

***Governance* territoriale e pianificazione  
strategica comunale in Albania e in Niger.  
Iniziativa locale e influenze internazionali**

Gaja Grasso



In copertina: rielaborazione personale di immagine contenuta nel *General National Spatial Plan. First National Document in Spatial Planning 2015-2030* (p. 61), il primo Piano Nazionale albanese redatto dalla Agenzia Nazionale di Pianificazione Territoriale albanese (ANPT) e approvato nel 2015. Rappresenta un'idea di sviluppo policentrico per ridurre il divario economico e sociale tra i territori all'interno della nazione.



# POLITECNICO DI TORINO

Corso di Laurea Magistrale  
in ARCHITETTURA COSTRUZIONE E CITTÀ

Tesi di Laurea Magistrale

## ***Governance* territoriale e pianificazione strategica comunale in Albania e in Niger. Iniziativa locale e influenze internazionali**



**Relatore**

Mario Artuso

**Candidata**

Gaja Grasso

**Correlatori**

Giancarlo Cotella

Erblin Berisha

anno accademico 2018/2019



---

<b>Abstract</b>	<b>1</b>
<b>Introduzione e scopo della tesi</b>	<b>3</b>
<b>1 DALL'URBANISTICA ALLA PIANIFICAZIONE STRATEGICA</b>	<b>6</b>
<b>1.1 La necessità di governare lo sviluppo delle città</b>	<b>7</b>
1.1.1 Gli esordi dell'urbanistica	7
1.1.2 Il governo del territorio e la pianificazione spaziale	11
1.1.3 L'interesse per il confronto tra i sistemi di governo del territorio	15
1.1.4 Il concetto di <i>governance</i> territoriale	18
<b>1.2 La globalizzazione e gli effetti sulle città</b>	<b>19</b>
1.2.1 I fenomeni di scala globale significativi per la città	19
1.2.2 Alcune conseguenze	22
<b>1.3 I nuovi strumenti di pianificazione</b>	<b>26</b>
1.3.1 La transizione verso la pianificazione strategica	26
1.3.2 I modelli di pianificazione strategica	29
1.3.3 I piani strutturali e i modelli sistemici	29
1.3.4 Le prime applicazioni delle tecniche di <i>management</i> aziendale	30
1.3.5 I piani strategici di matrice aziendale di seconda generazione	31
1.3.6 I piani strategici reticolari e visionari	33
<b>1.4 Introduzione dei casi studio</b>	<b>36</b>

## **2 GOVERNANCE TERRITORIALE E PIANIFICAZIONE**

<b>STRATEGICA IN ALBANIA</b>	<b>38</b>
<b>2.1 Inquadramento geografico, economico e sociale</b>	<b>39</b>
2.1.1 Quadro politico, economico e criticità	40
2.1.2 Popolazione e società	44
<b>2.2 I principali avvenimenti storici dal secondo dopoguerra, l'urbanizzazione e le implicazioni economico-sociali</b>	<b>45</b>
2.2.1 Il regime comunista: isolazionismo e piani quinquennali	45
2.2.2 Gli anni '90, la transizione verso la democrazia e il decentramento amministrativo	47
2.2.3 La percezione sociale in merito alla pianificazione spaziale	51
2.2.4 L'attuale suddivisione territoriale e l'impegno di UNDP	52
<b>2.3 L'evoluzione del sistema di governo del territorio attraverso l'analisi della legislazione</b>	<b>55</b>
2.3.1 Il periodo pre-comunista	55
2.3.2 Il periodo comunista	56
2.3.3 Il periodo post-comunista	58
2.3.4 La pianificazione nella prassi	60
<b>2.4 L'attuale sistema di governo del territorio</b>	<b>63</b>
2.4.1 Le leggi sulla pianificazione n. 10119/2009 e 107/2014	63
2.4.2 Le autorità di pianificazione e le competenze	63
2.4.3 Le procedure e gli strumenti	64
<b>2.5 Il caso studio: il Piano Generale Locale (PGL) di Vau-Dejës</b>	<b>68</b>
2.5.1 Lo strumento	69
2.5.2 Il processo di redazione e approvazione	70

2.5.3	Gli attori	75
2.5.4	La strategia	77

### **3 GOVERNANCE TERRITORIALE E PIANIFICAZIONE**

	<b>STRATEGICA IN NIGER</b>	<b>92</b>
<b>3.1</b>	<b>Inquadramento geografico, economico e sociale</b>	<b>93</b>
3.1.1	Quadro politico, economico e criticità	95
3.1.2	Popolazione e società	98
<b>3.2</b>	<b>I principali avvenimenti storici dal periodo coloniale e le implicazioni economico-sociali</b>	<b>100</b>
3.2.1	Il periodo coloniale	100
3.2.2	Dal periodo post-coloniale agli anni '90	101
3.2.3	Dagli anni '90 ad oggi	102
<b>3.3</b>	<b>L'evoluzione del decentramento amministrativo e l'analisi della legislazione</b>	<b>104</b>
3.3.1	Dal post-coloniale al colpo di Stato (1960-1974)	104
3.3.2	Il ritorno ad un sistema deconcentrato (1974-1983)	105
3.3.3	La <i>Société de Développement</i> (1983-1989)	106
3.3.4	La Conferenza Nazionale Sovrana: svolta democratica e avvio della comunalizzazione (1999-2004)	106
<b>3.4</b>	<b>Il sistema di governo del territorio</b>	<b>108</b>
3.4.1	La suddivisione territoriale	108
3.4.2	Le autorità di pianificazione e le competenze	109
3.4.3	I Comuni e la pianificazione	110
<b>3.5</b>	<b>Il caso studio: il <i>Plan de Développement Communal</i> (PDC) di Téra</b>	<b>112</b>

<b>3.5.1</b>	Lo strumento	113
<b>3.5.2</b>	Il processo di redazione e approvazione	114
<b>3.5.3</b>	Gli attori	118
<b>3.5.4</b>	La strategia	120
<b>4</b>	<b>CONFRONTO COMPARATIVO TRA I CASI STUDIO</b>	<b>124</b>
<b>4.1</b>	<b>Il processo</b>	<b>126</b>
<b>4.2</b>	<b>Gli attori</b>	<b>132</b>
<b>4.3</b>	<b>La strategia</b>	<b>134</b>
<b>5</b>	<b>CONCLUSIONI</b>	<b>136</b>
	<b>FOCUS indicatori macroeconomici</b>	<b>139</b>
	Bibliografia	142
	Sitografia	148

## LISTA DELLE FIGURE E DELLE TABELLE

---

### **Capitolo 1 Dall'urbanistica alla pianificazione strategica**

#### **Figure**

Fig. 1.1 Relazione tra il sistema di governo del territorio e il sistema di pianificazione	14
Fig. 1.2 Crisi del modello di produzione fordista	20

#### **Tabelle**

Tab. 1.1 Studi comparativi sui sistemi nazionali di governo del territorio	17
Tab. 1.2 Comparazione tra modelli di pianificazione strategica	34

### **Capitolo 2 Governance territoriale e pianificazione strategica in Albania**

#### **Figure**

Fig. 2.1 Carta geopolitica dell'Albania	39
Fig. 2.2 Pil nominale (mln €) e reale (%)	40
Fig. 2.3 Composizione del PIL per attività economiche (% PIL)	41
Fig. 2.4 Caduta PIL nominale (mln \$ USA) e reale (%) tra l'89 e il '91	48
Fig. 2.5 Popolazione urbana (% della popolazione totale)	50
Fig. 2.6 Suddivisione amministrativa dell'Albania in Qarku e Bashkia	53
Fig. 2.7 La pianificazione durante il periodo comunista	57
Fig. 2.8 Il Comune di Vau-Dejë e suddivisione amministrativa	68
Fig. 2.9 <i>Concept</i> territoriale	80
Fig. 2.10 I passaggi della strategia territoriale del PGL	90

#### **Tabelle**

Tab. 2.1 Principali indicatori macroeconomici per l'Albania	43
Tab. 2.2 Comparazione % popolazione urbana tra Albania, Paesi in via di sviluppo, Europa orientale e occidentale (anni 1975 e 2003)	46

Tab. 2.3 Suddivisione amministrativa dell'Albania	52
Tab. 2.4 Autorità di pianificazione e strumenti per ogni livello amministrativo	67
Tab. 2.5 Processo di redazione e approvazione di un PGL	75
Tab. 2.6 Gli attori del PGL	77
Tab. 2.7 Suddivisione amministrativa del Comune di Vau-Dejës	78
Tab. 2.8 Interventi strategici prioritari	87

### **Capitolo 3 *Governance* territoriale e pianificazione strategica in Niger**

#### **Figure**

Fig. 3.1 Carta geopolitica del Niger	93
Fig. 3.2 PIL nominale (mln €) e reale (%)	95
Fig. 3.3 Composizione del PIL per attività economiche (% PIL)	96
Fig. 3.4 Comune di Téra	112
Fig. 3.5 I passaggi della strategia territoriale del PDC	123

#### **Tabelle**

Tab. 3.1 PIL per attività economiche e variazione %	96
Tab. 3.2 Principali indicatori macroeconomici per il Niger	97
Tab. 3.3 HDI Niger (1990 - 2017)	99
Tab. 3.4 HDI Niger, Burkina Faso, Chad (2017)	99
Tab. 3.5 Autorità di pianificazione e competenze per ogni livello amministrativo	111
Tab. 3.6 Processo di redazione di un PDC (Guida LUCOP)	118
Tab. 3.7 Gli attori del PDC	119
Tab. 3.8 Ripartizione in sottozone del Comune di Téra	120

### **Capitolo 4 Confronto comparativo tra i casi studio**

#### **Figure**

Fig. 4.1 Le relazioni tra gli attori dei Piani 133

Fig. 4.2 Confronto tra la strategia del PGL e del PDC 135

### **Tabelle**

Tab. 4.1 Dati generali del PGL e del PDC 125

Tab. 4.2 Confronto tra il processo di redazione di un PGL e di un PDC 131

Tab. 4.3 Corrispondenze tra gli attori del PGL e del PDC 133

## Abstract

Lo studio dell'evoluzione della terminologia che designa le attività di gestione, regolazione e sviluppo del territorio - da "urbanistica", a "governo del territorio e pianificazione spaziale", a "*governance* territoriale" e "pianificazione strategica" - è piuttosto interessante perché è rappresentativa del mutamento degli obiettivi verso cui, città e territori tendono, primo fra tutti: la competitività. Le città, dunque, al pari di grandi aziende, per assicurarsi prospettive di sviluppo devono saper attrarre finanziamenti e progetti; conseguentemente la pianificazione del territorio non si esaurisce più, come accadeva in passato, con la redazione di un documento tecnico e puramente regolativo, essa non più è identificabile in un prodotto statico, bensì in un processo decisionale diretto alla ricerca delle migliori condizioni di sviluppo futuro. È in questo contesto che si afferma la pianificazione strategica, mutuata dal *management* aziendale, al fine di rinnovare l'approccio tradizionale di tipo normativo, spesso non al passo con le dinamiche reali e limitante verso nuove possibilità di crescita. Una sfida importante diventa la mediazione tra l'obiettivo di competitività e i fini a cui dovrebbero tendere gli enti pubblici, come ad esempio, il perseguimento dell'equità sociale.

Con la presente tesi si intende approfondire l'articolazione della *governance* territoriale in due realtà, da questo punto di vista, ancora poco esplorate: l'Albania e il Niger. A dispetto di ciò che potrebbe sembrare, i due contesti approfonditi risultano accumulati da alcuni importanti fattori domestici: (i) forma di governo - il sistema comunista per quanto riguarda l'Albania e il colonialismo francese per quanto riguarda il Niger - condizioni che hanno contribuito all'arretratezza dei due Paesi e allo sviluppo di economie poco sostenibili; (ii) forma amministrativa - il successivo percorso verso il decentramento amministrativo (dopo l'uscita dal regime comunista per l'Albania e dopo la proclamazione di indipendenza per il Niger); (iii) sistemi economici e stabilità politica - entrambi i paesi hanno vissuto difficili situazioni economiche congiunte ad una precaria stabilità politica; relazioni internazionali - la presenza sul territorio di molteplici organizzazioni di cooperazione internazionale impegnate in ambiti simili (lotta alla povertà, rafforzamento delle capacità istituzionali, pianificazione spaziale, ecc.).

Una volta definito, quindi, il ruolo della pianificazione quale attività politica tecnicamente assistita ed inquadrati i due contesti domestici, la lente di ingrandimento del presente lavoro si è soffermata sullo studio dello strumento di pianificazione strategica locale. Per l'Albania è stato approfondito il Piano Generale Locale del Comune di Vau-Dejë (2017) supportato dalla *Swiss Agency for Development and Cooperation* (SDC) nell'ambito del *Program for Decentralization and Local Development* (DLDP); per il Niger è stato studiato il *Plan de Développement Communal* (PDC) di Téra (2006) redatto con il contributo della *Netherlands Development Organisation* nell'ambito del *Programme nigéro-allemand de Lutte Contre la Pauvreté* (LUCOP). Entrambi sono Piani di natura strategica e sono stati analizzati indagando: il processo di redazione e il contenuto, gli attori coinvolti e il ruolo

della cooperazione, per poi delineare un confronto tra i attraverso l'individuazione di similitudini e divergenze.

Quello che se ne deduce è che, con il fenomeno della globalizzazione si assiste, in generale, ad una progressiva internazionalizzazione delle pratiche di pianificazione, delle sfide (cambiamenti climatici, conservazione della biodiversità, minimizzazione dei consumi energetici, ecc.) e degli effetti sul territorio inteso come sintesi tra scelte economiche, politiche, sociali ed ambientali.

## INTRODUZIONE E SCOPO DELLA TESI

In alcuni contesti del mondo, in via di sviluppo o di recente industrializzazione, la pianificazione del territorio è ancora una materia poco esplorata. Spesso è affrontata unicamente attraverso strumenti di scala nazionale che hanno una limitata considerazione della complessità delle realtà locali; oppure, è trattata a “compartimenti stagni” per mezzo di Piani settoriali che non comunicano tra di loro; inoltre è frequentemente minacciata da gravi fenomeni di informalità che denotano una percezione di scetticismo in merito all'utilità di tale disciplina o, peggio ancora, sono rappresentativi di una totale incapacità da parte delle autorità di attuare un controllo dell'uso del suolo.

E invece è proprio in questi Paesi, in cui lo sviluppo è ancora tutto da scrivere, che risulta fondamentale che i governi mettano in atto una lungimirante *governance* territoriale al fine perseguire due finalità primarie: salvaguardare i principi di equità sociale e sostenibilità e riuscire ad attrarre investimenti esterni per assicurarsi l'implementazione dei progetti di sviluppo, viste le sempre più limitate risorse delle amministrazioni locali.

Spesso, in queste realtà, diventa fondamentale il lavoro delle organizzazioni di cooperazione internazionale e uno tra gli obiettivi più importanti delle loro attività è il cosiddetto “decentramento amministrativo”<sup>1</sup>, in altre parole, la formazione di una classe dirigente a livello locale competente nelle attività di amministrazione che, per quanto concerne la pianificazione spaziale, possa contare su un apparato di strumenti istituzionali di governo del territorio per il livello comunale. In questo modo, le scelte riguardanti lo sviluppo possono essere decise direttamente a livello locale, dove popolazione e amministratori hanno maggiore consapevolezza delle necessità del territorio. Questo, ovviamente, non nega la necessità che alcuni progetti debbano continuare ad essere di competenza nazionale (es. grandi opere infrastrutturali), ma anche in questi casi, se si vuole mettere in atto un sistema di *governance* efficiente, non deve mancare la consultazione delle amministrazioni locali e della popolazione in cui tali progetti troveranno applicazione.

Partendo da queste premesse, la presente tesi ha avuto come oggetto di studio l'analisi del sistema di governo del territorio di due contesti ancora scarsamente studiati: uno di recente industrializzazione, l'Albania e uno in via di sviluppo, il Niger. In entrambi i casi l'attività di pianificazione è stata supportata dal lavoro di organizzazioni di cooperazione internazionale che hanno redatto diversi Piani strategici comunali. L'attenzione si è, quindi, focalizzata sull'analisi di due di questi strumenti e sulla loro comparazione attraverso un confronto tra il processo utilizzato per la redazione dei Piani, gli attori coinvolti e la strategia utilizzata, intendendo con questo termine i passaggi strategici decisionali con cui si è arrivati a stabilire i progetti di sviluppo necessari per la comunità.

---

<sup>1</sup> Artuso M., *Decentramento amministrativo e lotta alla povertà nel Niger rurale*, Torino, L'Harmattan Italia, 2008

Tali contenuti sono stati organizzati in cinque capitoli. Nel primo capitolo, intitolato "Dall'urbanistica alla pianificazione strategica" è stato analizzato il cambiamento degli strumenti di pianificazione: dagli strumenti puramente regolativi dell'approccio urbanistico agli attuali strumenti di pianificazione strategica. Sono, inoltre, esposte le ragioni di tali mutamenti imputabili principalmente al generale fenomeno della globalizzazione.

I successivi due capitoli (cap. 2 e 3) riguardano i due contesti analizzati, l'Albania e il Niger e si intitolano rispettivamente "*Governance* territoriale e pianificazione strategica in Albania" e "*Governance* territoriale e pianificazione strategica in Niger". Già dal titolo si evince che, al fine di facilitare il successivo confronto, sia stata impostata una medesima struttura ad entrambi i capitoli: inquadramento economico, politico e sociale; analisi delle principali vicende storiche; evoluzione del sistema di governo del territorio attraverso l'analisi della legislazione e focalizzazione sul decentramento amministrativo; attuale sistema di governo del territorio analizzato attraverso le autorità di pianificazione, le competenze e gli strumenti.

Si arriva, quindi, al fulcro della tesi con l'analisi di due strumenti strategici comunali: il Piano Generale Locale (PGL) del Comune di Vau-Dejës (2017) in Albania, supportato dalla *Swiss Agency for Development and Cooperation* (SDC) e il *Plan de Developpement Communal* (PDC) di Téra (2006) redatto con il sostegno della *Netherlands Development Organisation*.

Il quarto capitolo è dedicato al confronto tra i due Piani attraverso la comparazione del processo di redazione, gli attori coinvolti e le relazioni tra di essi e la strategia.

Il quinto capitolo è rappresentato dalle conclusioni in merito a tale confronto e tratta in generale delle attività di pianificazione svolte dalle organizzazioni di cooperazione.

Questo studio si è rivelato estremamente stimolante perché mi ha permesso di indagare i processi che stanno alla base delle attività di trasformazione del territorio e ha rivelato quanto la pianificazione sia fondamentale anche per il coordinamento tra le stesse attività delle molteplici organizzazioni di cooperazione operanti in un medesimo Stato. Ho compreso, inoltre, le responsabilità sociali della pianificazione. Questi concetti erano teorizzati già da tempo, si pensi ad esempio ai CIAM (Congresso internazionale di architettura moderna) che già dai primi decenni del Novecento affermavano il ruolo sociale dell'architettura per il miglioramento delle condizioni umane per mezzo di organizzazione degli spazi razionale e funzionale. Sicuramente questa affermazione può essere trasposta anche per la pianificazione territoriale.

Ancora, secondo quanto affermato da Gaeta, Janin Rivolin e Mazza (2013) il governo del territorio è uno strumento di controllo sociale ed economico, connesso con l'idea di cittadinanza, intesa come "i diritti dei cittadini che si realizzano nello spazio: la loro appartenenza ad una comunità politica e territoriale, le loro opportunità di vita e di partecipazione al governo politico della comunità locale e nazionale, nonché la capacità di sviluppare adeguatamente la propria vita e quella dei loro figli."



# 1

## DALL'URBANISTICA ALLA PIANIFICAZIONE STRATEGICA

## 1.1

# La necessità di governare lo sviluppo delle città

---

Le città, ad un certo punto della storia, si trovano, per la prima volta, a dover affrontare cambiamenti di così grande portata al punto che il loro assetto spaziale e organizzativo si rivela totalmente inadeguato nell'assorbire le nuove necessità del periodo storico, ed esse diventano, per molti anni, luoghi decisamente inospitali in cui si acuiscono le disuguaglianze sociali: siamo nell'epoca delle rivoluzioni industriali. La radicale trasformazione del sistema produttivo, l'innovazione nei trasporti e nella comunicazione, la gestione dei primi grandi flussi migratori dalle campagne, hanno importanti ripercussioni nella configurazione dello spazio urbano. La disposizione degli elementi della città e il loro funzionamento non possono più essere decisi con "adattamenti spontanei o interventi puntiformi [...], né attraverso le regole della composizione architettonica a grande scala" (Mantovani, 2009), meglio conosciuta come "arte urbana" (Calabi, 2000); serve bensì un progetto d'insieme, uno "sforzo cosciente per imporre un ordine significativo" (Papanek, 1984)<sup>2</sup>.

### 1.1.1

## Gli esordi dell'urbanistica

---

Sull'origine della disciplina urbanistica ci sono versioni controverse: alcuni testi (tra cui Mantovani, 2009) affermano che l'inizio sia databile intorno alla seconda metà del Settecento, sulla scia di un periodo di profonda fiducia nella scienza e in soccorso ad una condizione urbana al limite del collasso, in altre parole, in seguito alla prima rivoluzione industriale; altri, invece, (tra cui Calabi, 2000) ne collocano gli esordi nella seconda metà del XIX secolo, come conseguenza agli sconvolgimenti della seconda rivoluzione industriale. Un terzo tipo di approccio (Brinckmann, 1920; Piccinato, 1978; Morini, 1963, Gaeta et al., 2013)<sup>3</sup> predilige la continuità nella trattazione del fenomeno urbano; in questi scritti gli inizi della narrazione

---

<sup>2</sup> Papanek V., *Design for the real world: human ecology and social change*, Londra, Thames and Hudson, 1984, citato in Mantovani, 2009.

<sup>3</sup> Brinckmann A. E. nel 1920 pubblica una prima storia dell'urbanistica nell'ambito di una collana di storia dell'arte, da lui stesso curata.

Piccinato L., *Urbanistica medievale*, Bari, Dedalo, 1978. In questo libro l'autore si pone in antitesi con i manuali di storia dell'architettura che fanno coincidere l'inizio dell'Urbanistica con il Rinascimento, epoca in cui, secondo Piccinato, "le città non si creavano quasi più, ma invece se ne inventavano piante fantastiche sulla carta e se ne costruivano teorie". L'autore spiega come l'epoca Medievale mancando di tutta la documentazione grafica prodotta nel Rinascimento, sfugge all'indagine degli studiosi.

Morini M., *Atlante di storia dell'urbanistica: dalla preistoria all'inizio del secolo XX*, Milano, Hoepli, 1963; in questo caso il titolo appare molto sintomatico dell'adesione al terzo tipo di approccio.

coincidono con la nascita della città generando quindi una sovrapposizione e fusione tra la storia della civiltà, la storia della città e la storia dell'urbanistica (Calabi, 2000).

Il primo filone di pensiero, che individua il principio dell'urbanistica nella seconda metà del XVIII secolo, si delinea a partire dalla convinzione di riuscire a trovare tutte le leggi fisiche che governano i fenomeni agenti sulle città, per controllarli con la progettazione razionale. Al pari di altre materie, la pianificazione cerca di "matematizzarsi" per ottenere la dignità di scienza. Il metodo adottato è meccanicistico di causa-effetto: si parte dall'osservazione del fenomeno per arrivare a determinarne la causa e trovarne, così, il rimedio. In questo modo è possibile fare previsioni che guidano le scelte progettuali con raziocinio. Lo spazio urbano viene esaminato, misurato, scompartito, tutto può essere ricondotto a modelli matematici e "la città moderna, la città desiderata diviene un prodotto del sapere scientifico" (Friedman, 1999). L'urbanistica si distingue dall'arte urbana per il suo approccio tecnico che si esprime nella codificazione di regole, tecniche e strumenti progettuali applicabili in realtà civiche diverse. La città viene assunta come un sistema chiuso in cui lo stato finale delle cose, messo in luce dallo strumento del piano, si può ottenere, a partire da una situazione iniziale analizzata, agendo con particolari mezzi, quasi come un esperimento di laboratorio ripetuto, da cui ci si aspetta sempre lo stesso risultato. Il fine ultimo del governare lo sviluppo della città è la risoluzione dei conflitti sociali per restituire alla collettività di città vivibili.

Per avvicinare questo discorso ai giorni nostri è utile riprendere la definizione di Thomas Adams del 1967 nell'*Encyclopedia of Social Science* in cui viene messa in evidenza la dualità scientifica e artistica della materia:

*«L'urbanistica (town planning) può essere definita come l'arte di pianificare lo sviluppo fisico delle comunità urbane, con l'obiettivo generale di assicurare condizioni di vita e di lavoro salubri e sicure, fornendo adeguate ed efficienti forme di trasporto e promuovendo il benessere pubblico, [...] come scienza l'urbanistica pretende di scoprire la verità nelle città sulle condizioni economiche, sociali e fisiche. Come arte cerca di ottenere un compromesso, sia economico sia sociale, nelle vie di comunicazione, nell'uso del suolo, nella costruzione e nelle altre strutture.»* (T. Adams citato in Mantovani, 2009, p. 23).

D'altra parte, coloro che collocano l'inizio della disciplina urbanistica a partire dalla metà dell'800, un secolo dopo, seguono un criterio più rigoroso, in quanto prendono come riferimento alcuni eventi che hanno segnato l'istituzionalizzazione della materia come la pubblicazione di testi divenuti di riferimento, la comparsa delle prime definizioni, la costituzione di istituti di insegnamento, la messa a punto di strumenti urbanistici.

Il primo testo destinato a diventare un caposaldo dell'urbanistica è *Teoría de la Construcción de las Ciudades*, pubblicato nel 1859 dal catalano Ildefonso Cerdà, importante perché contiene i risultati di studi statistici effettuati al fine di elaborare il suo progetto per l'espansione e la

ristrutturazione di Barcellona. Il contenimento spaziale, esercitato da Madrid attraverso la costruzione delle mura come forma di repressione, aveva costretto la città di Barcellona ad espandersi in altezza e a toccare densità elevatissime. Questa condizione era favorevole per i proprietari immobiliari che vedevano aumentare sempre di più il valore degli alloggi. Nel 1854 il governo nazionale autorizza l'abbattimento delle mura e Cerdà, alla luce dei suoi studi comparativi sul prezzo del suolo e degli affitti dentro e fuori le mura della città, propone il progetto per una "città senza limiti" che spezza l'oligopolio dei proprietari di alloggi e terreni. Emerge, qui, in modo limpido la valenza sociale dell'urbanistica. Sempre dello stesso autore è *Teoría General de la Urbanización*, in cui, introducendo il concetto di urbanistica, vengono utilizzate queste parole:

*«Io inizierò il lettore allo studio di una materia completamente nuova, intatta, vergine [...]; offro un mondo nuovo alla scienza»* (I. Cerdà a cura di Lopez de Aberasturi, 1985, p. 44).

Cerdà anticipa di pochi anni una serie di altri contributi sull'urbanistica e lo sviluppo delle città in tutta Europa. Alcuni anni più tardi, infatti, a Vienna (1889) esce *Der Städtebau nach seinen künstlerischen Grundsätzen* di Camillo Sitte tradotto in italiano con "L'arte di costruire le città: l'urbanistica secondo i suoi fondamenti artistici" seguito da *Der Städtebau* di Joseph Stübben (Darmstadt, 1890); mentre a Londra (1898), va in stampa *Tomorrow* di Ebenezer Howard. Queste pubblicazioni costituiscono le prime riflessioni a carattere scientifico in cui vengono teorizzate le regole per controllare lo sviluppo delle città. Poco più tardi, a Lione viene pubblicato *Une Cité industrielle* di Tony Garnier in cui si affronta il tema dell'abitare nella città industriale.

Tuttavia, riflettendo sugli archetipi della pianificazione spaziale si può trovare un filo conduttore che guida le prime teorizzazioni: la dimensione sociale dell'urbanistica in virtù della quale i pianificatori cercano di riprogettare le condizioni di cittadinanza degli strati più deboli della società.

L'urbanistica sembra essere una disciplina particolarmente "nebulosa" poiché ha avuto difficoltà, non solo nel riconoscere i propri inizi, ma pure nel definire il proprio campo operativo e disciplinare. In Italia, ad esempio, è una branca degli studi di architettura o ingegneria, in Francia attiene al campo degli studi di geografia, in Inghilterra, invece, è vista come parte delle scienze economico-sociali. Per capire meglio questa ambiguità è utile riprendere le parole con cui Donatella Calabi, con definisce la figura dell'urbanista:

*«L'urbanista è sempre stato considerato un "uomo colto", capace di acquisire da dilettante nozioni di altri campi e di metterle a profitto nel proprio. Egli si trova costretto a un ascolto della società, per il quale non è attrezzato specificatamente, esitando empiricamente, orecchiando metodi di analisi propri di altre competenze. Egli si fa un po' sociologo, un po' scienziato dei*

*sistemi politici, costretto a tradurre quanto coglie della società entro i termini di un progetto tecnico.»* (Calabi, 2000, p. XVII).

Ma cosa è l'urbanistica? Come si può definire? A cosa serve? Per rispondere a queste domande si possono usare le citazioni di alcuni protagonisti dell'urbanistica del Novecento, così come lo hanno spiegato nelle enciclopedie.

L'urbanistica, secondo Gustavo Giovannoni, nel 1935, è tecnica e arte e, attraverso lo strumento del piano regolatore, decide "la sistemazione edilizia di una città e la previsione del suo sviluppo futuro".

Luigi Piccinato, afferma che:

*«Il fine pratico cui tende l'urbanistica è quello di dettare le norme per l'organizzazione e il funzionamento di una vita urbana che sia a un tempo bella, sana, comoda ed economica. [...] L'urbanistica in generale guarda dunque all'evoluzione della città nella sua totalità, poiché la città si può considerare come un essere vivente in continua trasformazione, sottomesso a influenze che è facile studiare isolatamente, ossia analizzare, ma che non agiscono che in massa, ossia per sintesi»* (Piccinato in *Enciclopedia italiana*, 1937).

Giovanni Astengo, nel 1966, asserisce:

*«L'urbanistica è la scienza che studia i fenomeni urbani in tutti i loro aspetti avendo come proprio fine la pianificazione del loro sviluppo storico, sia attraverso l'interpretazione, il riordinamento, il risanamento, l'adattamento di aggregati urbani già esistenti e la disciplina della loro crescita, sia attraverso l'eventuale progettazione di nuovi aggregati, sia infine attraverso la riforma e l'organizzazione ex novo dei sistemi di raccordo degli aggregati con l'ambiente naturale.»* (Astengo in *Enciclopedia Universale dell'Arte*, vol. XIV, 1966).

Ai fini di una maggiore comprensione della materia, può essere interessante, approfondire il significato della parola "urbanistica" e di alcune parole, aventi la stessa radice linguistica, confrontando le traduzioni nelle principali lingue europee. In italiano, una delle prime apparizioni del termine "urbanistica", usato sia come aggettivo che come sostantivo, avviene nel 1927, all'interno di un testo su Torino di Armando Melis; era di gran lunga più comune, infatti, la parola "urbanesimo" che, l'anno precedente, aveva dato anche il nome ad un primo congresso tenutosi a Torino, (Calabi, 2000). C'è una distinzione di significato da sottolineare: in italiano "urbanesimo" indica la crescita demografica di una città, per inurbamento, cioè il trasferimento di persone dalla campagna all'ambito territoriale urbano. "Urbanizzazione" è, invece, usato per indicare la trasformazione fisica del suolo da agricolo a urbano. Questa differenziazione è presente anche nella lingua anglosassone, rispettivamente con le parole

“urbanisation” e “city development/to urbanize”. In inglese si distinguono ben tre matrici: “urban”, “city” e “town” con il medesimo significato. Esse vengono abbinate al sostantivo “planning”, che significa “piano”, “progetto”. Possiamo però notare come, all’inizio del ‘900, l’espressione “town planning” si afferma con preminenza sulle altre (*city planning, urban planning, city design*) e ciò è testimoniato dall’approvazione della prima legge urbanistica inglese che viene appunto chiamata *Town Planning Act* del 1909.

In francese e spagnolo invece non è presente alcuna divergenza tra il vocabolo utilizzato per indicare l’aumento demografico e quello per il cambiamento fisico del suolo e la traduzione è rispettivamente “urbanisation” e “urbanizaciòn”.

In tedesco con le parole composte “stadt-plan” che significa “piano della città” e “städte-bau” che invece indica la “costruzione della città” viene distinta l’attività di studio di un piano per lo sviluppo della città dalla sua attuazione concreta, che invece in italiano usiamo tradurre con la stessa parola: “urbanistica”.

In Francia, all’inizio del Novecento, Marcel Poëte dà inizio agli *études urbains*. “Urbanisme” va a indicare la scienza dello sviluppo della città che soppianta l’espressione “science des plans de villes”. Nel 1911 nasce la *Société française des urbanistes*, di cui egli fa parte.

Tornando al contesto italiano e alla crescente importanza che l’urbanistica stava assumendo, nel 1921 vengono organizzati i primi corsi di laurea in urbanistica sebbene solo all’interno facoltà di ingegneria e di architettura o come corso di specializzazione post-laurea per ingegneri e architetti.

A questo fa seguito nel 1931 la nascita, a Roma, dell’Istituto Nazionale di Urbanistica (INU) e l’anno successivo viene costituita una rivista di settore intitolata “Urbanistica”.

### 1.1.2

## **Il governo del territorio e la pianificazione spaziale**

---

Oggi, nella lingua italiana, il termine “urbanistica” risulta essere desueto; consultando infatti la produzione manualistica più recente, appare frequente trovare le espressioni “pianificazione spaziale” e “governo del territorio” che permettono di discernere, rispettivamente, il contributo tecnico per la progettazione dello spazio dalle responsabilità decisionali delle autorità politiche (Gaeta et al., 2013). In altre parole, mentre la pianificazione ha a che fare con la cultura tecnica della disciplina che predispone gli strumenti per controllare e progettare l’assetto spaziale: indici, parametri, modelli e piani, il governo del territorio<sup>4</sup>, invece, rappresenta l’azione decisionale con cui l’autorità politica decide l’uso e la trasformazione del suolo, attuata successivamente dal dispositivo tecnico.

---

<sup>4</sup> Si inizia a parlare di “governo del territorio” in concomitanza della riforma del Titolo V della Costituzione, 2001.

Il governo del territorio può essere visto, a sua volta, come uno strumento di controllo sociale ed economico; esso è connesso con l'idea di cittadinanza, intesa come “i diritti dei cittadini che si realizzano nello spazio: la loro appartenenza ad una comunità politica e territoriale, le loro opportunità di vita e di partecipazione al governo politico della comunità locale e nazionale, nonché la capacità di sviluppare adeguatamente la propria vita e quella dei loro figli.” (Gaeta et al., 2013, p. XVIII).

Spiegare questa l'evoluzione lessicale è importante perché tale transizione è rappresentativa del diffondersi di una nuova cultura della pianificazione che investe i paesi europei dagli anni '70-'80; anche a livello internazionale infatti si usano le espressioni “*territorial governance*” e “*spatial planning*”. Questo mutamento scaturisce certamente dai fattori che attengono alla globalizzazione, esposti nel successivo paragrafo 1.2, tuttavia in questa sezione ne sarà data un'anticipazione proprio al fine di spiegare il significato delle parole sostitutive del termine “urbanistica”, che, da qui in avanti, verranno utilizzate con una certa frequenza.

Molto sinteticamente, i principali elementi che hanno determinato, in diversi contesti, il passaggio dall'approccio urbanistico a un nuovo approccio di pianificazione sono stati: (i) i processi di decentramento amministrativo, che hanno avuto l'effetto di aumentare i soggetti coinvolti nelle attività riguardanti il territorio e la sua amministrazione; (ii) la crescita di interesse per le tematiche ambientali applicate al governo del territorio, emergenti nell'introduzione dei concetti di risparmio e tutela delle risorse ambientali; (iii) la crescente consapevolezza della necessità di azioni non settoriali per il governo del territorio, bensì del bisogno di attività sinergiche da parte delle diverse discipline che man mano hanno ottenuto rilevanza territoriale, in altre parole, la tendenza verso l'applicazione di un approccio olistico alla pianificazione. (Filpa, Talia, 2009).

In Italia, vi sono state varie incoerenze per cui la parola “urbanistica” continuava ad essere utilizzata anche a livello istituzionale (ad esempio la riforma Bassanini, D.Lgs 112/1998), tuttavia ormai era fortemente avviato il processo di cambiamento della cultura di pianificazione. L'espressione sostitutiva compare nell'ordinamento italiano con la legge costituzionale 18 ottobre 2001 n.3 *Modifiche al Titolo V della parte seconda della Costituzione* in cui tra le materie di legislazione concorrente viene citato il “governo del territorio”. Bisogna però precisare che nel dibattito scientifico il termine “governo del territorio” era già comune fin dagli anni '70 (Cotella, 2009).

Precedentemente, secondo la legge urbanistica italiana del 1942, l'urbanistica era responsabile “dell'assetto e dell'incremento edilizio dei centri abitati e lo sviluppo urbanistico in genere”; si trattava dunque di una materia che si occupava prevalentemente di edificato. Un allargamento nella concezione della disciplina si ha con l'art. 80 del D.P.R. n. 616/1977 in cui si afferma che essa è la “disciplina dell'uso del territorio comprensiva di tutti gli aspetti conoscitivi, normativi e gestionali riguardanti le operazioni di salvaguardia e di trasformazione del suolo nonché la protezione dell'ambiente” (Cotella, 2009).

Per riprendere l'impostazione seguita nel paragrafo 1.1 dedicato all'urbanistica, anche qui possiamo citare alcune definizioni di governo del territorio. All'interno della proposta di legge di riforma nazionale presentata dall'INU<sup>5</sup>, nel 2008, si dice:

*«Il governo del territorio è l'insieme delle azioni che mirano a definirne l'assetto, a garantirne la tutela e a promuoverne lo sviluppo. Esso comprende attività legislative e regolamentari, conoscitive e valutative, pianificatorie e programmatiche, regolative, di vigilanza e di controllo, nonché tutte le azioni relative alla difesa, tutela e valorizzazione del territorio o comunque aventi ad oggetto la trasformazione e l'uso dello stesso ai fini pubblici, di interesse pubblico, generale e privato.».*

*(Principi fondamentali del governo del territorio. Proposta di legge, p.1 citato in Filpa, Talia, 2009)*

Da queste parole è possibile fare alcune osservazioni generalizzabili al contesto europeo. Come precedentemente già affermato, la citazione restituisce la molteplicità delle materie che concorrono al governo del territorio le quali si riflettono in una pluralità di soggetti specializzati a trattare le varie questioni. A fronte di questa molteplicità di settori, di soggetti coinvolti, di interessi spesso contrastanti, si contrappone l'unicità dell'oggetto su cui si opera: il territorio. A tal proposito Filpa e Talia (2009) affermano che "Unico è il territorio, unitario deve essere il potere di governo del territorio ed in modo unitario e sistematico deve essere ricomposta la disciplina e l'esercizio di tale potere".

Secondo altri il governo del territorio è definibile come:

*«[...] il complesso delle politiche tramite le quali i pubblici poteri disciplinano – secondo la distribuzione delle competenze prevista dalla Costituzione – i molteplici usi del territorio, combinando fra loro i vari interessi rilevanti, senza attribuire a taluni di essi un rilievo preminente.»* (Chiti, 2003, p. 93);

Tutti i sistemi di governo, secondo Hall (2002, p.3, traduzione propria), del territorio hanno il medesimo esito, ovvero:

*«l'atto di trasformazione fisica (o, in alcuni casi, la scelta di non trasformare, e di lasciare il territorio nello stato in cui si trova)».*

In Cotella (2009, p. 50) viene citata l'interpretazione che Luigi Mazza fornisce nel 2003 in merito alla relazione tra governo del territorio e pianificazione. Egli afferma che il compito del governo del territorio è di fornire una mediazione, una sintesi tra le diverse istanze di natura settoriale. Il mezzo è la pianificazione territoriale rappresentata da tecnicismi e procedure organizzati dagli

---

<sup>5</sup> Istituto Nazionale di Urbanistica.

ordinamenti istituzionali. Essa costituisce “una “cerniera” tra il sistema di governo (che determina gli obiettivi da perseguire) e il sistema di produzione e consumo territoriale, ossia il complesso delle pratiche che contribuiscono alla trasformazione dell’ambiente fisico”.

Secondo Adams (et al., 2006) Il governo del territorio è un tipo di politica pubblica che si occupa della dimensione territoriale di un vasto numero di politiche settoriali come le politiche per lo sviluppo economico, quelle sociali, quelle delle infrastrutture. Si occupa dunque dell’interazione tra le politiche pubbliche e il territorio per cui vengono elaborate, inteso in senso fisico come luogo in cui verranno operate trasformazioni.

Cotella (2009) schematizza il rapporto che intercorre tra governo del territorio e pianificazione spaziale secondo un “doppio circuito interrelato” in cui si sviluppano “processi interattivi formali e informali” che nel primo circuito relazionano il sistema di governo (inteso in senso generale) con la pianificazione spaziale; nel secondo la pianificazione spaziale con il sistema di produzione e consumo territoriale. Dapprima vi è quindi una produzione di politiche, strategie, piani e successivamente la predisposizione degli strumenti operativi e tecnici per implementare le decisioni e le politiche sul territorio (fig. 1.1).

### **Relazione tra il sistema di governo del territorio e il sistema di pianificazione**

Fig. 1.1 - Fonte: Cotella (2009, 51)



Tale schema suggerisce inoltre la multiscalarità che caratterizza il governo del territorio; esso, infatti, coinvolge simultaneamente più livelli territoriali (internazionale, nazionale, regionale, locale) che si influenzano reciprocamente. I vari livelli interagiscono attraverso relazioni verticali e orizzontali. Emerge, inoltre, la multidisciplinarietà del processo che, tuttavia, era già stata riconosciuta verso la fine del XVIII secolo, quando si è assistito ad una sorta di contaminazione in tutti i campi di studio: gli amministratori che si occupavano di economia iniziano a interessarsi della dimensione territoriale dello sviluppo, i sociologi iniziano a studiare gli spazi di cui la comunità necessita, ecc. (Cotella, 2009).

## **L'interesse per il confronto tra i sistemi di governo del territorio**

---

Per iniziare ad addentrarci nel tema specifico di questa tesi occorre dire, come è facilmente intuibile, che il governo del territorio si concretizza in forme differenti nei diversi paesi del mondo. Si parla, infatti, di “sistemi” di governo del territorio per indicare il funzionamento delle tecniche di pianificazione spaziale e la loro integrazione con l’ordinamento costituzionale, attraverso l’attribuzione delle diverse competenze tra i vari livelli amministrativi e le scale di piano (Gaeta et al., 2013).

Solo in tempi recenti ed a partire dal processo di inclusione di nuovi stati nell’Unione Europea, si è affermato l’interesse per il confronto tra i sistemi nazionali di governo del territorio (Davies et al., 1989; Healey, Williams, 1993; Newman, Thornley, 1996; CEC, 1997; Larsson, 2006). Sebbene molto diversi tra loro questi studi hanno avuto lo scopo di indagare, attraverso la comparazione, i modi con cui viene gestito il territorio nei diversi contesti domestici presi in considerazione.

