicurare una effettiva governance locale. Ed è proprio con questo spirito che anche la cooperazione territoriale dovrebbe evolversi.

## **Allegato: Elenco delle programmazioni territoriali raccolte**

### ***Albania***

1. Municipalità di Scutari
2. Regione di Durazzo

### ***Bosnia Erzegovina***

3. Municipalità di Breza
4. Municipalità di Bugojno
5. Municipalità di Donji Vakuf
6. Municipalità di Drvar
7. Municipalità di Goražde
8. Municipalità di Ilijaš
9. Municipalità di Jajce
10. Municipalità di Kalesija
11. Municipalità di Kiseljak
12. Municipalità di Lopare
13. Municipalità di Odžak
14. Municipalità di Orašje
15. Municipalità di Srebrenik
16. Municipalità di Teslić
17. Municipalità di Travnik
18. Municipalità di Visoko
19. Municipalità di Žepče
20. Municipalità di Zvornik
21. Regione economica dell'Erzegovina
22. Regione economica della Bosnia Erzegovina centrale
23. Regione economica della Bosnia Erzegovina nord-occidentale
24. Regione economica della Bosnia Erzegovina nord-orientale
25. Regione macroeconomica di Sarajevo

### ***Croazia***

26. Regione istriana
27. Regione raguseo-narentana

### ***Ex Repubblica Jugoslava di Macedonia***

28. Municipalità di Gostivar
29. Municipalità di Negotino
30. Municipalità di Strumica
31. Municipalità di Tearce

### ***Montenegro***

32. Municipalità di Cattaro

### ***Serbia***

33. Città di Niš
34. Municipalità di Čačak
35. Municipalità di Subotica
36. Provincia autonoma della Vojvodina