Nel 1989, il governo britannico incarica di eseguire il primo studio comparativo in merito ai sistemi di governo del territorio di cinque paesi dell’Europa occidentale, tra cui l’Inghilterra stessa. Il criterio adottato per il confronto è la base giuridica che porta a differenziare due famiglie: il governo del territorio influenzato dal modello giuridico britannico del *common law* a cui appartiene l’Inghilterra e quello basato sul diritto napoleonico in cui rientrano Danimarca, Francia, Germania Ovest e Paesi Bassi. Il modello anglosassone, incentrato sui precedenti giurisprudenziali, chiarisce l’elevato potere discrezionale della *planning authority* per il vaglio dei progetti di trasformazione del territorio, rispetto al piano. Mentre, al contrario, nei contesti dove vige il sistema napoleonico, è il piano, una volta approvato, ad attribuire i diritti edificatori. Qualche anno dopo, nel 1996, viene condotto un secondo studio, sempre da britannici, che utilizza il medesimo principio di classificazione, solo più articolato perché individua ben cinque modelli giuridici diversi prendendo in considerazione ben quattordici stati. Le famiglie giuridiche individuate per la classificazione sono: scandinava, britannica, germanica, napoleonica e est europea. Questi primi due studi hanno il pregio di essere stati i precursori di una serie di successive ricerche comparative, anche se presentano una carenza facilmente intuibile: l’utilizzo del modello giuridico come unico fattore di comparazione. Tale parametro, per quanto rilevante, non è sufficiente per descrivere la molteplicità dei sistemi di controllo dell’uso del suolo o per comprenderne il funzionamento, in vista di un reciproco miglioramento (Gaeta et al., 2013).

Date le criticità mosse ai precedenti studi, nel 1997 la Commissione Europea promuove un nuovo studio comparativo per indagare i differenti sistemi di governo del territorio degli allora quindici stati membri. I parametri di comparazione sono sette e servono a descrivere i sistemi nazionali attraverso analogie e contrasti. Essi sono: (i) portata complessiva (scope) del sistema,

(ii) estensione e tipo di pianificazione ai livelli statale e regionale, (iii) posizionamento (*locus*) del potere, (iv) ruoli relativi dei settori pubblici e privati, (v) disposizioni costituzionali e tradizioni amministrative, (vi) maturità o completezza del sistema, (vii) distanza tra obiettivi dichiarati e risultati.

L'analisi ha condotto alla stesura di un rapporto per ciascuno stato, che messo in relazione e confrontato con gli altri ha permesso di operare alcune astrazioni, i cosiddetti "idealtipi", non più contenitori di appartenenza ma modelli ideali di riferimento a cui i sistemi nazionali si avvicinano più o meno marcatamente. Sono stati distinti quattro diversi idealtipi.

Nell'approccio comprensivo-integrato rientrano i sistemi in cui è presente un ordinamento formale di piani dal livello nazionale a quello locale e in cui c'è una maggiore attenzione al coordinamento spaziale rispetto allo sviluppo economico. Tali peculiarità sono presenti in Germania e nei paesi scandinavi.

Con l'approccio economico-regionale il governo del territorio e la pianificazione spaziale sono dei mezzi per raggiungere obiettivi sociali ed economici, per ripartire più equamente la ricchezza e creare condizioni sociali più omogenee tra le varie regioni di un paese. Il governo può influire e indirizzare le scelte attraverso la gestione degli investimenti pubblici. La Francia si avvicina a questo idealtipo.

Il modello di gestione dell'uso del suolo (*land use management*) è incentrato sul controllo delle trasformazioni d'uso del suolo svolto a livello locale attraverso la pianificazione e a livello centrale in cui vengono decisi gli obiettivi di *policy*. Esempi di questo approccio sono Regno Unito e Irlanda.

L'ultimo idealtipo è rappresentato dalla tradizione urbanistica. In questo approccio c'è una forte tensione per il gusto architettonico, la forma fisica del centro abitato. Il sistema è complesso per un gran numero di leggi e regolamenti ma non c'è una organizzazione efficace nel controllare lo sviluppo e nell'indirizzo della "priorità politica e del sostegno pubblico". Ispirano questa categoria l'Italia e gli altri paesi mediterranei.

Sebbene vi sia una comprensibile prudenza nell'esprimere una valutazione comparata, tale classificazione ne fornisce gli strumenti. Inoltre, si può notare come due tra i criteri di analisi, precisamente maturità o completezza del sistema e distanza tra obiettivi dichiarati e risultati, siano parametri valutativi di comparazione.

Degna di nota è ancora una successiva indagine europea, ESPON del 2007, volta all'analisi delle dinamiche di *governance* territoriale sovranazionale e locale. Questo studio rappresenta un aggiornamento del precedente poiché l'analisi viene allargata a tutti i ventisette stati membri dell'UE e viene tentato un ricollocamento di essi negli idealtipi individuati nello studio precedente. La critica mossa verso questo lavoro si è indirizzata alla metodologia (Nadin, Stead, 2008) perché si è incorsi nell'errore di interpretare gli idealtipi come categorie e non come

modelli. A causa di ciò sono stati commessi errori di collocamento. Nella tabella 1.1 sono riassunti gli studi comparativi del governo del territorio.

<b>Studi comparativi sui sistemi nazionali di governo del territorio</b>					
Tab. 1.1 - Fonte: Gaeta et al. (2013)					
<b>Studio comparativo</b>	<b>Famiglie giuridiche</b>				
Davies et al., 1989	<b>Codice napoleonico</b> DK, DE, FR, NL			<b>Common law</b> Inghilterra	
Newman Thornley, 1996	<b>Germanica</b> AT, DE	<b>Scandinava</b> DK, FI, SE	<b>Napoleonica</b> BE, ES, FR, IT, LU, NL, PT	<b>Britannica</b> IE, UK	<b>Est-europea</b>
<b>Studio comparativo</b>	<b>Idealtipi</b>				
CEC, 1997	<b>Comprensivo integrato</b> AT, DE, DK, FI, NL, SE	<b>Economico regionale</b> FR, PT, (DE)	<b>Urbanistica</b> ES, GR, IT, (PT)	<b>Gestione dell'uso del suolo</b> IE, UK, (BE)	
ESPON, 2007	<b>Comprensivo integrato</b> AT, DK, FI, NL, SE, DE, (BE, FR, IE, LU, UK), BG, EE, HU LV, LT, PL, RO, SL, SV	<b>Economico regionale</b> FR, DE, PT, (IE, SE, UK), HU, LV, LT, SK	<b>Urbanistica</b> ES, GR, IT, CY, MT	<b>Gestione dell'uso del suolo</b> BE, IE, LU, UK, (PT, ES), CY, CZ, MT	
Legenda: AT Austria, BE Belgio, BG Bulgaria, CY Cipro, CZ Rep. Ceca, DE Germania, DK Danimarca, EE Estonia, EL Grecia, ES Spagna, FI Finlandia, FR Francia, HU Ungheria, IE Irlanda, IT Italia, LT Lituania, LV Lettonia, LU Lussemburgo, MT Malta, NL Paesi Bassi, PL Polonia, PT Portogallo, RO Romania, SE Svezia, SL Slovenia, SK Slovacchia, UK Regno Unito.					

Più recentemente si è introdotto il concetto di “cultura” di pianificazione spaziale come alternativa all’espressione “sistema”. Gli studi comparativi che analizzando le culture, vogliono accantonare l’idea che l’apparato giuridico amministrativo sia determinante nella formazione delle pratiche di pianificazione del suolo. Tuttavia, negli studi più recenti si evince che vi sia stato un avvicinamento positivo tra questi due concetti: da un lato perché si è capito che i sistemi di governo del territorio sono strettamente connessi e influenzati dal contesto storico, sociale ed economico in cui si trovano ad operare, dall’altro in quanto si è compreso che le culture di pianificazione sono dipendenti da fattori economici, politici e giuridici. In definitiva risultano rilevanti tanto le strutture giuridico amministrative quanto i modelli sociali.

Accanto alle parole “sistema” e “cultura” di pianificazione ne emerge un’altra appartenente a che definisce la pianificazione spaziale come “una tecnologia” per lo sviluppo dell’ambiente fisico.

## **Il concetto di *governance* territoriale**

---

Per completare il quadro delle espressioni che hanno a che fare con la materia oggetto di studio della tesi appare doveroso citare il concetto di “governance territoriale”; con tale espressione si designa l’insieme delle tecniche, delle pratiche, delle istituzioni e delle politiche che guidano e concretizzano l’attività di governo del territorio.

Fondamentale risulta, pertanto, il legame tra la politica e il governo del territorio, e la locuzione “governance territoriale” esprime questa relazione. Ci si riferisce a come, a livello politico-istituzionale, si opera per elaborare decisioni per definire una visione strategica del territorio nel medio e lungo termine.

La diffusione della nozione di governance risale agli ultimi due decenni e si afferma con consapevolezza da parte di imprese, organizzazioni private e pubbliche amministrazioni del tramonto del modello gerarchico nell’individuazione delle scelte che riguardano la comunità a favore di processi partecipativi di definizione delle politiche di sviluppo al fine di garantire una maggiore apertura, responsabilità, trasparenza e condivisione degli obiettivi.

## 1.2

# La globalizzazione e gli effetti sulle città

---

In questa sezione saranno analizzati i principali fenomeni legati alla globalizzazione e il loro impatto sulla città dividendoli in quattro macrogruppi: le tendenze globali di carattere economico, sociale, ambientale e istituzionale.

### 1.2.1

## I fenomeni di scala globale significativi per la città

---

Multidimensionalità, pervasività, velocità e reticolarità sono quattro aggettivi individuati da Bertuglia, Rota e Staricco (2004, p. 11) per descrivere le trasformazioni che dagli anni '70 del Novecento hanno stravolto il cosiddetto mondo "occidentale", le cui ripercussioni si ravvisano su scala mondiale. Ciò che i quattro attributi vogliono rispettivamente significare, in forma sintetica, è che tali cambiamenti intercettano aspetti economici, sociali, ambientali, politici e territoriali, si manifestano a scala globale, velocemente e improvvisamente e non sono a sé stanti ma interdipendenti, caratterizzati da strette relazioni gli uni con gli altri. Siamo nell'epoca della globalizzazione e, rimandando agli autori succitati, le trasformazioni di cui si parlerà qui di seguito verranno genericamente chiamate "tendenze globali"; si tratta di un'espressione apparsa, nel 1995, nella pubblicazione *Review of Current Global Trends in Economic and Social Development* promossa dalla UNCHS, in previsione del *City Summit* di Istanbul dell'anno successivo, il cui tema era proprio la relazione tra globalizzazione e urbanizzazione.

Per cercare di analizzare ciò che accade al mondo nell'epoca della globalizzazione può essere utile esaminare le tendenze globali osservandole attraverso quattro sistemi: il sistema economico, il sistema sociale, il sistema ambientale e il sistema istituzionale.

### **Tendenze globali economiche**

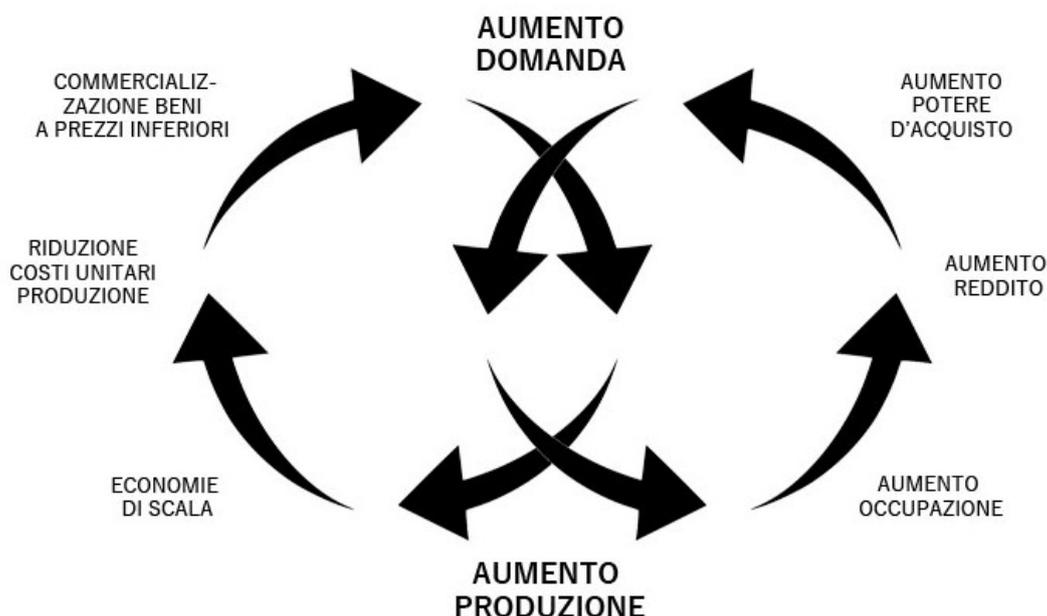
Partendo dal sistema economico, dagli anni '70, si palesa la crisi del modello di produzione cosiddetto fordista. Il fordismo si era retto sul criterio delle economie di scala, attraverso cui le aziende puntavano ad aumentare la produttività riducendo i costi unitari dei beni prodotti. Ciò che veniva a crearsi era un circolo favorevole per l'impresa e l'economia, un vortice di crescita ottimistica, i cui passaggi, collegati tra loro da relazioni di causa-effetto, erano: l'abbassamento del prezzo dei beni prodotti, l'allargamento del mercato dovuto al minor prezzo di commercializzazione dei beni, l'aumento dell'occupazione generato dall'aumento della produzione, l'aumento della capacità di spesa della popolazione (Bertuglia et al., 2004). Questo sistema subisce però un rallentamento, come se, ad un certo punto, qualcosa si fosse infilato nell'ingranaggio perfetto che permetteva una continua espansione del mercato, secondo la

logica del “più produco, più vendo”. Ciò che interferisce nel meccanismo è l’instabilità dell’economia mondiale e del regime dei cambi monetari (in conseguenza soprattutto all’impennata del prezzo del petrolio) e la progressiva saturazione del mercato dei beni che, appunto, vengono chiamati “di massa”. All’aumento del reddito non corrisponde più necessariamente un aumento della domanda (Bertuglia et al., 2004) (fig. 1.2).

Per fronteggiare questa situazione di destabilizzazione le strategie messe in atto dalle imprese cambiano. L’obiettivo delle economie di scala non viene più perseguito. La novità sono le economie di localizzazione, cioè le imprese si suddividono in stabilimenti più piccoli e più specializzati, dislocati in zone dove la manodopera ha un costo minore e vi è minore conflittualità sindacale. Adottano, inoltre, economie di diversificazione, cioè puntano a produrre beni meno standardizzati, di qualità e con un ciclo di vita minore. Il risparmio viene perseguito attraverso la razionalizzazione di scarti e tempi morti. La parola d’ordine è “flessibilità” per avere una produzione sempre più vicina al *just in time*, che si adatta alla mutevolezza del mercato. I paesi industrializzati diventano i centri delle attività terziarie, dei servizi finanziari, del marketing e della ricerca (Bertuglia et al., 2004).

### Crisi del modello di produzione fordista

Fig. 1.2 - Fonte: Bertuglia et al. (2004). Rielaborazione personale



### Tendenze globali sociali

Considerando il punto di vista sociale, si può dire che la crisi del fordismo ha un significativo impatto sul *welfare state* (Bertuglia et al., 2004). Nel fordismo la ricchezza crescente, derivata dall’incessante aumento della produzione e dei redditi e dal continuo allargamento dei mercati, consente allo Stato di elevare il gettito fiscale e di redistribuire sulla collettività i benefici che

derivano dall'attività delle industrie. Si potenziano i servizi sociali e si aumentano i posti di lavoro nel settore pubblico. Dagli anni '70, invece, diminuisce per lo Stato la possibilità di agire in favore delle fasce più deboli di popolazione al fine di diminuire le disuguaglianze sociali. Il *welfare state* viene messo in crisi e, negli anni '80, subisce un'ulteriore insidia. Anziché essere considerato dai più, coloro che ormai vivono nel benessere, come una garanzia, viene visto come un vincolo che pesa sui ceti più dinamici a favore di quelli meno abbienti. Le disuguaglianze sociali ed economiche si acuiscono non solo tra la popolazione dei paesi industrializzati ma anche tra i paesi industrializzati e quelli in via di sviluppo. Così, l'aumento dei differenziali socioeconomici e la crescente visibilità ottenuta attraverso la diffusione di massa di tecnologie di comunicazione sono all'origine del fenomeno delle nuove correnti migratorie (Bertuglia et al., 2004).

“In generale il quadro che ora si delinea appare segnato da una tendenza all'aumento delle disparità sociali, da una maggiore frammentazione degli attori sociali e da una continua mutevolezza delle situazioni, tale da rendere inutili i tentativi di stabilire (esplicitamente o implicitamente) accordi di lungo periodo tra le parti sociali, con la garanzia offerta dall'intermediazione di uno Stato forte e interventista” (Mela, 1996, p. 106).

### **Tendenze globali ambientali**

Per quanto riguarda l'aspetto ambientale, dagli anni '70, l'opinione pubblica viene gradualmente sensibilizzata sui temi ambientali in quanto si diffondono pubblicazioni scientifiche che mettono in guardia sulle ripercussioni che si hanno nell'ambiente della crescita industriale e dello stile di vita dei paesi industrializzati. Una tra le denunce più famose è la pubblicazione di *The Limits to Growth* ordinata dal Club di Roma e redatta sulla base delle ricerche del “System Dynamics Group del Massachusetts Institute of Technology”. L'aspetto tragico dei problemi ambientali e di quelli collegati alla limitatezza delle risorse naturali, è il loro impatto globale: essi sono provocati soprattutto dai consumi e dalle emissioni dei paesi industrializzati ma hanno conseguenze su tutto il mondo, anche nei contesti che non hanno contribuito alle emissioni nocive o allo sfruttamento non sostenibile delle risorse naturali (Bertuglia et al., 2004). Si possono citare alcune emergenze tra quelle divenute tristemente più “celebri”: la crisi energetica, le conseguenze delle esplosioni demografiche in agguato dei paesi in via di sviluppo, l'assottigliamento dell'ozono stratosferico, i cambiamenti climatici, le piogge acide, la desertificazione di nuove aree del pianeta. Si diffonde così una coscienza ambientalista. La gestione di tali criticità deve essere messa in atto a livello locale ma per essere efficace deve essere supportata da strategie determinate a livello globale. Nasce da qui l'esigenza di organismi e accordi sovranazionali per definire obiettivi comuni e metodi di intervento (Bertuglia et al., 2004).

### **Tendenze globali istituzionali**

C'è anche una tendenza globale che appare sul il profilo istituzionale. Con la l'avvento del postfordismo e la crisi del *welfare state* l'istituzione dello Stato-nazione perde la centralità a

favore del rafforzamento dei poteri del livello sovranazionale e subnazionale (Bertuglia et al., 2004). Al livello sovranazionale si fortificano alcune istituzioni come l'Unione Europea, che ha potestà legislativa ed è sempre più occupata ad individuare obiettivi strategici che coinvolgono gli Stati membri, l'ONU, la Banca Mondiale e le ONG. Al livello sub-nazionale, invece, riottengono importanza il livello regionale e il livello locale per il principio di sussidiarietà per cui si tende a delegare al livello più basso il compito di svolgere determinate funzioni quando si reputa tale livello in grado ottemperare al compito affidato. Questo si delinea anche con la consapevolezza che, come precedentemente affermato, molte questioni globali possono essere affrontate operativamente a partire dal livello locale. A rafforzare questa tendenza subentra il fatto che i due livelli sovranazionale e subnazionale hanno iniziato ad interagire tra loro bypassando il livello nazionale, basti pensare ai fondi strutturali che l'UE elargisce a regioni e città, piuttosto che agli Stati.

### **Il ruolo amplificatore delle ICT**

C'è un'ultima questione da puntualizzare: tutti i fenomeni di scala globale sopra descritti sono spesso stati influenzati, e forse acuiti, dallo sviluppo delle ICT (*Information and Communication Technology*) che hanno favorito interazioni più estese nello spazio e più veloci nel tempo, una sorta di "contrazione spazio-temporale" (Bertuglia et al, 2004). In questo modo, dagli anni '80 in poi, molte funzioni si sono iniziate a svolgere nella realtà virtuale (si pensi, ad esempio, alla corrispondenza via mail) in cui hanno acquisito sempre più importanza i flussi piuttosto che i luoghi. In realtà, ad un'analisi più attenta, appare evidente che i luoghi, in realtà, hanno ancora molto valore in quanto le ICT non sono sviluppate ugualmente in tutti i luoghi del mondo e dove esse sono scarsamente diffuse o, addirittura, non sono presenti, si verificano fenomeni di esclusione e sottosviluppo.

## 1.2.2

### **Alcune conseguenze**

---

Riprendendo la divisione precedente si parlerà ora delle conseguenze sulla città delle tendenze globali, in termini economici, sociali, ambientali e istituzionali.

#### **Conseguenze economiche**

Una delle principali conseguenze del post-fordismo sulla città è che non vi è più la correlazione tra industrializzazione e urbanizzazione (Bertuglia et al., 2004). Con il fordismo la città era la localizzazione preferenziale dell'industria perché in essa risiedevano alcuni fattori determinanti per il suo sviluppo: la possibilità di contare su un grande bacino di manodopera, la città stessa che fungeva da primo mercato di commercializzazione dei beni prodotti, la presenza di servizi e infrastrutture. Tutto questo si traduceva dal punto di vista spaziale in una rapida espansione della città con la costruzione di quartieri periferici dove si riscontravano diversi problemi che

sfociavano in questioni sociali: insufficienza di collegamenti con il centro della città, bassa dotazione di servizi, fenomeni di ghettizzazione, scarsa qualità architettonica e degrado.

Il postfordismo porta alla “deverticalizzazione” dell’impresa, alla suddivisione di essa in tanti settori e alla sua localizzazione al di fuori della città, dove i terreni costano meno e vi è meno conflittualità sindacale. Rimane quindi da chiedersi quali tipi di lavoro tendono a rimanere nelle città e qual è la conseguenza sulla configurazione spaziale. La grande città diventa la sede preferenziale per le attività terziarie e quaternarie che, svolgendo compiti specializzati, sono caratterizzate dalla continua ricerca di innovazione e di manodopera altamente qualificata (Bertuglia et al., 2004). Per queste attività è importante che la città sia dotata di un sistema di trasporti e comunicazione efficiente, la presenza di centri di ricerca e la presenza di attività culturali e ricreative. Sono le città della finanza, delle assicurazioni, della ricerca, dell’innovazione, della pubblicità, del marketing, della cultura e delle attività basate sull’elaborazione di informazioni.

C’è un aspetto importante che deve essere sottolineato: le attività che si collocano nelle città spesso fanno parte di sistemi di relazioni di scala internazionale. Quindi per esse non risulta fondamentale la prossimità con le altre attività che si collocano all’interno della città ma la possibilità di comunicare e avere scambi con le funzioni complementari a scala globale. La città diventa un contenitore di attività non necessariamente interrelate fra loro e, dunque, essa non costituisce più un sistema economico integrato (De Matteis, Guarrasi, 1995)

### **Conseguenze sociali**

Dal punto di vista sociale la conseguenza principale sulla città della delocalizzazione dell’industria consiste in una polarizzazione della società che risiede in ambito urbano secondo un vero e proprio modello “a clessidra” il cui estremo superiore è rappresentato dai ceti ad alto reddito e/o alto livello di istruzione e il livello inferiore dai ceti più poveri e svantaggiati. Il primo gruppo è andato a risiedere nelle zone più centrali della città secondo un processo di *gentrification*, di “imborghesimento di alcune aree urbane centrali della città” (Bertuglia et al., 2004, p. 22) in cui si sono registrate attività di riqualificazione, poiché a volte, erano ex quartieri industriali dismessi. Ciò ha provocato una migrazione dei ceti medio-bassi a favore dei ceti medio-alti e dello stabilirsi delle attività terziarie. All’altro capo della clessidra, come si è detto, vi sono i ceti più svantaggiati, che spesso sono rappresentati da un insieme eterogeneo e frammentato di persone di recente immigrazione. Essi ricoprono le mansioni della manodopera non qualificata e sottopagata o occupata in attività informali. Questo ceto è in crescita e le condizioni di povertà si aggravano (anche in concomitanza con la crisi del *welfare state*). I lavori non qualificati hanno maggiore diffusione nelle metropoli piuttosto che in altre aree proprio per la presenza della classe sociale ad alto reddito che, di fatto, li sostiene e ne favorisce la diffusione. Il ceto ad alto reddito è interdipendente con quello del reddito più basso. Il centro della clessidra che coincide con la parte più stretta è rappresentato dal ceto medio che, dagli anni '70, avendo le possibilità economiche per comprare abitazioni unifamiliari si è spostato verso zone più periferiche in modo da godere dei vantaggi della città attraverso l’utilizzo dei

mezzi di trasporto senza necessariamente risiedervi. Si parla infatti di “de-urbanizzazione del ceto medio” (Bertuglia et al., 2004). Dal punto di vista fisico si assiste quindi ad una diffusione urbana, “[...] una polverizzazione insediativa all'esterno della città [...]” (Bertuglia et al, 2004, p.21).

### **Conseguenze ambientali**

Dal punto di vista ambientale la diffusione urbana a cui va in contro determina elevati costi per l'ambiente in termini di: consumo di suolo, frazionamento del suolo e perdita di grandi aree agricole e naturali, inquinamento acustico e ambientale relativo agli spostamenti per raggiungere le aree urbanizzate. Bisogna evidenziare però che nelle aree urbane, dagli anni '90, si sono registrati interventi di recupero delle aree industriali dismesse dovute al decentramento delle attività produttive, migliorando così la qualità dell'ambiente cittadino.

### **Conseguenze istituzionali**

Dal punto di vista istituzionale, con il mutato equilibrio descritto nel paragrafo precedente in cui lo Stato perde il ruolo centrale a favore di un ruolo di maggiore importanza delle realtà locali, le amministrazioni della città si trovano a dover affrontare direttamente una serie di problemi. Tra questi quelli più significativi sono sicuramente le conseguenze sull'indotto economico provocate dallo spostamento delle imprese al di fuori della città, la crescita dei differenziali socioeconomici, le conseguenze delle criticità ambientali per la salute dei cittadini (Bertuglia et al., 2004). Aumentano però anche le opportunità perché la decentralizzazione messa in atto permette alle città di diventare interlocutore diretto con imprese e portatori di capitali. Inoltre, se le città non possono più contare sugli indotti positivi delle industrie di produzione, è anche vero che esse diventano catalizzatori di attività terziarie e dei centri direzionali di tali imprese. Infatti, queste attività necessitano delle dotazioni presenti nelle città come la rete infrastrutturale, la presenza di poli di ricerca e la presenza di attività culturali e di svago. Sinteticamente si può dire che il governo della città ha più autonomia nelle scelte amministrative e di sviluppo della stessa. Occorre che la città abbia buoni amministratori affinché possa resistere in un contesto di alta competitività.

Riassumendo sinteticamente quanto detto finora, nell'epoca della globalizzazione le città si trovano ad affrontare problemi di ordine economico, sociale e ambientale veramente articolati e complessi. Essi, infatti, non sono risolvibili singolarmente, ragionando, come si suol dire, per compartimenti stagni, ma, al contrario, occorre comprendere le complesse relazioni esistenti tra loro per agire su di essi. Un'altra difficoltà è rappresentata dal fatto che essi sono di scala sovranazionale, ma devono essere affrontati a partire dal livello locale.

Il passaggio dal fordismo al postfordismo ha portato alla crisi del modello economico occidentale e all'acuirsi della polarizzazione sociale delle città innescata anche dal fenomeno, problematico dal punto di vista ambientale, della diffusione urbana. A complicare la situazione vi è la questione che la città nell'epoca della globalizzazione, non è più un sistema integrato né dal punto di vista economico, né dal punto di vista sociale. Essa è piuttosto un contenitore, un

luogo fisico, in cui le attività economiche sono solo giustapposte l'una all'altra ma non intrattengono relazioni tra loro perché il più delle volte vivono nel mondo virtuale intrattenendo relazioni globali. Gli interessi economici e sociali sono quindi sempre più divergenti essendo la città non sono più come un attore unico ma collettivo. L'integrazione sociale ed economica non è più un qualcosa di scontato ma è un vero e proprio puzzle che gli amministratori devono costruire di volta in volta al fine di prendere le decisioni più sensate per la comunità.

A questo punto la pianificazione urbanistica e territoriale è il mezzo attraverso cui gli amministratori di una città possono conseguire uno sviluppo sostenibile del territorio. È opportuno che, nel processo di pianificazione le tre dimensioni, più volte citate, economica, sociale e ambientale, siano integrate tra loro, cioè che siano considerate contemporaneamente attraverso la comprensione delle relazioni che intercorrono tra esse per poter agire sugli equilibri che si formano. In questo modo sarà possibile superare l'approccio settoriale della pianificazione che spesso mette di fronte a sovrapposizioni e conflittualità.

È anche opportuno che la pianificazione sia il più possibile condivisa, cioè sia accettata, approvata e perseguita dal maggior numero possibile di attori, istituzionali e non, che concorrono allo sviluppo della città.

## 1.3

# I nuovi strumenti di pianificazione

---

I diversi fenomeni descritti nella sezione 1.2, che genericamente vengono riferiti alla globalizzazione proprio per sottolineare la portata globale dei loro effetti (si pensi, ad esempio, alle questioni ambientali), hanno contribuito ad istaurare un clima di generale incertezza e smarrimento presso gli amministratori, i politici e in generale le tutte quelle persone chiamate a formulare decisioni (Bertuglia et. al, 2004). La capacità di prevedere e indirizzare gli eventi e le trasformazioni, prerogativa imprescindibile quando si devono operare scelte, risulta essere fortemente limitata a fronte di una sempre maggiore imprevedibilità dei cambiamenti in atto.

In ambito urbano la difficoltà di prendere decisioni si accompagna a diverse altre questioni tra cui: (i) il diffondersi fra i cittadini di un clima di profonda sfiducia nei confronti delle amministrazioni e delle figure politiche; (ii) l'emergere di esigenze connesse con aspettative sempre più elevate di qualità di vita; (iii) l'introduzione di vincoli di bilancio per le amministrazioni locali per cui è necessaria una gestione più oculata delle risorse.

È nello sforzo di trovare nuovi metodi e strumenti efficaci per risolvere la complessità delle questioni succitate che si inquadra l'interesse per le pratiche di pianificazione strategica, la cui applicazione in ambito di pianificazione territoriale si registra a partire dagli anni '60 in alcuni Paesi europei come Francia, Inghilterra e Olanda.

### 1.3.1

## La transizione verso la pianificazione strategica

---

La pianificazione strategica, che in questo testo, è sempre da intendersi in riferimento alla pianificazione spaziale, riscontra una certa difficoltà di definizione a causa delle innumerevoli interpretazioni che nel corso degli anni si sono sommate e sovrapposte (Ceretto Castigliano, Staricco, 2002). Essa è identificabile come un processo di meta-decisione o, ancora come un'attività comunicativa tra diversi attori che permette un "mutuo apprendimento" proficuo per la pianificazione; un'attività tecnica e politica in cui pubblica amministrazione e cittadinanza comunicano per il raggiungimento di obiettivi condivisi. Ancora, nel manuale *La pianificazione strategica per lo sviluppo dei territori* (2006)<sup>6</sup> del Dipartimento della Funzione Pubblica si

---

<sup>6</sup> Il manuale è stato realizzato su iniziativa del Dipartimento della Funzione Pubblica nell'ambito del programma "Cantieri" per supportare l'implementazione dei processi di innovazione presso le amministrazioni pubbliche. Il programma si avvale di gruppi di lavoro chiamati "Laboratori" che hanno il compito di elaborare strumenti operativi utili a tutte le amministrazioni che intendano avviare processi di innovazione. Lo scopo è di creare e diffondere know-how per la modernizzazione delle amministrazioni pubbliche attraverso la diffusione di manuali contenenti indicazioni metodologiche e operative.

afferma che “La pianificazione strategica costituisce una delle più rilevanti innovazioni nella *governance* urbana e territoriale emerse negli ultimi vent'anni.” Essa sarebbe lo strumento per “assicurare al tempo stesso prosperità economica, coesione sociale, sostenibilità ambientale e partecipazione dei cittadini.”

In merito alla sua applicazione nei processi di *governance* territoriale gli studiosi ci pongono di fronte a opinioni discordanti che, in generale, si possono ricondurre a due filoni principali (Bertuglia et al, 2004). Il primo filone fa risalire gli esordi della pianificazione strategica territoriale agli anni '60 con l'impiego dei modelli sistemici; il secondo, invece, data l'inizio di tale pratica agli anni '80 in cui i metodi del *management* aziendale iniziano ad essere applicati al settore della pubblica amministrazione (Bryson e Roering, 1987).

Persino nel considerare il *corpus* dell'insieme delle esperienze della pianificazione strategica vi sono interpretazioni differenti. Gibelli (1996) infatti afferma che è possibile una lettura di tipo evolucionistico e generazionale della pianificazione strategica a partire dagli anni '60; al contrario Calvaresi (1997) sostiene che non si può cedere ad una interpretazione evolucionistica perché le varie esperienze rappresentano un insieme eterogeneo di casi non riferibili ad un filone unitario.

Probabilmente un po' per la difficoltà di definire univocamente la materia, un po' per l'adesione a questa seconda interpretazione che vede la pianificazione strategica come una pluralità di esperienze che non necessariamente costituiscono un *continuum* che gli autori Bertuglia, Rota e Staricco (2004) “virano” verso il concetto di “approccio strategico”. Con questa espressione riescono a considerare dentro un unico insieme eterogeneo le varie esperienze di pianificazione: i piani sistemici degli anni '60, i piani di ispirazione aziendale degli anni '80 e i “piani visionari e reticolari” di ultima generazione. In altre parole ciò che vuole essere sottolineato è che la pianificazione strategica è rappresentata da una pluralità di casistiche anche molto diverse e che non necessariamente vi è una evoluzione di piani, spesso questi si definiscono in base alle condizioni e alle risorse di partenza di un territorio e della comunità che li attua, ma tutti sono accumulati da un medesimo approccio strategico che si può sintetizzare in tre punti fondamentali: (i) la presenza di decisioni strategiche di medio-lungo periodo ben distinte dalle decisioni operative di breve periodo, (ii) la struttura per fasi del processo e (iii) la strategicità del processo stesso nel concordare da subito tra i vari attori l'insieme delle regole e dei principi da seguire in una fase successiva. Quest'ultimo punto riprende il concetto di meta-decisione di Faludi (1978) il quale afferma che non sono solo strategiche le decisioni in sé ma anche il processo di definizione delle regole, proprio della pianificazione strategica, per arrivare alle decisioni strategiche.

Si possono riconoscere alcuni fattori comuni che, in contesti differenti, hanno favorito l'interesse per nuovi metodi e strumenti di pianificazione: (i) il decentramento delle competenze in materia di urbanistica dal livello centrale al livello locale, (ii) una competitività sempre più

accentuata tra i territori e le città, (iii) la mutua influenza tra economia, politica ed urbanistica, (iv) l'importanza acquisita dai temi sociali e ambientali, (v) la necessità di maggiore trasparenza, (vi) l'integrazione dell'innovazione tecnologica nell'urbanistica (Cavenago, 2004).

Al giorno d'oggi, affinché si possa concretizzare una buona amministrazione della città vi sono due elementi sostanziali che devono essere soddisfatti: la capacità di coordinare, ma soprattutto coinvolgere, i diversi attori che entrano in gioco nelle decisioni di trasformazione del territorio e l'importanza di sviluppare politiche di crescita e scelte condivise. Il fine è di "aggregare il consenso" (Cavenago, 2004) verso obiettivi che si possano convertire in progetti tangibili di sviluppo del territorio.

La pianificazione non si esaurisce più, come accadeva in passato, con la redazione di un documento tecnico, essa non è identificabile in un prodotto, statico e definito, bensì in un processo diretto alla ricerca delle migliori condizioni di sviluppo futuro. La pianificazione strategica nasce, dunque, per innovare l'approccio tradizionale di tipo normativo, spesso non al passo con le dinamiche reali, non aggiornato e limitante verso nuove possibilità di crescita e sviluppo.

Sono stati riassunti da Cavenago (2004) alcuni fattori per cui l'approccio strategico si discosta dagli altri approcci di tipo tradizionale. Essi sono:

- (i) il coinvolgimento nella pianificazione di diversi soggetti portatori di interesse, non solo istituzionali, al fine di interpellare già dalle fasi iniziali tutti i soggetti portatori di interesse per arrivare alla definizione di prospettive di sviluppo il più possibile condivise, cioè che possano appoggiarsi su un ampio consenso, aspetto determinante per garantire al piano validità ed efficienza di medio-lungo termine;
- (ii) l'importanza attribuita alla fase di analisi dell'ambiente per individuare punti di forza, punti di debolezza, opportunità e minacce (analisi SWOT);
- (iii) l'individuazione del vantaggio competitivo;
- (iv) un approccio non settoriale ma integrato alla elaborazione di un programma di sviluppo, considerando assieme gli aspetti politici, sociali ed economici;
- (v) una flessibilità decisionale, possibile solo potendo contare su un apparato amministrativo "moderno", capace di mettere in atto la massima coordinazione e di procedere secondo un'ottica imprenditoriale;
- (vi) l'orientamento all'azione, la pragmaticità.

Per concludere con la definizione di Bertuglia, Rota e Staricco (2004, p. 45) possiamo dire che la pianificazione strategica urbana e territoriale è "definibile nei termini di una pratica pianificatoria che sia avvale di un approccio di tipo strategico ai problemi della città e del territorio, e che è soggetta ad un'evoluzione continua, in risposta ai cambiamenti del contesto."

Con la pianificazione strategica muta anche l'interpretazione del pianificatore: da tecnico passa a diventare un professionista esperto del processo di pianificazione e dunque un mediatore e facilitatore.

### 1.3.2

## **I modelli di pianificazione strategica**

---

La letteratura individua tre tipologie di piani strategici: (i) il modello sistemico, (ii) il modello strategico aziendale e (iii) il modello reticolare e visionario, che si sono sviluppati in successione nel corso del tempo, dagli anni '60 in poi (Cavenago, 2004). Nei quattro successivi sottoparagrafi (da 1.3.3 a 1.3.6) vengono delineati tali modelli; per il modello strategico aziendale sono dedicate due sezioni (1.3.4 e 1.3.5).

### 1.3.3

## **I piani strutturali e i modelli sistemici**

---

Negli anni '60 e '70, in alcuni Paesi europei, compaiono diversi piani che si discostano dai comuni strumenti puramente regolativi utilizzati per il governo del territorio. Essi, infatti, seppur concepiti in realtà territoriali differenti, presentano un medesimo approccio strategico, ovvero un tipo di esperienza di pianificazione che è strategica sia per i risultati (la definizione di scelte di medio-lungo periodo) e sia per il processo con cui si definiscono i criteri di svolgimento del processo stesso. Tali piani<sup>7</sup> risultano accumulati dalle seguenti caratteristiche: (i) la scala sovralocale; (ii) obiettivi socioeconomici e (iii) prospettiva temporale di medio-lungo termine (Gibelli, 1996; Cavenago, 2004). Vengono anche chiamati "piani di struttura" perché si riferiscono ad un territorio più vasto rispetto ai piani ad indirizzo puramente regolativo. In altre parole, la previsione temporale è collegata agli obiettivi da perseguire ad una scala del territorio più ampia rispetto a quella delle città, nonostante le soluzioni operative fossero poi implementate alla scala urbana (Cavenago, 2004). A tal proposito, infatti, in questo tipo di piani vi è una distinzione tra le decisioni strutturali o strategiche riferite alla scala sovralocale rispetto a quelle tattiche di tipo "vincolistico-normativo" che hanno diretta applicazione a livello locale (Bertuglia et al., 2004).

Per questo tipo di piani è utilizzato un approccio di tipo sistemico in cui la città viene assimilata ad un sistema dinamico non lineare per cui gli effetti di una determinata azione non sono solo

---

<sup>7</sup> Si fa riferimento agli *Structure Plans* comparsi in Inghilterra alla fine degli anni '60 (Calvaresi, 1997), al francese *Schéma Directeur D'Aménagement et d'Urbanisme* del 1967, e ai due livelli di piani previsti dalla legge olandese nel 1965: gli *Structure Plans* per il livello provinciale e i *Rapporti nazionali predisposti dalla National Physical Planning Agency*.

locali e si propagano con altre ramificazioni a cascata. Per facilitare le decisioni pubbliche vengono utilizzati modelli matematici simulativi che possono prefigurare scenari diversi (Bertuglia et al., 1991).

Nei piani strutturali ad approccio sistemico si ravvisano una metodologia e degli strumenti che anticipano la necessità della ricerca di integrazione nei successivi piani per il perseguimento della sostenibilità ambientale, sociale ed economica sebbene in quegli anni il discorso sulla sostenibilità non era ancora diffuso (Bertuglia et al., 2004).

#### 1.3.4

### **Le prime applicazioni delle tecniche di *management* aziendale**

---

Parallelamente ad un abbandono progressivo dell'approccio sistemico, a partire dagli anni '70, si iniziano a sperimentare, nel settore della pianificazione, strumenti propri del *management* aziendale. Questa pratica, che prende avvio negli Stati Uniti e poi si diffonde anche in Europa, per chiarezza, deve essere suddivisa in due fasi: una prima fase in cui gli strumenti mutuati dal *management* aziendale vengono applicati nella gestione di agenzie pubbliche senza rielaborazioni o adattamenti, e una seconda fase in cui questo esercizio diventa più maturo e consapevole e dà vita a innovazioni nella pianificazione strategica (Bertuglia et al., 2004).

Gli autori Bryson e Roering (1987) individuano i modelli principali: (i) *l'Harvard Policy Model*; (ii) gli *Strategic Planning Systems*; (iii) gli *Stakeholder Management Approaches*; (iv) i *Portfolio Models*; (v) *i modelli della Competitive Analysis*; (vi) gli *Strategic Issue Management Processes*.

I medesimi modelli, chiaramente, al variare degli obiettivi e delle modalità di impiego all'interno della pubblica amministrazione hanno portato a risultati differenti. Dal primo in lista, *l'Harvard Policy Model*, vengono mutuati in particolare alcuni caratteri come le fasi del processo di definizione della strategia, le analisi SWOT, e le procedure di "feed-back e rettifica" (Bertuglia et al., 2004). Questo modello è quello che ha riscontrato più successo rispetto agli altri per la quantità di volte in cui viene impiegato<sup>8</sup>.

Dagli *Strategic Planning Systems* viene ripresa la formulazione di quattro domande chiave fondamentali per indirizzare il processo decisionale: "(i) dove stiamo andando?; (ii) come possiamo arrivarci?; (iii) qual è il nostro piano di azione?; (iv) come facciamo a sapere se siamo sulla strada giusta?" (Bertuglia et al., 2004).

Gli *Stakeholder Management Approaches* come dice l'espressione stessa sono utili per l'accurata analisi e integrazione degli interessi dei vari soggetti coinvolti.

---

<sup>8</sup> I piani metropolitani di Barcellona *Ajuntament de Barcelona, 1990* e *Associació Pla estratègic de Barcelona, 1999* sono stati realizzati seguendo le procedure e le strategie dell'*Harvard Policy Model*.

I modelli *Competitive Analysis* vengono adoperati per valutare le realtà esterne all'organizzazione e per sviluppare una strategia, mentre il modello *Portfolio Models* è valido per programmare una distribuzione strategica delle risorse tra le varie attività dell'ente in questione.

Infine, gli *Strategic Issue Management Processes* sono adatti per trasformare gli *outputs* dell'analisi SWOT in "indicazioni di gestione" (Bertuglia et al, 2004).

L'esito di queste sperimentazioni produce un duplice effetto: da una parte la pubblica amministrazione può dare avvio ad una fase di rinnovamento attraverso l'applicazione degli strumenti del *management* aziendale che permette di essere più efficace nel perseguimento degli obiettivi; dall'altro lato si percepisce che gli strumenti del *management* aziendale non sempre sono adatti perché sono nati in contesti in cui l'obiettivo principale è la competitività che spesso va in disaccordo con gli obiettivi del pubblico, si pensi, ad esempio, all'equità sociale (Bertuglia et al., 2004). Gli strumenti usati per la pianificazione aziendale privata devono essere quindi rimodellati, rivisti, modificati per essere applicati con successo al settore pubblico. È così che, dalla metà degli anni Ottanta, si apre un nuovo capitolo per la pianificazione strategica, in genere indicato con l'espressione "pianificazione di matrice aziendale".

### 1.3.5

## **I piani strategici di matrice aziendale di seconda generazione**

---

Dagli anni Ottanta, si sperimentano nuovi modelli di pianificazione strategica che continuano ad usufruire dell'apporto innovativo delle pratiche del *management* aziendale ma con il riguardo di adattare queste ultime alle esigenze della pianificazione pubblica urbana. In questa sede verranno ricordati in particolare due modelli elaborati in quegli anni: lo *Strategic Management Process for Public and Third-Sector Organizations* e il *Public-Sector Strategic Planning Process* (Bertuglia et al., 2004).

Tali modelli risultano avere affinità sia con la prima generazione di piani strategici, sia con le tecniche del *management* aziendale. Nello specifico, l'attinenza con i primi piani strutturali può essere identificata in quel cosiddetto "approccio strategico"<sup>9</sup> già definito in 1.3.1. Per quanto concerne, invece, l'utilizzo delle tecniche del *management* aziendale, all'interno del primo modello nominato (lo *Strategic Management*), si ritrovano: le analisi Swot dell'*Harvard Policy Model*, i metodi di gestione delle richieste degli *stakeholders* propri dello *Stakeholder Management Approaches*; le tecniche di ripartizione delle risorse tra le varie visioni strategiche

---

<sup>9</sup> Si ricorda che gli elementi dell'approccio strategico descritto precedentemente erano principalmente tre: la separazione tra le decisioni strategiche di medio-lungo termine e quelle operative di breve termine, il processo strutturato per fasi e la definizione delle "regole del gioco" strategiche per arrivare all'obiettivo.

derivanti dal *Portfolio Models* e i dispositivi di valutazione delle istanze strategiche dello *Strategic Issue Management Processes* (Bertuglia et al., 2004).

Il secondo modello citato, il *Public-Sector Strategic Planning Process* ha la caratteristica di avere una strutturazione ciclica e negoziale in cui la pianificazione viene intesa in modo totale perché vengono considerate fondamentali anche le fasi preliminari e quelle di implementazione (Bryson e Roering, 1987).

Come precedentemente affermato, uno degli aspetti che differenzia la pianificazione strategica dai suoi antenati è la presenza di numerosi attori che entrano in gioco nella definizione dello sviluppo di una città. Conseguentemente non siamo più in presenza di semplici e codificate relazioni one way tra amministrazione e privati, ma di network strategici che comprendono una molteplicità molti attori (Cavenago, 2004). L'amministrazione pubblica non è più l'unico attore a gestire il governo urbano, ma il management del territorio si configura come un processo di reciproca influenza in cui si stabiliscono degli equilibri tra gli attori/stakeholders. Le relazioni sono di partnership e cooperazione. Attraverso i network strategici gli attori mutuamente dipendenti entrano in contatto con lo scopo di definire indirizzi di intervento e dare soluzioni a problemi comuni mediando interessi differenti (Cavenago, 2004).

All'interno del network possono emergere posizioni di leadership di alcuni attori. Questo non è un fattore necessariamente negativo, infatti spesso determina il successo dell'iniziativa perché con l'azione "trascinante" degli attori più forti si riescono ad indirizzare gli sforzi collettivi verso gli obiettivi condivisi. Molte volte, infatti, la leadership supplisce alla mancanza di un'organizzazione gerarchica, che contraddistingue queste forme di pianificazione (Cavenago, 2004).

Come considerazione conclusiva in merito a questa generazione intermedia di piani Bertuglia, Rota e Staricco (2004) affermano che hanno senza dubbio contribuito a migliorare le prestazioni della pubblica amministrazione da un lato, ma dall'altro, essendo tipi di pianificazione basate sul partenariato pubblico-privato hanno aperto la strada anche ad un certo "neoliberismo" che permette agli interessi dei gruppi più forti e più rappresentati di imporsi.

Camagni (1992), a tal proposito, immaginando la città come una grande impresa in cui è proficuo adottare strumenti, logiche e obiettivi di tipo imprenditoriale, in particolare per gli obiettivi di competitività e visibilità, fa una trasposizione del gergo con cui vengono identificati gli attori di una azienda e lo utilizza per identificare i gruppi sociali che influiscono nel panorama di amministrazione/pianificazione di una città. Essi sono: (i) i *customers* (clienti), cioè coloro che usufruiscono dei prodotti o dei servizi della città, come i servizi localizzativi, pubblici o residenziali o la possibilità di trovare determinati beni o attività all'interno della città; (ii) gli *stock-holders* cioè i proprietari di beni come terreni, fabbricati o attività che dovrebbero essere interessati ad un continuo rilancio positivo della città perché ciò porterebbe ad una maggiore

valutazione del loro “stock di capitale”; (iii) gli *stake-holders*, coloro che hanno interessi all'interno della città come i lavoratori o i fornitori ed, infine, (iv) i *managers* che gestiscono i rapporti tra i soggetti diversi come gli amministratori, i politici, i liberi professionisti, i cittadini.

### 1.3.6

## **I piani strategici reticolari e visionari**

---

L'aspetto più innovativo di questo tipo di piani può essere racchiuso in un unico concetto da cui, poi, dipendono gli altri aspetti distintivi che caratterizzano tale modello: la visione dei cittadini e, in generale, degli attori coinvolti come soggetti che ridefiniscono i propri interessi sulla base di accordi, patti, convenzioni. secondo un approccio di tipo contrattualistico.

Per la buona riuscita di questo modello è sicuramente fondamentale la capacità auto-organizzativa dei gruppi coinvolti nel processo; tra di essi si sviluppa una negoziazione che prevede che gli interessi possano essere ridefiniti, aggiustati, rivisti sulla base del confronto partecipativo.

Da ciò scaturisce la definizione “reticolare” perché il processo decisionale prende la forma di una rete tra numerosi soggetti che giungono ad una mediazione condivisa. Sono, inoltre, detti “visionari” perché rivolgono un'attenzione particolare all'immaginazione sociale come presupposto per l'individuazione di un quadro di riferimento degli scenari auspicabili. Questo tipo di pratica è sempre più possibile attraverso l'uso delle moderne tecnologie che sostengono l'elaborazione dei piani. L'aspetto comunicativo diventa fondamentale al fine di permettere una maggiore stimolazione delle idee dal basso e, di conseguenza, una più accentuata cooperazione.

### Comparazione tra modelli di pianificazione strategica

Tab. 1.2 - Fonte: Cavenago (2004)

Piano	Sistemico	Strategico aziendale	Reticolare e visionario
<b>Orientamento</b>	Medio-lungo termine	Medio-lungo termine	Medio-lungo termine
<b>Integrazione</b>	Intersettoriale e interdisciplinare	Intersettoriale e interdisciplinare	Intersettoriale e interdisciplinare
<b>Visone</b>	Dinamica e interattiva	Dinamica e interattiva	Dinamica e interattiva
<b>Razionalità</b>	Forte, perfetta, soluzioni ottimali	Limitata, soluzioni soddisfacenti	Limitata, soluzioni soddisfacenti
<b>Ruolo del pianificatore</b>	Semplice <i>planner</i> , tecnico	<i>Planner</i> , animatore, negoziatore	<i>Planner</i> , animatore, facilitatore
<b>Tempo</b>	Anni '60	Anni '80	Anni '90
<b>Oggetto</b>	Indirizzo, grandi obiettivi, individuazione dei problemi	Coinvolgimento, verifica in corso in base alle <i>performance</i>	Capacità auto-organizzativa, aggregazione e immaginazione
<b>Obiettivi</b>	Sviluppo urbano, economico e sociale sostenibile	Sviluppo urbano, economico e sociale sostenibile	Sviluppo urbano, economico e sociale sostenibile
<b>Idea di città</b>	Sistema di sistemi relazionali	"Impresa"	Nodo di reti
<b>Previsione</b>	Sulla base di modelli quantitativi	Sulla base di modelli quantitativi e qualitativi	Sulla base dell'immaginazione sociale
<b>Ottica di pianificazione</b>	Pianificazione processuale sulla base di regole formali e istituzionalizzate	Sinergie con l'ambiente esterno e interazione e negozialità	Processo decisionale a rete con negoziazione e consenso
<b>Direzione</b>	Top-down (gerarchico)	<i>Top-down</i> <i>Bottom-up</i>	<i>Top-down</i> <i>Bottom-up</i>

Le tre famiglie dei piani strategici analizzati (sistemico, strategico aziendale e reticolare e visionario), come si evince dalla tabella 1.2, sono accomunate dalle seguenti caratteristiche: l'orientamento di medio-lungo periodo, l'integrazione intersettoriale e interdisciplinare, l'utilizzo di metodi dinamici e interattivi di consultazione. Le differenze si ravvisano, invece, nel diverso modello di razionalità: per i piani sistemici l'obiettivo è la ricerca di decisioni ottimali, gli altri due piani hanno un approccio più "modesto" (e forse consapevole) perché puntano a trovare le soluzioni soddisfacenti sulla base dello stato attuale della situazione, delle risorse e delle criticità.

Anche il compito del pianificatore è cambiato, da progettista ad animatore e, nel caso dei piani reticolari e visionari, sempre più "in disparte" per favorire l'impegno diretto degli attori portatori di interesse e di pratiche di auto-organizzazione.

Operativamente parlando, ogni esempio di pianificazione urbana è difficile da inquadrare in un modello invece che in un altro ma risulta piuttosto una contaminazione dei tre modelli di riferimento (Cavenago, 2004). La distinzione dei tre modelli può essere utile per leggere la pianificazione strategica da un punto di vista evolucionistico piuttosto che come una ripartizione attraverso cui classificare tutti gli esempi di pianificazione.

## Introduzione dei casi studio

---

Dopo aver inquadrato il discorso relativo alle nuove “frontiere” della pianificazione, al corrispondente mutamento dei vocaboli utilizzati per designare i processi, gli attori e gli strumenti, si procederà, nei prossimi due capitoli, ad analizzare l'articolazione e il funzionamento del sistema di governo del territorio e della pianificazione spaziale in Albania e in Niger.

Riprendendo quell'interesse che aveva guidato i primi studi comparativi (CEC, 1997; ESPON, 2007) esposti in 1.1.3, con la presente tesi, si vogliono studiare due realtà extraeuropee poco esplorate, in cui lo sviluppo del territorio è ancora da delineare, indirizzare e guidare.

Dapprima si compirà un'indagine storica per capire il contesto di partenza. Il comunismo per l'Albania e il colonialismo per il Niger rappresentano due segni indelebili fondamentali, le cui ripercussioni arrivano a farsi sentire ancora oggi. Sarà, quindi, analizzata l'evoluzione del sistema di governo del territorio e l'importantissima riforma per l'attuazione del decentramento amministrativo (comune ad entrambi i casi esaminati) fino ad arrivare alle attuali autorità di pianificazione e gli strumenti operativi.

Infine, l'analisi si focalizzerà sullo studio di come la *governance* territoriale si applica a livello comunale mediante l'analisi di due Piani, che sono, per l'appunto, entrambi di natura strategica. Sia in Albania che in Niger, tali strumenti sono stati redatti con il sostegno finanziario e tecnico-logistico di due organizzazioni di cooperazione internazionale.

Si vedrà, inoltre, in ambedue i casi la volontà di avviare una pianificazione attenta e sostenibile del territorio è anche spinta dalla necessità di avere i requisiti necessari per accedere a finanziamenti internazionali e, nel caso dell'Albania, per avere le carte in regola che le permettano di diventare membro dell'Unione Europea.

Attraverso questa impostazione parallela di analisi sarà possibile arrivare ad un confronto tra le due esperienze di pianificazione strategica analizzate per delineare similitudini e divergenze.



# 2

## ***GOVERNANCE* TERRITORIALE E PIANIFICAZIONE STRATEGICA IN ALBANIA**

## 2.1

# Inquadramento geografico, economico e sociale

L'Albania è situata nella parte sud-occidentale della penisola balcanica. Confina a nord-ovest con il Montenegro, a nord-est con il Kosovo, a est con la Macedonia del Nord, a sud con la Grecia e a ovest con i mari Adriatico e Ionio (fig. 2.1).

Il territorio albanese si presenta prevalentemente montuoso. I rilievi si possono dividere in tre diversi settori: a nord le Alpi Albanesi che culminano nel Monte Jezercës (2694 m); scendendo si incontra la regione montuosa centro-orientale alternata dalle valli dell'alto Shkumbin, del Drin Nero e dalla conca di Korçë; infine, a sud vi è un'altra catena montuosa, la cui vetta maggiore è Tomori (2417 m). Verso la fascia costiera il territorio degrada in zone di collina e pianura per un'estensione di oltre 170 km di lunghezza e una larghezza variabile dai 10 ai 30 km. I corsi d'acqua hanno portate modeste e sono piuttosto brevi a causa della limitata estensione del territorio; i più importanti sono il Drin, il Semani-Devoll ed il Vjosa.

Alcuni dei principali laghi dei Balcani si trovano sul confine albanese: a nord il lago di Scutari, per due terzi montenegrino, al centro il lago di Ocrida sul confine macedone e, non molto distante, il lago di Prespa ripartito tra Albania, Grecia e Macedonia.

L'Albania possiede anche alcune isole di cui solo due superano il chilometro quadrato di superficie.

Il clima è, in generale, di tipo mediterraneo e continentale nell'interno montuoso.

La suddivisione amministrativa del territorio, riformata nel 2015, è articolata in 12 prefetture (in albanese *Qarku*) per il livello sub-nazionale e 61 Comuni (*Bashkia*) al livello locale.



Fig. 2.1: Carta geopolitica dell'Albania - Fonte: Treccani on-line



### Territorio

**Superficie territoriale** 28 750 km<sup>2</sup>

**Capitale** Tirana (418 495 ab.)

**Seconda città** Durazzo (205 849 ab.)

**I livello amministrativo** 12 prefetture (*Qarku*)

**Il livello amministrativo** 61 comuni (*Bashkia*)

Fonti: Banca Mondiale BM (2018) e Istituto Nazionale di Statistica dell'Albania INSTAT (2018)

## Quadro politico, economico e criticità<sup>10</sup>

Dagli anni '90 ad oggi, con la transizione da un'economia pianificata ad un'economia orientata al mercato, congiuntamente a finanziamenti e aiuti internazionali, l'Albania ha potuto conseguire una significativa crescita economica fino ad arrivare ad essere classificata, in un rapporto della Banca Mondiale datato 2016, nel gruppo di reddito *upper middle income*.



### Dati politici e economici

**Forma di governo** Repubblica Parlamentare  
**Presidente della Repubblica** Ilir META (24/07/17)  
**Primo ministro** Edi Rama (10/09/2013)  
**Forma di gov. prec.** Repubblica Popolare Socialista  
**Indipendenza** 28/11/1912 (dall'Impero Ottomano)  
**Moneta** Lek Albanese (sigla: ALL)  
**Tasso di cambio** 1€ = 122,3 Lek (luglio 2019)  
 Fonte: USAID Data Services – Country profile Albania 2018

Analizzando i dati del rapporto *Albania in Figures 2018*, pubblicato dall'Istituto Nazionale di Statistica dell'Albania (INSTAT), durante l'anno 2018, l'economia albanese ha registrato un **PIL nominale** di 12 746 milioni di euro, con un tasso di crescita del **PIL reale** del 4,01% rispetto al 2017 (fig. 2.2). Il **PIL pro capite**, sempre per il 2018, ammonta a 4 453 euro.

### PIL nominale (mln €) e reale (%)

Fig. 2.2 - Fonte: INSTAT (2018). Rielaborazione personale



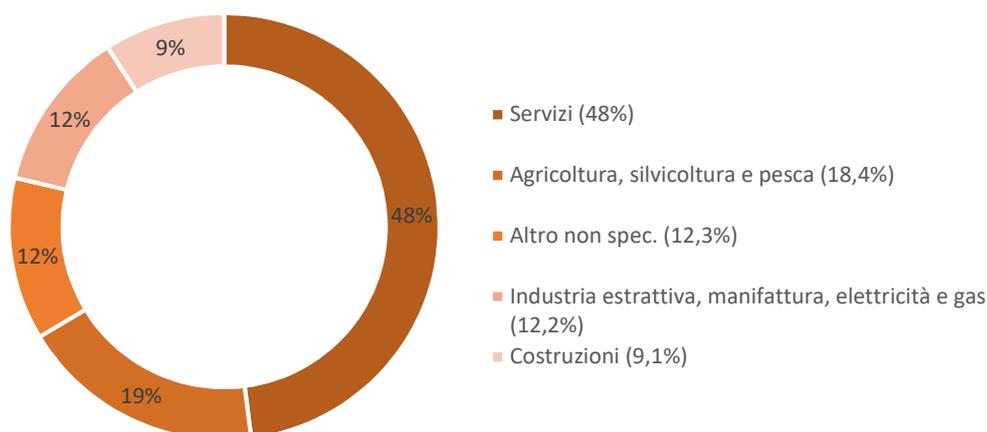
Secondo i dati pubblicati dall'Ufficio statistico dell'Unione Europea (Eurostat), il **PIL pro capite in standard di potere d'acquisto (SPA)** dell'Albania, per l'anno 2018, è pari a 31. Esso risulta ancora molto inferiore rispetto alla media dell'Unione Europea (100), di ben 69 punti.

<sup>10</sup> Tutti gli indicatori citati in questo paragrafo in grassetto sono spiegati nella sezione "Focus indicatori macroeconomici" p. 139

Esaminando la composizione del PIL per attività economiche<sup>11</sup>, secondo la classifica NACE Rev.2<sup>12</sup>, i servizi (Nace Rev. 2, G-U) figurano come la quota principale dell'economia per il 2018, pari al 48% del totale e con un aumento del 5,35% in termini reali. L'industria estrattiva, la manifattura, l'elettricità/gas e le costruzioni hanno realizzato il 21,3%, con un aumento, per i primi del 13,6%, e del 2,71% per le costruzioni. L'agricoltura, la pesca e la silvicoltura (Nace Rev.2, A) rivestono la quota del PIL del 18,4%, con un aumento dell'1,42% in termini reali (fig. 2.3).

### Composizione del PIL per attività economiche (% PIL)

Fig. 2.3 - Fonte: INSTAT (2018). Elaborazione personale



Per quanto riguarda il settore delle costruzioni, negli ultimi anni, si è registrata una tendenza di decrescita (nel 2008 si attestava al 18%) che si è sicuramente da imputare all'ondata di riforme, di cui si parlerà specificatamente in seguito, che dal 2009, hanno cercato di porre un freno all'informalità e alla velocità con cui si stavano sviluppando le città in Albania, per assicurare uno sviluppo sostenibile del territorio. Il settore manifatturiero è rappresentato principalmente dal settore tessile e dall'abbigliamento rappresentato anche da molte imprese estere. Il settore agricolo, ancorato a metodi tradizionali, potrebbe secondo alcune previsioni<sup>13</sup> diventare importante per l'esportazione di prodotti biologici, visto lo scarso impiego di prodotti chimici e pesticidi. Un settore in crescita, che però non compare ancora in fig. 2.3, a causa della scarsa incidenza sul PIL nazione, è il turismo.

Secondo quanto riportato dalla piattaforma on-line "infoMercatiEsteri"<sup>14</sup>, **l'indebitamento pubblico** rimane elevato e secondo le ultime stime sarebbe pari al 63,5% del PIL alla fine del

<sup>11</sup> Fonte *Albania in Figures 2018* (pag. 25), pubblicato da Istituto Nazionale di Statistica dell'Albania (INSTAT).

<sup>12</sup> Si tratta della Classificazione statistica delle attività economiche nella Comunità europea o codice NACE (dal francese *Nomenclature statistique des activités économiques dans la Communauté européenne*), cioè un sistema di classificazione che uniforma le definizioni delle attività economico/industriali nei diversi Stati membri dell'Unione europea. Per approfondimenti sulla classificazione si può consultare il sito di Eurostat.

<sup>13</sup> Report Business Atlas 2016 dell'Associazione delle Camere di Commercio Italiane all'Estero (Assocamerestero).

<sup>14</sup> Tale piattaforma è collegata al sito della Farnesina ed è sviluppata grazie al lavoro di Ambasciate e Consolati e agli apporti dell'Agenzia ICE, dell'ENIT e delle Camere di Commercio italiane all'estero, per mettere a disposizione agli operatori economici nazionali informazioni riguardanti i mercati esteri.

2018. Sono già predisposte misure per ridurlo, in particolare un programma del Ministero delle Finanze che pianifica un calo sotto la soglia del 60% entro il 2020.

Il **consumo finale** nel 2018 rappresenta, con il 79,03%, la quota principale in economia, con un aumento del 3,04% in termini reali<sup>15</sup>. Sono buone anche le ipotesi per il medio termine (2019-2021) che si prevede aumenti in termini reali del 3,1%, contribuendo in media di 2,8 punti percentuali all'anno alla crescita del PIL<sup>16</sup>.

Gli **investimenti lordi** sono aumentati del 2,77% in termini reali, rispetto all'anno precedente (2017). Le esportazioni di beni e servizi sono aumentate in termini reali rispettivamente del 3,02% e le importazioni di beni e servizi sono aumentate del 3,87% rispetto al 2017.

In generale, le previsioni in merito alla crescita economica dell'Albania sono positive per il medio termine. Le stime dicono che la crescita economica rimarrà al di sopra del 4% nel triennio 2019-2021<sup>17</sup>. È importante sottolineare, come si evince dai dati sopra riportati, che tali tassi di crescita sono principalmente sostenuti dalla domanda interna, sia in termini di consumi privati che di investimenti, mentre la domanda estera riveste ancora un ruolo marginale, in altre parole, le esportazioni sarebbero un "tassello" importante da incrementare. Più contenute, ma sempre positive, sono le previsioni della Banca Mondiale (BM) e del Fondo Monetario Internazionale (FMI) che hanno revisionato al ribasso le stime per il 2019 (rispettivamente 3,6% e 3,7%) e per il 2020 (rispettivamente 3,5% e 3,9%), anno in cui si concluderanno due importanti opere: la costruzione del gasdotto TAP e della centrale idroelettrica di Devolli.

Il **tasso di inflazione media** riporta livelli modesti e contenuti nel 2018 (+1,8%)<sup>18</sup>.

Nell'insieme l'Albania beneficia di una situazione macroeconomica stabile e di un altrettanto stabile mercato bancario e finanziario che ha avuto la capacità di fronteggiare la crisi finanziaria internazionale. Le aspettative di crescita a medio termine sono fortemente legate alle riforme strutturali in atto che interessano: la stabilizzazione del settore finanziario, il miglioramento delle condizioni che favoriscono l'imprenditoria, il potenziamento del sistema infrastrutturale, la risoluzione dei problemi energetici, il sistema pensionistico, la riforma territoriale amministrativa. Secondo quanto riportato dalla Banca Mondiale, impegnata in Albania in diversi progetti finalizzati allo sviluppo economico, il Paese necessita di aumentare esportazioni e investimenti attuando una politica di crescita economica equa con particolare riguardo per quella parte di popolazione che ha meno accesso alle opportunità economiche al fine attenuare le disparità e far sì che un numero sempre più consistente di persone possa contribuire al progresso del Paese.

Come si è detto, negli ultimi quindici anni il Paese ha avviato un processo di riforme avvicinando il proprio impianto istituzionale, amministrativo e giuridico ai modelli occidentali europei, allo scopo di consolidare l'economia di mercato e di perseguire l'adesione all'UE. Un altro obiettivo su cui l'Albania si è concentrata riguarda l'impegno per l'attrazione degli investimenti esteri.

---

<sup>15</sup> Fonte *Albania in Figures 2018* (pag. 25), pubblicato da Istituto Nazionale di Statistica dell'Albania (INSTAT).

<sup>16</sup> Fonte piattaforma "infoMercatiEsteri" (Farnesina).

<sup>17</sup> Fonte piattaforma "infoMercatiEsteri" (Farnesina).

<sup>18</sup> Fonte piattaforma "infoMercatiEsteri" (Farnesina).

Per concretizzare questo risultato sono stati operati interventi in campo fiscale e legislativo per semplificare le procedure legate all'avvio di un'attività e per incentivare l'entrata di operatori economici stranieri in alcuni settori strategici per lo sviluppo dello Stato come energia, telecomunicazioni, infrastrutture e turismo. Ad esempio, con una legge del 2015, è stato istituito il Centro Nazionale del Business che è strutturato attraverso uno Sportello Unico per l'imprenditoria.

È stata avviata, inoltre, una lotta all'informalità per ridurre l'economia sommersa del Paese; dal gennaio 2020 entrerà in vigore la nuova riforma tributaria che, tra le altre cose, introdurrebbe l'obbligo di fatturazione elettronica attraverso cui il Ministro delle Finanze albanese ha dichiarato di prevedere un consistente incremento della riscossione dei tributi, visto quanto accaduto negli altri Stati europei che hanno avviato analoghe iniziative.

Un'altra criticità che influisce fortemente sui trend di crescita del Paese è sicuramente rappresentata dall'inadeguatezza dell'apparato infrastrutturale per cui il Governo ha recentemente aumentato le spese per gli interventi di potenziamento. Anche per quanto riguarda il settore dell'energia elettrica si deve fare i conti con una rete non più adeguata a supportare la crescita dell'Albania. Le nuove leggi in materia di pianificazione<sup>19</sup> hanno portato all'adozione, ai diversi livelli amministrativi, di Piani in cui le tematiche infrastrutturali rivestono un'importanza prioritaria.

Nella tabella 2.1 sono riassunti gli indicatori analizzati in questo paragrafo.

<b>Principali indicatori macroeconomici per l'Albania</b>				
Tab. 2.1 - Fonte: INSTAT. Elaborazione personale				
<b>INDICATORE</b>	<b>Unità</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>	<b>2018</b>
<b>PIL nominale</b>	€ (Mln)	10 720	11 564	12 746
<b>PIL reale</b>	% (anno prec.)	3,3	3,8	4,1
<b>PIL pro capite</b>	€	3 700	4 000	4 453
<b>Debito pubblico</b>	€ (Mln)	7 860	8 310	-
<b>Debito pubblico</b>	% PIL	73,2	71,9	63,5
<b>Consumo finale</b>	% PIL	-	-	79,03
<b>Investimenti lordi</b>	% (anno prec.)	-	-	2,77
<b>Tasso di inflazione</b>	% (anno prec.)	1,3	2,1	1,8

<sup>19</sup> Vedi paragrafo 2.3 "L'evoluzione del sistema di governo del territorio attraverso l'analisi della legislazione".

## Popolazione e società



**Popolazione**

---

**Popolazione totale** 2.862.427

**Crescita della pop. (% 2018)** -0,25%

**Densità** 105 ab./km<sup>2</sup>

**Pop. urbana** 60,3%

**Crescita della pop. urbana (% 2018)** 1,3%

Fonti: Banca Mondiale BM (2018) e Istituto Nazionale di Statistica dell'Albania INSTAT (2018)

La **popolazione albanese**, nel 2019, ammonta a 2,86 milioni, registrando un calo dello 0,3% rispetto all'anno precedente. Il numero di nascite continua a superare il numero di morti ma la differenza si riduce progressivamente nel corso degli anni. D'altro canto, la **migrazione netta** (differenza tra immigrati ed emigranti) è negativa e, per il 2018, ammonta a meno 15 mila persone<sup>20</sup>. Per l'anno 2017 viene riportato il medesimo dato

del 2018 ma vi è una discordanza con i dati pubblicati da Banca Mondiale che invece, per il 2017, stima una migrazione netta molto più elevata, pari a meno 40 mila persone.

La **distribuzione della popolazione per fasce d'età** segue i *trend* dei paesi sviluppati europei in quanto è in aumento il numero di persone nella fascia di età tra i 60 e i 79 anni; nel 2019 questo gruppo rappresenta il 17,7% della popolazione totale. Anche la fascia di età superiore agli 80 è in aumento come percentuale (2,7% della popolazione totale). Per contro, la fascia di età compresa tra 0 e 14 anni è in calo, occupando il 17,2% nel 2019 (rispetto al 17,7% del 2018). La popolazione tra i 15 e i 59 anni rappresenta il 62,4% della popolazione totale<sup>21</sup>.

La **popolazione urbana**<sup>22</sup>, nel 2018, rappresenta il 60,3% della popolazione totale<sup>23</sup>. La *Qarku* (prefettura) più popolosa è quella di Tirana, in cui vive il 31,3% della popolazione totale, seguita dalla prefettura di Fieri (10,3%), Durazzo (10,1%) ed Elbasan (9,6%)<sup>24</sup>. La **densità** è di 105 abitanti per chilometro quadrato di superficie.

Il **tasso di fertilità**, per il 2018, è di 1,37, in calo rispetto al 2017 (1,48) e al di sotto del cosiddetto livello di sostituzione che è pari a 2,1<sup>25</sup>. La **mortalità infantile** nel 2018 è stata di circa 9 decessi per mille nati vivi.

Nel 2018, il **tasso di occupazione** per la popolazione di età compresa tra 15 e 64 anni è del 59,5% con un divario di 14,3 punti percentuali tra maschi e femmine, rispettivamente di 66,7% e 52,4%. Il settore agricolo e quello dei servizi costituiscono i principali sbocchi occupazionali rispettivamente con il 37,4% e il 42,9%; l'industria dà lavoro nella percentuale del 19,8% dell'occupazione totale. Molte donne lavorano come collaboratrici familiari nelle aziende agricole<sup>26</sup>. I tassi di disoccupazione sono progressivamente in calo (nel 2018 il tasso di disoccupazione nella fascia tra i 15 e 24 anni è sceso al 28,3% dal 31,9% nel 2017).

<sup>20</sup> Fonte *Albania in Figures 2018* (pag. 5), pubblicato da Istituto Nazionale di Statistica dell'Albania (INSTAT).

<sup>21</sup> Fonte *Albania in Figures 2018* (pag. 6), pubblicato da INSTAT.

<sup>22</sup> Il fenomeno dell'urbanizzazione dell'Albania è descritto più in dettaglio nel paragrafo 2.2 in relazione ai principali avvenimenti storici dal secondo dopoguerra ad oggi.

<sup>23</sup> Fonte Banca Mondiale – indicatori <https://data.worldbank.org>. Vedi fig. 2.5 "Popolazione urbana (% della pop. tot)".

<sup>24</sup> Fonte *Albania in Figures 2018* (pag. 6), pubblicato da INSTAT.

<sup>25</sup> Fonte *Albania in Figures 2018* (pag. 6), pubblicato da INSTAT.

<sup>26</sup> Fonte *Albania in Figures 2018* (pag. 6), pubblicato da INSTAT.

## 2.2

# I principali avvenimenti storici dal secondo dopoguerra, l'urbanizzazione e le implicazioni economico-sociali

---

In questo paragrafo si fa un accenno ai principali fatti storici che si sono susseguiti a partire dal periodo comunista descrivendone le principali implicazioni economiche e sociali. È proposto, inoltre, un *focus* particolare sull'urbanizzazione e i diversi caratteri con cui si è verificata a seconda del mutare del quadro politico: dal rigido controllo dello sviluppo dei piani quinquennali al proliferare delle costruzioni informali dopo il crollo del comunismo.

Sono anche delineate le tappe della riforma per il decentramento amministrativo, avviata dopo il crollo del regime comunista, che ha portato ad una nuova suddivisione spaziale del territorio e ad una rinnovata gerarchia di cariche istituzionali.

### 2.2.1

#### Il regime comunista: isolazionismo e piani quinquennali

---

Nel secondo dopoguerra, l'Albania è governata da un regime comunista di stampo stalinista che adotta una politica isolazionista. Gli unici rapporti commerciali con l'esterno sono intrattenuti esclusivamente con pochi stati allineati alla dottrina comunista e, infatti, tra il 1948 e il 1951, l'Albania ha relazioni con i membri del COMECON<sup>27</sup>, organizzazione economica dalla quale sarebbe uscita nel 1961.

Dal 1951 al 1960 il principale partner commerciale diviene l'Unione Sovietica; con il suo sostegno avvia due piani quinquennali attraverso cui vengono mobilitate risorse economiche destinate a sviluppare soprattutto l'industria pesante e l'estrazione mineraria, settori che avrebbero dovuto trainare l'economia albanese. La cooperazione tra i due stati termina nel 1961; le relazioni diplomatiche vengono sospese anche a causa di posizioni ideologiche ormai distanti in quanto l'Albania aveva rifiutato di muoversi verso la direzione della destalinizzazione, come stava avvenendo in URSS.

È con la Cina che, nel 1970, viene avviato un terzo piano quinquennale con l'aspirazione, poco realizzabile per uno stato di ridotte dimensioni e ancora perlopiù rurale come l'Albania, di sviluppare un'economia in grado di autosostenersi. Così, dopo la Russia, anche le relazioni con

---

<sup>27</sup> L'acronimo sta per "Consiglio di mutua assistenza economica", organizzazione economica e commerciale istituita dagli Stati comunisti nel 1949 e sciolta nel 1991. È uno dei blocchi commerciali nati nella seconda metà del '900 insieme a CEE, al Movimento dei non allineati e all'EFTA.

la Repubblica Popolare Cinese vengono abbandonate condannando il Paese al completo isolamento.

Dal punto di vista urbanistico, all'indomani del secondo conflitto mondiale, non vi era ancora stata un'industrializzazione e la popolazione rurale rappresentava circa l'80% del totale. Era il latifondo a rappresentare il modello di organizzazione sociale e territoriale (Lecis, 2006). Non esistevano centri urbani ma solo sedi di mercato e borghi agricoli e le funzioni amministrative non erano neppure garantite in tutti.

Nel '60, dopo i primi due piani quinquennali sopra menzionati, finanziati dall'Unione Sovietica, come conseguenza alla politica di industrializzazione forzata, si registra anche l'inizio di un processo di urbanizzazione dovuto ad una migrazione interna della popolazione, dalle campagne verso i centri più rilevanti, e la frazione di popolazione urbana passa al 30%. Da un lato si assiste ad una trasformazione dei villaggi in città, dall'altro alla formazione di nuovi poli laddove si sviluppano le industrie manifatturiere e minerarie. Contestualmente si assiste ad una progressiva, seppur lenta, decrescita dei differenziali socioeconomici tra le aree rurali e quelle urbane (Lecis, 2006). Si apre dunque la strada alla concretizzazione di alcune misure che avevano ispirato il terzo ciclo dei piani quinquennali.

Nei decenni successivi l'urbanizzazione prosegue ma a ritmi più contenuti, infatti nel 1975 l'aliquota di popolazione urbana ammonta al 32,7%, nel 1990 al 36%<sup>28</sup>.

Lecis (2006) fa notare come, nei primi anni 2000, l'aliquota di popolazione urbana è ancora vicina a quella dei paesi in via di sviluppo, di molto inferiore non solo alla media dell'Europa occidentale ma anche a quella dell'Europa orientale (tab. 2.2).

<b>Comparazione % popolazione urbana tra Albania, Paesi in via di sviluppo, Europa orientale e occidentale (anni 1975 e 2003)</b>		
Tab. 2.2 - Fonte: UNDP, Human Development Report, 2005		
anno	1975	2003
<b>Albania</b>	32,7	43,8
<b>Paesi in via di sviluppo</b>	26,4	42
<b>Europa orientale</b>	56,8	62,9
<b>Europa occidentale</b>	67,2	75,9

<sup>28</sup> Fonte INSTAT, Indicatori sociali – Popolazione, in <http://www.instat.gov.al>

## Gli anni '90, la transizione verso la democrazia e il decentramento amministrativo

---

Con le elezioni del marzo del 1992, sulla scia dei cambiamenti avvenuti in Europa dopo la caduta del muro di Berlino (1989), si instaura al governo un partito democratico. Sono anni contraddistinti da una forte instabilità politica, che sfocerà, tra il 1996 e il 1997, in un periodo di crisi sociale con l'aggravarsi delle condizioni socioeconomiche del Paese rispetto agli altri Stati europei. A peggiorare la situazione si aggiunge la guerra del Kosovo (1999), in cui la NATO interviene per impedire la minaccia serba di attuazione di una pulizia etnica nei confronti della comunità albanese del Kosovo. Gli anni '90 sono segnati anche da forti emigrazioni verso i Paesi europei, primo fra tutti l'Italia.

Nel 1998, viene attuata una prima riforma legislativa con l'adozione di una nuova Costituzione di stampo liberale. Anche in ambito economico, sin dal 1990, vengono introdotte riforme con l'obiettivo di passare da un sistema puramente comunista, dove esisteva esclusivamente il principio della proprietà pubblica, ad una economia di mercato, con il conseguente ripristino della proprietà privata.

In seguito a quegli anni densi di riforme strutturali, l'Albania si apre agli scambi commerciali e ai rapporti diplomatici verso il resto dell'Europa e con gli Stati Uniti. Parallelamente inizia a sottoscrivere accordi multilaterali con le principali organizzazioni internazionali come la Banca Mondiale (1992), il Fondo Monetario Internazionale (1991) e nel 2009 entra a far parte anche della NATO<sup>29</sup>. È solo recentemente, nel 2014, che il paese ha ottenuto lo status di candidato all'ingresso nell'Unione Europea, sebbene non sia ancora iniziata la fase della discussione sui singoli capitoli: stadio fondamentale verso la completa integrazione.

L'Albania ha avuto grandi difficoltà ad intraprendere la strada della transizione verso l'implementazione di un regime democratico, e, a differenza di ciò che si è portati a pensare, il passaggio dall'economia pianificata all'economia di mercato, non coincide subito con

 **Stato sociale**

Lo stato sociale o *Welfare State* è un'espressione che indica quando uno Stato interviene con politiche pubbliche volte a fornire sostegno a chi si trova in stato di bisogno. È una garanzia assicurata negli Stati di diritto. Nello specifico i diritti e i servizi garantiti sono: l'assistenza sanitaria, la pubblica istruzione, indennità di disoccupazione, sussidi familiari, previdenza sociale (assistenza d'invalidità e di vecchiaia), accesso alle risorse culturali (biblioteche, musei, tempo libero), difesa dell'ambiente naturale.

miglioramento delle condizioni economiche del paese, bensì provoca l'esatto contrario: una grave caduta del PIL dall' 1989 al 1991.

Uno tra i fattori responsabili di questa destabilizzazione, secondo Rrapaj (2015), è l'assenza di un sistema normativo di stato sociale che potesse accompagnare la transizione ed evitare il manifestarsi degli effetti negativi della privatizzazione come, ad esempio, la disoccupazione di massa.

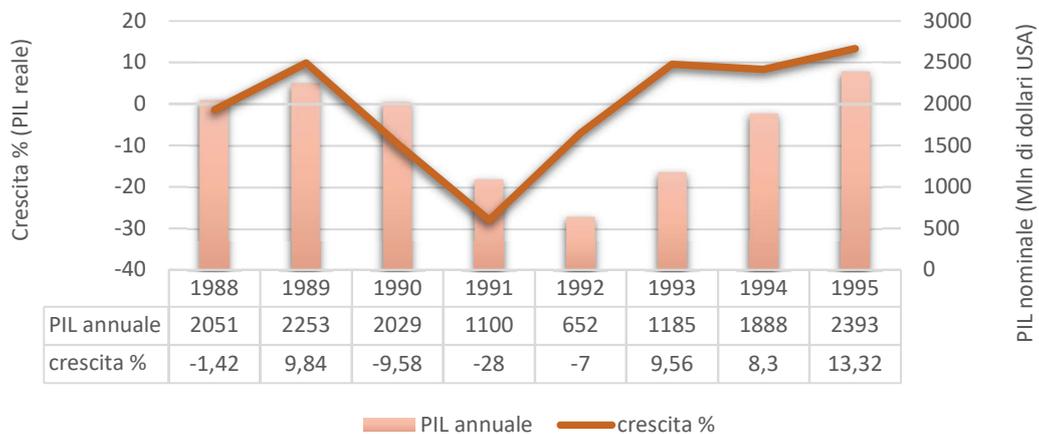
---

<sup>29</sup> [www.infomercatiesteri.it](http://www.infomercatiesteri.it) – Relazioni internazionali dell'Albania

Attraverso i grafici della banca dati della Banca Mondiale si può vedere rappresentata la caduta del PIL nominale e reale a causa dell'introduzione del modello liberale in Albania (fig. 2.4).

### Caduta PIL nominale (mln \$ USA) e reale (%) tra l'89 e il '91

Fig. 2.4 - Fonte: Banca Mondiale. Rielaborazione personale.



Un nodo essenziale per l'implementazione di un governo democratico e decentralizzato è l'attuazione di una riforma amministrativa che possa permettere lo svolgimento delle funzioni istituzionali al livello locale, in cui vi è una maggiore consapevolezza delle esigenze del territorio e della popolazione. Il decentramento amministrativo ha attraversato varie fasi ed è stato determinato da vari fattori come la tra cui: l'influenza esercitata dagli attori interni e quella degli attori esterni, come l'UE. In realtà la riforma amministrativa ha tardato a concretizzarsi perché, per circa un decennio si è continuato con una impostazione centralizzata che affondava le origini nel precedente sistema (Berisha, 2018).

La prima divisione amministrativa è stata attuata in continuità con il precedente regime ed era costituita da un livello locale composto da 44 *Bashkia* (città e quartieri) e 313 *Komuna* (aggregati di villaggi rurali), e un secondo livello formato da 36 *Rrethe*.

Successivamente, nel 1993, si istituiscono 12 prefetture (o regioni) che inglobano i *Rrethe* e congiuntamente ad altre Agenzie Statali anticipano quelli che, successivamente, saranno i Ministeri. Tuttavia, vi era ancora una forte incertezza in merito al funzionamento di tale sistema sul piano operativo e ciò portava a una scarsa chiarezza nella distribuzione delle responsabilità in base ai vari livelli. Ciò che spinge verso un nuovo intervento è la firma del capitolo riguardante l'autogoverno locale per l'integrazione nell'UE. Viene quindi introdotta una nuova riforma amministrativa denominata *Sull'organizzazione e il funzionamento del governo a livello locale*, anche "legge organica", che ha istituito due livelli di governo locale: 373 unità locali di cui 65 *Bashkia* e 308 *Komuna* e, al livello superiore, 12 regioni dette *Qarku*. Tale riforma ha pertanto mantenuto la medesima organizzazione per il livello superiore (12 prefetture o regioni) e diversi organi rappresentativi collegati ai Ministeri, come rappresentanti della struttura nazionale. A livello regionale (*Qarku*) continuava ad esserci poca chiarezza in merito a ruolo e responsabilità perché mancava ancora la legittimità politica per l'autogoverno (Berisha, 2018).

Questa criticità, congiunta ai requisiti di preadesione dell'UE, ha favorito una nuova riforma della regionalizzazione (2014) con cui si aspirava alla riduzione del numero di *Qarku* per

avvicinare la suddivisione amministrativa del Paese al sistema delle NUTS 2<sup>30</sup>. Questa nuova ripartizione, come è intuibile, mira a raggiungere i requisiti del processo di integrazione dell'UE, secondo cui ciascuno Stato candidato deve istituire una struttura amministrativa in grado di ottenere e gestire efficientemente la preadesione e i fondi strutturali. Tuttavia, quest'ultima ondata di riforme non ha prodotto i risultati sperati in quanto l'ultima legge approvata in materia (Legge 115/2014) ha diminuito il numero di unità locali di primo livello a 61 comuni, ma non ha ancora ridotto il numero di *Qarku*<sup>31</sup>.

Le riforme economiche e i processi di trasformazione istituzionale hanno avuto importanti implicazioni nel tessuto sociale. Con il crollo del regime, nel 1991, e le elezioni dell'anno successivo, i cittadini riottengono, finalmente, la libertà scegliere dove vivere e di trasferire la propria residenza (diritto negato, fino a quel momento, dalla Costituzione). Dal '92 si registrano sia ondate migratorie verso l'estero e sia dalle campagne verso i principali centri urbani. La situazione, che era stata cristallizzata dalla politica restrittiva del comunismo, cambia completamente e si innescano rapidi fenomeni di trasformazione degli spazi urbani e periurbani, difficili da controllare. A spostarsi è soprattutto la popolazione delle regioni montuose a nord e a nord-est verso i principali centri: Tirana, Durazzo e Valona.

I trasferimenti dalle aree rurali alle città sono causati da diversi fattori, abbastanza intuitivi, come la scarsità di prospettive di sviluppo e di sbocchi occupazionali, la carenza di servizi pubblici e infrastrutture di base e l'ambizione di migliorare la propria qualità di vita. Per contro le campagne hanno assistito ad uno spopolamento che ha condannato alcune aree montane al completo abbandono causando, anche, ad un importante squilibrio demografico nella popolazione rurale, trovata privata dei giovani (Lecis, 2006).

In città, il modello edilizio prevalente è quello tipico dei regimi comunisti, cioè caratterizzata da una scarsa qualità estetica e composto prevalentemente da edifici di 5-6 piani, contenenti una ventina di unità abitative. Tale modello ha di fatto soppiantato quello tradizionale dell'Albania pre-comunista, costituito prevalentemente da abitazioni monofamiliari in mattoni o pietra, con tetto a falda e tegole di cotto (Lecis, 2006).

Secondo i dati riportati della Banca Mondiale, da un'economia rurale, basata sul lavoro di circa il 70% della popolazione concentrata nelle campagne (1960), si è passati, nel 2008, a una parità tra la popolazione delle campagne e quella urbana per poi arrivare, nel 2018, al raggiungimento del 60% di popolazione residente nelle città (fig. 2.5).

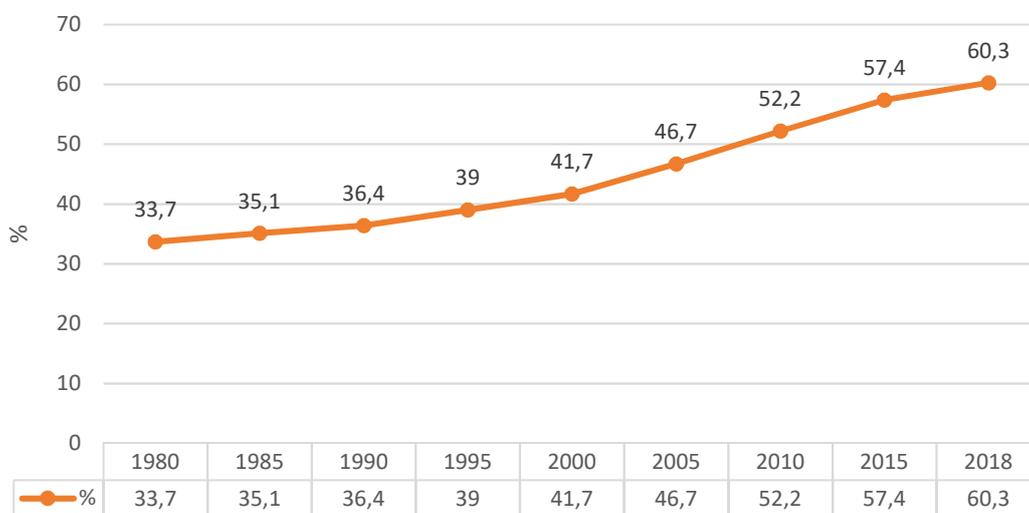
---

<sup>30</sup> La NUTS (nomenclatura delle unità territoriali statistiche) è una ripartizione del territorio ideata dall'Unione Europea che permette la distribuzione dei fondi strutturali e che prescinde dalle suddivisioni amministrative dei singoli stati fornendo un sistema unico e paritario di ripartizione geografica. È il principio che governa la redistribuzione territoriale dei fondi strutturali UE. Essa stabilisce un unico schema di ripartizione geografica che prescinde dalle suddivisioni amministrative di ogni Stato e si basa principalmente sulla popolazione residente.

<sup>31</sup> L'attuale suddivisione amministrativa è approfondita nel paragrafo 2.2.4.

### Popolazione urbana (% della popolazione totale)

Fig. 2.5 - Fonte: Banca Mondiale. Elaborazione personale



Per quanto riguarda la pianificazione spaziale, come è ovvio, il passaggio da un sistema centralizzato ad uno democratico decentralizzato implica la transizione delle competenze in materia di governo del territorio alle autorità locali. In un primo momento, a causa della non facile gestione di questo periodo di transizione (privatizzazione e decentramento), della scarsa volontà politica e, dell'assenza di capacità amministrative e tecniche, lo sviluppo del territorio fu abbandonato a logiche di mercato senza un efficace controllo delle procedure. Questa decisione di *laissez faire* è stata foriera di un processo di urbanizzazione senza precedenti basato principalmente sulla realizzazione di iniziative totalmente al di fuori delle regole di pianificazione (Shtylla e Berisha, 2019; Berisha, 2018).

Per molti anni, infatti, la crescita delle città è avvenuta in maniera "informale" a causa di alcuni fattori congiunti in parte individuati da Rabè et al. (2013): (i) l'incertezza che aleggiava in merito alla modalità di reintroduzione della proprietà privata, (ii) la forte pressione del fenomeno migratorio, (iii) l'incapacità da parte dello Stato di far fronte con alloggi sociali, (iv) il vantaggio economico che derivava dalla grande occupazione che forniva il settore dell'edilizia informale e (v) la corruzione politica. Molti terreni liberi alla periferia della città hanno visto la proliferazione di costruzioni informali che via via hanno formato un'urbanizzazione diffusa e priva degli adeguati servizi. Tale situazione è proseguita fino al 2006 quando si è istituita l'Agenzia nazionale ALUIZNI, incaricata di legalizzare la proprietà informale e di impedirne l'ulteriore sviluppo. Secondo le stime della Banca mondiale (2011) circa 350.000 - 400.000 abitazioni sono frutto dello sviluppo informale che ha determinato non solo problemi nella struttura spaziale delle città ma anche criticità per la mancanza di infrastrutture, deterioramento delle aree rurali strappate all'agricoltura e inquinamento ambientale (Berisha, 2018).

Questo sviluppo delle città avvenuto frettolosamente, in assenza di pianificazione spaziale ha avuto una pesante ripercussione dal punto di vista sociale in quanto ha portato alla formazione

di un sottoproletariato urbano privo degli adeguati servizi di urbanizzazione e quindi, di fatto, in condizioni di vero degrado. Per avere un'idea della portata del fenomeno basti pensare alla capitale che, in pochi anni, è passata ad ospitare da 100.000 abitanti, il 3% della popolazione, a più di 7 volte tanto, quasi il 25% della popolazione (Lecis, 2006).

Una ulteriore criticità delle città albanesi diventa l'inquinamento atmosferico. A riprova di ciò, uno studio del 2010 dell'Istituto di Sanità Pubblica dell'Albania<sup>32</sup> classifica Tirana come la città più inquinata d'Europa.

### 2.2.3

#### **La percezione sociale in merito alla pianificazione spaziale**

---

Durante gli anni '90, nei Balcani e quindi anche in Albania, il governo del territorio ha avuto una sorta di "crisi di legittimità" (Nedović-Budić, 2001). Il passaggio verso il libero mercato aveva sancito la superiorità del capitalismo sulla dimensione pubblica e nella percezione sociale tale cambiamento si traduceva con la possibilità da parte dei privati di poter fare tutto all'interno della loro proprietà. Tra le persone sorgono dubbi sulla necessità e sull'efficacia dell'attività pubblica di pianificazione. Infatti, come l'economia era autoregolata dalle leggi del mercato, così le trasformazioni spaziali erano governate dalle iniziative dei singoli nelle loro proprietà. La frase (Ruijsink et al. 2013) "Sono il proprietario di questa terra e faccio quello che voglio" cristallizza bene la situazione e il pensiero che si stava consolidando in quegli anni in merito alla pianificazione. È in questo contesto sociale che prende piede l'attività informale in Albania. I cittadini non percepivano la pianificazione come un'attività in cui essere responsabili e coinvolti ma semplicemente come un fardello amministrativo ereditato dal sistema comunista.

---

<sup>32</sup> Erano già stati condotti in precedenza studi analoghi dall'Organizzazione Mondiale della Sanità (OMS) che avevano evidenziato queste criticità.

## L'attuale suddivisione territoriale e l'impegno di UNDP

Secondo la Costituzione del 1998, riformata nel 2014<sup>33</sup>, il territorio albanese è suddiviso in due livelli amministrativi (tab. 2.3):

- al primo livello vi sono 12 prefetture (in albanese *Qarku*);
- al secondo livello vi sono 61 Comuni (in albanese *Bashkia*).

Tra le Qarku e le Bashkia si frapponivano 36 distretti (in albanese *Rrethe*) che sono stati definitivamente aboliti nel 2015 con la Riforma Amministrativa Territoriale.

Suddivisione amministrativa dell'Albania				
Tab. 2.3 - Fonte: Elaborazione personale				
Qarku	Capoluogo	Popolazione (2017)	Superficie (km <sup>2</sup> )	Bashkia
<b>Berat</b>	Berat	131 942	1798	Berat, Ura, Vajgurore, Kuçovë, Poliçan, Skrapar
<b>Dibër</b>	Peshkopi	125 579	2586	Bulqizë, Dibër, Klos, Mat
<b>Durazzo</b>	Durazzo	284 823	766	Kruja, Durazzo, Shijak
<b>Elbasan</b>	Elbasan	283 822	3199	Belsh, Cërrik, Elbasan, Gramsh, Librazhd, Përrenjas, Peqin
<b>Fier</b>	Fier	302 507	1890	Divjakë, Lushnjë, Fier, Patos, Roskovec, Mallakastër
<b>Argirocastro</b>	Argirocastro	65 939	2884	Argirocastro, Dropull, Libohovë, Këlcyrë, Përmet, Memaliaj, Tepelenë
<b>Coriza</b>	Coriza	214 321	3711	Devoll, Kolonjë, Coriza, Maliq, Pustec, Pogradec
<b>Kukës</b>	Kukës	79 559	2374	Has, Kukës, Tropojë
<b>Alessio</b>	Alessio	129 019	1620	Alessio, Kurbin, Mirdizia
<b>Scutari</b>	Scutari	207 924	3562	Fushë Arrëz, Pukë, Malësi e Madhe, Scutari, Vau i Dejës
<b>Tirana</b>	Tirana	862 361	1652	Kavajë, Rrogozhinë, Kamëz, Tirana, Vorë
<b>Valona</b>	Valona	188 795	2706	Delvinë, Finiq, Himara, Konispol, Saranda, Selenizza, Valona

<sup>33</sup> Come si è detto nel paragrafo 2.2.2, il 2014 è stato un anno molto importante in quanto ha segnato una svolta storica nell'organizzazione amministrativa e territoriale dell'Albania. Il 31 luglio 2014 il parlamento albanese ha approvato la legge 115/2014 "Sulla divisione amministrativa e territoriale delle unità di governo locale nella Repubblica d'Albania" che ha posto fine all'estrema frammentazione amministrativa del Paese. Prima di tale riforma, infatti, l'Albania era divisa in 12 regioni, 65 municipalità e 308 comuni. Le municipalità e i comuni comprendevano 74 città e 2.972 villaggi.

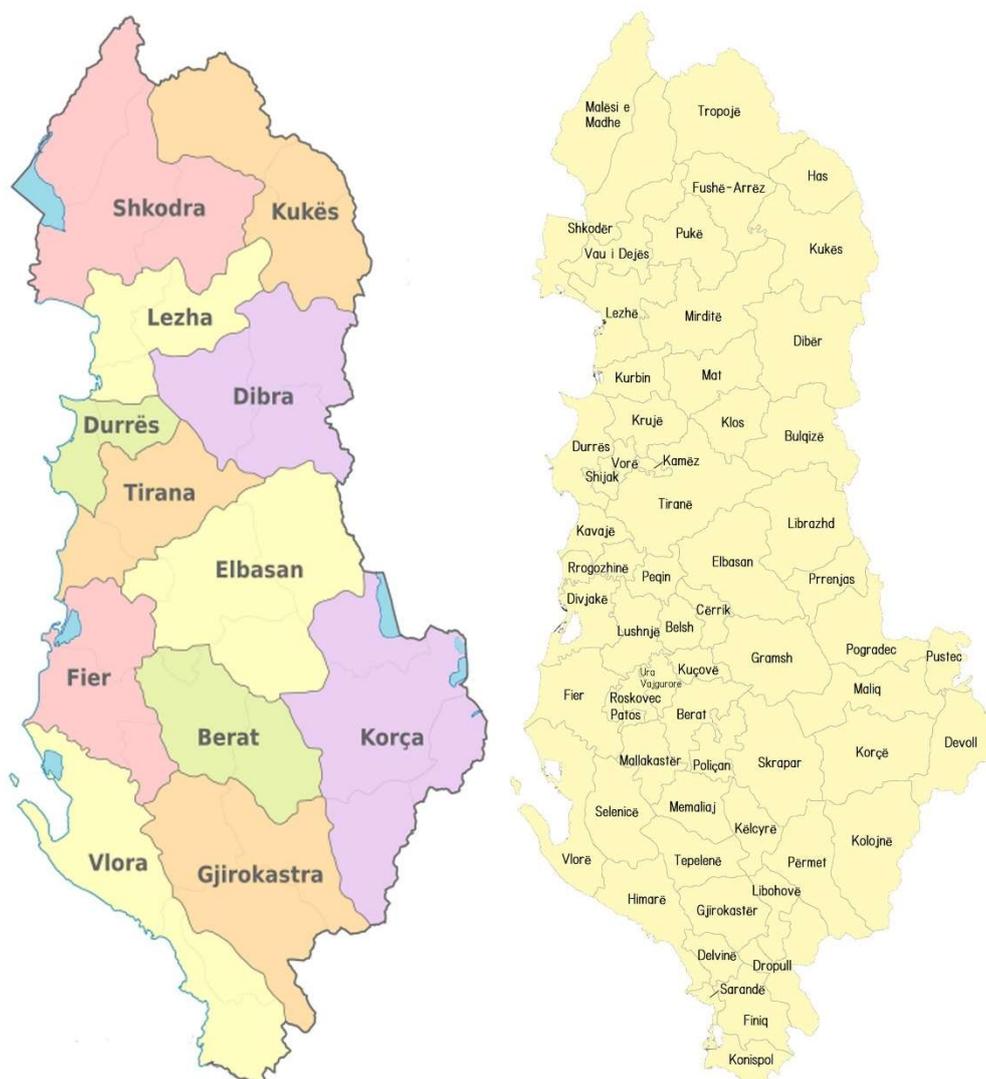


Fig. 2.6: Suddivisione amministrativa dell'Albania in Qarku e Bashkia - Fonte: Wikipedia

Per sostenere l'attuazione della Riforma territoriale amministrativa è stato istituito un fondo multi-donatore sotto la gestione dell'UNDP<sup>34</sup>, chiamato "Supporto alla riforma territoriale e amministrativa" (STAR), il cui omonimo progetto ha fornito supporto tecnico, operativo e logistico durante tutto il processo.

Il sostegno è stato condotto fin dalla prima fase in cui sono state effettuate le valutazioni economiche, sociali e territoriali per definire i criteri con cui effettuare le fusioni delle unità amministrative e, di conseguenza, dare vita alla nuova configurazione spaziale. Successivamente si è proceduto con il sostegno per la stesura della legge e si è proseguito con l'affiancamento, presso le unità territoriali, per l'attuazione della riforma.

<sup>34</sup> UNDP sta per *United Nations Development Programme* cioè "Programma delle Nazioni Unite per lo sviluppo". Si tratta di un'organizzazione internazionale nata nel 1966 in seguito alla fusione del Programma ampliato di assistenza tecnica (EPTA) e del fondo speciale delle Nazioni Unite. L'EPTA era stato istituito dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite nel 1949 al fine di favorire il progresso economico dei Paesi sottosviluppati. Il fondo speciale era, invece, nato 10 anni dopo su decisione dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite ed era formato contributi volontari degli Stati membri per il finanziamento gli studi per la valutazione delle richieste di finanziamento degli stati membri. L'UNDP prosegue l'operato dei due enti che fondendosi lo hanno generato.

STAR ha contribuito attraverso la stesura stessa della legge 115/2014 con il reclutamento di 12 esperti nazionali, con competenze in *governance* locale, finanza, decentralizzazione fiscale, sviluppo economico locale e legislazione, che hanno affiancato le istituzioni preposte. È stata, inoltre, reclutata una società di consulenza internazionale con competenze specifiche sui processi di fusione. Essa ha fornito assistenza tecnica nella fase di progettazione. Sono state avviate consultazioni partecipate nelle varie fasi della riforma attraverso: 54 riunioni di consultazione con 3296 di persone, 2 conferenze nazionali con 550 partecipanti e un sondaggio a cui hanno partecipato 16.000 cittadini per comprendere l'opinione dei cittadini sulle opzioni di fusione presentate (da 39 a 47 a 61 unità di governo locale)<sup>35</sup>.

È stato avviato un successivo progetto, denominato STAR2, sviluppato in continuità con il predecessore. Gli obiettivi principali di STAR2 si possono riassumere in tre punti: (i) rafforzare le capacità istituzionali e amministrative delle amministrazioni dei 61 Comuni dell'Albania; (ii) aumentare l'efficienza nella fornitura dei servizi locali, (iii) rafforzare la democrazia locale promuovendo la *governance*

locale e i processi decisionali partecipativi (con particolare riguardo al ruolo delle donne).

I progetti STAR hanno potuto contare sull'appoggio di numerosi partner internazionali con un meccanismo di finanziamento condiviso; tra questi figurano l'Unione europea (EU), il Governo della Svezia attraverso l'Agenzia Svedese per lo Sviluppo Internazionale (SIDA), il Governo Italiano attraverso la Cooperazione Italiana allo Sviluppo (AICS), il Governo Svizzero attraverso la Cooperazione Svizzera allo Sviluppo (SDC), gli Stati Uniti attraverso l'Agenzia degli Stati Uniti per lo Sviluppo Internazionale (USAID) e, chiaramente l'UNDP e il Governo dell'Albania.

---

<sup>35</sup> <http://www.al.undp.org> - Support to Territorial and Administrative Reform

## 2.3

# **L'evoluzione del sistema di governo del territorio attraverso l'analisi della legislazione**

---

Per studiare il sistema di governo del territorio attualmente presente in Albania è opportuno capire la sua evoluzione in connessione con le principali vicende storico-politiche, precedentemente descritte, e con il quadro legislativo sviluppatosi nel corso degli anni per normare tale materia. Di seguito è proposta una suddivisione in tre parti: il periodo pre-comunista, il periodo comunista e il periodo post-comunista, con un paragrafo (2.3.4) dedicato all'analisi della pianificazione nella pratica reale, in modo da poter valutare la distanza con le disposizioni di legge che non sempre trovano una immediata e diretta applicazione.

### 2.3.1

#### **Il periodo pre-comunista**

---

La pianificazione spaziale in Albania è stata, fino ai primi decenni del '900, un tema del tutto ignorato, a differenza di molti stati europei dove, in quel periodo, si erano sviluppati ed avevano trovato applicazione studi e teorie per la pianificazione delle città. In Albania, invece, sotto il dominio dell'Impero Ottomano, erano nati piccoli villaggi basate su un'economia rurale la cui organizzazione spaziale non era studiata ma era determinata dai clan e dalle relazioni tra essi. Una prima modernizzazione si ha dopo il 1912, anno in cui viene dichiarata l'indipendenza dall'Impero Ottomano. Seguono gli anni della prima guerra mondiale in cui il territorio albanese viene in parte occupato dall'esercito italiano. Nel 1920 gli italiani lasciano il territorio e la Società delle Nazioni riconosce l'Albania Stato sovrano ma i legami con l'Italia non cessano. Il nuovo principato si presentava bisognoso di infrastrutture e di servizi per potersi sviluppare e, a tal fine, nel 1920, viene istituita l'autorità della Direzione Generale della Costruzione e poco dopo la SVEA (Società per lo Sviluppo Economico dell'Albania) che avrebbe avviato alcuni interventi pubblici, con l'aiuto italiano fornito sia sul piano economico che attraverso l'assistenza da parte di figure professionali qualificate come architetti e urbanisti, al fine di innescare uno sviluppo, sulla scia dei paesi occidentali. Alcuni urbanisti italiani prestarono le loro competenze sia per la redazione di piani per le città sia per la progettazione di edifici pubblici. Nel 1939 l'Albania viene nuovamente occupata dall'Italia e si dà avvio ad una serie di progetti e costruzioni pubbliche che avrebbero assorbito imprese e lavoratori italiani. Viene istituito l'Ufficio Centrale per l'Edilizia e l'Urbanistica con il compito di redigere i piani regionali ed urbanistici dei centri principali. Un'altra istituzione fu l'Ente Turistico dell'Albania (ETA). Questo periodo è caratterizzato da un forte impegno da parte degli italiani nel mettere in pratica

nei territori albanesi la teoria sull'urbanistica corporativa di cui si dibatteva in quel periodo sulle riviste di settore. Secondo questa teoria era importante la definizione di uno strumento urbanistico a livello nazionale con il quale si stabilivano preliminarmente le linee guida di sviluppo nell'interesse generale per poi addentrarsi nella definizione dei singoli piani per ogni città, in coerenza con lo strumento a livello superiore. L'idea era quella di stabilire, inoltre, una sorta di "vocazione" prevalente da assegnare ad ogni città. E questo è quello che si riuscirà ad attuare, in parte, in Albania perché i piani per le città di quel periodo vengono redatti in concomitanza con un piano di scala più grande per la ricostruzione e per le infrastrutture, in modo da avere uno sviluppo nazionale coordinato e coerente.

### 2.3.2

## **Il periodo comunista**

---

Dopo la fine della seconda guerra mondiale si instaura al governo un partito comunista che istituisce una repubblica socialista. Le proprietà e tutte le attività private vengono nazionalizzate. La pianificazione diventa un'attività importantissima per lo Stato che mirava ad avviare uno sviluppo economico. Viene predisposta una pianificazione degli aiuti economici statali che si traduce in pianificazione spaziale. Per ogni città o villaggio si stabilisce una sorta di vocazione decidendo quale tipo di industria potenziare o sviluppare e, di conseguenza progettando anche i collegamenti infrastrutturali adeguati. Il territorio risulta così disseminato di "distretti ad alta specializzazione".

Gli investimenti sul territorio ebbero come conseguenza una forte immigrazione che si tradusse in una massiccia urbanizzazione, gestita dagli anni '40 agli anni '80, in modo fortemente centralizzato, secondo l'impostazione sovietica, in cui lo strumento del piano regolatore non era un dispositivo di pianificazione ma piuttosto un mezzo del governo per esercitare il potere sul territorio. Insorgendo poi i primi problemi derivati dalla rapida urbanizzazione, che minacciava la sottrazione di territori all'agricoltura e pure il patrimonio naturale e storico-artistico, si matura una sensibilità verso la tutela e per questo in alcune città particolari edifici vengono messi sotto la protezione di determinati organi preposti al controllo come l'Istituto dei Monumenti della Cultura e la Commissione Centrale per la Protezione dell'Ambiente. I grandi progetti vengono prima sottoposti ad una valutazione di impatto ambientale che tiene conto del rispetto delle giuste distanze stabilite tra zona industriale e zona residenziale, dei trasporti, della tutela degli elementi naturali del territorio come acqua, vegetazione.

Gli apporti del regime comunista alla pianificazione sono essenzialmente nell'adozione di un piano regolatore per ogni città conforme allo sviluppo economico dei piani quinquennali e nella nascita di una cultura di tutela del patrimonio storico-artistico delle città e dell'ambiente naturale (fig. 2.7).

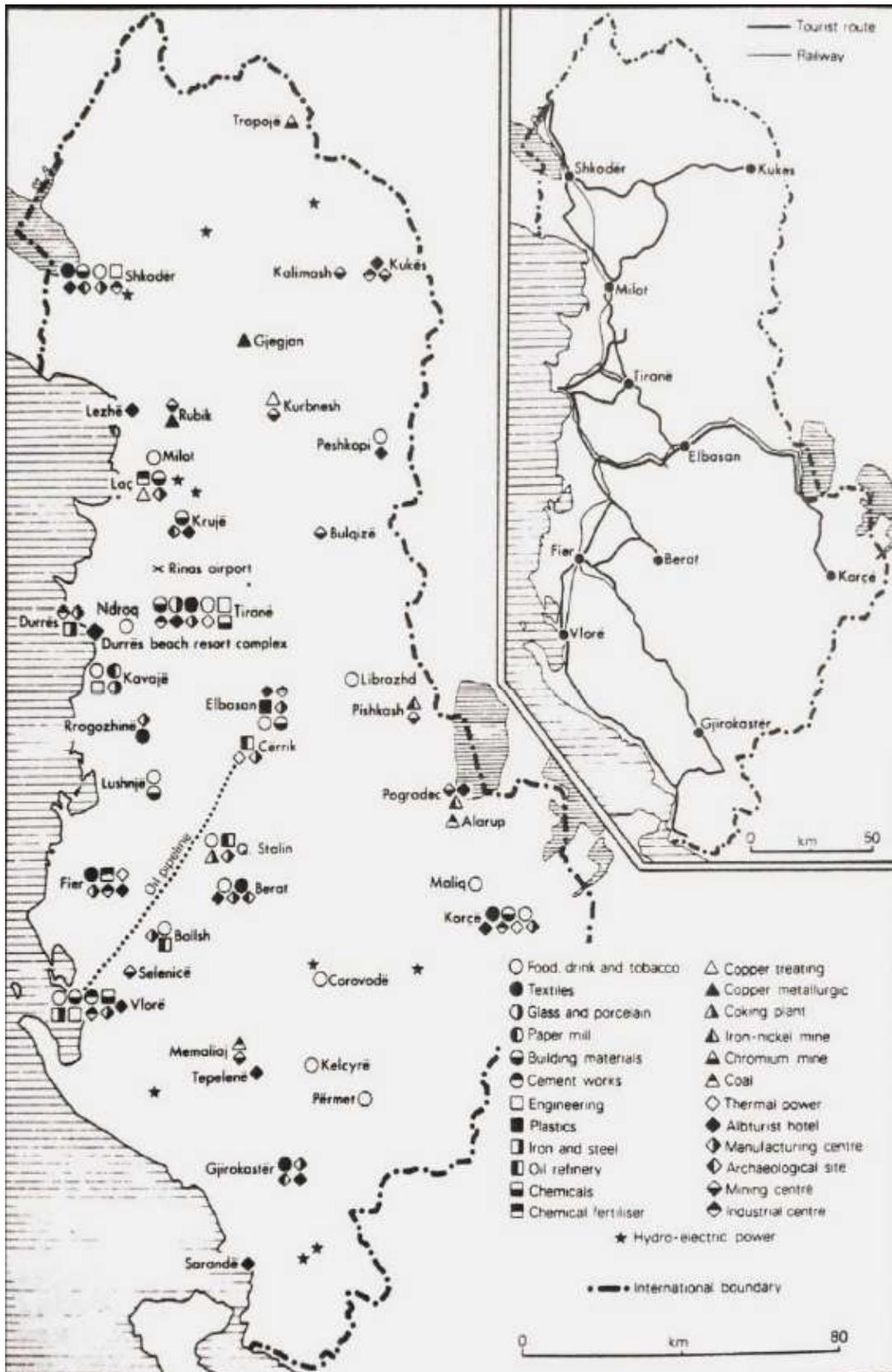


Fig. 2.7: La pianificazione durante il periodo comunista – Fonte: Berisha (2018)

## Il periodo post-comunista

---

Dopo la caduta del regime comunista, nel 1990, l'Albania affronta un periodo di crisi politica, economica e sociale. L'adozione di un sistema democratico di stampo occidentale con il conseguente ritorno alla privatizzazione dei beni e delle attività, alla decentralizzazione amministrativa e al libero mercato hanno avuto ripercussioni importanti sulla pianificazione spaziale.

È importante analizzare, a tal fine, non solo una serie di leggi incentrate specificamente sulla pianificazione urbanistica, ma anche le riforme riguardanti la reintroduzione della proprietà privata, i nuovi assetti amministrativi e territoriali e il processo di legalizzazione dell'informalità, che, come è ovvio, hanno avuto dirette conseguenze sul governo del territorio.

Per maggiore chiarezza esamineremo prima l'apparato legislativo relativo alla pianificazione urbanistica e successivamente quelle delle riforme che hanno avuto "effetti collaterali" su di essa.

Per quanto riguarda la legislazione urbanistica sono rilevanti quattro riforme: la legge n.7693 del 1993 *Sull'Urbanistica*, la legge n. 8405 del 1998 nominata come la precedente, la legge n. 10119 del 2009 *Per la Pianificazione del Territorio* e infine la legge la legge n. 107 del 2014 *Pianificazione e Sviluppo Territoriale*. Come appare subito da una prima lettura delle denominazioni si evidenzia una rottura tra le prime due disposizioni, ancorate all'approccio urbanistico di governo del territorio, e le ultime due che muovono verso un approccio di pianificazione spaziale e strategica.

Con la legge n.7693 del 1993 *Sull'Urbanistica* si dà avvio ad un processo di decentralizzazione delle attività di pianificazione del territorio attraverso l'introduzione di nuove autorità amministrative competenti nell'elaborazione di diversi strumenti tecnici per ogni livello amministrativo. A livello nazionale, era presente un dualismo, il Consiglio di Adeguamento Territoriale, introdotto proprio con questa legge, che aveva il compito di indicare le politiche da perseguire, mentre il ruolo tecnico di redazione di piani e di esecuzione di studi in materia urbanistica era ascrivibile all'Istituto per gli Studi Urbani e il Design appartenente al Ministero dei Lavori Pubblici e dei Trasporti.

Questa dicotomia tra organo di indirizzo e organo tecnico era presente pure a livello sub-nazionale rispettivamente con il Consiglio di Adeguamento Territoriale di *Qarku* e la Sezione di pianificazione urbana di *Qarku*.

Infine, a livello locale, le autorità competenti in materia di pianificazione erano l'Ufficio di Pianificazione Municipale e l'Ufficio di Pianificazione del Comune che svolgevano il compito di implementare gli strumenti di pianificazione e rilasciare i permessi di costruzione. Tutto l'apparato risulta, però, ancora in continuità con le precedenti logiche soprattutto perché molte riforme auspicate dalla legge rimangono "sulla carta" e non vengono concretizzate visto che i nuovi organi istituiti per la pianificazione si trovano in difficoltà a svolgere il loro compito e ad elaborare i nuovi piani richiesti.

Nel 1998, la legge n. 8405 denominata come la precedente e in continuità con essa presenta due gravi criticità in quanto non affronta il problema della costruzione informale che stava

dilagando nel paese e neppure chiarisce il problema della definizione della proprietà pubblica e privata. Un aspetto innovativo riguarda, invece, la decentralizzazione poiché con questa legge viene stabilito che la pianificazione territoriale debba essere materia del livello locale e quindi di comuni e municipalità, il livello sub-nazionale, ovvero le *Qarku*, sono escluse da tale attività a meno che questo compito non venga ottemperato dal livello più basso. Con questa disposizione persiste, inoltre, la logica della “linea gialla”, strumento con il quale già durante il comunismo veniva distinto il territorio edificabile da quello destinato ad altre attività come l'agricoltura e il “*land use approach*” con il quale vengono elaborati i masterplans.

Finalmente, nel 2009, come precedentemente accennato, si prospetta una svolta, con la legge n. 10119 *Per la Pianificazione del Territorio* poiché viene proposta una riorganizzazione delle autorità competenti nella pianificazione e viene istituita l'Agenzia Nazionale per la Pianificazione del Territorio il cui acronimo risulta ANPT. Questa autorità ha un compito di mediazione tra il livello centrale e le autorità locali, ovvero tra il Consiglio dei Ministri che è competente in materia di pianificazione territoriale e tra le autorità locali dei Comuni e Municipalità. Inoltre, fa da cerniera anche tra tutti i Ministeri le cui attività hanno ripercussioni sul territorio (trasporti, ambiente, energia...etc.) svolgendo un ruolo di coordinazione non solo verticale ma anche orizzontale.

Secondo quanto già stabilito dalla legge precedente, per il principio della decentralizzazione, a livello sub nazionale viene abolito il Consiglio di adeguamento territoriale di *Qarku* che era responsabile di piani strategici, regionali e masterplan. Le competenze di tale istituzione sciolta sono state suddivise tra il livello centrale e il livello locale. Il Consiglio di *Qarku* è l'unica autorità di pianificazione rimasta a livello sub-nazionale.

Al livello locale viene introdotta una questione importante e cioè che l'attività di pianificazione è argomento multidisciplinare in cui rientra la politica, l'economia, gli aspetti sociali, l'ambiente e questo cambia le autorità coinvolte e gli strumenti adottati come i piani settoriali e intra-settoriali.

La sua natura innovativa è anche la causa per cui la legge non venne mai implementata. Per almeno cinque anni, l'ostruzionismo politico ha infatti limitato l'efficacia delle leggi e dei pochi regolamenti approvati costringendo il legislatore ad introdurre una nuova riforma. Nel 2014, infatti, passa la legge n. 107 dove si esplicita chiaramente la volontà di seguire le direttive europee in materia di pianificazione come specificato nell'art.4. Secondo l'ultima riforma, responsabili della pianificazione, a livello nazionale, sono attualmente il Consiglio dei Ministri e il Ministero dello Sviluppo Urbano, sebbene recentemente oggetto di un accorpamento con il Ministero delle Infrastrutture (2017-2018), il Consiglio Nazionale Territoriale in qualità di organo tecnico e di controllo e l'Agenzia Nazionale di Pianificazione Territoriale introdotta in qualità di istituzione di coordinamento sia verticale tra i vari livelli, che orizzontale.

Al livello locale, la responsabilità della pianificazione è condivisa dal *Qarku*, Consiglio di Amministrazione della Regione e dai Comuni nelle autorità del Sindaco e del Consiglio di *Bashkia*. Con questa riforma vengono introdotti i concetti di sussidiarietà, Sistema Integrato e Trasparenza. Queste due ultime riforme del 2009 e del 2014 determinano l'attuale funzionamento del sistema di governo del territorio e per questo saranno trattate specificamente nel successivo paragrafo 2.4.

Passando ora all'analisi di quelle leggi non riguardanti la pianificazione ma che hanno avuto influenza su essa dobbiamo ricordare la legge n. 7501 del 1991 *Sulla terra* che ripristina la proprietà privata dei terreni agricoli che, durante il periodo comunista, erano stati espropriati per essere gestiti dalle fattorie collettive. La legge prevedeva una divisione della terra in superficie per abitante e causa una frammentazione del territorio agricolo in piccole particelle. Altra legge fondamentale fu la n. 7652 del 1992 *Sulla Privatizzazione delle Abitazioni Statali* con cui attraverso contratti di affitto statale venivano venduti i diritti di proprietà alle persone. Due anni più tardi il 98% delle unità non erano più statali e vigeva una situazione di libero mercato con cui le persone compravano e vendevano alloggi.

Nel 1993 con la legge n. 7698 *Per la restituzione e la compensazione della proprietà agli ex proprietari* si cerca di ricostruire la situazione precedente il comunismo a chi era stato privato indebitamente delle proprietà e, quindi, con la legge 7843/1994 viene istituito l'ORIP Ufficio per la registrazione delle proprietà immobili anche per bloccare il crescente fenomeno di costruzioni informali e appropriazione indebita dei terreni attraverso l'identificazione degli ex proprietari.

Nel 2006 la legge n. 9482 *Sulla legalizzazione, urbanizzazione e integrazione* introduce un ufficio denominato ALUIZNI per compiere la legalizzazione della proprietà privata e viene riconosciuto il diritto di risarcimento a chi era stato privato delle proprietà.

Dal 2004 al 2008, anche con l'aiuto della cooperazione internazionale, diverse leggi sono state emanate per regolare la restituzione delle terre e il risarcimento attraverso l'istituzione della APRC Agenzia per la restituzione delle proprietà e il risarcimento.

#### 2.3.4

### **La pianificazione nella prassi**

---

In questa sezione si vuole analizzare la trasformazione nel sistema di pianificazione dal punto di vista della pratica quotidiana, per capire come le riforme hanno avuto concretizzazione. Si passa quindi ad analizzare come gli strumenti e le procedure di pianificazione teorizzate dalle leggi diventano operative "sul campo" dove si trovano, necessariamente, ad essere influenzate da fattori collaterali come l'ambiente storico e sociale in cui trovano applicazione.

Secondo quanto riportato da Berisha (2018) si evince con chiarezza e stupore che, nella pratica, la situazione rimane "cristallizzata" addirittura fino al 2014. Infatti, nessuno dei piani e dei masterplans del livello nazionale, previsti dalla legge del 2009, vengono realizzati. Dopo la caduta del regime e il passaggio ad un sistema decentralizzato, le nuove istituzioni competenti in pianificazione a livello locale si trovano inadeguate e non hanno le competenze per svolgere il proprio compito. Per diverso tempo, infatti, a livello locale si sviluppano esclusivamente progetti puntuali e circoscritti, direttamente realizzati che riguardano principalmente lo sviluppo della rete infrastrutturale. Vengono completamente ignorati i temi del *social housing* e, in generale, dello sviluppo e della progettazione del territorio. A causa dell'allentamento del controllo dal livello centrale, dopo la caduta del regime, e alla inattività delle istituzioni di

pianificazione nel periodo immediatamente successivo, iniziano a proliferare costruzioni informali soprattutto nelle aree delle periferie urbane. Sicuramente una buona responsabilità di questa situazione è da imputare all'immobilismo degli organi centrali che, non sviluppando i propri programmi, hanno, di fatto, bloccato anche i livelli sottostanti.

Con la legge del 2009 viene riconosciuta l'importanza dell'adozione di un piano nazionale e di piani per aree speciali, al fine di superare l'approccio settoriale e arrivare ad un approccio più integrato di pianificazione del territorio. L'obiettivo era quello di organizzare lo sviluppo territoriale a livello nazionale tenendo conto di aspetti di natura sociale, economica e ambientale. Ma le lungimiranti aspettative della legge del 2009 non vengono recepite dai nuovi organismi di pianificazione e niente accenna a cambiare. Anzi, in quegli anni le disparità territoriali e le disuguaglianze sociali diventano sempre più un'emergenza. C'era un'incapacità di recepire le innovazioni sia da parte sia delle autorità locali e sia da parte dei liberi professionisti. Nessun piano teorizzato dalla legge del 2009 viene implementato. Solo dopo il 2014, con l'entrata in vigore della nuova legge sulla pianificazione, si registrano alcuni cambiamenti. Il primo documento nazionale di pianificazione, attualmente in vigore, chiamato Albania 2030 viene approvato dal Consiglio dei Ministri il 14 dicembre 2016. Si tratta di una vera e propria svolta nella pianificazione albanese.

A livello di *Qarku*, dal punto di vista operativo, la pratica di pianificazione è stata veramente scarsa e limitata. Le uniche attività sono imputabili a agenzie esterne che, dagli anni 2000, hanno sviluppato studi incentrati sul progressivo incremento delle disparità tra regioni. Si tratta di piani detti informali, perché non previsti dalla legge, ma che sono serviti come punto di partenza per la redazione successiva dei piani a livello locale. Si tratta ovviamente di documenti che non hanno mai avuto un carattere vincolante.

Per quanto riguarda il livello locale, con le leggi del '93 e del '98, la situazione rimane pressoché invariata rispetto al precedente periodo comunista. Si può dire che l'attività di pianificazione rimane centralizzata e le autorità locali continuano a ricoprire principalmente un ruolo di attuazione delle disposizioni del livello centrale. Durante questi anni, a dispetto delle complessità introdotte dalle riforme, il mezzo che ha deciso lo sviluppo del territorio è stata la cosiddetta "linea gialla", cioè quel segno di delimitazione che era già presente durante il regime e che separava il territorio edificabile da quello destinato ad altri usi.

Per molti anni le autorità preposte alle attività di pianificazione si trovano in crescente difficoltà per un territorio difficile da gestire, poiché affetto da problemi come: (i) la caotica reintroduzione della proprietà privata, (ii) gli investimenti privati incontrollati, (iii) la necessità di *social housing*, (iv) la frammentazione del territorio in piccole proprietà, (v) la percezione della scarsità di controllo connessa ad un'idea errata del concetto di proprietà privata secondo cui si è liberi di costruire quando e come si vuole, (vi) la corruzione dei politici che spesso non intervenivano per contrastare l'informalità con lo scopo di ottenere, in cambio, altri favori. In questo clima, l'approccio informale ha guidato per molto tempo lo sviluppo del territorio, con l'insorgenza di numerose problematiche difficili da sanare successivamente.

Come rimedio alla questione dell'informalità un'azione di aiuto concreta è stata svolta da parte di alcune agenzie di sviluppo che hanno aiutato i funzionari albanesi nell'implementazione delle leggi per la pianificazione del territorio e nella redazione di documenti e piani. Ad esempio, nel

1990 viene redatto il primo Piano Strutturale Urbano di Tirana con l'aiuto di USAID, Banca Mondiale e ONG locali e straniere. Seguirà anche l'esperienza di Durazzo. Queste sperimentazioni sono state utili e anche riconosciute come buone pratiche, tuttavia hanno solo messo alcune "toppe" al problema e non hanno fornito una soluzione generale e strutturata in quanto sono rimaste circoscritte a poche realtà cittadine.

Il peso degli aiuti delle agenzie e dei donatori nella pianificazione spaziale è diventato sempre più importante. Anche le loro strategie sono cambiate: dai progetti pilota iniziali che rimanevano circoscritti alla realtà in cui si interveniva, a veri e propri progetti integrati. Uno dei più importanti è il progetto LAMP<sup>36</sup>, che ha avuto come esito la redazione di alcuni piani per otto città. Solo pochi sono stati completati ma quest'iniziativa è stata significativa soprattutto perché ha evidenziato l'importanza da parte delle istituzioni di procedere con la progettazione del territorio e con lo sviluppo di documenti che possano orientare la pianificazione.

Diversi donatori stranieri, principalmente SDC e USAID, sono stati protagonisti di questa fase in aiuto alle autorità locali che da sole non erano in grado di supportare la fase di realizzazione e implementazione dei piani. In questi casi l'autorità centrale, cioè la ANPT o il Ministero in causa, delegano la realizzazione e l'implementazione di questi documenti a un team di progettisti solitamente scelto mediante concorso. L'autorità centrale diventa quindi colei che gestisce tutto il processo e, secondo alcuni studiosi, con il diffondersi di questa pratica c'è il rischio che il sistema decentralizzato rimanga solo un'utopia e si ritorni verso un sistema centralizzato.

Un aspetto degno di nota è il miglioramento degli ultimi anni nella gestione delle richieste di permessi pubblici: alcune fasi vengono più agevolmente gestite telematicamente, attraverso un registro on line, in cui gli investitori hanno la possibilità di inoltrare la richiesta e ottenere i documenti. Sono stati superati alcuni problemi organizzativi passati che causavano rallentamenti. Soprattutto l'assegnazione on line dei permessi di costruzione e la possibilità di fruire dei piani comodamente attraverso il computer personale permettono di migliorare la trasparenza nella pianificazione del territorio.

Riassumendo, per molto tempo, in Albania il territorio e le città si sono sviluppate secondo un modello totalmente insostenibile perché capovolgeva il corretto susseguirsi delle azioni utili alla crescita consapevole e sostenibile del territorio. Infatti, si iniziava attraverso l'occupazione di un terreno (spesso illegale), lo sviluppo di un progetto, l'ottenimento del permesso dopo le procedure di legalizzazione, avviate nel 2006, e successivamente l'implementazione dei piani. Con la riforma del 2014 si è reso formale il ribaltamento dell'ordine delle fasi succitate. Ci sono ancora molte questioni da perfezionare come la gestione della presenza di attori esterni nel processo di pianificazione, le tempistiche richieste per la redazione dei piani e la partecipazione delle comunità nelle fasi di sviluppo di piani e programmi.

---

<sup>36</sup> LAMP è acronimo di *Land Administration and Management Project*, della Banca Mondiale.

## 2.4

### **L'attuale sistema di governo del territorio**

---

In questa sezione si presenteranno le due leggi che hanno contribuito a delineare l'attuale sistema di governo del territorio in Albania. Per chiarezza si precisa che la legge del 2009 è abrogata e attualmente ha validità quella del 2014, tuttavia si vuole analizzare anche la prima (2009) perché alcune modifiche introdotte con essa sono poi confluite nella legge in vigore (del 2014).

#### 2.4.1

#### **Le leggi sulla pianificazione n. 10119/2009 e n. 107/2014**

---

Come esplicitato precedentemente, per quanto riguarda le leggi in materia di pianificazione spaziale, le due riforme più importanti, che già attraverso la loro denominazione danno la percezione della svolta di innovazione apportata al sistema di governo del territorio albanese, sono: la legge 10119/2009 *Pianificazione Territoriale* e la legge 107/2014 *Pianificazione e Sviluppo territoriale*, attualmente in vigore. Qui, la parola "urbanistica" è sostituita dall'espressione "pianificazione spaziale". Questo passaggio è dovuto, principalmente, alla presa di coscienza che l'attività di gestione e pianificazione del territorio è materia multidisciplinare poiché implica valutazioni politiche, economiche, sociali e ambientali. Ne consegue la necessità, come tali leggi hanno tentato di fare, di definire in modo preciso le responsabilità, il ruolo e le competenze delle varie autorità istituzionali coinvolte. Questi mutamenti riflettono inoltre il processo di decentralizzazione che si stava perseguendo e la volontà di avvicinamento agli standard europei.

Le leggi n. 10119/2009 e n. 107/2014 verranno descritte per l'innovazione apportata nelle autorità, nelle procedure e negli strumenti di pianificazione seguendo un ordine che procede dal livello centrale, al livello intermedio di *Qarku*, per arrivare al livello locale di *Bashkia*.

#### 2.4.2

#### **Le autorità di pianificazione e le competenze**

---

La legge 10119/2009 istituisce un importante organo di pianificazione a livello centrale chiamato *Agenzia Nazionale di Pianificazione Territoriale* (ANPT) come fusione di due istituti precedenti: l'*Istituto Nazionale di Pianificazione* e la *Direzione di Pianificazione Territoriale* sotto la competenza di due Ministeri differenti, rispettivamente il Ministero della Pianificazione

Territoriale e il Ministero dei Lavori Pubblici e dei Trasporti. L'ANPT è confermata dalla successiva legge sulla pianificazione n. 107/2014, attualmente in vigore. Essa detiene l'incarico di redazione dei piani per il livello centrale. È inoltre considerata un'autorità cerniera per il ruolo di mediazione che svolge: interagisce con le autorità locali per l'elaborazione degli strumenti di pianificazione a livello locale (mediazione verticale) e, a livello nazionale, coordina l'attività dei Ministeri (trasporti, ambiente, energia) il cui operato ha ripercussioni fisiche sul territorio (mediazione orizzontale). Le altre autorità presenti al livello centrale sono: il *Consiglio dei Ministri* che, tra le altre cose, ha la responsabilità dell'assegnazione delle risorse finanziarie, il *Consiglio Territoriale Nazionale* (CTN), il *Ministero dello Sviluppo Urbano* e gli altri Ministeri che sono incaricati della redazione dei *Piani Settoriali*. Sono inoltre presenti diversi Dipartimenti e Agenzie che operano all'interno del Ministero dello Sviluppo Urbano in settori diversi come la legalizzazione delle aree informali, le abitazioni, la fornitura di servizi.

Al livello subnazionale, delle *Qarku*, con la riforma del 2009 viene abolita l'autorità principale che è il *Consiglio di Adeguamento territoriale di Qarku*, che aveva la facoltà di adottare piani strategici, regionali e masterplans coerenti con le politiche di sviluppo del proprio territorio. Dopo questo cambiamento le competenze dell'autorità abrogata sono smistate tra il livello locale (municipalità) e il livello centrale; l'unica autorità rimasta per il livello di *Qarku* è il *Consiglio di Qarku*. Il ruolo del livello subnazionale viene quindi progressivamente circoscritto e limitato a causa della volontà di decentralizzare l'attività di pianificazione. La legge del 2014 conferma questa riduzione di competenze a livello intermedio.

Con la riforma del 2014, infatti, a livello locale, le autorità incaricate dei processi di pianificazione sono il *sindaco della Bashkia* e il *Consiglio di Bashkia*. Questa evoluzione nella configurazione amministrativa, che auspicava al passaggio da un sistema centralizzato ad uno decentralizzato, vede concretizzarsi l'istituzione di nuove autorità di pianificazione e parallelamente l'abolizione di altre esistenti.

Il livello locale ha quindi osservato un aumento delle responsabilità a discapito del livello intermedio. Quello che si andrà a delineare dopo l'entrata in vigore di tali riforme, tuttavia, può essere meglio definito come un sistema decentralizzato bipolare in cui la competenza nella pianificazione è condivisa da due livelli: quello locale e quello centrale o nazionale, probabilmente a causa del sempre maggiore peso acquisito dalla pianificazione strategica, la quale non può essere decisa solo a livello locale.

### 2.4.3

## **Le procedure e gli strumenti**

---

Con la legge del 2009 viene introdotto il Piano Generale Nazionale (PGN), lo strumento più importante del livello centrale che si occupa di pianificare l'intero territorio nazionale. Gli altri strumenti sono: il Piano Parziale Nazionale che interessa aree specifiche, il Piano Settoriale

Nazionale che sviluppa specifiche politiche settoriali e il Piano Intrasettoriale Nazionale che riguarda più aree settoriali. Questi nuovi strumenti riflettono, come è ovvio, il passaggio da un approccio urbanistico verso un approccio di pianificazione spaziale. Tale disposizione legislativa non era stata pienamente compresa dai diversi organi e attori responsabili della pianificazione in quanto introduceva una classificazione fin troppo meticolosa dei diversi strumenti di pianificazione in relazione al tipo: politico, di piano o di regolazione; in relazione al problema: generale, settoriale e intrasettoriale e in relazione al livello: nazionale, integrato, locale. La legge del 2014 riprende la stessa logica e razionalizza gli strumenti introdotti per rendere più comprensibile il meccanismo agli operatori della pianificazione. Essa introduce il Piano Dettagliato per Aree di Importanza Nazionale e abolisce il Piano Parziale Nazionale e il Piano Intrasettoriale Nazionale. Il PGN rimane il documento più rilevante a livello nazionale e i suoi obiettivi sono: (i) la definizione dei principi per uno sviluppo sostenibile del territorio che preservi gli elementi naturali e il patrimonio storico, (ii) il tracciamento degli obiettivi generali che devono guidare la pianificazione alle scale subordinate, (iii) la coerenza con le linee guida di *European Spatial Development Perspective (ESDP)*<sup>37</sup>. Il PGN è formato da tre documenti: le Strategie e Politiche di Sviluppo Territoriale, il Piano, il Regolamento di Pianificazione e Sviluppo. Altri due documenti accompagnano il PGN e sono la Valutazione Ambientale Strategica (VAS) e il Piano di Azione e degli Investimenti.

A livello di *Qarku*, con la riforma del 2009, si è mirato a ridurre e meglio organizzare gli strumenti e si sono istituiti i Piani Integrati e i Piani Inter-locali. Il primo connette la strategia centrale con le necessità locali e il secondo organizza lo sviluppo su più unità locali. Nel 2014 vengono istituiti i Piani Settoriali a livello di *Qarku* (PSLQ). Con questi strumenti si definisce una strategia regionale con l'obiettivo di mediare gli interessi centrali con le priorità locali. L'iniziativa del processo di elaborazione è in capo al Presidente del Consiglio di *Qarku* che collabora con il Ministero del settore specifico per cui si elabora il piano. L'autorità che approva l'atto di iniziativa è il Consiglio di *Qarku* che poi, insieme ad esperti, redige il piano. Il CTN da l'approvazione finale del documento che deve essere corredato dalla VAS, e l'ANPT controlla la coerenza con il PGN e da attuazione al piano.

A livello locale con la legge del 2009 vengono introdotti diversi strumenti di pianificazione suddivisi secondo la propria natura in: generale, settoriale e intrasettoriale. Ognuna di queste categorie comprende tre documenti, uno di policy (di indirizzo), uno di regolazione e il piano. In totale vi sono nove documenti, che, fin da subito, paiono troppi e, infatti, con la legge successiva del 2014 vengono ridotti a tre: il Piano Generale Locale (PGL), il Piano Settoriale Locale (PSL) e il Piano di Dettaglio Locale (PDL).

Il PGL è il documento più importante a livello locale. Come è evidenziato nella legge del 2014 i suoi obiettivi sono essenzialmente di: (i) mediare gli interessi e le necessità locali con gli obiettivi nazionali, (ii) circoscrivere le aree adibite a diversi usi (costruzioni, agricoltura, urbane)

---

<sup>37</sup> Si tratta di un documento redatto come conclusione di un dibattito affrontato dai ministri responsabili della pianificazione territoriale negli Stati membri dell'Unione europea in merito alle prospettive di sviluppo territoriale. Con l'adozione dell'ESDP gli Stati membri e la Commissione europea hanno raggiunto un accordo sugli obiettivi comuni di sviluppo del territorio dell'Unione europea che sono fondamentalmente tre: (i) la coesione economica e sociale, (ii) la conservazione delle risorse naturali e del patrimonio culturale, (iii) una competitività più equilibrata del territorio.

e definire gli indici di utilizzo, (iii) predisporre programmi per la rigenerazione urbana e la protezione ambientale, (iv) stabilire lo sviluppo delle infrastrutture e dei servizi pubblici, (v) garantire la protezione di aree naturali e di importanza storica, (vi) identificare le aree dove si devono predisporre il PDL. L'autorità responsabile della redazione del PGL è il Sindaco della *Bashkia* che ha la facoltà di scegliere un *team* di tecnici responsabile dell'elaborazione. Il piano deve essere coerente con i documenti sovraordinati che sono il PGN, il Piano Settoriale Nazionale (PSN), e i Piani Settoriali a livello di *Qarku* (PSLQ).

A grandi linee, si può dire che attraverso la predisposizione degli strumenti, ovvero dei piani e dei documenti programmatici della pianificazione, il sistema di pianificazione albanese ha cercato di mettere in atto una conversione da un'impostazione centralizzata e autocratica, ancora presente nelle prime due riforme del 1993 e del 1998, ad un orientamento decentralizzato e partecipativo delle ultime due del 2009 e del 2014. Gli strumenti di pianificazione, conseguentemente, sono passati dall'essere regolativi, secondo l'approccio urbanistico, al prediligere contenuti di natura strategica. Anche al livello più basso, il livello locale, il PNG include sia documenti normativi e regolativi e sia documenti strategici.

Facendo un approfondimento sugli strumenti di pianificazione a livello di *Qarku* emerge come essi abbiano progressivamente avuto una minore rilevanza anche a causa della mancanza di chiarezza sul ruolo amministrativo rivestito dalla *Qarku*.

Come è facilmente intuibile il rinnovamento negli strumenti ha avuto ripercussioni anche sulle procedure di pianificazione. La tendenza attuale, come affermato da Berisha (2018), è di mettere al centro il ruolo delle autorità locali come attori principali della pianificazione mentre gli organi centrali tendono a svolgere un ruolo di coordinazione e supervisione. Come dimostrazione di quanto affermato si può prendere come esempio il processo di approvazione del PGL, esso deve ottenere l'accettazione del Consiglio Territoriale Nazionale, poiché quella del Consiglio di *Bashkia* non è sufficiente.

Nella tabella 2.4 sono schematizzate autorità di pianificazione, incarichi, strumenti e obiettivi per ogni livello amministrativo: nazionale, sub-nazionale (*Qarku*) e locale (*Bashkia*).

## Autorità di pianificazione e strumenti per ogni livello amministrativo

Tab. 2.4 - Fonte: Elaborazione personale

<b>LIVELLO NAZIONALE</b>	
<b>AUTORITA' DI PIANIFICAZIONE</b>	<b>COMPETENZE</b>
<b>Agenzia Nazionale di Pianificazione territoriale (ANPT)</b>	1_Redazione dei piani per il livello centrale 2_Autorità cerniera (mediazione verticale con le Bashkia e mediazione orizzontale con i Ministeri) 3_Controllo della coerenza dei piani di Qarku e di Bashkia con il PGN
<b>Consiglio dei Ministri</b>	1_Assegnanza risorse finanziarie
<b>Consiglio Territoriale Nazionale (CTN)</b>	1_Approvazione dei piani per ogni livello (PGN, PSLQ, PGL)
<b>Ministeri (es. Sviluppo Urbano, Trasporti, Ambiente, Energia)</b>	1_Elaborazione dei Piani Settoriali
<b>Dipartimenti e Agenzie</b>	1_Operano all'interno di Ministeri e si occupano di questioni specifiche (legalizzazione aree informali, abitazioni, fornitura di servizi)
<b>STRUMENTI DI PIANIFICAZIONE</b>	<b>OBIETTIVI</b>
<b>Piano Generale Nazionale (PGN)</b>	1_Definizione dei principi per uno sviluppo sostenibile del territorio che preservi gli elementi naturali e il patrimonio storico 2_Indicazione degli obiettivi generali che devono guidare la pianificazione alle scale subordinate 3_Coerenza con le linee guida di ESDP
<b>Piani Nazionali settoriali</b>	1_Trasporto, Energia, Industria, Agricoltura, Ambiente
<b>Piani Dettagliato per Aree di Importanza Nazionale</b>	1_Tutela di aree di importanza nazionale (naturali, storiche, turistiche) e per aree di estrazione mineraria
<b>LIVELLO SUB-NAZIONALE (QARKU)</b>	
<b>AUTORITA' DI PIANIFICAZIONE</b>	<b>COMPETENZE</b>
<b>Consiglio di Qarku</b>	1_Elaborazione dei PSLQ in collaborazione con il Ministero settore specifico
<b>STRUMENTI DI PIANIFICAZIONE</b>	<b>OBIETTIVI</b>
<b>Piani Settoriali a livello di Qarku (PSLQ)</b>	1_Elaborazione di una strategia regionale con l'obiettivo di mediare gli interessi centrali con le priorità locali
<b>LIVELLO LOCALE (BASHKIA)</b>	
<b>AUTORITA' DI PIANIFICAZIONE</b>	<b>COMPETENZE</b>
<b>Sindaco</b>	1_Redazione del PGL (Promotore e supervisore)
<b>Consiglio di Bashkia</b>	1_Approvazione dei documenti di pianificazione del livello locale congiuntamente al CTN per il PGN
<b>STRUMENTI DI PIANIFICAZIONE</b>	<b>OBIETTIVI</b>
<b>Piano Generale Locale (PGL)</b>	1_Mediazione degli interessi e le necessità locali con gli obiettivi nazionali 2_Definizione di una strategia di sviluppo e anche definire la dimensione regolativa degli usi del suolo e gli indici di utilizzo 3_Predisposizione di programmi per la riqualificazione urbana e la protezione ambientale 5_Garanzia della protezione di aree naturali e di importanza storica 6_Identificazione delle aree dove si devono predisporre PDL
<b>Piani Settoriale Locale (PSLQ)</b>	1_Approfondimento di un settore specifico (es. trasporti)
<b>Piani di Dettaglio Locale (PDL)</b>	1_Definizione di misure e regole di sviluppo per aree particolari

## Il caso studio: il Piano Generale Locale (PGL) di Vau-Dejës

L'obiettivo di questo paragrafo è di addentrarsi nello studio del sistema di governo del territorio e della pianificazione spaziale albanese alla scala comunale. Al fine di ciò si analizzerà un caso-studio: Piano Generale Locale (PGL) del Comune di Vau-Dejës. L'indagine si articolerà attraverso l'analisi del tipo di strumento e della sua origine (2.5.1), il processo di redazione e approvazione (2.5.2), gli attori (2.5.3) e la strategia (2.5.4).

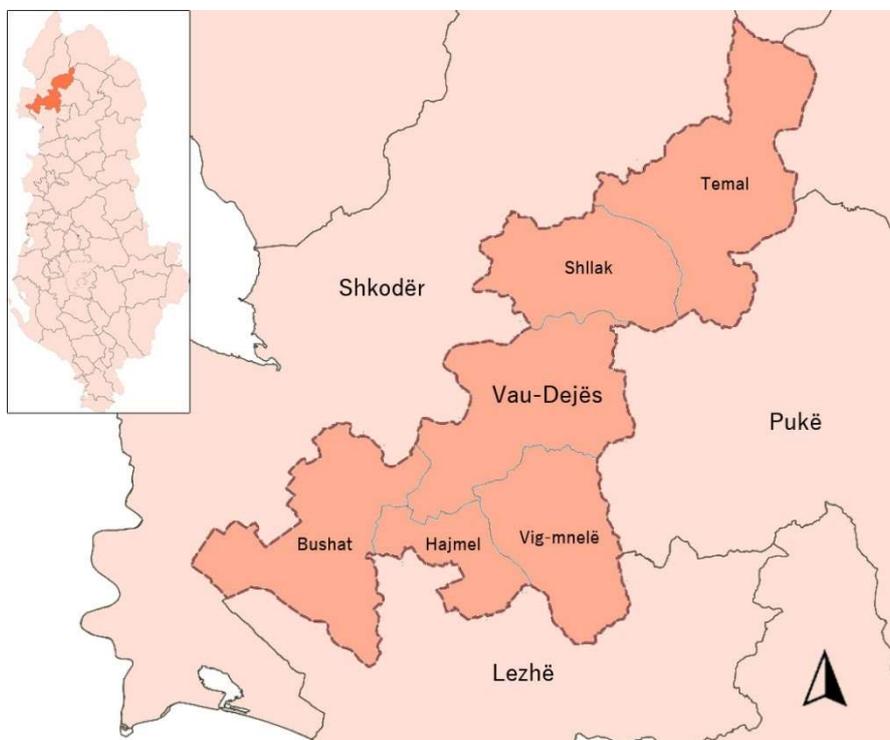


Fig. 2.8: Il Comune di Vau-Dejës e suddivisione amministrativa – Fonte: Elaborazione personale

Il PGL di Vau-Dejës è stato sviluppato con il sostegno dell'organizzazione di cooperazione svizzera *Swiss Agency for Development and Cooperation* (SDC) nell'ambito del *Program for Decentralization and Local Development* (DLDP). È stato adottato nel 2017 e ha validità di quindici anni.

Il Comune di Vau-Dejës si trova nella parte settentrionale del Paese e fa parte della regione di Scutari, la cui omonima città è il più grande centro urbano della regione e si trova a circa 20 chilometri di distanza. La distanza Tirana, la capitale, è di 92 chilometri. Il Comune confina a nord e ovest con i comuni di Scutari e Tropoja, a est con Fushë Arrëz e Puka mentre a sud con il comune di Lezha. Centro del comune è la città di Vau-Dejës.

Si riportano alcuni dati contenuti all'interno del Piano:

- superficie: 496 kmq
- n. di abitanti: 30 438<sup>38</sup>
- densità: variabile tra 65-105.6 ab./kmq
- distribuzione della popolazione: per il 73% concentrata nelle unità amministrative<sup>39</sup> di Bushat e Vau-Dejës.

In figura 2.8 è ripresa una rappresentazione contenuta all'interno del Summary report per il PGL del Comune.

## 2.5.1

### Lo strumento

---

Secondo la legge n. 107/2014, analizzata nel paragrafo 2.4, a livello comunale vi sono tre documenti di pianificazione: il Piano Generale Locale (PGL), il Piano Settoriale a livello di *Qarku* (PSLQ) e il Piano Locale Dettagliato (PDL).

Tra questi tre documenti, il PGL è lo strumento che studia il territorio in modo integrato e inclusivo e, nel fare ciò, stabilisce gli obiettivi, i programmi e i progetti pertinenti. Questo documento è chiamato "generale" proprio per distinguerlo dai piani settoriali o dettagliati, che riguardano uno o più settori/aree ma non studiano il territorio nella sua interezza. Gli obiettivi del PGL<sup>40</sup>, in sintesi, sono: (a) lo sviluppo del territorio attuato secondo i principi della sostenibilità e attraverso il bilanciamento delle esigenze e degli interessi nazionali e locali, (b) il controllo dell'urbanizzazione attraverso la regolamentazione degli usi del suolo, (c) la predisposizione di programmi e misure per garantire la rigenerazione urbana, la protezione dell'ambiente e delle risorse naturali e storiche, (d) la regolamentazione (e incentivazione) dello sviluppo delle infrastrutture pubbliche e dei servizi pubblici.

Il PGL può essere corredato da uno o più PSLQ (ad es. un Piano per il trasporto) che rappresentano una estensione del Piano Generale. In alcuni casi, i Piani Settoriali vengono elaborati come revisione delle proposte per un determinato settore all'interno del Piano Generale. Un PGL può essere anche approfondito da un PDL che definisce misure e regole di sviluppo per determinate aree.

Il PGL è uno strumento particolare perché racchiude al suo interno più contributi che ne connotano la sua natura strategica e regolativa al tempo stesso, potremmo dire quindi che si tratta di un piano strategico e regolatore. Esso è formato dai seguenti documenti:

- Strategia territoriale (corrisponde a ciò che si intende per piano strategico);

---

<sup>38</sup> Censimento del 2011.

<sup>39</sup> Vedi la suddivisione delle unità amministrative del Comune al 2.5.4

<sup>40</sup> Articolo 20 della legge n. 107/2014

- Piano di sviluppo (corrisponde ad un piano in cui si prevede un cambiamento nelle percentuali di suddivisione del territorio in base ai cinque sistemi<sup>41</sup>;
- Regolazione (contiene la zonizzazione del territorio e i relativi indici, è la parte più simile al cosiddetto piano regolatore);
- Valutazione ambientale strategica (VAS).

È, inoltre, corredato dalle seguenti tavole: tavola di utilizzo del territorio, tavola della divisione del territorio in base ai cinque sistemi, tavola delle infrastrutture, tavola della visione strategica, tavola della zonizzazione. La sua validità è di 15 anni.

In questo paragrafo e, in particolare, al 2.5.4 si analizzerà la “Strategia territoriale”, che, come si è detto, è la parte del PGL che corrisponde ad un piano strategico.

## 2.5.2

### **Il processo di redazione e approvazione**

---

Il processo di redazione e approvazione di un PGL è legalmente definito nella sezione 7 (dall'articolo 58 all'articolo 61) del regolamento di pianificazione del decreto n. 671 del 2015. Esso è, inoltre, ripreso nella pubblicazione *Pianificazione e sviluppo territoriale in Albania. Manuale tecnico* redatto da Co-PLAN<sup>42</sup> Institute for Habitat Development, in collaborazione con l'ANPT. I vari *step* dell'intero processo sono descritti suddividendoli in fasi che comprendono una o più tappe.

#### **FASE 1 – PREPARAZIONE DEL PROCESSO**

In questa fase si dà avvio al processo per la redazione del PGL individuando le risorse umane ed economiche necessarie.

##### **Tappa 1.1 – Iniziativa del processo e stesura del documento di iniziativa**

Il Sindaco di *Bashkia* è l'autorità che ha la facoltà di prendere l'iniziativa per dotare il proprio Comune del PGL. L'iniziativa viene ufficialmente avviata quando il Sindaco presenta la documentazione di iniziativa al Consiglio Comunale (di *Bashkia*) per l'approvazione. Sia la documentazione (prima dell'approvazione), cioè la richiesta di avvio della procedura per la redazione del PGL, e sia la decisione del Consiglio in merito all'iniziativa sono pubblicate nel Registro Integrato del Territorio (RIT), uno strumento di informazione accessibile on-line. Le parti interessate, infatti, del settore pubblico e privato possono esprimere osservazioni e

---

<sup>41</sup> Si tratta dei cinque sistemi previsti dal Piano nazionale: sistema naturale, sistema acquatico, sistema dell'agricoltura, sistema urbano e sistema infrastrutturale. Sono stabilite delle proporzioni tra queste cinque categorie al fine di raggiungere determinati obiettivi.

<sup>42</sup> “Co-PLAN Institute for Habitat Development” è un'organizzazione senza fini di lucro, con sede a Tirana, il cui operato si concretizza in attività e consulenze di varia natura in merito allo sviluppo sostenibile, al buon governo urbano e regionale, alla gestione ambientale, alle pratiche di partecipazione della comunità nelle questioni politiche e amministrative. La pubblicazione *Pianificazione e sviluppo territoriale in Albania. Manuale tecnico* è stato redatto per USAID Planning and Local Governance Project (PLGP), progetto sviluppato da USAID per la redazione di 5 GLP (vedi paragrafo 2.4.4).

suggerimenti per iscritto riguardo all'iniziativa prima della sua approvazione e tali osservazioni e suggerimenti sono anch'essi immediatamente pubblicati nel registro. Durante questo processo, il Comune interagisce con l'Agenzia Nazionale di Pianificazione Territoriale (ANPT) per ricevere suggerimenti e indicazioni sui documenti di iniziativa.

Il documento di iniziativa per la redazione del PGL contiene<sup>43</sup>: (a) un'analisi che mette in luce l'esigenza di adottare il Piano, (b) la definizione della presenza di aree di importanza nazionale nel territorio comunale, (c) un piano d'azione per l'elaborazione del documento del PGL, con le fasi del processo e le relative scadenze, (d) l'elenco dei documenti costitutivi del PGL, (e) i professionisti e gli esperti per i vari settori di competenza che costituiranno il gruppo di lavoro per l'elaborazione del PGL, (f) la formazione del Forum Consultivo Locale (spiegato nel dettaglio nella fase 1, tappa 1.4), (g) il bilancio per l'elaborazione del PGL, (h) la (eventuale) decisione di sospendere lo sviluppo di tutto o parte del territorio comunale, con la relativa mappa.

### **Tappa 1.2 – Approvazione dell'iniziativa da parte del Consiglio di Bashkia e lancio del processo**

Il Consiglio Comunale approva l'iniziativa entro 15 giorni dal ricevimento della richiesta di approvazione da parte del Sindaco. In caso di accoglimento immediato, l'iniziativa approvata è pubblicata nel Registro Integrato del Territorio entro 10 giorni dalla sua adozione. Tuttavia, se il Consiglio lo ritiene opportuno, potrebbero essere necessari fino a 60 giorni per la revisione dell'iniziativa, con la restituzione della richiesta di iniziativa con commenti per le parti da modificare o riconsiderare.

Entro 30 giorni dalla data di pubblicazione anche l'Agenzia Nazionale di Pianificazione Territoriale (ANPT) può interagire con il Comune inviando osservazioni per migliorare il piano d'azione per la stesura del PGL.

### **Tappa 1.3 – Formazione del Forum di Coordinamento della Pianificazione Locale (FCPL)**

Forum di coordinamento della pianificazione locale si costituisce dopo l'approvazione dell'iniziativa da parte del Consiglio di *Bashkia* con ordinanza del direttore dell'Agenzia (ANPT). Esso è diretto dal direttore dell'Agenzia ed è composto dal sindaco di Bashkia, dai sindaci dei Comuni di confine, dal rappresentante della pianificazione a livello di *Qarku*. Il FCPL può comprendere anche rappresentanti di gruppi di interesse. L'ordine di costituzione del FCPL definisce compiti, responsabilità e programma di lavoro del Forum. Il Sindaco di *Bashkia* svolge il ruolo di segretario del Forum e indice le riunioni; sia il programma di lavoro del FCPL e le relazioni sulle riunioni sono pubblicati nel RIT. Il forum non è un'entità che prende decisioni ma piuttosto un meccanismo che assicura il coordinamento<sup>44</sup> tra i diversi documenti di pianificazione attraverso un processo continuo che accompagna l'elaborazione del documento passo dopo passo. Le parti del PGL soggette a discussione da parte del FCPL sono pubblicate

---

<sup>43</sup> articolo 58, DCM n. 671

<sup>44</sup> Il coordinamento tra i documenti di pianificazione è affrontato nell'art. 7 del DCM n. 671.

affinché pubblico e autorità interessate possano inviare le proprie osservazioni o suggerimenti che saranno discussi nella prossima riunione del FCPL.

**Tappa 1.4 – Definizione del FCL** – Una volta ottenuto il via libera da parte del Consiglio di *Bashkia* si procede con l'istituzione di un Forum Consultivo Locale (FCL)<sup>45</sup> o misure concrete per la sua istituzione. Il FCL è un'associazione volontaria di rappresentanti della comunità, che vanno a formare quell'aggregazione di cittadini, prevista dalla legislazione, con cui le istituzioni a livello locale devono dialogare durante le fasi di formulazione delle decisioni di sviluppo territoriale e di definizione delle priorità.

## **FASE 2 – DIAGNOSTICA**

La fase di diagnostica corrisponde alla fase di analisi del territorio operata attraverso l'analisi dei documenti di pianificazione sovraordinati e le “ricerche sul campo”.

**Tappa 2.1 Definizione del gruppo di lavoro e prime riunioni** – In concomitanza con la discussione per l'approvazione dell'iniziativa da parte del Consiglio di *Bashkia* o immediatamente dopo l'approvazione, il sindaco definisce la *task force* responsabile della stesura del PGL.

Una volta ottenuta l'approvazione dell'iniziativa il gruppo di progettisti incaricati dal Sindaco organizzano almeno un incontro pubblico con le parti interessate e il FCL, prima dell'avvio di qualsiasi processo decisionale di pianificazione. Se necessario si possono organizzare anche più riunioni. Tali incontri hanno lo scopo di presentare l'iniziativa. Affinché le riunioni siano il più efficaci possibile e suscitino l'interesse dei cittadini e del FCL, è opportuno che nei primi incontri vengano esposte le analisi territoriali che identificano i problemi e le opportunità del territorio. È compito del Sindaco notificare (tramite RIT e altri mezzi di informazione) sede e data delle riunioni pubbliche almeno 30 giorni prima di ogni riunione, rendendo disponibile l'iniziativa o il documento di pianificazione almeno 20 giorni prima della riunione.

Le osservazioni/suggerimenti espressi durante le consultazioni pubbliche e le riunioni informative sono allegati ai documenti di pianificazione presentati per l'approvazione. Il gruppo di progettisti che redigono il PGL modifica i progetti in base alle osservazioni o fornisce i motivi giustificati per non apportare le modifiche.

### **Tappa 2.2 – Analisi dei documenti di pianificazione sovraordinati e “ricerche sul campo”** –

In seguito all'approvazione dell'iniziativa da parte del Consiglio di *Bashkia*, il gruppo di progettisti incaricati della redazione del PGL avvia il processo attivandosi per iniziare i primi studi e le valutazioni necessarie. Il PGL è composto dai seguenti documenti: (i) Strategia Territoriale, (ii) Piano di Sviluppo, (iii) Regolamento dell'uso del suolo, (iv) Valutazione Ambientale Strategica (VAS). Al fine di redigere tali documenti, la prima fase corrisponde ad

---

<sup>45</sup> Il FCL è definito nell'articolo 2 del DCM n. 671 *Definizioni* al punto n. 11.

un'analisi territoriale condotta attraverso l'esame dei documenti di pianificazione sovraordinati e le ricerche sul campo.

### **FASE 3 – PIANIFICAZIONE**

In questa fase si procede con la definizione della cosiddetta "strategia territoriale" e la sua successiva approvazione. Si tratta di un primo step di approvazione in quanto, in un secondo momento, saranno definiti e approvati gli altri documenti<sup>46</sup> di cui è composto il PGL.

#### **Tappa 3.1 – Definizione della strategia territoriale**

Durante la stesura della strategia territoriale, vengono effettuate almeno due riunioni pubbliche con la presenza del FCL. In questi incontri si discute delle analisi territoriali, e della strategia, cioè una visione del territorio che poi viene articolata (dal generale al particolare) in obiettivi strategici, azioni e interventi (o progetti). Il passo successivo è la scelta di alcuni progetti prioritari che possano essere attuati nel breve periodo e che concorrano più di tutti a realizzare gli obiettivi strategici iniziali. Il gruppo di lavoro può scegliere di tenere più riunioni in cui, insieme alle parti interessate. Durante questi incontri c'è anche spazio per la discussione su questioni ambientali nel territorio per la successiva redazione della Valutazione di Impatto Ambientale (VAS).

#### **Tappa 3.2 – Approvazione della strategia territoriale**

Nel caso del GLP, la procedura che solitamente viene seguita è quella di redigere e approvare il documento "con due soste". La prima fase consiste nella approvazione della strategia territoriale per l'approvazione nel Consiglio Comunale (tale iniziativa è come di consueto presa dal Sindaco). Dopodiché la strategia è anche approvata dal Consiglio Territoriale Nazionale (CTN). Il Comune prosegue ufficialmente i lavori per l'elaborazione del Piano di sviluppo e del Regolamento solo dopo l'approvazione della strategia. Naturalmente, in via informale gli studi (completamento di analisi approfondite, preparazione del piano di utilizzo del suolo, ecc.) possono iniziare anche durante il processo di approvazione della Strategia, senza attendere la sua approvazione. Tuttavia, i lavori delle fasi successive devono poi essere rivalutati secondo la strategia adottata.

#### **Tappa 3.3 – Elaborazione del Piano di Sviluppo e del Regolamento**

A seguito dell'adozione della strategia, il gruppo di lavoro elabora il Piano di Sviluppo (proposte territoriali, infrastrutture, protezione ambientale e fasi di attuazione) e la Regolamentazione (uso del suolo e indici, vincoli architettonici). Durante il processo di redazione del Piano di Sviluppo e del documento di Regolamentazione, il gruppo di lavoro si incontra con le parti interessate e il FCL. Gli incontri e i suggerimenti che provengono dalle parti interessate o dal FCL sono, come in ogni fase, pubblicati nel RIT.

---

<sup>46</sup> Vedi paragrafo 2.5.1

#### **Fase 4 – FINALIZZAZIONE**

Si procede con l'approvazione di tutti i documenti di cui è composto il PGL, compresa la strategia territoriale, già approvata nella fase precedente.

##### **Tappa 4.1 – Approvazione del documento del PGL**

Il processo di approvazione del documento finale del PGL è condotto allo stesso modo della strategia territoriale: approvazione da parte del Consiglio Comunale e approvazione da parte del CTN. Il documento del PGL finale include anche la strategia, sebbene sia stata adottata in precedenza. Vi sono alcuni casi emblematici in cui il documento può essere respinto: (i) non sia rispettato il numero minimo di consultazioni pubbliche, (ii) non siano rispettate le procedure di pianificazione previste dalla legge e dalle norme di attuazione, (iii) il documento risulti incompatibile con i documenti di pianificazione sovraordinati o con la legislazione in vigore. In tali casi, il Comune, in collaborazione con l'Agenzia, e il CTN procedono alla revisione del PGL. Al termine della revisione si inizia nuovamente la procedura di approvazione e il documento passa al vaglio del Consiglio di *Bashkia* e del CTN. Il PGL approvato è pubblicato, entro 15 giorni, sul RIT unitamente alla decisione della sua approvazione.

#### **FASE 5 – IMPLEMENTAZIONE**

Comprende il monitoraggio dell'implementazione del documento del PGL e la sua eventuale revisione.

##### **Tappa 5.1 – Monitoraggio**

È prevista anche una fase di monitoraggio del documento a cura dell'autorità responsabile della sua redazione (Comune e Sindaco). Tale processo è monitorato anche dall'Agenzia (ANPT).

##### **Tappa 5.2- Eventuale revisione con procedura semplificata**

la eventuale revisione del PGL e la successiva approvazione è effettuata attraverso una cosiddetta procedura semplificata<sup>47</sup>. Tale procedura mira a comprimere i tempi delle varie fasi. La procedura semplificata si applica qualora le modifiche non incidano sugli scopi e contenuti e non abbiano influenza su valori naturali, qualità ambientale, aree protette, terreni agricoli, biodiversità e patrimonio naturale e culturale, la revisione del regolamento di pianificazione non è accompagnata da cambiamenti nella strategia territoriale e nelle relative previsioni del piano.

Nella tabella 2.5 viene schematizzato il processo di redazione e approvazione del PGL appena descritto e per ogni tappa di ogni fase vengono associati gli attori coinvolti.

---

<sup>47</sup> Art. 14 del DCM 671 e art.26 punto 3 della legge n. 107/2014.

<b>Processo di redazione e approvazione di un PGL</b>		
Tab. 2.5 - Fonte: Elaborazione personale		
<b>Fasi</b>	<b>Tappe</b>	<b>Attori</b>
<b>1_PREPARAZIONE DEL PROCESSO</b>	<b>1.1</b> _Iniziativa del processo e stesura del documento di iniziativa <b>1.2</b> _Approvazione dell'iniziativa dal CC e lancio del processo <b>1.3</b> _Formazione del FCPL <b>1.4</b> _Definizione del FCL	1.1_S - CC - ANPT 1.2_CC - (ANPT) 1.3_ANPT - FCPL - S 1.4_FCL - S - CC
<b>2_DIAGNOSTICA</b>	<b>2.1</b> _Definizione del gruppo di lavoro e prime riunioni con FCL <b>2.2</b> _ Analisi dei documenti di pianificazione sovraordinati e "ricerche sul campo"	2.1_G - FCL - S - CC 2.2_G
<b>3_PIANIFICAZIONE</b>	<b>3.1</b> _ Definizione della strategia territoriale <b>3.2</b> _Approvazione della strategia territoriale <b>3.3</b> _Elaborazione del Piano di Sviluppo e del Regolamento	3.1_G - FCL - CC - FCPL - AA 3.2_CC - CTN 3.3_G - FCL - CC - FCPL - AA
<b>4_FINALIZZAZIONE</b>	<b>4.1</b> _Approvazione del documento del PGL	4.1_CC - CTN
<b>5_IMPLEMENTAZIONE</b>	<b>5.1</b> _Monitoraggio <b>5.2</b> _Eventuale revisione con procedura semplificata	5.1_S - CC - ANPT 5.2_S - CC
LEGENDA ATTORI: S=Sindaco; CC=Consiglio Comunale (di Bashkia); FCPL=Forum Coordinamento di Pianificazione Locale; FCL=Forum Consultivo Locale; G=Gruppo di lavoro (progettisti incaricati); CTN=Consiglio Territoriale Nazionale; ANPT=Agenzia Nazionale di Pianificazione Territoriale; AA = Altri attori interessati non specificati		

### 2.5.3

## Gli attori

In questa sezione si fornirà una rassegna degli attori che risultano coinvolti, a vario titolo, nel processo di redazione e implementazione del *General Local Plan* di Vau-Dejës cercando di indagare i ruoli e le relazioni che intercorrono tra di essi (tab. 2.6).

Il **Sindaco** e il **Consiglio di Bashkia** (o Consiglio Comunale) sono gli attori che rappresentano l'amministrazione locale. Il Sindaco ha il compito di prendere l'iniziativa per dotare il proprio Comune del documento di pianificazione (PGL) e, inoltre, svolge un ruolo di coordinamento del processo, ad esempio occupandosi di vigilare sul corretto svolgimento delle operazioni (convocazione del numero minimo di riunioni, assicurarsi che tutti gli attori siano correttamente informati, ecc.). Il Consiglio Comunale è l'autorità che approva il documento finale del Piano, insieme al Consiglio Territoriale Nazionale (CTN), che da il consenso in rappresentanza dell'autorità centrale.

Il **Forum di coordinamento di pianificazione locale (FCPL)** è un'autorità che comprende i responsabili della pianificazione spaziale ad ogni livello amministrativo. Esso è, infatti, composto dal Direttore dell'Agenzia Nazionale di Pianificazione Territoriale (ANPT), detta anche "Agenzia", da un rappresentante della pianificazione a livello di *Qarku*, dal Sindaco di *Bashkia* e dai Sindaci dei Comuni confinanti. Il Sindaco è segretario del Forum e ha il compito di indire le riunioni. Questo organo ha il compito di garantire la coerenza tra i documenti di pianificazione di ogni livello amministrativo e, in generale, con gli obiettivi di sviluppo nazionale. Esso, affiancando l'intero processo, ha la possibilità di far emergere eventuali contraddizioni "in corso d'opera" invece che durante la fase di approvazione finale e questo si rivela un enorme vantaggio anche in termini di tempistiche.

Il **Forum Consultivo Locale (FCL)** è composto da rappresentanti della comunità; esso deve essere obbligatoriamente invitato alle riunioni che si svolgono durante la fase di diagnosi e di pianificazione e deve essere consultato. La sua partecipazione è, quindi, attiva perché contribuisce al processo decisionale e non meramente "conoscitiva".

Il **gruppo di lavoro** (progettisti) è rappresentato dai professionisti della società di architettura e ingegneria civile "UTS-01" che ha ottenuto l'appalto per la redazione del documento di Piano.

Il **Consiglio Territoriale Nazionale (CTN)** è l'autorità del livello centrale autorizzata ad approvare il documento finale; essa riveste, quindi, un ruolo decisivo (e di controllo).

L'**Agenzia Nazionale di Pianificazione Territoriale (ANPT)** è responsabile del coordinamento del processo di redazione dei documenti di pianificazione territoriale a carico delle autorità locali. Inoltre, ha il compito di vigilare sulla conformità di tali documenti di pianificazione con le disposizioni giuridiche e con i documenti di pianificazione sovraordinati. Questa funzione di controllo viene garantita attraverso assistenza tecnica fornita al Comune. Non ha potere decisionale in questo processo; svolge un ruolo di "cerniera" permettendo il dialogo tra il livello centrale e quello locale.

La **cittadinanza** è coinvolta nel processo di pianificazione sia direttamente mediante l'organizzazione di riunioni aperte al pubblico e sia con il lavoro del FCL.

La **diaspora** (ovvero le comunità di albanesi residenti fuori dai confini nazionali) è stata coinvolta nel processo di pianificazione. Essa è considerata importante in relazione a possibili futuri investimenti da parte di queste persone nel Paese natio. L'impegno da parte dei progettisti è stato veramente concreto: si è organizzato un incontro con i membri della diaspora durante il periodo pasquale per approfittare del rientro in Albania di moltissime persone; un'altra riunione ha avuto luogo in Italia al fine di presentare la visione strategica e i progetti prioritari di sviluppo; infine, sono state organizzate riunioni presso le ambasciate e i consolati albanesi negli Stati esteri.

La **Swiss Agency for Development and Cooperation (SDC)** è l'organizzazione di cooperazione svizzera che ha sviluppato il *Decentralization and Local Development Programme* (programma DLDP che supporta il processo della Riforma Territoriale Amministrativa<sup>48</sup>) all'interno del quale rientra l'incarico della redazione di cinque PGL (per cinque Municipalità), tra cui Vau-Dejës. La cooperazione si è svolta tramite aiuto finanziario e supporto tecnico di consulenti.

Oltre ai canali di informazione tradizionali (giornali, bollettini ufficiali) per le comunicazioni ufficiali e per migliorare la trasparenza del processo è stato utilizzato un supporto accessibile on-line denominato Registro Integrato del Territorio (RIT).

<b>Gli attori del PGL</b>		
Tab. 2.6 - Fonte: Elaborazione personale		
<b>Attori</b>	<b>Ruolo</b>	<b>Livello amministrativo</b>
<b>SINDACO</b>	Promotore, sovrintendente e coordinatore	Locale
<b>CONSIGLIO COMUNALE</b>	Approvatore	Locale
<b>FCPL</b>	Coordinatore	Tutti i livelli amministrativi
<b>FCL</b>	Consigliere	Locale
<b>PROGETTISTI</b>	Redattore	-
<b>CTN</b>	Controllore e approvatore	Nazionale
<b>ANPT</b>	Sovrintendente e coordinatore	Nazionale
<b>CITTADINANZA</b>	Consigliere	Locale
<b>DIASPORA</b>	Consigliere	Locale
<b>SDC</b>	Finanziatore	-

#### 2.5.4

### **La strategia**

In questa sezione si fornisce un quadro dei passaggi tecnici che hanno guidato quella che viene definita la "strategia territoriale" del Piano. Per quanto riguarda l'analisi territoriale, precedente la strategia<sup>49</sup>, viene fornito esclusivamente un elenco delle tematiche esplorate dal gruppo di lavoro con particolare riguardo alla sezione dedicata all'analisi delle finanze del Comune di Vau-Dejës, analizzata al fine di capire quali progetti del PGL potessero essere concretizzati attraverso le risorse locali. Tali informazioni sono state ricavate dal *Summary report* del PGL di Vau-Dejës sviluppato dalla società appaltatrice del lavoro, la UTS01.

<sup>48</sup> Vedi paragrafo 2.2.4 "L'attuale suddivisione amministrativa e l'impegno di UNDP".

<sup>49</sup> Con il termine "strategia" si vogliono indicare sia i passaggi tecnici seguiti dai progettisti del Piano per arrivare alla scelta dei progetti strategici e sia il meccanismo di selezione tra le proposte progettuali individuate al fine di decidere quali progetti realizzare per primi e con quali risorse finanziarie. Tutto questo si configura come una complessiva strategia di sviluppo territoriale.

La municipalità di Vau-Dejës ha una superficie di 468 km<sup>2</sup> ed è composta da 47 villaggi e un solo centro urbano (Vau-Dejës), organizzati in 6 unità amministrative (tab. 2.7).

<b>Suddivisione amministrativa del Comune di Vau-Dejës</b>			
Tab. 2.7 - Fonte: Summary Report PGL Vau-Dejës			
<b>Municipalità</b>	<b>Unità Amm.</b>	<b>n. di aree urbane</b>	<b>Città e villaggi</b>
<b>Vau-Dejës</b>	<b>Vau-Dejës</b>	(1) City (8) Villages	Cities: Vau – Dejes, Villages: Mjedë, Spathar, Shelqet, Kaç, Naraç, Dush, Karmë, Gomsiqe
	<b>Bushat</b>	(14) Villages	Villages: Bushat, Shkjezë, Plezhë, Kosmaç, Stajkë, Ashtë, Rranxa, Fshat i Ri, Mali i Jushit, Plepan-Konaj, Melgush, Barbullush, Kukël, Hoten
	<b>Vig- Mnelë</b>	(3) Villages	Villages: Mnelë e Madhe, Mnelë e Vogël, Vig
	<b>Hajmel</b>	(5) Villages	Villages: Hajmel, Dheu i Lehtë, Pistull, Paçram, Nënshatë
	<b>Temal</b>	(10) Villages	Villages: Koman, Qerret, Arrë, Vilë, Telum, Klllogjen, MalagjiKajvall, Toplanë, Sermë, Gushtë
	<b>Shllak</b>	(7) Villages	Villages: Vukjakaj-Gegaj, Palaj-Gushaj, Benë, Kroni i Madh, Barcollë, Vukaj, Uk-Bibaj
totale	6 Unità Amministrative	1 centro urbano - 48 centri rurali	49

- **Analisi territoriale**

L'analisi territoriale è stata condotta attraverso l'esame dei documenti di pianificazione sovraordinati istituzionali e anche di quelli precedenti la riforma territoriale amministrativa. In particolare, per quanto riguarda i documenti istituzionali, sono stati consultati: il Piano Generale Nazionale (PGN) e il Piano Settoriale Nazionale del turismo per la regione delle Alpi albanesi. Per quanto riguarda i documenti che non appartengono agli strumenti di pianificazione istituzionali vi è il Piano regionale di Scutari-Lezha 2005-2020 e il Progetto STAR<sup>50</sup> (Supporto alla Riforma Territoriale Amministrativa) di UNDP Albania perché conteneva analisi sociali, demografiche, economiche e culturali molto significative.

Per quanto riguarda le indagini condotte sul territorio, le analisi si sono occupate di: morfologia del territorio, clima, rischio sismico, risorse naturali, aree protette, risorse idriche, rete fognaria, raccolta dei rifiuti, settore agricolo, aree di importanza culturale e storica, trasporti, energia elettrica, popolazione, movimento demografico, patrimonio abitativo, economia, educazione, salute e finanze del Comune<sup>51</sup>.

<sup>50</sup> Vedi paragrafo 2.2.4 "L'attuale suddivisione amministrativa e l'impegno di UNDP".

<sup>51</sup> In merito a quest'ultimo campo di analisi viene fatto un approfondimento al punto successivo.

È poi stata condotta l'analisi dell'uso del suolo in base a cinque sistemi definiti nel Piano Nazionale: sistema urbano, sistema naturale, sistema agricolo, sistema idrico e sistema infrastrutturale; si sono verificate le percentuali di occupazione del suolo per ognuno dei cinque sistemi e le possibilità di riduzione (ad esempio per il sistema urbano) o di espansione (ad esempio per il sistema naturale).

- **Analisi del bilancio del Comune di Vau-Dejës (MTBP)**

Prima di procedere alla descrizione della strategia si vuole approfondire l'analisi delle finanze del Comune inserita nel *Summary report* nell'ambito della sezione di analisi territoriale.

Vengono, quindi, analizzati i ricavi locali del Comune; essi risultano appena sufficienti a coprire i costi operativi<sup>52</sup>. In gran parte sono composti da contributi ottenuti dal governo centrale e per una bassa percentuale (circa il 25%) da entrate delle tasse locali. Un dato poco rassicurante, che testimonia una situazione economica depressa, è il gran numero di famiglie che ricevono assistenza sociale, circa il 50% nelle tre unità amministrative di Shllak, Temal e Vig-Mnelë.

Il Comune Vau-Dejës ha dovuto elaborare il *Medium Term Budget Plan* (MTBP), cioè un programma delle risorse disponibili della durata di tre anni, per il periodo 2018-2020 secondo quanto stabilito dalle disposizioni legislative. La voce del MTBP che rappresenta le risorse locali da utilizzare in base alle priorità del PGL risulta essere quella che ha come descrizione "trasferimento incondizionato" (che rappresenta le risorse che derivano dal governo centrale). Il lavoro successivo dei progettisti, come si vedrà, è stato proprio quello di "collegare" alcuni interventi progettuali alle risorse comunali del MTBP per assicurarsi l'immediata e reale concretizzazione di questi progetti.

- **Concept territoriale**

Dopo aver condotto l'analisi territoriale, il gruppo di lavoro giunge alla fase di formulazione di una strategia: essa è direttamente collegata alla qualità delle valutazioni e alla quantità dei dati disponibili. Si parte dallo sviluppo di un cosiddetto *concept* territoriale (fig. 2.9): un'immagine ideogrammatica che viene formulata all'inizio del percorso di costruzione della "visione territoriale<sup>53</sup>" e che ha un duplice scopo: chiarire ai diversi attori del processo di pianificazione le principali peculiarità del territorio, emerse dalle analisi, che orienteranno le fasi successive dello sviluppo del piano e, in secondo luogo, avviare una discussione con la cittadinanza e le parti interessate attraverso un'idea spaziale sintetica. Come si può vedere, il *concept*, in realtà, contiene già una prima interpretazione del territorio ad opera dei progettisti.

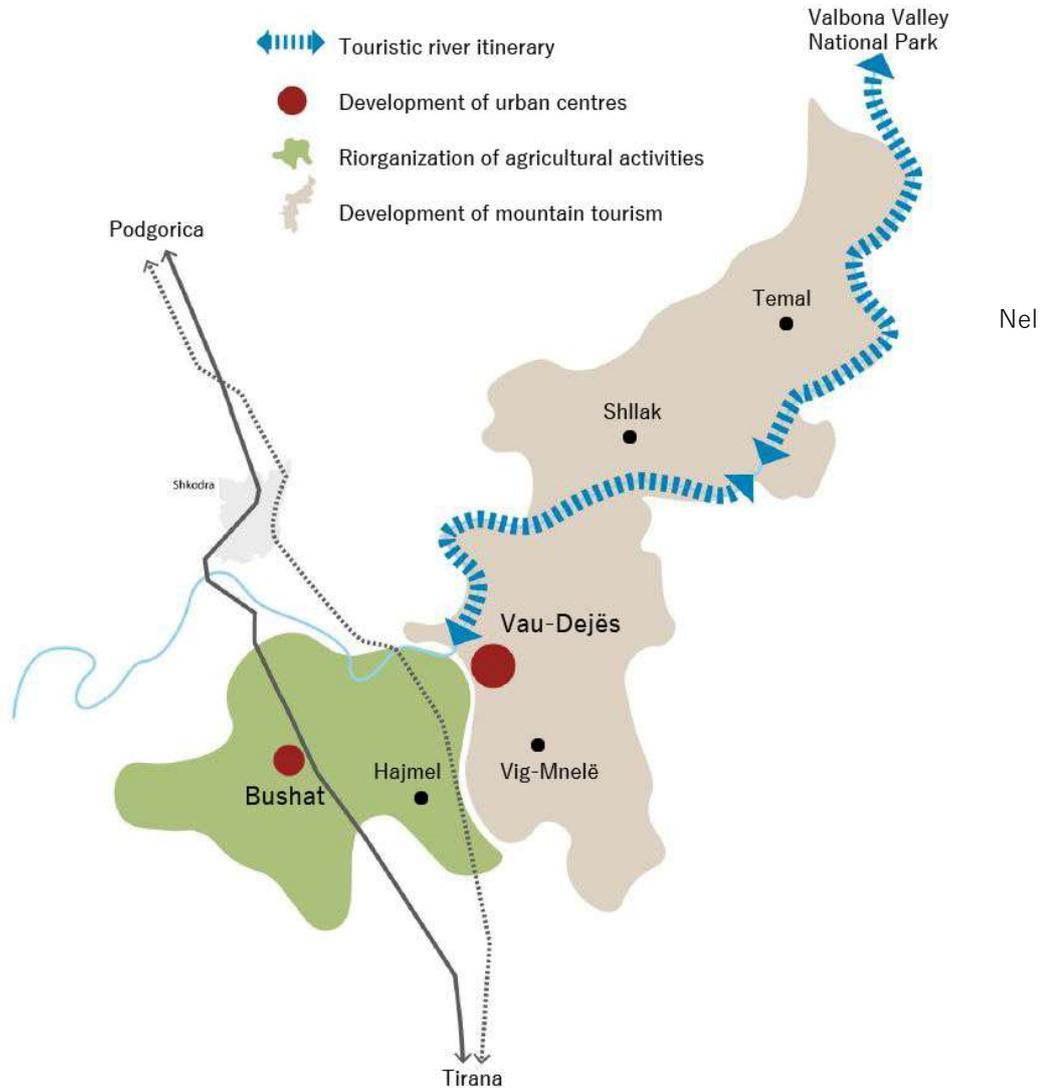
---

<sup>52</sup> I costi operativi sono le spese relative alla gestione di un'attività: risorse umane, materiali, tecnologiche impiegate per l'erogazione dei servizi, salari, consumi, manutenzioni, ecc.

<sup>53</sup> Come si vedrà nelle fasi successive in cui è articolato questo paragrafo, la visione territoriale è un'idea di sviluppo generale che viene delineata attraverso la formulazione di "obiettivi", "azioni" e "interventi".

### Concept territoriale

Fig. 2.9 - Fonte: Summary report PGL di Vau-Dejës



caso della municipalità di Vau-Dejës, i progettisti, sulla base delle analisi condotte, hanno diviso il territorio in due distinte zone omogenee: (i) una zona pianeggiante caratterizzata da attività agricole e dalla presenza di insediamenti urbani diffusi e (ii) una zona montuosa caratterizzata da un uso più leggero del territorio e da aree remote scarsamente collegate dalle infrastrutture. L'area pianeggiante è attraversata dalle principali infrastrutture nazionali (strada Tirana - Shkodra e linea ferroviaria nazionale Durazzo-Hani i Hotit) e ospita i principali centri urbani (Vau-Dejës, Bushat, Hajmel). L'area montuosa è dominata dalla presenza di elementi naturali come le risorse idriche e le infrastrutture idroelettriche.

Il *concept*, oltre a prospettare un'idea di organizzazione degli spazi e delle funzioni territoriali, consente di attribuire alle varie unità amministrative ruoli specifici all'interno della visione di

sviluppo: (i) centralità territoriale e riqualificazione urbana a Vau-Dejës, Bushat e Hajmel; (ii) centralità locale e specializzazione turistica a Vig - Mnelë, Shllak e Temal.

Il passo successivo è rappresentato dalla trasformazione del *concept* territoriale in una visione strategica che si definisce attraverso di "obiettivi", "azioni" e "interventi" sulla base di due elementi: l'analisi territoriale e il *feedback* della comunità locale.

- **Obiettivi strategici**

Sono, quindi, identificati gli obiettivi strategici basati sull'incrocio tra potenzialità e possibilità del territorio. La visione di sviluppo di Vau-Dejës consiste nei seguenti "obiettivi strategici":

1. *dotazioni di base*: comprende le azioni necessarie per dotare il territorio di condizioni minime di strutturazione, funzionalità e sicurezza (infrastrutture di base, servizi sociali essenziali, sicurezza e viabilità);
2. *mobilità multimodale*: contiene azioni utili per migliorare la mobilità, comprese appropriate forme di integrazione tra le diverse modalità di trasporto;
3. *centralità urbana*: persegue l'obiettivo di costruire *cluster*<sup>54</sup> urbani sul territorio. Di fronte a una situazione in cui lo sviluppo dell'insediamento ha seguito tendenze spontanee e non governate, queste azioni mirano a creare una nuova gerarchia funzionale dei centri abitati, considerata una condizione indispensabile affinché la struttura urbana svolga un ruolo attivo nel supportare lo sviluppo delle comunità locali;
4. *turismo*: si tratta principalmente di azioni volte a valorizzare il potenziale, naturale, storico e culturale esistente sul territorio al fine di sviluppare un indotto economico legato al turismo;
5. *agricoltura, allevamento e pesca*: con questo obiettivo si intende sviluppare il potenziale della produzione primaria, legato all'agricoltura, all'allevamento e alla pesca anche attraverso lo sviluppo infrastrutture adeguate (irrigazione-drenaggio);
6. *energia*: contiene azioni per sviluppare la produzione di energia da fonti rinnovabili.

Successivamente, i sei obiettivi strategici sono articolati in 16 "azioni strategiche".

- **Azioni strategiche**

Le azioni strategiche vengono individuate a partire dagli obiettivi strategici. Non sono altro che un approfondimento riguardante, per l'appunto, "azioni" specifiche calate sul territorio. Di seguito sono elencate le 16 azioni strategiche, suddivise per gli obiettivi a cui appartengono.

---

<sup>54</sup> In inglese la parola *cluster* significa "grappolo", "gruppo". Questo vocabolo è spesso utilizzato nel documento *Summary report* del PGL e si riferisce all'indicazione del Piano Nazionale di sviluppare i centri urbani attraverso la creazione di reti economiche di cooperazione tra di essi, in modo da assicurare uno sviluppo più omogeneo del territorio, policentrico, a discapito dei modelli di sviluppo monocentrici. Il PGN infatti individua una suddivisione del territorio in regioni o "cluster di sviluppo regionale"; la municipalità di Vau-Dejës è inserita nel *cluster* regionale di Scutari-Lezha, identificato come "la porta occidentale della regione montuosa del nord". All'interno dei *cluster* viene prospettato uno sviluppo integrato di tutti i centri urbani senza, però, negare la gerarchia tra di essi: vi sono, infatti, centri primari, secondari e terziari. Vau-Dejës è classificato come centro urbano terziario. È la gerarchia, insieme ad altri fattori, a stabilire gli indirizzi di sviluppo di un determinato centro urbano.

1. Dotazioni di base
  - 1.1 Miglioramento delle reti tecniche
  - 1.2 Protezione dell'ambiente e sicurezza territoriale
  - 1.3 Servizi pubblici
2. Mobilità multimodale
  - 2.1 Infrastruttura stradale
  - 2.2 Corridoio fluviale
  - 2.3 Altri interventi per la mobilità
3. Centri urbani
  - 3.1 Cluster di servizi per il territorio circostante
  - 3.2 Sviluppo dei centri urbani locali
  - 3.3 Riqualificazione urbana
4. Turismo
  - 4.1 Turismo ambientale
  - 4.2 Turismo culturale
  - 4.3 Altri interventi per lo sviluppo turistico
5. Agricoltura, allevamento e pesca
  - 5.1 Strutture di servizio
  - 5.2 Aumento della produttività
6. Energia
  - 6.1 Sviluppo della produzione di energia da fonti rinnovabili
  - 6.2 Differenziazione della produzione di energia

A questo punto si compie un ulteriore approfondimento attraverso l'individuazione di interventi o progetti concernenti le diverse azioni strategiche.

- **Interventi (progetti)**

Di seguito sono elencati tutti i progetti/interventi che sono stati individuati a partire dalle azioni strategiche. Per migliorare la comprensione, gli obiettivi strategici sono indicati in maiuscolo, le azioni strategiche sono sottolineate e gli interventi sono indicati sotto l'azione strategica corrispondente.

1. DOTAZIONI DI BASE
  - 1.1 Miglioramento delle reti tecniche
    - 1.1.1 Miglioramento delle strade locali
    - 1.1.2 Manutenzione e sviluppo della rete di approvvigionamento idrico
    - 1.1.3 Miglioramento e sviluppo del sistema fognario
    - 1.1.4 Sistema di trattamento delle fognature con fosse settiche nelle aree suburbane-urbane
  - 1.2 Protezione dell'ambiente e sicurezza territoriale
    - 1.2.1 Sistema di raccolta dei rifiuti solidi urbani

1.2.2 Sistema di pulizia delle strade cittadine

1.2.3 Realizzazione di opere per la protezione dalle inondazioni delle aree residenziali

### 1.3 Servizi pubblici

1.3.1 Servizi di base (scuole materne, scuole elementari, strutture sanitarie di base, assistenza agli anziani)

1.3.2 Servizio scuolabus

1.3.3 Miglioramento della fornitura di servizi amministrativi

1.3.4 Città a misura di bambino

## 2. MOBILITÀ MULTI-MODALE

### 2.1 Infrastruttura stradale

2.1.1 Miglioramento della strada Shkodër - Pukë - Kukës

2.1.2 Miglioramento della strada lungo le pendici delle montagne

2.1.3 Miglioramento stradale Vau-Dejës - Bushat - Velipojë - Shëngjin

2.1.4 Miglioramento stradale da Vau-Dejës a Koman

2.1.5 Miglioramento stradale Vau- Dejës - Vig

2.1.6 Miglioramento della strada Koman - Uk - Bibaj

2.1.7 Costruzione di strade Hajmel-Nënshatë

### 2.2 Corridoio fluviale

2.2.1 Linea di trasporto fluviale da Vau-Dejës a Koman

2.2.2 Realizzazione di strade e sentieri per collegare le stazioni dei traghetti ai villaggi

2.2.3 Attraversare il fiume con diverse soluzioni

### 2.3 Altri interventi per la mobilità

2.3.1 Stazione intermodale a Vau-Dejës, Mjedë

2.3.2 Miglioramento delle due stazioni ferroviarie di Mjedë e Hajmel

2.3.3 Sistema di trasporto pubblico Vau-Dejës - Bushat - Barbullush - Hajmel

2.3.4 Implementazione di piste ciclabili

## 3. CENTRALITÀ URBANA

### 3.1 Cluster di servizi per il territorio circostante

3.1.1 *Cluster* per servizi turistici, economici, culturali, socio-sanitari e tecnici (Vau-Dejës/Mjedë)

3.1.2 *Cluster* per servizi tecnici, logistici e organizzativi per l'agricoltura (Bushat/Rranxa)

### 3.2 Sviluppo dei centri urbani locali

3.2.1 Sviluppo del centro urbano Vau-Dejës

3.2.2 Sviluppo del centro urbano Mjedë

3.2.3 Sviluppo del centro urbano Bushat

3.2.4 Sviluppo del centro urbano Rranxa

3.2.5 Sviluppo del centro urbano Barbullush

3.2.6 Sviluppo del centro urbano Koman

- 3.2.7 Sviluppo del centro urbano Hajmel
- 3.2.8 Sviluppo del centro urbano Nënshatë
- 3.2.9 Sviluppo del centro urbano Ashtë
- 3.2.10 Sviluppo del centro urbano Kosmaç
- 3.2.11 Sviluppo del centro urbano Vig
- 3.2.12 Sviluppo del centro urbano Benë

### 3.3 Rinnovo urbano

- 3.3.1 Rinnovo urbano a Vau-Dejës

## 4. TURISMO

### 4.1 Turismo ambientale

- 4.1.1 Parco fluviale regionale: creazione di un corridoio ambientale protetto tra le aree protette delle Alpi e Buna/Velipoja per la realizzazione di un itinerario turistico
- 4.1.2 Sviluppo di escursioni e sport acquatici lungo il fiume Drin
- 4.1.3 Sviluppo di spiagge e attività ricreative lungo il lago
- 4.1.4 Realizzazione di uno spazio verde lungo il fiume Gjadër
- 4.1.5 Sviluppo e promozione del turismo a Fusha e Liqethit

### 4.2 Turismo culturale

- 4.2.1 Realizzazione di un itinerario per il turismo culturale Sapë - Danjë - Sardë - Koman
- 4.2.2 Promozione dei valori archeologici di Koman
- 4.2.3 Realizzazione di un itinerario o turismo energetico
- 4.2.4 Progetto per il recupero e la conservazione di edifici tradizionali (torri) e complessi urbani
- 4.2.5 Il progetto di illuminazione scenica del castello di Sardë e delle dighe di Vau-Dejës e Koman
- 4.2.6 Creazione di un mercato artigianale ed etnografico per la regione di Zadrime a Vau-Dejës

### 4.3 Altri interventi per lo sviluppo turistico

- 4.3.1 Realizzazione di centri per il turismo agro-turistico e etno-gastronomico
- 4.3.2 Progetto di riforestazione ambientale della collina di Zefjana
- 4.3.3 Progetto per la certificazione e il marchio dei prodotti locali con il marchio dell'area (ad esempio "Zadrime")

## 5. AGRICOLTURA, ALLEVAMENTO E PESCA

### 5.1 Strutture di servizio

- 5.1.1 Realizzazione di tre centri agro-alimentari per la raccolta e lo stoccaggio della produzione a Bushat, Hajmel e Mjedë (Progetto pilota)
- 5.1.2 Mercato dei prodotti agricoli e zootecnici a km zero a Stajkë
- 5.1.3 Miglioramento e sviluppo della rete di irrigazione e drenaggio
- 5.1.4 Organizzazione della filiale di produzione agricola e zootecnica vicino al comune
- 5.1.5 Promuovere la socializzazione del lavoro per aumentare la produzione agricola

5.1.6 Centro per la lavorazione, la standardizzazione e lo stoccaggio di castagne, arguzia mite, prugna e colza a Shllak e Temal

## 5.2 Aumento della produttività

5.2.1 Sviluppo della coltivazione del riso a Barbullush, Kukël e Dheu i Lehtë

5.2.2 Sviluppo di complessi zootecnici a Bushat, Vau-Dejës e Shllak

5.2.3 Sviluppo della pesca e delle riserve ittiche nel lago Vau-Dejës

5.2.4 Sviluppo di serre per orticoltura a Kosmaçand e in altri villaggi del comune

5.2.5 Sviluppo di caseifici a Hajmel, Vig-Mnelë e Shllak

5.2.6 Sviluppo della viticoltura ad Hajmel, Bushat, Vau-Dejës e Vig Mnelë

5.2.7 Assistenza tecnica part-time speciale con specialisti profilati per due importanti beni comuni: (agricoltura e viticoltura)

5.2.8 L'attuazione del progetto per l'impianto di 150 ha melograni in 6 villaggi con 25 ettari nel blocco (Progetto pilota)

5.2.9 Parco per lo sviluppo dell'apicoltura a Shllak e Temal

## 6. ENERGIA

### 6.1 Sviluppo della produzione di energia da fonti rinnovabili

6.1.1 Sviluppo di impianti di produzione di energia fotovoltaica

6.1.2 Sviluppo di impianti di produzione di energia da biomassa

### 6.2 Differenziazione della produzione di energia

6.2.1 Modernizzazione della discarica di Bushat attraverso interventi di riutilizzo, riciclaggio, produzione di biogas e rimboschimento

6.2.2 Programma di incentivazione per la realizzazione di sistemi di risparmio energetico

#### • **Suddivisione dei progetti strategici**

La fase successiva all'individuazione dei progetti strategici per ogni azione è la suddivisione di tali progetti in due categorie: "progetti di base" e "progetti di sviluppo". I progetti di base sono quelli che determinano le condizioni iniziali minime per riuscire ad avviare uno sviluppo, vanno quindi a supplire a gravi mancanze del territorio. D'altra parte, i "progetti di sviluppo" sono quelli che innescano la prima "scintilla" per l'avvio dei processi di sviluppo del sistema territoriale e socio-economico.

Un'altra suddivisione viene effettuata in base al tempo di implementazione: progetti realizzabili nel breve termine; progetti realizzabili a medio termine; progetti realizzabili nel lungo termine. Considerando il lasso di tempo del PGL (15 anni), "a breve termine" significa da 1 a 5 anni, "a medio termine" da 6 a 10 anni e "a lungo termine" per più di 10 anni.

Così, i progetti "di sviluppo" realizzabili nel breve periodo vengono detti "prioritari".

Così, per quanto riguarda il caso studio di Vau-Dejës, i progetti a breve termine si focalizzeranno su:

- aree con la più alta densità di popolazione;

- principali centri residenziali (Vau-Dejës, Bushat);
- Sviluppo agricolo del *cluster* Bushat – Rranxë;
- zone ad alto potenziale di sviluppo turistico (itinerario turistico Sapa - Danjë - Sardë - Koman);
- aree interessate da progetti pilota/prioritari;
- infrastrutture primarie.

Lo sviluppo dei progetti a medio termine si concentrerà su:

- sviluppo delle località di Mjedë, Rranxë, Hajmel, Nënshatë, Barbullush, Koman, Ashtë, Kosmaç, Mnelë e Madhe, Benë;
- sviluppo del trasporto multimodale Vau-Dejës – Mjedë;
- intensificazione dei servizi nei principali centri rurali;
- infrastruttura secondaria.

Lo sviluppo a lungo termine includerà tutti gli altri interventi:

- attuazione degli obiettivi strategici della PGL;
- realizzazione dei “progetti di sviluppo”;
- sviluppo del turismo e dell'economia.

#### • **Scelta degli interventi strategici prioritari**

A questo punto, il gruppo di lavoro partendo da un ampio elenco di progetti specifici opera una scelta degli interventi che hanno priorità su tutti gli altri al fine di raggiungere gli obiettivi di sviluppo del territorio. Nel nostro caso, gli assi di visione strategica sono sei: dotazioni di base; mobilità multimodale; centralità urbana; turismo; agricoltura, allevamento e pesca; energia.

Tra questi, il primo (dotazioni di base), per la sua specifica natura, viene giudicato indispensabile al raggiungimento dei prerequisiti di base per lo sviluppo del territorio; esso viene, quindi, valutato essere il più urgente e necessario. In secondo luogo, gli obiettivi che vengono considerati prioritari sono: (i) centralità urbana (interventi per il potenziamento delle città); (ii) agricoltura (interventi per lo sviluppo dell'attività produttiva); (iii) turismo (interventi per la valorizzazione del corridoio fluviale).

Il territorio in esame, infatti, oltre a dover supplire alle carenze di base rappresentate genericamente dall'obiettivo “dotazioni di base”, deve concentrare i propri sforzi sullo sviluppo di un sistema urbano che sia riconosciuto come centro in accezione economica (localizzazione di funzioni e servizi) e in accezione sociale (dalla comunità come centralità urbana).

Secondo questa logica, i seguenti interventi devono essere considerati "interventi strategici prioritari" e quindi da includere nel programma a breve termine (tab. 2.8).

### Interventi strategici prioritari

Tab. 2.8 - Fonte: Summary report PGL Vau-Dejës

<b>1_CENTRALITA' URBANA</b>	<b>3.2.1</b> _Sviluppo del centro urbano Vau-Dejës <b>3.3.1</b> _Riqualificazione urbana a Vau-Dejës <b>3.2.3</b> _Sviluppo del centro urbano Bushat
<b>2_AGRICOLTURA</b>	<b>5.1.1</b> _Realizzazione di tre centri agro-alimentari per la raccolta e lo stoccaggio della produzione a Bushat, Hajmel e Mjedë <b>3.1.2</b> _Cluster per servizi tecnici, logistici e organizzativi per l'agricoltura (Bushat/Rranxa) <b>5.2.8</b> _L'attuazione del progetto per l'impianto di 150 ha melograni in 6 villaggi con 25 ettari nel blocco
<b>3_TURISMO</b>	<b>2.2.1</b> _Linea di trasporto fluviale da Vau-Dejës a Koman <b>2.1.4</b> _Miglioramento stradale da Vau-Dejës a Koman <b>4.2.1</b> _Realizzazione di un itinerario per il turismo culturale Sapë - Danjë - Sardë - Koman

- **Scelta dei progetti prioritari collegati al *Medium Term Budget Plan* (MTBP)**

Un'attenzione particolare del *team* di progettisti che ha lavorato alla redazione del PGL (fortemente sostenuta dal finanziatore DLDP) è stato il collegamento degli interventi del PGL con l'MTBP. Lo scopo di ciò era principalmente legato alla volontà di conoscere in dettaglio l'MTBP del Comune per conformare le proposte del PGL con il contesto e le reali possibilità finanziarie. Chiaramente il *team* di progettisti aveva ben chiaro fin da subito che questa idea non voleva significare che tutte le proposte del PGL dovessero essere incluse nell'MTBP, anche perché tale prospettiva sarebbe impossibile considerando che il PGL ha una validità di 15 anni, mentre il MTBP di 3. Sono, quindi, stati scelti i progetti che possono essere implementati attraverso le risorse locali e che rientrano in un programma di massimo 3 anni. La selezione dei progetti di investimento si basa su alcuni buoni criteri stabiliti dai progettisti: emergenze; il loro impatto diretto sul raggiungimento degli obiettivi del programma; numero di beneficiari dall'attuazione del progetto; la durata della sua attuazione.

- **Piano di investimento di capitale e collegamento con MTBP**

È stato elaborato un piano finanziario per il PGL denominato *Capital Investment Plan* (CIP) per individuare il requisito finanziario per l'attuazione delle proposte del PGL. Si tratta di una classificazione di progetti in base alle priorità, i costi e le possibili modalità di finanziamento. L'attuazione dei progetti del PGL è un processo che richiede un notevole sostegno finanziario che si può basare su: budget locale, fondi del governo albanese, donatori stranieri, partenariato pubblico-privato.

Il reale impegno del Comune a sostenere le proposte PGL si traduce nella valutazione del MTBP 2018-2020 e nel suo collegamento con alcune proposte progettuali; tuttavia bisogna considerare il fatto che ci sono molti progetti che devono essere sostenuti dal governo centrale

o da donatori stranieri non solo a causa delle risorse limitate del Comune ma anche perché tali progetti hanno una portata regionale o nazionale che derivano spesso dal Piano Nazionale.

Un aspetto che viene sottolineato è, inoltre, che nel 2014 l'Albania ha ottenuto lo *status* di candidato all'ingresso nell'UE; tale condizione le permette di candidarsi per l'ottenimento di finanziamenti, in particolare per l'*Instrument for Pre-Accession Assistance II* (IPA II<sup>55</sup>).

Inoltre, i progettisti affermano che le analisi economiche dei progetti, nell'ambito del suddetto CIP, sono state effettuate attraverso un metodo costi-benefici secondo le linee guida indicate dall'UE, nel 2014, all'interno di un documento in cui sono esplicate le modalità per accedere ai finanziamenti.

- **Piano d'azione - discussione sulle fonti di finanziamento**

In questa sezione vengono presentate le forme di finanziamento con cui si prevede di attuare gli interventi individuati nella strategia. I progettisti infatti per ogni intervento hanno delineato le possibili fonti di finanziamento per la sua implementazione.

I primi tre obiettivi strategici (dotazioni di base, mobilità multimodale e centralità urbana) comprendono progetti infrastrutturali e urbani di primaria importanza che si configurano come una premessa fondamentale per avviare un processo di crescita. Per questo motivo, i progetti corrispondenti (detti interventi) sono fissati nella prima e nella seconda fase di attuazione. La maggior parte degli interventi proposti per questi tre obiettivi può essere finanziata con fondi pubblici da autorità locali e nazionali o dal Fondo di Sviluppo Regionale. Inoltre, questi interventi possono beneficiare di contributi provenienti da programmi di aiuti internazionali, come il Fondo Albanese per lo Sviluppo (ADF), dalla Banca Mondiale e dai fondi IPA II dell'UE.

Il quarto obiettivo (turismo) consiste in azioni volte a sviluppare e valorizzare i beni turistici ambientali e culturali del territorio. L'operazione più importante per lo sviluppo del turismo nel Comune è individuata nell'istituzione di un Parco fluviale regionale, ovvero un corridoio di protezione ambientale lungo il fiume Drin, che collegherà le aree protette di Valbona e Velipojë. Questa operazione promuoverà altri interventi a sostegno dello sviluppo turistico, come itinerari culturali e agro-turismo. Per quanto riguarda l'intervento della predisposizione di un traghetto fluviale da Vau-Dejës a Koman (punto 2.2.1) può, ad esempio essere realizzato tramite *project financing* attraverso concessioni private. Altri progetti si potranno attuare attraverso investimenti privati incentivati con agevolazioni fiscali, come la realizzazione di centri agro-turistici e enoturistici.

---

<sup>55</sup> IPA II è un meccanismo di finanziamento dell'Unione europea rivolto ai paesi candidati all'adesione nell'Unione Europea. Questo piano copre il periodo 2014-2020 e rende disponibile un budget di 11,7 miliardi di euro per interventi in cinque dei seguenti settori: sostenere la transizione e il rafforzamento delle istituzioni attraverso riforme della pubblica amministrazione; cooperazione transfrontaliera tra gli Stati membri dell'UE e altri paesi ammissibili nell'IPA (Macedonia, Turchia, Albania, Montenegro, Serbia, Bosnia ed Erzegovina, Kosovo); sviluppo regionale, in termini di sviluppo economico, trasporti e protezione ambientale; sviluppo delle risorse umane e lotta contro l'esclusione e la povertà; sviluppo di sistemi agricoli e rurali.

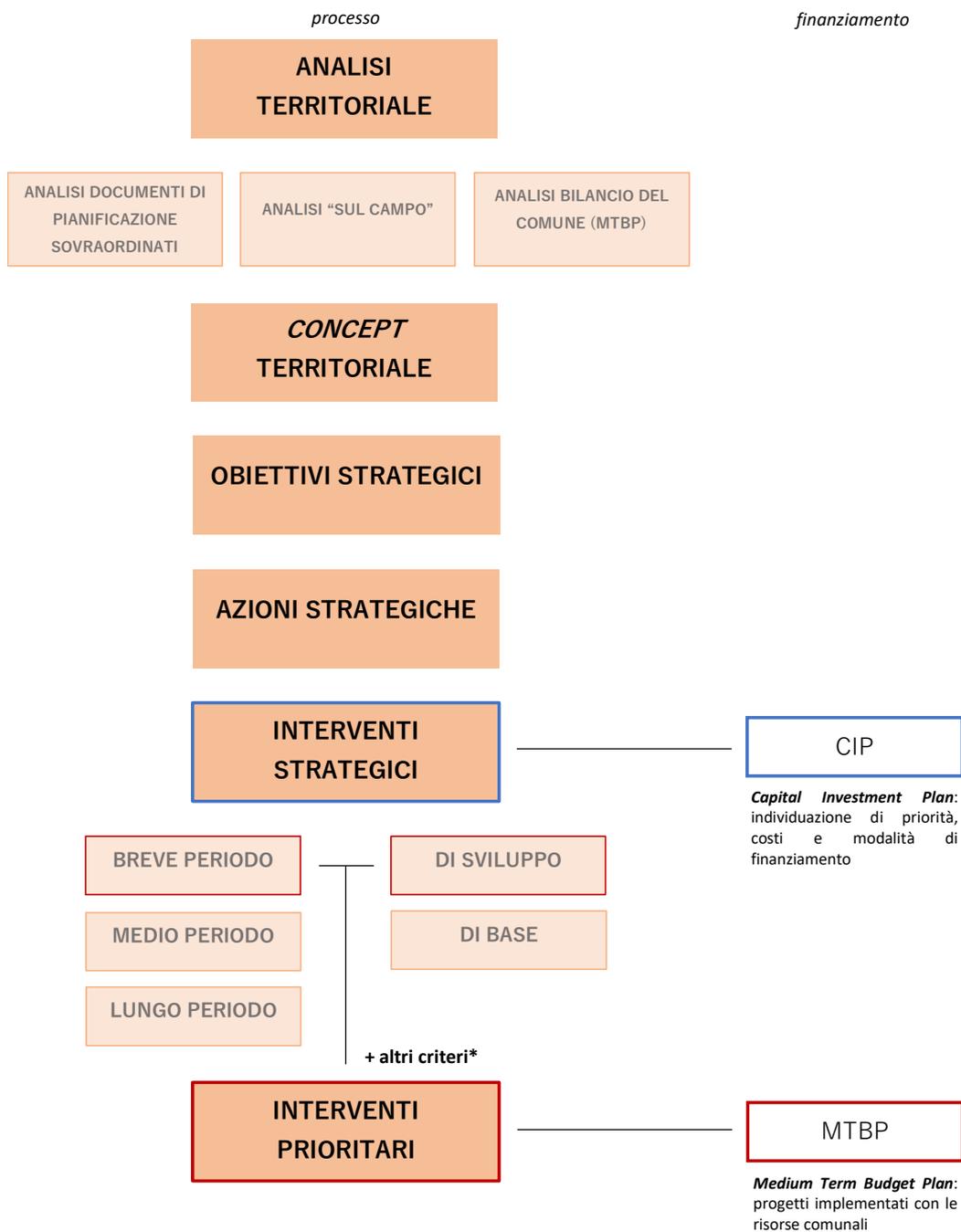
Il quinto obiettivo strategico (agricoltura) propone operazioni volte a migliorare in modo significativo l'efficienza del settore agricolo locale. Inoltre, altri interventi a lungo termine proposti mirano a superare le inefficienze dovute alle dimensioni ridotte delle proprietà agricole e delle aziende agroindustriali. Questi numerosi interventi riguardanti l'agricoltura sono suddivisi in due gruppi: il primo gruppo comprende gli interventi infrastrutturali (azione 5.1, "strutture di servizio") che devono essere attuati dalle autorità pubbliche; il secondo gruppo comprende gli interventi volti a modernizzare le tecnologie utilizzate nel settore agricolo (azione 5.2, "aumento della produttività"), che saranno intrapresi da investitori privati, supportati da agevolazioni fiscali e credito agevolato. Inoltre, gli investimenti agricoli e agroindustriali afferenti al campo tecnologico e i progetti per trasferimenti know-how beneficeranno del programma IPATECH, finanziato dall'UE, attraverso il programma di cooperazione transnazionale IPA Adriatico. Per quanto riguarda gli interventi finanziati da investimenti privati nel settore turistico e agroalimentare, questi possono beneficiare del Fondo di donazione per l'assistenza tecnica, grazie al programma del governo italiano per lo sviluppo del settore privato in Albania (PRODAPS). Le operazioni descritte in questo asse dovrebbero essere condotte in concomitanza con la valorizzazione turistica del Parco fluviale regionale (intervento 4.1.1). Lo sviluppo turistico e agro-turistico di quest'area aumenterà le dimensioni del mercato nazionale ed estero per i prodotti agricoli locali.

Infine, il PGL considera anche lo sviluppo della produzione di energia da fonti rinnovabili (azione 6.1). Considerando la disponibilità di energia elettrica da fonti idroelettriche a basso prezzo, questa linea di interventi è fissata nella terza e ultima fase di attuazione del piano.

Nella figura 2.10 sono illustrati i passaggi della strategia territoriale e i documenti relativi a finanziamenti e costi delle proposte progettuali.

## I passaggi della strategia territoriale del PGL

Fig. 2.10 - Fonte: Elaborazione personale



\*altri criteri: ne vengono specificati solo alcuni come emergenza, impatto sul raggiungimento degli obiettivi strategici, numero di beneficiari.



# 3

## ***GOVERNANCE* TERRITORIALE E PIANIFICAZIONE STRATEGICA IN NIGER**

### 3.1

## Inquadramento geografico, economico e sociale

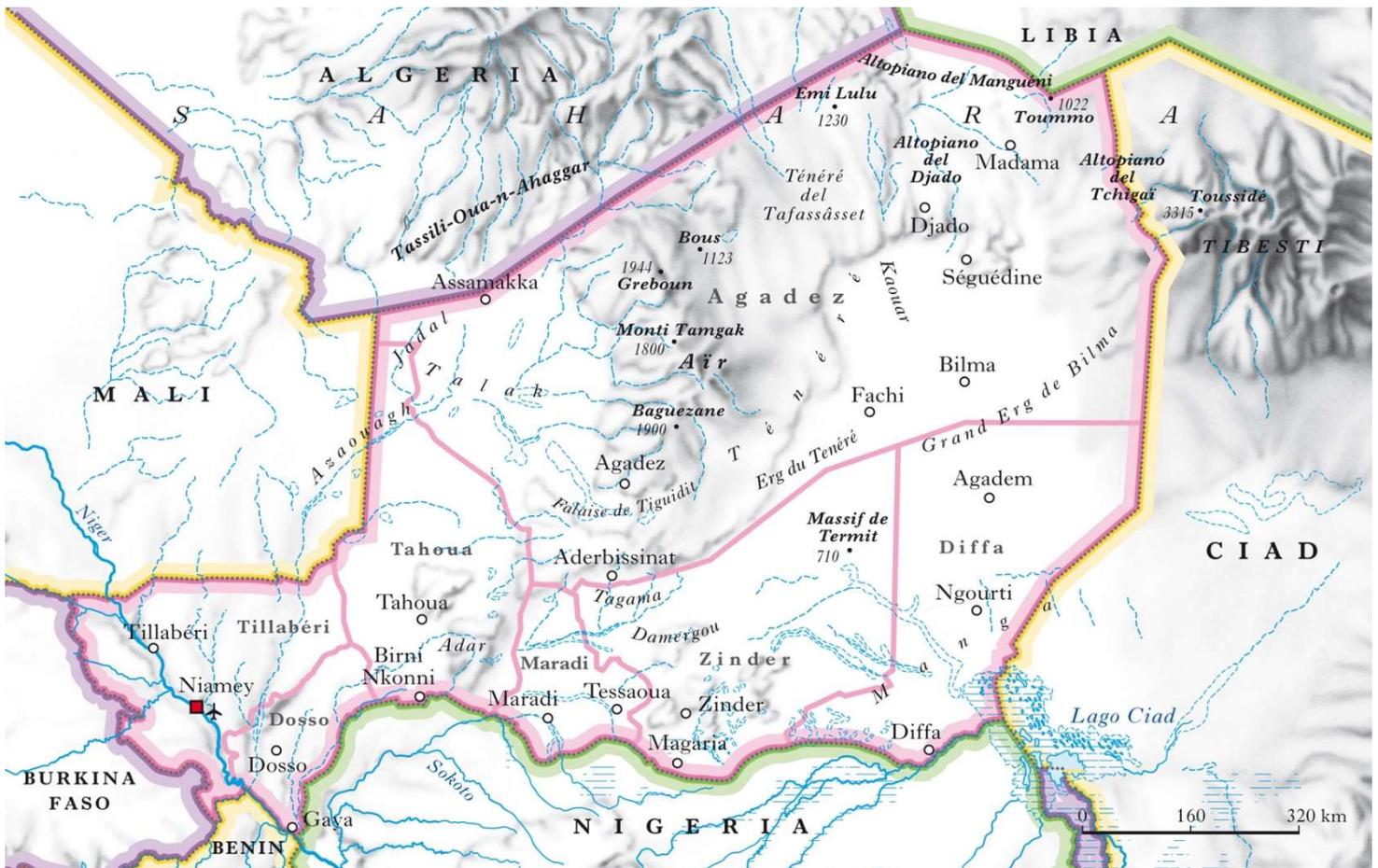


Fig. 3.1: Carta geopolitica del Niger – Fonte: Treccani Enciclopedia on-line

Il Niger è situato nell’Africa nord-occidentale, a sud del deserto del Sahara, nel centro della regione del Sahel. Confina a nord con Algeria e Libia, a est con il Ciad, a sud con la Nigeria e il Benin, ad ovest con Mali e Burkina Faso.

Il territorio è prevalentemente occupato da un vasto altopiano semidesertico, con altitudini di 200-450 m s.l.m., spezzato dall’imponente massiccio dell’Air (1900 m) che dal nord del confine si protende fino al centro del Paese. Un po’ più a nord, oltre il deserto sabbioso del Ténéré, si eleva un altro dall’altopiano (Djado).

Prossimo alla latitudine del tropico del Cancro, interessato dalla presenza di una estremità del deserto del Sahara e lontano dalle coste degli oceani che lambiscono l’Africa, il Niger ha un clima desertico o subdesertico. Siamo, pertanto, in presenza di temperature che durante l’anno

registrano variazioni minime, ad esempio di una decina di gradi, ma sono considerevoli le escursioni termiche tra il giorno e la notte. Per quanto concerne le precipitazioni, concentrate tra giugno e settembre, si hanno discrepanze tra il sud e il nord del Paese: nel meridione si arriva a 500 mm, mentre salendo verso nord si ha una diminuzione progressiva, fino ad arrivare alla complessiva siccità. A partire dagli anni '80 del '90, così come gli altri Stati della fascia

saheliana, il Niger è stato colpito dagli effetti della cosiddetta "desertificazione" che è stata la causa di gravi siccità e carestie. Il sistema idrografico è costituito principalmente da *uidian*<sup>56</sup> che discendono dall'Air e si spingono a sud-est verso il Lago Ciad, le cui sponde settentrionali appartengono al Niger. A sud-ovest invece gli *uidian* terminano nel fiume Niger, che, per il tratto nigerino, è lungo circa 500 km. È in questa area del Niger che si hanno le condizioni più favorevoli all'insediamento, rispetto al resto del paese e, non a caso, si trova la capitale Niamey. Come è facile aspettarsi, per la conformazione dell'orografia e dell'idrografia, i territori meridionali sono gli unici ad ospitare le forme di vegetazione più consistenti che sono rappresentati dal territorio della savana più o meno arborata. Altrove prevale la steppa che a settentrione, è nella forma di steppa spinosa. Procedendo verso nord gradualmente la steppa diviene sempre più rada e si incontra Sahara, dove la vegetazione è quasi nulla, ad eccezione delle oasi, dove si sviluppa la palma da dattero.

La suddivisione amministrativa del territorio, riformata nel 2001, è articolata in 8 regioni (al posto dei precedenti *départements*) e 36 *départements* (al posto dei precedenti *arrondissements*). Al livello locale la suddivisione è articolata in 213 comuni rurali, 52 comuni urbani e 4 comunità urbane (comprendenti diversi comuni urbani) che inglobano oltre 10 mila villaggi (*villages*), frazioni (*hameaux*) e campi (*campements*).



## Territorio

**Superficie territoriale** 1 267 000 km<sup>2</sup>

**Capitale** Niamey (1 026 848 ab. nel 2012)

**Seconda città** Zinder (322.935 ab. nel 2012)

**I livello amministrativo** 8 regioni

**II livello amministrativo** 36 dipartimenti

**III livello amministrativo** 213 comuni rurali, 52 comuni urbani e 4 comunità urbane

Fonti: Banca Mondiale BM (2018) e

[www.citypopulation.de](http://www.citypopulation.de)



## Regione del Sahel

La parola "sahel" deriva dall'arabo *sāḥil* utilizzato, in Africa, per indicare le aree di pianura costiera. Il termine ha, poi, allargato il suo significato passando ad indicare tutte quelle zone di confine tra deserto e steppa. Il vocabolo, utilizzato con la lettera maiuscola, indica una specifica regione dell'Africa di transizione tra il Sahara e la zona delle foreste a sud, circoscritta a nord dall'isoieta di 250 mm e a sud da quella di 500 mm. Orizzontalmente si estende dall'Oceano Atlantico al Mar Rosso, per 2,5 milioni di km. Le condizioni climatiche consentono solo un'agricoltura di sussistenza; tale regione è caratterizzata da una progressiva desertificazione. I Paesi che, per porzioni più o meno estese di territorio, fanno parte del Sahel sono: Senegal, Mauritania, Mali, Burkina, Niger, Nigeria, Ciad, Camerun, Sudan, Etiopia ed Eritrea.

<sup>56</sup> Il termine è il sostantivo plurale di "uadi" che, in geografia fisica, indica il letto, asciutto per lunghi periodi dell'anno, dei corsi d'acqua delle regioni desertiche. Si tratta di solchi nel terreno, anche piuttosto ampi, in seguito alle rare e violente precipitazioni, si trovano ad essere velocemente inondati e, di nuovo velocemente tornano secchi.

## Quadro politico, economico e criticità<sup>57</sup>



### Dati politici e economici

**Forma di governo** Repubblica semipresidenziale  
**Presidente** Mahamadou Issoufou (03/16) del Partito Nigerino per la Democrazia e il Socialismo (PNDS)  
**Primo ministro** Brigi Rafini (04/2011) del PNDS  
**Indipendenza** 03/08/1960 (da Comunità Francese)  
**Moneta** Franco FCA Comunità Finanziaria Africana (sigla: XOF)  
**Tasso di cambio** 1€ = 655,96 XOF  
 Fonte: USAID Data Services, www.stat-niger.org (Institut National de la Statistique) e World Trade Organization (WTO) Niger report 2016

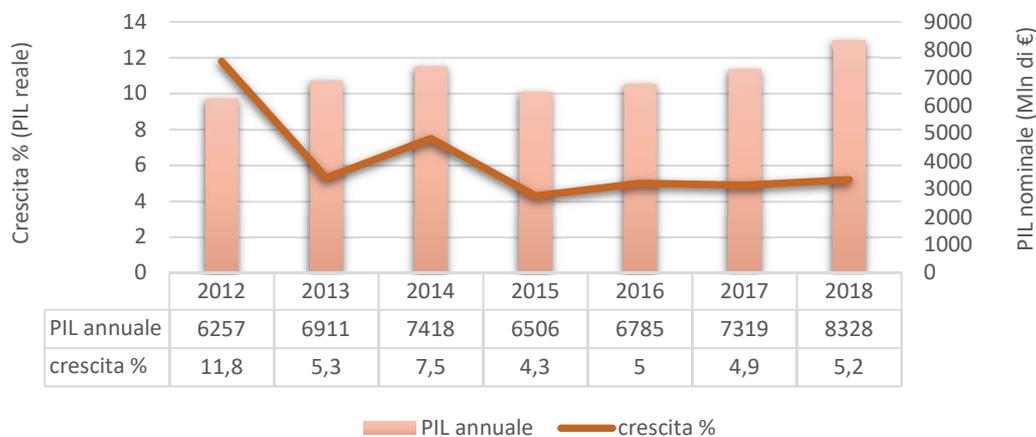
La Banca Mondiale (BM), nella classificazione dei Paesi del mondo per classi di reddito, per l'anno 2018, inserisce il Niger nel gruppo più basso: *low-income economies*.

Analizzando i dati di BM, durante l'anno 2018, l'economia nigerina ha registrato un **PIL nominale** di 8 328 milioni di euro, con un tasso di crescita del **PIL reale** del 5,2% rispetto al 2017 (fig. 3.2). Il **PIL pro capite**, sempre per il 2018, ammonta a 371 euro. In generale, le stime delle prospettive

economiche sono in crescita, con un aumento del PIL reale proiettato al 5,3% nel 2019 e al 5,7% nel 2020<sup>58</sup>.

### PIL nominale (mln €) e reale (%)

Fig. 3.2 - Fonte: Banca Mondiale. Elaborazione personale



### Classificazione di Banca Mondiale per classi di reddito

La classificazione della Banca Mondiale per classi di reddito viene eseguita valutando l'indicatore del Reddito Nazionale Lordo (RNL) pro capite. Si individuano così quattro categorie: economie a basso reddito, economie a reddito medio, economie a reddito medio-alto e le economie ad alto reddito. Per l'anno 2018 le soglie di classificazione espresse in \$ sono: RNL pro capite di \$ 1,025 o meno, RNL pro capite compreso tra \$ 1,026 e \$ 3,995, RNL pro capite tra \$ 3,996 e \$ 12,375 e RNL pro capite di \$ 12.376 o più.

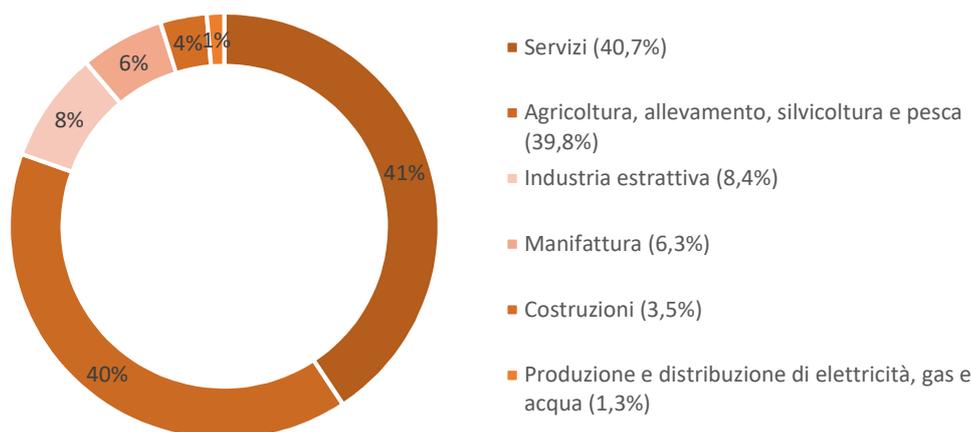
<sup>57</sup> Tutti gli indicatori citati in questo paragrafo in grassetto sono spiegati nella sezione "Focus indicatori macroeconomici" p. 139

<sup>58</sup> Fonte dati *African Economic Outlook (AEO) 2019*

Esaminando la composizione del PIL per attività economiche<sup>59</sup>, per l'anno 2016, l'agricoltura, allevamento, silvicoltura e pesca rivestono una percentuale del 39,8, il settore dell'estrazione ricopre l'8,3%, la manifattura il 6,3%, la produzione e distribuzione di elettricità, gas e acqua l'1,3%, le costruzioni il 3,5%, i servizi il 40,7% (fig. 3.3 e tab. 3.1).

### Composizione del PIL per attività economiche (% PIL)

Fig. 3.3 - Fonte: WTO Niger report 2016. Elaborazione personale



### PIL per attività economiche e variazione %

Tab. 3.1 - Fonte: WTO Niger report 2016. Rielaborazione personale

Attività economica	% PIL 2016	% variazione anno prec.
AGRICOLTURA, ALLEVAMENTO, SILVICOLTURA E PESCA	39,8	7,1
Agricoltura	26,4	8,9
Bestiame e caccia	9,7	3,8
Silvicoltura e disboscamento	2	2,3
Pesca, piscicoltura, acquacoltura	1,7	3,3
INDUSTRIA ESTRATTIVA	8,4	7,5
MANIFATTURA	6,3	4,8
PROD. E DISTR. DI ELETTRICITÀ, ACQUA E GAS	1,3	7
COSTRUZIONI	3,5	6,3
SERVIZI	40,7	4,4
Commercio e riparazione di autoveicoli	12,8	4,5
Trasporto e stoccaggio	4	4,2
Attività alberghiere e ristorazione	1,2	6,0
Comunicazioni	3	8,0
Attività finanziarie e assicurative	-	-
Attività immobiliari e servizi alle imprese	-	-
Pubblica amministrazione	-	-

<sup>59</sup> Dati di *World Trade Organization (WTO) Niger report 2016*. Tale catalogazione si basa sulla classificazione statistica delle attività economiche nella Comunità europea o codice NACE (dal francese *Nomenclature statistique des activités économiques dans la Communauté européenne*), cioè un sistema che uniforma le definizioni delle attività economico/industriali nei diversi Stati membri dell'Unione europea. Per approfondimenti sulla classificazione si può consultare il sito di Eurostat.

Dal lato della domanda, il **consumo finale** è cresciuto del 4,5% nel 2018 e gli investimenti, dell'11,7% (rispetto al 2,4% nel 2017). Inoltre, il **disavanzo fiscale** si è attestato a un 5,9% stimato del PIL nel 2018. L'**inflazione dell'indice dei prezzi al consumo** è stata stimata del 3% nel 2018<sup>60</sup>.

L'agricoltura è, senza dubbio, una priorità sia come sostentamento per le persone e sia come uno dei tasselli attraverso cui favorire la crescita economica. È in corso la realizzazione del piano quinquennale facente parte dell'iniziativa *Nigerians feed Nigerians*, che sta portando a compimento risultati incoraggianti in termini di migliore gestione delle risorse idriche e aumento della produttività nel settore agro-silvo-pastorale e della pesca.

Nonostante gli indici economici, come si sa, la povertà rimane elevata (42,2% della popolazione nel 2017) e l'accesso ai servizi di base (sanità e istruzione) rappresenta una grande sfida.



#### Integrazione regionale

Con l'espressione "integrazione regionale" si intende una forma di cooperazione tra Paesi confinanti o vicini per assicurarsi un reciproco sviluppo economico, sociale o per la stabilità politica. Solitamente queste collaborazioni tra Stati si concretizzano nella creazione di zone di libero scambio e di unioni doganali e monetarie.

Il Niger è impegnato nell'integrazione regionale, in particolare con la Comunità economica degli Stati dell'Africa occidentale e l'Unione economica e monetaria dell'Africa occidentale. Fino all'inizio del 2011, il Niger ha esportato esclusivamente prodotti agricoli e zootecnici all'interno di queste due organizzazioni economiche. Dal 2012, iniziando a commercializzare anche il petrolio, il Paese ha diversificato le proprie esportazioni migliorando la propria bilancia commerciale.

Nella tabella 3.2 sono riassunti i principali indicatori macroeconomici citati in questo paragrafo.

<b>Principali indicatori macroeconomici per il Niger</b>				
Tab. 3.2 - Fonte: <i>African Economic Outlook (AEO)</i> e <i>World Trade Organization (WTO)</i> . Elaborazione personale				
<b>INDICATORE</b>	<b>Unità</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>	<b>2018</b>
<b>PIL nominale</b>	€ (Mln)	6 785	7 319	8 328
<b>PIL reale (%)</b>	%	5	4,9	5,2
<b>PIL pro capite</b>	€	-	-	371
<b>Debito (% PIL)</b>	%	45,9	-	-
<b>Consumo finale</b>	% (anno prec.)	-	-	4,5
<b>Tasso di inflazione</b>	% (anno prec.)	1,7	2,8	3

<sup>60</sup> Fonte dati *African Economic Outlook (AEO)* 2019

## Popolazione e società



**Popolazione**

---

**Popolazione totale** 22.442.948

**Crescita della pop. (% 2018)** 3,8%

**Densità** variab. tra 1 ab./km<sup>2</sup> e 30 ab./km<sup>2</sup>

**Pop. urbana** 16,5%

**Crescita della pop. urbana (% 2018)** 4,3%

Fonte: Banca Mondiale BM (2018)

La popolazione sedentaria del Niger è costituita quasi interamente da tre gruppi etnici: gli Haoussa (55% della popolazione totale), stanziati nelle aree centrali del Paese, e i Djerma e i Songhai (21%) che risiedono nella parte sud-occidentale, in particolare nelle regioni di Nyamey e di Tillabery fino alle sponde del fiume Niger. Le etnie nomadi del Niger sono rappresentate dai Tuareg (9% della

popolazione totale) e dai Peul o Fulani (8%) che abitano, rispettivamente, presso il massiccio dell’Air e nella regione di Diffa, situata verso sud-est. Le popolazioni sedentarie sono prevalentemente dedite all’agricoltura, trovandosi anche nelle aree più a sud, notoriamente più favorevoli alla coltivazione; le popolazioni nomadi sono dedite alla pastorizia.

Secondo le stime di Banca Mondiale<sup>61</sup> la **popolazione** attuale del Niger ammonterebbe a circa 22 milioni e mezzo di abitanti. I tassi di **crescita demografica** sono piuttosto elevati, per il 2018 si attesta un 3,8%. Tale valore è dovuto ad un elevato **tasso di fertilità** (7,2 nel 2017) congiunto ad un calo della **mortalità infantile** che, sempre per l’anno 2017, ha riscontrato una soglia di 85 su 1000 nati (sotto i 5 anni di età). Si tratta di un valore ancora molto elevato se confrontato con i dati dei Paesi avanzati, tuttavia se analizzato considerando l’evoluzione negli ultimi anni si può apprezzare la considerevole e incoraggiante tendenza di diminuzione (nel 1990 era di 326,5)<sup>62</sup>.

La **popolazione urbana** si attesta ad oltre 3 milioni e mezzo di persone, nonché il 16,5% della popolazione totale. L’altra grande fetta di popolazione risiede in villaggi, ad eccezione dei Peul e dei Tuareg che vivono in tende o capanne. Un altro indicatore interessante è il **tasso di crescita percentuale della popolazione urbana** che, per il 2018, si stima al 4,3 %<sup>63</sup>.

La distribuzione degli abitanti sul territorio è fortemente determinata dalle condizioni ambientali: negli sconfinati territori centro-settentrionali (circa i 2/3 della superficie totale), il valore della **densità** è minimo (inferiore a 1 ab./kmq), si contrappongono le regioni a sud-ovest, dove non a caso è sita la capitale, in cui si superano i 30 ab./kmq. Le città più popolose, oltre alla capitale, sono: Zinder, Maradi e Agadez. Quest’ultima, rappresenta l’unica città di un certo rilievo che si trova non nel sud del Paese ma nelle regioni più inospitali dell’Air. Come risultato dell’eterogeneità del quadro etnico, oltre alla lingua ufficiale francese, nel Niger si parlano una molteplicità di idiomi: l’haussa, il djerma, il poular (parlato dai Peul) e il tamachek (Tuareg), oltre al francese, lingua ufficiale.

Come **religione** è diffuso l’islamismo, accanto a minoranze che praticano culti animisti.

<sup>61</sup> L’ultimo censimento della popolazione risale al 2012.

<sup>62</sup> Fonte Banca Mondiale – indicatori <https://data.worldbank.org>

<sup>63</sup> Fonte Banca Mondiale – indicatori <https://data.worldbank.org>

La **migrazione netta** per il 2017 è negativa ed è di -28 mila persone<sup>64</sup>.

Un importante indicatore per delineare la qualità della vita risulta essere l'**HDI** (*Human Development Index* o Indice di Sviluppo Umano). Per il 2017, il valore HDI del Niger è 0,354; il Paese rientra, dunque, nella categoria di basso sviluppo umano, posizionandosi in ultima posizione tra i Paesi del mondo (189 su 189). Tra il 1990 e il 2017, il valore HDI del Niger è aumentato da 0,210 a 0,354, con un aumento percentuale del 68,5. Nella tabella 3.3 sono indicati anche gli indicatori che contribuiscono a formare il valore dell'HDI tra il 1990 e il 2017. L'aspettativa di vita del Niger alla nascita è aumentata di 16,9 anni, gli anni di scuola sono aumentati di 3,3 anni. Il Reddito Nazionale Lordo (RNL) pro capite è aumentato di circa il 12,7% tra il 1990 e il 2017 ma con una tendenza non positiva per tutti gli anni (tra il 1995 e il 2005 si è registrata una decrescita rispetto al 1990)<sup>65</sup>.

<b>HDI Niger (1990 - 2017)</b>					
Tab. 3.3 - Fonte: <i>Human Development Indices and Indicators 2018</i> UNDP					
	<b>Aspettativa di vita alla nascita</b>	<b>Anni previsti di scuola</b>	<b>Anni medi di scolarizzazione</b>	<b>RNL pro capite (\$)</b>	<b>HDI</b>
<b>1990</b>	43,5	2,1	0,7	804	0,210
<b>1995</b>	46,7	2,4	0,9	731	0,229
<b>2000</b>	49,9	2,9	1,1	727	0,252
<b>2005</b>	53,1	3,6	1,3	761	0,282
<b>2010</b>	56,8	4,7	1,5	808	0,318
<b>2015</b>	59,7	5,3	1,8	889	0,347
<b>2017</b>	60,4	5,4	2,0	906	0,354

È anche interessante confrontare il valore dell'HDI con quello di altri Paesi; per il Niger risulta non solo inferiore alla media di 0,504 dei Paesi che fanno parte della categoria di basso sviluppo umano, ma anche inferiore alla media di 0,537 dei Paesi dell'Africa sub-sahariana (tab. 3.4).

<b>HDI Niger, Burkina Faso, Chad (2017)</b>						
Tab. 3.4 - Fonte: <i>Human Development Indices and Indicators 2018</i> UNDP						
	<b>Aspettativa di vita alla nascita</b>	<b>Anni previsti di scuola</b>	<b>Anni medi di scolarizzazione</b>	<b>RNL pro capite (\$)</b>	<b>HDI Rank</b>	<b>HDI</b>
<b>Niger</b>	60,4	5,4	2,0	0,906	189	0,354
<b>Burkina Faso</b>	60,8	8,5	1,5	1,650	183	0,423
<b>Chad</b>	53,2	8,0	2,3	1,750	196	0,404
<b>Africa Subsahariana</b>	60,7	10,1	5,6	3,399	-	0,537
<b>HDI basso (media)</b>	60,8	9,4	4,7	2,521	-	0,504

<sup>64</sup> Fonte Banca Mondiale – indicatori <https://data.worldbank.org>

<sup>65</sup> Fonte: *Human Development Indices and Indicators 2018* UNDP

## 3.2

# I principali avvenimenti storici dal periodo coloniale e le implicazioni economico-sociali

---

Dal X secolo fino all'inizio della colonizzazione francese, in Niger, si avvicendano diversi regni che impongono un'organizzazione più evoluta al Paese, la cui società, fino ad allora, era rappresentata dai clan e dalla loro spartizione territoriale. Gli Haussa, dopo essere migrati dal nord del Niger verso le regioni meridionali, danno vita ad un regno costituito da città-stato le quali relazionandosi e sviluppandosi sviluppano una cultura comune ed anche ad una lingua che, tuttora, è veicolare nel Niger. Il regno Haussa raggiunse l'apice nel XV secolo e culminò nel XVIII secolo, con la penetrazione europea. Parallelamente al regno Haussa, intorno al XIV secolo, si sviluppò il regno dei Songhai che si estendeva dalle coste atlantiche alle sponde occidentali del Niger. Infine, i Tuareg, che per molto tempo controllarono la regione dell'Air; anche per loro la colonizzazione francese segnò la fine del regno.

### 3.2.1

## Il periodo coloniale

---

Per il Niger, il '900, è segnato dalla colonizzazione francese che culmina quando il Paese entra a far parte della federazione dell'Africa Occidentale Francese (AOF)<sup>66</sup>.

L'organizzazione del territorio che la Francia impone al Niger è impostata su una suddivisione in cantoni la cui guida è affidata a capi famiglia (capi cantone) riconosciuti più importanti e influenti; ancora oggi queste famiglie detengono il potere cosiddetto "consuetudinario".

Il dominio francese sul territorio è segnato anche da scontri, soprattutto con le etnie nomadi del nord, i Tuareg e i Peul<sup>67</sup>. Così, i coloni, approfittando delle discordie che vi erano tra le diverse tribù del Niger, decidono di supportare l'etnia Djerma, stanziata ad ovest, ben presto, riesce a contrastare i Tuareg e così, una volta ottenuta la supremazia contro l'etnia rivale, inizia ad affiancare il potere francese lasciandosi penetrare pian piano anche dalla cultura. Durante il periodo coloniale il Niger registra uno sviluppo per quanto riguarda la costruzione delle strade di collegamento tra i principali villaggi. I francesi sviluppano anche l'agricoltura ma, in questo settore, si registrano più danni che profitti: le monocolture, principalmente arachidi e cotone,

---

<sup>66</sup> L'Africa Occidentale Francese, istituita nel 1895, comprendeva inizialmente le colonie francesi di Costa d'Avorio, Senegal, Guinea francese (attuale Guinea) e Sudan francese (attuale Mali) a cui si aggiunsero in un secondo momento Niger, Mauritania e Alto Volta (l'attuale Burkina Faso). Tale federazione se unita alle altre colonie francesi del Marocco, Algeria, Camerun Francese, Tunisia e Africa Equatoriale Francese rappresentava il più esteso raggruppamento contiguo di colonie di una singola nazione.

<sup>67</sup> Vedi paragrafo 3.1.2 "Popolazione e società".

destinate all'esportazione nei paesi occidentali hanno sottratto terreni alle coltivazioni di sussistenza per la popolazione e hanno contribuito all'inaridimento del suolo.

Nel 1958, con la nomina a Presidente del Consiglio del generale francese De Gaulle, viene redatta la nuova Costituzione per la Quinta Repubblica francese in cui sono ridefiniti i rapporti con le colonie al fine della concessione di una maggiore autonomia. Nello stesso anno le dodici colonie francesi saranno chiamate a decidere, attraverso un referendum, tra l'autogoverno all'interno di una struttura federale francese, la *Communauté Franco Africaine*, e l'indipendenza. All'epoca di tali fatti, in Niger vi erano due partiti politici: il *Mouvement Socialiste Africain* (MSA/Sawaba, "libertà" in lingua haussa) e il *Parti Progressiste Nigérien* – sezione del *Rassemblement Démocratique Africain* (PPN-RDA) che erano rispettivamente pro e contro l'indipendenza dalla Francia. Vincerà la posizione del PPN-RDA, e il Niger entrerà a far parte di un modello federalista che garantirà una continuità di rapporti con la Francia. Pare, inoltre, che tali votazioni si risolsero con molti voti perduti a causa di brogli e quindi non è possibile stabilire l'effettiva volontà degli elettori nigerini. In seguito, il regime multipartitico enunciato nella nuova Costituzione non troverà applicazione perché il partito PPN-RDA estrometterà il partito Sawaba avviando un periodo di regime dittatoriale.

### 3.2.2

## **Dal periodo post-coloniale agli anni '90**

---

Il 3 agosto 1960, due anni dopo il referendum che segna la vittoria della posizione del partito PPN-RDA per il mantenimento di una struttura federale francese, il Niger vira, invece, verso l'indipendenza (che era stata sostenuta dal partito Sawaba) diventando una repubblica presidenziale. Il neopresidente eletto è Hamani Diori, leader del PPN-RDA; egli sostiene il mantenimento delle strutture tradizionali come i poteri consuetudinari e, in accordo con i principi del suo partito, mantiene strette relazioni economiche con i coloni francesi. La repubblica presidenziale di Diori, ben presto, si rivela una vera e propria dittatura a partito unico che man mano perde di consenso tra le principali etnie del Niger venendo più volte attaccata (anche con l'appoggio dei Paesi dell'est Europa) fino a quando, dopo quasi 14 anni al potere, viene destituita con un colpo di stato guidato dai militari del Capo di Stato maggiore, Seyni Kountché, nel 1974.

Anche Kountché, sciogliendo l'Assemblea Nazionale e sospendendo la Costituzione, dà vita a una dittatura, questa volta di carattere militare, con il sostegno di un nuovo organo da lui istituito il Consiglio Militare Supremo (CMS). Sotto il suo governo, durato fino alla morte nel 1987, vengono realizzate alcune infrastrutture e progetti di edilizia pubblica.

Il suo successore sarà il suo delfino, Ali Saibou, che nuovamente istituirà un nuovo partito unico di Stato: il *Movement National pour la Société de Développement* (MNSD) e darà inizio alla Seconda Repubblica che va dal 1989 al 1991.

### Dagli anni '90 ad oggi

---

Nel 1990 un primo passo verso democratizzazione viene fatto con la reintroduzione del multipartitismo sotto il presidente Saibou, sebbene questa decisione non derivasse propriamente da lui in quanto vi erano stati inviti e pressioni da più parti, anche a livello internazionale; lo stesso presidente francese Mitterrand durante la XVI Conferenza dei Capi di Stato d'Africa e Francia, tenutasi nella città di La Baule-Escoublac, nel 1990, aveva invitato i Paesi africani ad adottare riforme democratiche sottintendendo un legame diretto tra democrazia e sviluppo. Negli stessi anni viene attuato dal governo un piano economico piuttosto severo al fine di creare i presupposti per accedere agli aiuti internazionali e questo provoca scontri all'interno del Paese già da tempo in ginocchio per la povertà in cui versa la popolazione.

Il governo di Saibou giunge alla sua fine quando, nel 1990, viene convocata la Conferenza Nazionale Sovrana per dare al Paese un governo di stampo democratico. Essa stabilisce, fino al 1993, un governo di transizione presieduto da Cheffou Amadou. Seguono, quindi, le elezioni che sanciscono la vittoria di Mahamane Ousmane e l'inizio della Terza Repubblica.

Con Ousmane cominciano a crearsi le basi del futuro decentramento amministrativo, infatti, per placare le tensioni tra il governo centrale e i Tuareg, che si erano inasprite già da diversi anni, egli firma un accordo in cui è prevista l'istituzione di unità territoriali che godono di una certa autonomia. Nel 1996 Ousmane viene deposto con un colpo di Stato attuato dalle Forze Armate Nigerine (FAN) sotto la guida del colonnello Ibrahim Baré Maïnassara, Capo di Stato maggiore.

Si ritorna dunque ad un governo militare totalmente in opposizione con i principi che la Conferenza Nazionale Sovrana aveva voluto diffondere. Anche a livello internazionale, veniva sostenuta la democratizzazione del Niger e degli Stati africani. Maïnassara, nel 1997, cerca allora di legittimare la propria posizione fondando il partito Raggruppamento per la Democrazia e il Progresso (RDP Jama'a) con il quale si fa eleggere presidente: ha inizio la Quarta Repubblica. Vengono, inoltre, indette le elezioni comunali, nel 1999, per dare concretezza alle leggi sul decentramento iniziate con Ousmane. Si ripete, però, un classico nelle vicende politiche nigerine, le elezioni si svolgono con irregolarità principalmente imputabili al partito del presidente in carica. Tutto questo fa capire come molte riforme democratiche rimanessero "sulla carta", attuate solo in apparenza.

Anche Maïnassara è vittima di un colpo di Stato, guidato da Daouda Malam Wanké. È, quindi, adottata una nuova Costituzione ispirata ai principi democratici e si ritorna a votare con nuove elezioni. Il nuovo presidente è un esponente dell'MNSD, partito fondato dal predecessore Saibou, Mamadou Tandja. Con lui il Niger ritrova, fino al 2009, una certa stabilità politica ed economica che giova ad alleviare le disastrose condizioni economiche del Paese. Tuttavia, anche in questo caso, la situazione degenera quando Tandja, alla fine del suo secondo mandato, propone di continuare il suo governo per garantire una continuità ai progetti di

sviluppo che aveva avviato nel Paese. La sua volontà è di indire un referendum per cambiare la Costituzione che prevede un massimo di due mandati consecutivi. Al respingimento di tale richiesta, Tandja risponde attuando azioni gravissime come lo scioglimento della Corte Costituzionale e dell'Assemblea Nazionale.

Nel giugno del 2009, con un decreto presidenziale, indice il tanto agognato referendum per il 4 agosto e le nuove elezioni ad ottobre. Nel frattempo, assume i poteri instaurando un governo di emergenza.

La svolta autoritaria del presidente Tandja fa sprofondare nuovamente il Niger in un governo dittatoriale, ben lontano dall'approccio democratico auspicato precedentemente. Anche a livello internazionale Tandja colleziona sentimenti di riprovazione per la sua attività politica e, addirittura, molte organizzazioni internazionali minacciano di sospendere gli aiuti se il Niger non riprende la strada verso la democrazia.

Il referendum avrà luogo come stabilito e segnerà la vittoria di Tandja, riconfermata con la successiva vittoria alle elezioni.

Finalmente, nel febbraio del 2010, anche il sesto capo di stato del Niger viene deposto con un golpe militare. Si insedia un nuovo governo militare provvisorio con mandato di dodici mesi che dichiara fedeltà allo Stato di diritto e alla democrazia. Al termine di questa fase viene redatta una nuova Costituzione e vengono indette nuove elezioni presidenziali e successivamente quelle amministrative.

Il presidente nigerino attualmente in carica (dal 7 aprile 2011) è Mahamadou Issoufou, egli è stato il principale leader dell'opposizione durante il mandato di Tandja. In precedenza ha ricoperto le cariche di Primo ministro<sup>68</sup> e presidente dell'Assemblea Nazionale per un anno, dal 1995 al 1996.

La storia del Niger, analizzata in questo paragrafo, dall'indipendenza fino a tempi molto recenti, appare tristemente segnata da una costante instabilità politica che non ha permesso l'attuazione di riforme e progetti strutturali che potessero aiutare il Paese a progredire nello sviluppo. Sicuramente questa condizione di incertezza e instabilità è stata determinata da una scarsa cultura democratica; la democrazia, infatti non è una concezione che si può trapiantare in un popolo in poco tempo, essa richiede, piuttosto, la somministrazione di una educazione democratica nelle persone. Come si è visto, la forma di governo che puntualmente, tra un colpo di Stato e l'altro, viene instaurata dai presidenti che si sono succeduti è la dittatura, immaginata probabilmente come l'unica modalità per esercitare il potere, o forse, in alcuni casi una sorta di necessità. D'altra parte, il Niger, dopo la fine della colonizzazione francese, si è trovato a dover sviluppare le proprie capacità politiche e amministrative senza avere alcuna esperienza in materia, essendo reduce da quasi sessant'anni di sfruttamenti e vessazioni.

---

<sup>68</sup> Per il periodo che va da aprile 1993 a settembre 1994.

### 3.3

## **L'evoluzione del decentramento amministrativo e l'analisi della legislazione**

---

Vi sono due modalità principali di distribuzione dei poteri sul territorio: il deconcentramento e il decentramento. Il primo non è altro che una delega dei poteri centrali a propri rappresentanti locali al fine di “decongestionare” il livello centrale amministrando il livello locale in maniera più efficiente, seguendo le direttive centrali. Il secondo, invece, si concretizza quando vengono istituiti sul territorio vari livelli di autorità pubbliche autonome (ad es. regionali, provinciali e comunali) a cui corrisponde una suddivisione territoriale. Tali autorità hanno risorse proprie, possono amministrarle secondo la propria volontà e sono elette direttamente dai cittadini della suddivisione amministrativa a cui fanno capo (Artuso, 2008; Bassino, 2010).

Il decentramento amministrativo è tra le riforme istituzionali più importanti, avviate in molti Paesi africani dopo l'indipendenza (Bassino, 2010); esso viene individuato dalle organizzazioni di cooperazione internazionale tra azioni principali da mettere in atto per raggiungere l'obiettivo più generale della lotta alla povertà. Si tratta di un passaggio chiave per comprendere le vicende del Niger e per capire l'importanza dedicata in questo paragrafo al discorso del decentramento amministrativo.

Di fatto, per il Niger si tratterà di evolvere da un sistema deconcentrato, tipico delle colonie francesi, che non era altro che una forma di autoritarismo attraverso cui il potere centrale poteva agevolmente controllare e reprimere situazioni di disordine che si potevano creare, ad un sistema democratico organizzato secondo un decentramento amministrativo.

Riprendendo la suddivisione di Salifou (2008), l'evoluzione verso il decentramento amministrativo del Niger indipendente può essere riassunta in quattro tappe fondamentali: (i) dal periodo post-coloniale al colpo di Stato di Kountché (1960-1974); (ii) il ritorno ad un sistema deconcentrato (1974-1983); (iii) la *Société de Développement* (1983-1989); (iv) la Conferenza Nazionale Sovrana che sancisce la svolta democratica e l'avvio della comunalizzazione (1999-2004).

#### 3.3.1

### **Dal periodo post-coloniale al colpo di Stato (1960 - 1974)**

---

Durante il periodo coloniale l'organizzazione del territorio era rappresentata da 16 *cercles* (4 unitari e 12 strutturati in ulteriori suddivisioni), la cui denominazione era quella del capoluogo. Il peso demografico dei *cercles* era variabile, ad esempio il territorio di N'Guigmi aveva 43 mila

abitanti, quello di Zinder 250 mila. All'indomani dell'indipendenza il Niger si ritrova con questa struttura amministrativa.

La Costituzione della prima Repubblica viene adottata nel novembre del 1960<sup>69</sup> e, un anno dopo, entra in vigore la legge n. 61-50 del 1961 sul decentramento denominata *Istituzione di distretti amministrativi e comunità territoriali*. Tale legge prevede la suddivisione in 31 Circostrizioni dotate di autonomia finanziaria. Le autorità sono rappresentate dallo *Chef de Circostrition* (Capo di Circostrizione) e dal Consiglio di Circostrizione e il mandato ha validità di 5 anni. Le prime elezioni si tengono nel 1962 ma con lista unica presentata dall'unico partito al potere<sup>70</sup>. Questa legge rappresenta un punto di partenza verso un primo tentativo di decentramento amministrativo in cui le decisioni riguardanti la comunità e i processi di sviluppo sono prese da una ristretta cerchia di persone rappresentate da amministratori, detentori dei poteri consuetudinari e funzionari. La popolazione è ancora esclusa da una effettiva partecipazione per l'amministrazione delle comunità; a tal proposito (Danda, 2004) afferma che in questa fase si passa da un'assenza di partecipazione ad una partecipazione simbolica.

Con la legge n. 64-023 del 1964 *Creazione di circostrizioni amministrative e autorità locali* viene istituita una nuova suddivisione amministrativa organizzata su tre livelli: *Départements*, *Arrondissements* e *Communes* (Dipartimenti, Distretti e Comuni). Le autorità sono rappresentate da: Prefetti, Sottoprefetti e Sindaci, nominati dal Presidente della Repubblica. Questa fase vede il suo declino nel 1974, quando viene attuato un vero e proprio colpo di stato per sostituire le amministrazioni in carica da oltre 8 anni (ben oltre i limiti di legge di 5 anni) il cui mandato era stato prorogato dal potere centrale.

### 3.3.2

## **Il ritorno ad un sistema deconcentrato (1974 - 1983)**

---

L'avvenimento che stravolge la situazione, nel 1974, è il colpo di Stato, di cui si è parlato in 3.2.2 che avviene per destituire gli amministratori che avevano ormai superato il periodo del loro mandato. Il regime militare, in attesa del rinnovo dei Consigli Comunali e di *Arrondissements*, istituisce degli organi provvisori, le commissioni consultive, formate da *Chefs de service* (di *Arrondissements e Communes*) e da autorità tradizionali, al fine di favorire la partecipazione locale. Successivamente vengono istituite autorità non più provvisorie come i Comitati tecnici di *arrondissement* (COTEAR) e i Comitati tecnici comunali (COTECOM). Tali organi erano formati da *Chefs de services techniques* (Responsabili dei servizi tecnici) deconcentrati dello Stato. La rappresentanza a livello locale era formata da persone che detenevano i poteri consuetudinari e membri di associazioni professionali o socio-culturali; questi ultimi, tuttavia, non erano eletti bensì erano designati dalle rispettive strutture di appartenenza. Anche in questa fase, la partecipazione della popolazione ai processi di amministrazione del territorio risulta limitata (Salifou, 2004). Con l'istituzione dei COTEAR e

---

<sup>69</sup> Il Niger proclama la propria indipendenza nella data del 3 agosto 1960.

<sup>70</sup> Si tratta del *Parti Progressiste Nigérien* – sezione del *Rassemblement Démocratique Africain* (PPN-RDA). Vedi 3.2.1 e 3.2.2.

COTECOM presieduti dagli *Chefs de services techniques* deconcentrati dello Stato il processo di decentramento si arresta (dal 1974 al 1983) e si torna ad una forma di Stato deconcentrato.

### 3.3.3

#### **La *Société de Développement* (1983 - 1989)**

---

Con la legge n. 83-26 del 1983 denominata *Sull'organizzazione della Società di Sviluppo*, viene istituita, dal presidente della Repubblica Seyni Kountché<sup>71</sup>, la *Société de Développement*.

Al posto dei Consigli viene istituito un medesimo organo, il Consiglio di Sviluppo, presente per ogni livello amministrativo: nazionale, regionale, subregionale, locale e dei villaggi. È importante notare che, ancora una volta, i membri della principale autorità politica e amministrativa (il Consiglio di Sviluppo) venivano eletti per *consensus* scelti dall'associazione di appartenenza (*chefferie*, sindacati, associazioni professionali, ecc.), senza quindi effettuare elezioni.

Questo regime cade con la morte, avvenuta per cause naturali, del suo presidente, nel 1989. Il suo successore è Ali Saibou (precedentemente capo delle forze armate) che riesce a farsi eleggere il dopo aver istituito il Movimento Nazionale per la Società di Sviluppo come unico partito. Nello stesso anno del cambio alla presidenza avviene il passaggio alla seconda Repubblica con l'adozione di una nuova Costituzione che, per quanto riguarda il discorso del decentramento, riprende le disposizioni previste dalla prima Costituzione.

### 3.3.4

#### **La Conferenza Nazionale Sovrana: svolta democratica e avvio della comunalizzazione (1999 - 2004)**

---

Finalmente, nel 1991, con la Conferenza Nazionale Sovrana (CNS)<sup>72</sup>, l'era del "partito di Stato" termina e le strutture amministrative della *Société de Développement* (i vari Consigli di Sviluppo) vengono spazzate via.

Il 1999 è un anno particolarmente tumultuoso per la politica nigerina. Si svolgono, infatti, le elezioni presidenziali che si concluderanno con annullamenti di votazioni in diverse Municipalità e Dipartimenti da parte della Corte Suprema e con l'assassinio del Presidente Maïnassara. Nello stesso anno si svolgono anche le elezioni comunali che sanciscono il passaggio tra la fase di progettazione del decentramento a quella di realizzazione. Viene, infatti, istituita una Commissione Speciale incaricata di riflettere sulla risuddivisione amministrativa (CSRA) la cui proposta sarà di organizzare il territorio in

---

<sup>71</sup> Seyni Kountché è eletto dal Consiglio Militare Supremo (CMS) che aveva preso il potere in seguito al colpo di Stato del 1974 (vedi paragrafo 3.2.2).

<sup>72</sup> Alla CNS partecipano delegati di tutta la popolazione. Essa è stata istituita con la 16° Conferenza degli Chéfs di Stato dell'Africa e della Francia del 1990. Attraverso le Conferenze Sovrane Nazionali gli Stati africani devono organizzare il passaggio dai regimi autoritari a partito unico a regimi multipartitici e democratici.

Regioni/Dipartimenti/Arrondissements/Comuni. È, inoltre, proposta la comunalizzazione integrale per il decentramento amministrativo completo. Il Governo riprenderà, però, un altro schema di suddivisione che si rifà alla legge n. 64-023 del 1964, ad eccezione di alcune modifiche per il numero di Comuni. Sulla base di tale suddivisione si svolgono le elezioni locali del 7 febbraio del 1999 i cui risultati sono annullati dopo il colpo di stato dell'assassinio di Maïnassara (9 aprile).

Dopo questi tragici fatti, con il consenso di tutti i partiti, cade la Quarta Repubblica e si insedia un governo *ad interim* con capo Wanké; è un periodo di transizione che aprirà la stagione alla Quinta Repubblica. Su ispirazione della Quinta Repubblica francese e riprendendo quanto decretato nella Costituzione della Terza Repubblica, in Niger viene istituito un sistema semipresidenziale.

Negli ultimi mesi del 1999 si torna alle urne per le nuove elezioni presidenziali (a cui partecipano ben 7 partiti) che consacrano la vittoria del Movimento Nazionale per la Società di Sviluppo (*Mouvement National pour la Société du Développement*, MNSD). In questa tornata elettorale gli osservatori nazionali e internazionali riconoscono che le operazioni sono state regolari. Così, le cariche principali sono ricoperte da: Tandja (MNSD) Presidente della Repubblica, Amadou (MNSD) Primo Ministro e Ousmane (Convenzione Democratica e Sociale CDS) Presidente dell'assemblea nazionale.

La nuova Costituzione, adottata il 9 agosto 1999, nell'articolo 172, afferma che l'amministrazione territoriale deve essere compiuta attraverso i principi del decentramento e deconcentramento secondo le disposizioni di competenze e risorse. Le istituzioni amministrative godono autonomia finanziaria e di gestione. L'ultima suddivisione amministrativa di questa fase prevede 3 livelli di entità decentrate (Regioni, Dipartimenti e Comuni) e *Arrondissements* come enti deconcentrati (De Sardan, 2004).

Successivamente vi saranno aiuti per mantenere la stabilità politica. Infatti, nel 2004, dopo l'organizzazione di forum per la prevenzione dei conflitti, con il sostegno dell'ONU, viene istituito un organo, il Consiglio Nazionale del Dialogo Politico (CNDP) composto da rappresentanti di tutti i partiti politici, dal governo, e da importanti rappresentanti della società civile come gli sceicchi, rappresentanti religiosi, sultani.

Il 24 luglio 2004 la popolazione va a votare i propri rappresentanti per il livello comunale.

È una svolta importante per il decentramento e la democratizzazione: per la prima volta la popolazione può eleggere i propri rappresentanti. Si mettono in atto anche misure per salvaguardare le varie categorie sociali (viene infatti riservato un 10% dei seggi alle donne).

Gli organi comunali sono due: il Consiglio Comunale e il Sindaco. Il primo è il solo organo deliberante e decisionale, il secondo è esecutivo. Essi sono eletti a suffragio universale e il loro mandato dura 5 anni, ed è rinnovabile. Il Sindaco è eletto a suffragio indiretto da parte del Consiglio e ha il compito di renderne esecutive le decisioni.

Per quanto riguarda la suddivisione territoriale si fa riferimento al successivo paragrafo (3.4) in cui sono identificate anche le autorità istituite e gli strumenti di pianificazione corrispondenti.

## 3.4

# Il sistema di governo del territorio

---

In questa sezione si presenta la suddivisione territoriale, le autorità e gli strumenti di pianificazione.

Per quanto riguarda la suddivisione territoriale (3.4.1) i riferimenti legislativi sono: legge 1998-031 "Istituzione delle Regioni", legge 1998-030 "Istituzione dei Dipartimenti", legge 1998-098 "Definizione dello statuto delle Comunità urbane", legge 2002-014 "Istituzione dei Comuni e principi delle amministrazioni". Per quanto concerne il trasferimento delle competenze dal livello centrale ai livelli decentrati di Regioni, Dipartimenti e Comuni, i riferimenti sono: la legge 2002-013 "Trasferimento competenze a Regioni, Dipartimenti e Comuni" e le tre leggi 2004-047, 2005-025 e 2006-023 che rappresentano successive integrazioni.

### 3.4.1

## La suddivisione territoriale

---

La nuova suddivisione del territorio a cui si giunge con le riforme del decentramento amministrativo ripartisce il Niger in: 8 Regioni, 36 Dipartimenti, 4 Comunità urbane e 265 Comuni<sup>73</sup> (suddivisi in urbani e rurali).

Le regioni<sup>74</sup> sono amministrate da un Governatore, nominato dal governo di cui è il rappresentante.

Al di sotto delle Regioni vi sono i Dipartimenti<sup>75</sup> governati dai Prefetti. Anch'essi sono nominati dal Governo e hanno il compito di vigilare, attraverso l'autorità dei servizi tecnici deconcentrati dello Stato, sulla legittimità delle decisioni prese dai Comuni.

I Comuni<sup>76</sup> possono essere urbani, se la popolazione è superiore ai 10 mila abitanti, o rurali, con popolazione di almeno 5 mila abitanti. Questa unità amministrativa è retta da un Consiglio comunale eletto a suffragio universale, che, a sua volta, elegge il Sindaco. Nelle zone in cui la popolazione è nomade, i Comuni si insediano nei dintorni di aree riconosciute come zone di incontro e di riferimento dalle etnie nomadi (Artuso, 2008). Comuni urbani e rurali sono formati da villaggi, quartieri o tribù e l'estensione del loro territorio è inversamente proporzionale rispetto alla densità di popolazione.

Quando vi sono Comuni urbani limitrofi, con popolazione totale superiore ai 100 mila abitanti, si costituiscono associazioni di Comunità urbane che hanno autonomia amministrativa.

---

<sup>73</sup> Si fa riferimento alle leggi: 1998-031 (Istituzione delle Regioni); 1998-030 (Istituzione dei Dipartimenti); 1998-098 (Definizione dello statuto delle Comunità urbane); 2002-014 (Istituzione dei Comuni e principi delle amministrazioni).

<sup>74</sup> Corrispondono ai precedenti Dipartimenti.

<sup>75</sup> Corrispondono ai precedenti *Arrondissement*.

<sup>76</sup> Corrispondono generalmente agli antichi Cantoni.

## **Le autorità di pianificazione e le competenze**

---

Dopo le elezioni comunali del 2004, che, come si è detto in 3.3.4, segnano una svolta verso la democratizzazione e l'implementazione del decentramento, nel 2005, vengono istituiti due nuovi organi a livello centrale che hanno importanti compiti per quanto riguarda la prosecuzione del percorso verso la concretizzazione del decentramento (Artuso, 2008). Il primo è *l'Alto Commissariato per la modernizzazione dello Stato (Haut Commissariat pour la modernisation de l'Etat, HCME)* affidato ad un Alto Commissario con rango di Ministro. Questa nuova istituzione si occuperà della costituzione delle amministrazioni regionali e dipartimentali, del decentramento finanziario, della preparazione delle successive elezioni comunali (2008) e, infine, della definizione del rapporto e delle relazioni tra i Servizi Tecnici deconcentrati dello Stato e i Consigli Comunali.

La seconda istituzione a livello centrale nata nel 2005 è *l'Alto Consiglio per le collettività territoriali (Haut Conseil pour les collectivités territoriales, HCCT)*, organo dipendente dal Ministero della Gestione del Territorio. Il Presidente è nominato dal Primo Ministro e gli altri membri sono: rappresentanti dei Consigli Comunali (36), dei poteri consuetudinari (uno per regione), dei Ministeri, dei Governatori regionali e della società civile (due). I compiti di tale organo sono da inquadrarsi nel perseguimento dell'obiettivo di rafforzamento istituzionale dei Comuni, condotto attraverso l'operato di specifiche commissioni in materia di affari giuridici e amministrativi, finanza, affari sociali ed economici, pianificazione e cooperazione decentrata.

In base a quanto stabilito dalle leggi in materia di decentramento, Regioni, Dipartimenti e Comuni dispongono di un organo chiamato Consiglio eletto a suffragio universale che, a sua volta, elegge il Presidente (per Regioni e Dipartimenti) e il Sindaco (per i Comuni). Il controllo di legalità da parte dello Stato per le deliberazioni di tali organi autonomi è esercitato attraverso le figure del Governatore per le Regioni, dal prefetto per i Dipartimenti, dal Viceprefetto per i Comuni e gli *Arrondissement*, agglomerazioni di Comuni di uno stesso Dipartimento. Per alcune funzioni, come la sicurezza pubblica, è il Sindaco stesso che opera come rappresentante dello Stato. Nota importante da considerare è il peso sociale che rivestono i cosiddetti poteri consuetudinari, che a seconda dai luoghi sono rappresentati dalle figure di sultani, capi cantone, capi raggruppamento, capi villaggio; per questo motivo essi non sono stati ignorati dalla legislazione ma vengono riconosciuti nell'ordinamento sul decentramento. L'articolo 87 della legge n. 47 del 2004 decreta la loro presenza tra i membri del Consiglio Comunale. Essi non hanno facoltà di voto ma devono essere obbligatoriamente consultati. Ciascun Consiglio comunale ha, come minimo, 11 Consiglieri eletti e tale numero aumenta proporzionalmente al peso demografico; per Regioni e Dipartimenti i Consiglieri eletti sono 15.

La legge n. 13 del 2002 chiarisce i settori per i quali lo Stato applica un decentramento alle autorità locali, con le relative competenze trasferite.

Dalla tabella 3.5 si comprende una generale strutturazione che ha due direzioni opposte: “a cascata” (di verifica) e “a risalita” (di collaborazione). Infatti, nella maggior parte dei casi, il livello superiore “a cascata” svolge una funzione di verifica per i Piani subordinati; viceversa, “a risalita” il livello inferiore è incaricato di collaborare alla stesura del Piano di livello superiore. Per quanto riguarda la pianificazione, come si evince dalla tabella, non vi è un piano di livello comunale (questo ha favorito la diffusione dello strumento del PDC).

Un altro aspetto da sottolineare riguarda il Demanio, è stabilito che la proprietà fondiaria sia esclusivamente statale e lo Stato possa concedere la gestione alle collettività locali.

Per quanto concerne le infrastrutture pubbliche, i Comuni sono incaricati della gestione delle scuole di formazione primaria; Dipartimenti e Regioni gestiscono quelle di livello superiore. Anche per la sanità il discorso è simile in quanto al Comune sono ascritti dispensari e centri di sanità di primo livello; Dipartimenti e Regioni sono responsabili rispettivamente di ospedali dipartimentali e regionali.

### 3.4.3

## **I Comuni e la pianificazione**

---

La legge 2002-013 denominata “Trasferimento competenze a Regioni, Dipartimenti e Comuni” enuncia i compiti che devono essere svolti per ogni livello amministrativo.

Per quanto riguarda la materia della pianificazione i Comuni hanno facoltà di: redigere Piani settoriali e partecipare alla redazione dei Piani dipartimentali<sup>77</sup>.

I piani settoriali per la pianificazione del territorio sono: il Piano generale di urbanistica (*Plan directeur d'urbanisme*) e il Piano generale di sviluppo e pianificazione urbana (*schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme*).

---

<sup>77</sup> Legge 2002-01, art.36.

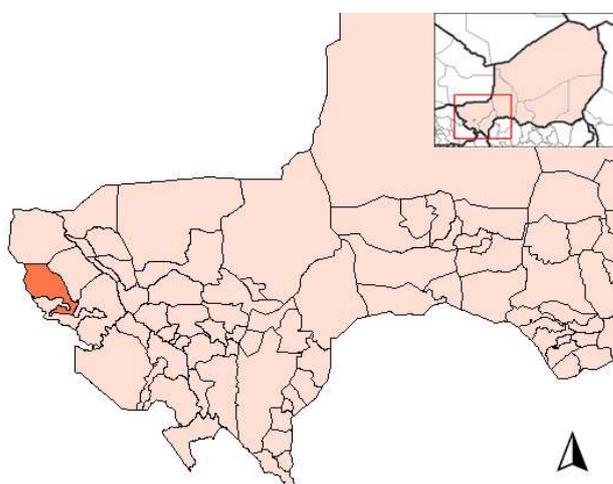
## Autorità di pianificazione e competenze per ogni livello amministrativo

Tab. 3.5 - Fonte: Artuso (2008). Elaborazione personale

<b>LIVELLO NAZIONALE</b>		
<b>AUTORITA' DI PIANIFICAZIONE</b>	<b>COMPETENZE E STRUMENTI DI PIANIFICAZIONE</b>	
<b>Alto Commissariato per la modernizzazione dello Stato</b> (ORGANI: Dip.to Sviluppo istituzionale, Formazione istituzionale, Decentramento, Procedure amministrative; Direzione amministrativa e finanziaria)	1_Sostegno alle riforme dello Stato (costituzione amministrazioni regionali e dipartimentali, decentramento finanziario, preparazione delle elezioni comunali, definizione del rapporto e delle relazioni tra i Servizi Tecnici deconcentrati e i Consigli Comunali)	
<b>Alto Consiglio per le collettività territoriali (organo dipendente Ministero della Gestione del Territorio)</b> (ORGANI: Comm. Affari giuridici e amministrativi, Finanze e bilancio, Affari sociali e culturali, Affari economici, Sviluppo, pianificazione e cooperazione decentrata)	1_Sostegno alle collettività territoriali (perseguimento dell'obiettivo di rafforzamento istituzionale dei Comuni attraverso l'operato di specifiche commissioni in materia)	
<b>LIVELLO SUB-NAZIONALE (REGIONI)</b>		
<b>AUTORITA' DI PIANIFICAZIONE</b>	<b>COMPETENZE E STRUMENTI DI PIANIFICAZIONE</b>	
<b>1_Presidente regionale</b> <b>2_Consiglio regionale</b>	<b>1_Economia</b>	promozione attività a scala reg.
	<b>2_Pianificazione</b>	elab. PR - collab. PN - ver. PD
	<b>3_Ambiente e risorse nat.</b>	elab. PR
	<b>4_Educazione</b>	elab. PR - collab. PN
	<b>5_Agricoltura</b>	elab. PR
	<b>6_Sanità e igiene pubbl.</b>	elab. PR - collab. PN - ospedali reg.
	<b>7_Finanze</b>	bilancio, imposte e coop. decentrata
<b>LIVELLO SUB-REGIONALE (DIPARTIMENTI)</b>		
<b>AUTORITA' DI PIANIFICAZIONE</b>	<b>COMPETENZE E STRUMENTI DI PIANIFICAZIONE</b>	
<b>1_Presidente di Dipartimento</b> <b>2_Consiglio di Dipartimento</b>	<b>1_Economia</b>	promozione attività a scala dipartim.
	<b>2_Pianificazione</b>	elab. PD - collab. PR
	<b>3_Ambiente e risorse nat.</b>	elab. PD
	<b>4_Educazione</b>	collab. PR - infrastrutture scolastiche
	<b>5_Agricoltura</b>	elab. PD
	<b>6_Sanità e igiene pubbl.</b>	elab. PD - collab. PR - ospedali dipartimentali
	<b>7_Finanze</b>	bilancio, imposte e coop. decentrata
<b>LIVELLO LOCALE (COMUNI)</b>		
<b>AUTORITA' DI PIANIFICAZIONE</b>	<b>COMPETENZE E STRUMENTI DI PIANIFICAZIONE</b>	
<b>1_Sindaco</b> <b>2_Consiglio Comunale</b>	<b>1_Economia</b>	coordinamento attività locali
	<b>2_Pianificazione</b>	collab. PD e SD
	<b>3_Ambiente e risorse nat.</b>	elab. PC
	<b>4_Educazione</b>	Infrastrutture scolastiche di base
	<b>5_Agricoltura</b>	Infrastrutture di base
	<b>6_Sanità e igiene pubbl.</b>	collab. PD - centri sanitari
	<b>7_Finanze</b>	bilancio, imposte e coop. dec.
LEGENDA: PN=Piano Nazionale; PR=Piano Regionale; PD=Piano Dipartimentale; PC=Piano Comunale; SR=Strategia Regionale; SD=Strategia Dipartimentale   elab.=elaborazione; collab.=collaborazione; ver.=verifica		

## Il caso studio: il *Plan de Développement Communal* (PDC) di Téra

In questa sezione si vuole approfondire lo studio del sistema di governo del territorio e della pianificazione spaziale nigerina alla scala cosiddetta "locale", cioè comunale. Per fare questo ci si addenterà nell'analisi di un caso-studio: il *Plan de Développement Communal* (PDC) di Téra, che sarà esaminato, nei prossimi sottoparagrafi, attraverso: il tipo di strumento e la sua origine (3.5.1), il processo di redazione e approvazione (3.5.2), gli attori (3.5.3) e la strategia utilizzata (3.5.4).



Il PDC di Téra è stato sviluppato con il supporto della *SNV Netherlands Development Organisation*, un'organizzazione olandese di sviluppo internazionale senza scopo di lucro che ha operato all'interno del programma *LUCOP Programme nigéro-allemand de Lutte Contre la Pauvreté* (Programma nigerino-tedesco di Lotta Contro la Povertà). Il Piano ha avuto validità di quattro anni: dal 2006 al 2010.

Fig. 3.4: Comune di Téra – Fonte: Elaborazione personale

Il Comune di Téra è classificato come Comune urbano, fa parte dell'omonimo Dipartimento situato all'interno della regione di Tillabéri nella parte sud-occidentale del Niger. Confina a est con il Comune di Dargol, a nord con il Comune di Kokorou, a ovest con il Comune di Bankilaré e a sud con il Comune di Diagourou.

Nel momento in cui è entrato in vigore il Piano si registravano i seguenti dati:

- n. di abitanti: 54 970<sup>78</sup>
- tasso di crescita della popolazione: 3,1%
- densità: 25,5 ab./kmq
- tasso di urbanizzazione: 30%

In figura 3.4 è evidenziata la posizione geografica del Comune di Téra rispetto all'intero territorio nazionale.

<sup>78</sup> Secondo i dati del censimento amministrativo del 2006

## Lo strumento

---

L'introduzione dei *Plans de Développement Communal* (Piani di Sviluppo Comunale, PDC), come strumento per la pianificazione territoriale locale, è avvenuta dopo le elezioni comunali del 2004 grazie all'attività organizzazioni di cooperazione internazionale che promuovono lo sviluppo di pratiche di *governance* locale. Le amministrazioni comunali nigerine, infatti, prima di tale strumento, affrontavano lo sviluppo del territorio per ambiti settoriali, secondo le disposizioni dei piani di ordine superiore. Nel 2006, vista la rapida dei PDC, il *Ministère de l'Aménagement du Territoire et du Développement Communautaire* (Ministero della Pianificazione Territoriale e dello Sviluppo Comunitario) elabora una Guida Nazionale che stabilisce alcune regole e principi per l'elaborazione di tali Piani, in modo da rendere questo strumento più uniforme possibile tra i Comuni del Niger.

Nel 2008, a soli due anni dall'uscita della Guida Nazionale, il Ministero pubblica i dati relativi alla diffusione dei PDC: 178 Comuni ne sono provvisti e 22 Comuni li stanno elaborando<sup>79</sup>. Nel 2010, il Direttore Generale dello Sviluppo Comunitario presso l'omonimo Ministero afferma che 44 Comuni sono ancora in attesa di sviluppare il proprio PDC per la mancanza di proprie risorse e perché nessuna organizzazione per l'aiuto allo sviluppo ha ancora investito in queste aree. In pochi anni, quindi, il PDC è diventa lo strumento essenziale di sviluppo del territorio tanto che il Ministero preposto ne opera un vero riconoscimento attraverso la pubblicazione della Guida Nazionale.

Si può dare una breve definizione del PDC facendo riferimento alla Guida Nazionale che, nella parte introduttiva, ne esplica gli aspetti più significativi. Il PDC viene definito come uno strumento di pianificazione semplificata che, in considerazione delle risorse reperibili e delle priorità territoriali e sociali e, con il coinvolgimento della comunità e delle istituzioni locali, orienta lo sviluppo del Comune in un periodo di tempo variabile dai 3 ai 5 anni. È opportuno evidenziare alcune caratteristiche: (i) si tratta di uno strumento di orientamento, meno specifico rispetto ai piani settoriali, che individua azioni generali i cui progetti specifici sono approfonditi al momento della realizzazione da altre figure; (ii) si basa sull'individuazione e la relazione tra risorse e priorità che vengono identificate durante la fase di diagnosi per definire i "principi di azione" del Piano; (iii) la gerarchizzazione delle azioni e la budgetizzazione è il punto di arrivo del Piano che per sua natura, vista la validità limitata (massimo 5 anni) è fortemente orientato verso quei progetti che si possono implementare in un arco di tempo di breve-medio termine, (iv) si basa sul coinvolgimento della comunità e delle amministrazioni non solo nel processo di pianificazione, ma anche nella fase di implementazione del Piano.

---

<sup>79</sup> Ministère de l'Aménagement du Territoire et du Développement Communautaire, 2008

## **Il processo di redazione e approvazione**

---

Per descrivere il processo di redazione del PDC del Comune urbano di Téra si fa riferimento alla Guida LUCOP, in quanto tale Piano è stato sviluppato con l'omonimo programma.

Il programma LUCOP è l'acronimo di *Programme nigéro-allemand de Lutte Contre la Pauvreté* (Programma nigerino-tedesco di Lotta Contro la Povertà) promosso dalla cooperazione tedesca *Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit* (GTZ). La guida LUCOP è stata elaborata nel 2005 quando la cooperazione tedesca era impegnata nella regione di Tahoua Nord (LUCOP TAN). La cooperazione esposta nella guida si traduce in un supporto fornito attraverso la condivisione delle competenze tecniche e nell'aiuto finanziario. È previsto che anche il Comune beneficiario del programma intervenga, in minima parte, alla copertura finanziaria delle spese di redazione del PDC.

La durata del Piano è stabilita dal Comune ma, generalmente, per questo tipo di progetti di cooperazione, viene stabilita in circa 4-5 anni al fine di farla ricadere all'interno di uno stesso mandato comunale.

### **FASE 1 – PREPARAZIONE DEL PROCESSO**

Questa tappa inizia con l'individuazione delle risorse che dovranno essere impiegate per l'elaborazione del PDC (operazione condotta dall'amministrazione comunale) e termina con il lancio ufficiale del processo ad opera del Sindaco.

#### **Tappa 1.1 – *Stesura dei Termini di Riferimento (TDR)***

In questa tappa Sindaco e Consiglio Comunale, con il supporto degli operatori dell'organizzazione di cooperazione, elaborano il documento dei Termini di Riferimento (TDR) in cui individuano le risorse economiche ed umane a disposizione per supportare il processo di redazione del PDC. Sono indicate, inoltre, le modalità con cui si intende condurre tale processo. Il documento dei TDR sarà poi deliberato in sede di Consiglio Comunale. È una tappa preparatoria in cui l'amministrazione comunale e l'organizzazione di cooperazione si coordinano mettendo in campo le loro risorse e organizzandole secondo le fasi di sviluppo del Piano.

#### **Tappa 1.2 – *Identificazione di attori e formazione***

Dopo aver identificato, all'interno dei TDR le figure principali che supporteranno il processo di redazione del Piano, i vari attori si sottopongono ad un breve periodo di formazione in merito al ruolo che devono ricoprire e anche riguardo le diverse fasi in cui si articolerà il processo di elaborazione del PDC. La formazione degli attori è affidata agli operatori dell'organizzazione di cooperazione.

#### **Tappa 1.3 – *Definizione delle sottozone e dei delegati di villaggio***

Una tappa chiave per la buona riuscita del programma è una funzionale suddivisione del territorio comunale in sottozone (o gruppi di insediamenti). La ripartizione viene eseguita dal Consiglio Comunale (in collaborazione con gli operatori dell'organizzazione di cooperazione); si decidono dapprima i criteri con cui effettuare questa divisione. Le sottozone sono unità importanti perché in esse viene effettuata la diagnosi zonale partecipativa per la raccolta di dati riguardanti territorio e società. Una volta identificata la divisione del territorio si può procedere all'individuazione dei rappresentanti delle sottozone, i delegati di villaggio, per informarli in merito alle consultazioni a cui dovranno partecipare. La consultazione di queste figure, come si vedrà, non sarà limitata semplicemente alla fase di raccolta dei dati ma proseguirà anche nella valutazione delle strategie di sviluppo del territorio, fino alla stesura della bozza del PDC.

#### **Tappa 1.4 – *Lancio del processo***

Il processo di pianificazione inizia ufficialmente con questa tappa. Solitamente Sindaco, Consiglio Comunale e il Comitato di pianificazione del Piano si riuniscono per uniformare gli attori che dovranno recarsi nelle sottozone per la raccolta dei dati e iniziare i lavori.

### **FASE 2 – DIAGNOSTICA**

È la fase in cui si conducono le analisi che porteranno alla definizione delle ipotesi di sviluppo nella fase 3. Le analisi del territorio sono condotte in due modalità: raccolta dei dati ufficiali provenienti dalle istituzioni principali (indicatori vari) e diagnosi zonale effettuata attraverso l'interazione con la popolazione delle sottozone.

#### **Tappa 2.1 – *Raccolta dei dati generali del Comune***

Il Comitato di pianificazione, al fine di poter redigere un primo quadro sommario del territorio, della sua economia e società, raccoglie dati e indicatori ufficiali presso diverse istituzioni. Le informazioni raccolte riguardano: dati del territorio fisico e politico (morfologia territoriale, superficie, quadro amministrativo, confini); dati demografici ed economico-sociali (demografia, educazione, partiti politici, economia, occupazione); dati riguardanti la copertura di servizi e infrastrutture (servizi igienici, energia, trasporti).

#### **Tappa 2.2 – *Diagnosi zonale partecipata***

In questa tappa si conduce la diagnosi zonale cioè la raccolta di dati riguardanti il territorio comunale presso le sottozone (individuate nella fase 1, tappa 1.3). Tale raccolta di informazioni è eseguita interagendo, attraverso diverse modalità, con i “delegati di villaggio” scelti dal Comune in concertazione con la popolazione locale mediante la valutazione di determinati criteri (alcuni dei quali sono: presenza durante tutto il processo di diagnosi, rappresentatività, motivazione). Lo scopo di questa tappa è l'individuazione delle criticità e delle potenzialità dell'area in questione non attraverso ricerche “unilaterali” condotte da parte degli amministratori comunali o degli operatori dell'organizzazione di cooperazione, ma mediante il dialogo con i rappresentanti della popolazione. La partecipazione e l'interazione della comunità

che vivono nelle aree oggetto di studio è importante perché permette ad amministratori comunali e operatori del processo di comprendere le reali peculiarità del territorio. Per effettuare la diagnosi zonale seguite varie metodologie come il MARP<sup>80</sup>, oppure l'utilizzo di diagrammi come quello di Venn, o ancora modalità di conversazione e approccio con gli interlocutori definite dall'organizzazione di cooperazione perché già sperimentate in altri contesti.

### **Tappa 2.3 – Sintesi della diagnosi zonale**

Viene organizzato un atelier dal Comitato di pianificazione per arrivare ad una sintesi delle informazioni ricavate e poter produrre un dossier della diagnosi di zona. Il documento viene redatto secondo un'impostazione stabilita. Anche in questa fase partecipano i delegati dei villaggi.

## **FASE 3 – PIANIFICAZIONE**

In questa fase, partendo dalle criticità e dalle potenzialità individuate nella diagnosi zonale si giunge alla definizione di proposte o soluzioni ai problemi e si procede alla loro gerarchizzazione e "priorizzazione". Viene inoltre condotta una valutazione delle risorse economiche e umane necessarie per la realizzazione delle proposte. È la fase più partecipata di tutte.

### **Tappa 3.1 – Definizione e gerarchizzazione delle soluzioni**

Questa è la fase "più partecipata" di tutte perché vi prendono parte tutti gli attori del processo: Sindaco, Consiglio Comunale, Comitato di pianificazione, operatori dell'organizzazione di cooperazione, delegati di villaggio, eventuali partner del Comune.

Sulla base dei dati ufficiali del Comune ricavati nella tappa 2.1 dalle istituzioni e sulla base delle criticità e delle potenzialità emerse durante la tappa di diagnosi zonale (2.2) si propongono soluzioni o interventi e se ne stabilisce un ordine, una gerarchizzazione in base alla priorità, cioè il grado di necessità sulla base delle esigenze della popolazione e del territorio. Questa fase di "priorizzazione" degli interventi proposti può essere ripresa per aggiustamenti nelle successive tappe.

Un aspetto da sottolineare è la partecipazione degli attori anche in questa tappa cruciale; si tratta di una scelta importante finalizzata alla redazione di un documento di pianificazione (PDC) che possa essere il più condiviso possibile per assicurarsi che la collaborazione degli attori, anche nella fase di implementazione, sia piena e totale

La gerarchizzazione partecipata delle proposte è il punto di partenza per la definizione del Piano.

### **Tappa 3.2 – Elaborazione di un PDC provvisorio**

---

<sup>80</sup> Acronimo di "Metodo Accelerato di Ricerca Partecipativa", sviluppatosi tra gli anni '70-'80 come alternativa agli approcci *top-down* in cui le decisioni vengono prese "dall'alto" senza il coinvolgimento degli attori che saranno influenzati da tali decisioni.

Al termine della gerarchizzazione e prioritizzazione delle proposte viene redatta la prima bozza di Piano.

#### **FASE 4 – FINALIZZAZIONE**

In questa fase viene redatto il Piano definitivo e si susseguono gli atti formali per arrivare alla sua adozione.

##### **Tappa 4.1 – *Redazione del documento del PDC***

La bozza del PDC viene rielaborata dal Comitato di pianificazione per redigere il documento finale.

##### **Tappa 4.2 – *Presentazione del PDC agli attori***

Anche in questa tappa sono presenti tutti gli attori. Sindaco e Comitato di pianificazione indicano un atelier a cui prendono parte i delegati dei villaggi, i servizi tecnici deconcentrati dello Stato, e gli eventuali partner del Comune. In questa circostanza viene presentato il PDC appena redatto al fine di ottenere l'approvazione nella successiva tappa (4.3).

##### **Tappa 4.3 – *Adozione e diffusione del PDC***

Il PDC viene adottato dopo l'approvazione del Consiglio Comunale e dei servizi tecnici deconcentrati. Viene quindi reso esecutivo e diffuso.

#### **FASE 5 – IMPLEMENTAZIONE**

In questa fase si svolgono le azioni che sono dirette a favorire l'effettiva implementazione del PDC sul territorio.

##### **Tappa 5.1 – *Redazione del piano di investimento annuale***

Le proposte vengono inserite in un piano di investimento del Comune.

##### **Tappa 5.2 – *Ricerca di finanziamenti***

Le amministrazioni comunali si mobilitano per la ricerca di finanziamenti esterni per la realizzazione delle opere previste nel PDC.

<b>Processo di redazione di un PDC (Guida LUCOP)</b>		
Tab. 3.6 - Fonte: Elaborazione personale		
<b>Fasi</b>	<b>Tappe</b>	<b>Attori</b>
<b>1_PREPARAZIONE DEL PROCESSO</b>	<b>1.1</b> _Stesura dei termini di riferimento (TDR) <b>1.2</b> _Identificazione di attori e formazione <b>1.3</b> _Definizione delle sottozone e delegati di villaggio <b>1.4</b> _Lancio del processo	1.1_S - CC - OP 1.2_S - CC - OP - CP 1.3_S - CC - OP - CS - DL 1.4_S - CC
<b>2_DIAGNOSTICA</b>	<b>2.1</b> _Raccolta dei dati generali <b>2.2</b> _Diagnosi zonale partecipata <b>2.3</b> _Sintesi della diagnosi zonale	2.1_CP 2.2_CP - DL - CS 2.3_CP - DL
<b>3_PIANIFICAZIONE</b>	<b>3.1</b> _Definizione e gerarchizzazione delle soluzioni <b>3.2</b> _Elaborazione di un PDC provvisorio	3.1_S - CC - DL - CP - OP - P 3.2_CP
<b>4_FINALIZZAZIONE</b>	<b>4.1</b> _Redazione del documento del PDC <b>4.2</b> _Presentazione del PDC agli attori <b>4.3</b> _Adozione e diffusione del PDC	4.1_CP 4.2_S - CC - CP - DL - OP - P - STD 4.3_S - CC - STD
<b>5_IMPLEMENTAZIONE</b>	<b>5.1</b> _Redazione del piano di investimento annuale <b>5.2</b> _Ricerca di finanziamenti	5.1_S - CC - OP 5.2_S - CC
LEGENDA ATTORI: S = Sindaco; CC = Consiglio Comunale; DL = Delegati di villaggio; CS = comunità della sottozona; OP = operatori dell'organizzazione di cooperazione; CP = Comitato di Pianificazione; P = Partner; STD = Servizi Tecnici Deconcentrati		

### 3.5.3

## Gli attori

Di seguito si fornisce un elenco di attori, ruoli e relazioni intercorse tra gli stessi durante tutto il processo di redazione e implementazione del PDC di Téra (tab. 3.7).

Il **Sindaco** e il **Consiglio Comunale** sono i due attori che rappresentano l'istituzione del Comune e, pertanto, essi svolgono un ruolo di coordinamento e sovrintendenza sullo sviluppo delle fasi del PDC. Il loro compito si estende per tutta la durata di elaborazione del Piano ed anche oltre: sono infatti responsabili, una volta adottato il PDC, della sua divulgazione e promozione al fine di ricercare nuovi partner e assicurare l'implementazione del Piano. Essi sono, inoltre, responsabili dello svolgimento di tutti gli atti formali che sono previsti per il processo di redazione del PDC (deliberazioni varie del Consiglio Comunale ad esempio per il lancio del processo e per l'adozione del Piano).

I **delegati di villaggio** sono i rappresentanti della popolazione delle sottozone individuate nella fase 1 alla tappa 1.3 (vedi 3.5.2). Essi sono scelti dal Comune in concertazione con la popolazione locale; hanno il compito di partecipare al processo di diagnosi zonale e di elaborazione del Piano attraverso la formulazione delle soluzioni e alla successiva

gerarchizzazione di esse in base alle necessità della comunità. I delegati di villaggio costituiscono il tramite tra la comunità della sottozona, il Comune e il Comitato di Pianificazione.

Gli **operatori dell'organizzazione di cooperazione** sono i cooperanti della società olandese **SNV Netherlands Development Organisation** che agisce all'interno del programma LUCOP, *Programme nigéro-allemand de Lutte Contre la Pauvreté* (Programma nigerino-tedesco di Lotta Contro la Povertà). Il compito dell'organizzazione è di fornire supporto sia sul piano tecnico-operativo che sul piano finanziario.

Il **Comitato di Pianificazione** è composto da membri della società di cooperazione e da funzionari del Comune; ha il compito di redigere il PDC.

I **servizi tecnici deconcentrati** rappresentano l'autorità centrale e si esprimono nella fase finale avendo la facoltà di approvare il Piano che deve essere conforme ai Piani sovraordinati e alle direttive centrali.

I **partner** del Comune sono eventuali finanziatori che possono essere interessati al processo di pianificazione del territorio e possono partecipare alla fase di pianificazione.

I **poteri consuetudinari** sono rappresentati da persone che detengono un'autorità cosiddetta "consuetudinaria" perché affonda le sue origini nelle forme politiche antecedenti il colonialismo (imperi, sultanati, emirati, ecc.). L'importanza e il carisma di queste autorità non viene ignorato neppure durante il colonialismo, tant'è vero che essi vennero "utilizzati" dai coloni per amministrare i territori spesso con di dirigenza. In questo contesto vengono considerati anche per lo sviluppo del PDC, ed inoltre alcuni di essi fanno parte dei Consigli Comunali.

<b>Gli attori del PDC</b>		
Tab. 3.7 - Fonte: Elaborazione personale		
<b>Attori</b>	<b>Ruolo</b>	<b>Livello amministrativo</b>
<b>SINDACO</b>	Promotore, sovrintendente e coordinatore	Locale
<b>CONSIGLIO COMUNALE</b>	Approvatore	Locale
<b>DELEGATI DI VILLAGGIO</b>	Consiglieri	Locale
<b>SNV</b>	Finanziatore e redattore	-
<b>COMITATO DI PIANIFICAZIONE</b>	Redattore	Locale perché è formato anche da funzionari comunali
<b>SERVIZI TECNICI DECONCENTRATI</b>	Controllore e approvatore	Nazionale
<b>PARTNER</b>	Consigliere	-
<b>POTERI CONSUETUDINARI</b>	Consigliere	Locale

## La strategia

In questa sezione viene descritto il contenuto e la strategia<sup>81</sup> del PDC del Comune urbano di Téra, Dipartimento di Téra, Regione di Tillabéri.

Il Comune di Téra è un Comune Urbano ed è formato da 20 villaggi e altri insediamenti collegati. È situato al centro dell'omonimo dipartimento, nella Regione di Tillabéri.

Per l'elaborazione del PDC, come indicato nella guida, il territorio comunale è stato suddiviso in quattro sottozone ed in ognuna di esse sono state condotte le analisi del territorio (tab. 3.8).

<b>Ripartizione in sottozone del Comune di Téra</b>			
Tab. 3.8 - Fonte: PDC di Téra. Elaborazione personale			
<b>Comune</b>	<b>Sottozone</b>	<b>n. di località</b>	<b>Popolazione</b>
<b>Téra</b>	<b>Téra</b>	15	16 394
	<b>Bégorou Tondo</b>	30	15 923
	<b>Tourikoukey</b>	16	16 428
	<b>Tondigoungo</b>	8	6234
totale	4 sottozone	69	54 970

- **Analisi territoriale**

L'analisi o diagnosi territoriale è condotta esaminando le seguenti tematiche: idraulica e risorse idriche naturali, agricoltura ed educazione. Tali materie sono approfondite per ogni sottozona, in modo da capire le disparità e per ognuno dei tre temi sono evidenziate "potenzialità" e "criticità".

Per quanto riguarda l'agricoltura, il Comune oggetto di studio è uno dei più ricchi del Dipartimento di acque di superficie, ma presenta un'insufficienza di acque sotterranee. L'acqua potabile è disponibile in modo disomogeneo tra le sottozone e alcune persone devono percorrere dai 5 agli 8 chilometri per usufruirne. A livello urbano la fornitura di acqua della *Société d'Exploitation d'Eau du Niger* è insufficiente per molti mesi dell'anno (da dicembre a giugno) per il calo del livello d'acqua della diga che serve gli impianti.

In agricoltura e allevamento è occupato il 93% della popolazione. L'agricoltura ha ancora un carattere di sussistenza, essendo maggiormente destinata all'autoconsumo; si coltiva miglio, sorgo, niébé, cipolla e zucche. Vi è un deficit di produzione cerealicola. Il Comune possiede 40 banche cerealicole sparse in 33 insediamenti. Tra le difficoltà è evidenziata la progressiva diminuzione della fertilità del suolo e gli attacchi dei parassiti.

<sup>81</sup> Con il termine "strategia" si vogliono indicare sia i passaggi tecnici seguiti dai progettisti del Piano per arrivare alla scelta dei progetti strategici e sia il meccanismo di selezione tra le proposte progettuali individuate al fine di decidere quali progetti realizzare per primi e con quali risorse finanziarie. Tutto questo si configura come una complessiva strategia di sviluppo territoriale.

Vengono, quindi, enumerate le strutture scolastiche presenti nel territorio Comunale e per ogni sottozona, le strutture di educazione non formale, i centri di alfabetizzazione per adulti e i centri per l'insegnamento professionale.

• **Individuazione di potenzialità e criticità per ogni sottozona**

Per ogni sottozona vengono gerarchizzate le potenzialità e le difficoltà emerse durante la fase di analisi del territorio. Di seguito sono presentati i risultati di questo passaggio.

Sottozona di Téra

- Potenzialità: (i) risorse umane; (ii) potenzialità di sviluppo dell'economia.
- Criticità: (i) insicurezza alimentare; (ii) precarietà della salute umana e animale; (iii) livello di istruzione basso; (iv) scarsa presenza di attività commerciali, culturali e sportive.

Sottozona di Bégorou Tondo

- Potenzialità: (i) risorse umane; (ii) disponibilità di terre coltivabili; (iii) disponibilità di bestiame; (iv) presenza di centri di sanità; (v) presenza di scuole; (vi) presenza dello stagno di N'Solo; (vii) presenza di risorse d'acqua moderne; (viii) presenza di mercati settimanali; (ix) presenza di persone influenti; (x) autoinquadramento.
- Criticità: (i) precarietà della salute umana; (ii) insicurezza alimentare; (iii) livello di istruzione basso; (iv) redditi scarsi.

Sottozona di Tourikoukey

- Potenzialità: (i) disponibilità di terre coltivabili; (ii) risorse umane; (iii) disponibilità di bestiame; (iv) presenza di corsi d'acqua; (v) presenza di valli e pascoli; (vi) presenza di banche cerealicole; (vii) presenza di scuole.
- Criticità: (i) insicurezza alimentare; (ii) scarsa copertura sanitaria; (iii) livello di istruzione basso e analfabetismo; (iv) redditi scarsi.

Sottozona di Tondigoungo

- Potenzialità: (i) disponibilità di terre coltivabili; (ii) risorse umane; (iii) disponibilità di bestiame; (iv) presenza di persone influenti; (v) presenza di stagni e valli; (vi) presenza di mercati settimanali.
- Criticità: (i) insicurezza alimentare; (ii) precarietà della salute umana; (iii) livello di istruzione basso; (iv) redditi scarsi.

Complessivamente, le principali potenzialità del Comune di Téra sono legate a: (i) disponibilità di terre coltivabili; (ii) presenza di bacini d'acqua permanenti o semi-permanenti; (iii) disponibilità di bestiame; (iv) presenza di infrastrutture idriche come le dighe; (v) risorse umane.

Le principali criticità sono rappresentate da: (i) insicurezza alimentare; (ii) precarietà della salute umana; (iii) analfabetismo o livello di istruzione basso; (iv) redditi scarsi; (v) scarsi servizi della municipalità.

- **Obiettivi di sviluppo e prioritizzazione per ogni sottozona**

Sottozona di Téra

- Miglioramento delle condizioni sanitarie umane e animali
- Miglioramento del sistema educativo e lotta contro l'analfabetismo
- Miglioramento della sicurezza alimentare
- Miglioramento delle condizioni di vita attraverso lo sviluppo di attività commerciali, culturali e sportive

Sottozona di Bégorou Tondo

- Miglioramento delle condizioni sanitarie umane
- Miglioramento della produzione agricola
- Miglioramento del sistema educativo
- Aumento del reddito della popolazione

Sottozona di Tourikoukey

- Garantire la sicurezza alimentare
- Aumentare la copertura sanitaria
- Miglioramento del sistema educativo
- Miglioramento del reddito della popolazione

Sottozona di Tondigoungo

- Garantire la sicurezza alimentare
- Aumentare la copertura sanitaria
- Miglioramento del sistema educativo
- Migliorare il reddito della popolazione

- **Assi strategici di sviluppo del Comune**

- Miglioramento della produzione agricola e dell'allevamento
- Miglioramento delle condizioni sanitarie umane e della fornitura di acqua potabile
- Miglioramento del sistema educativo e alfabetizzazione degli adulti
- Miglioramento delle condizioni di vita delle popolazioni
- Aumento dei servizi comunali per la popolazione

- **Pianificazione dei progetti**

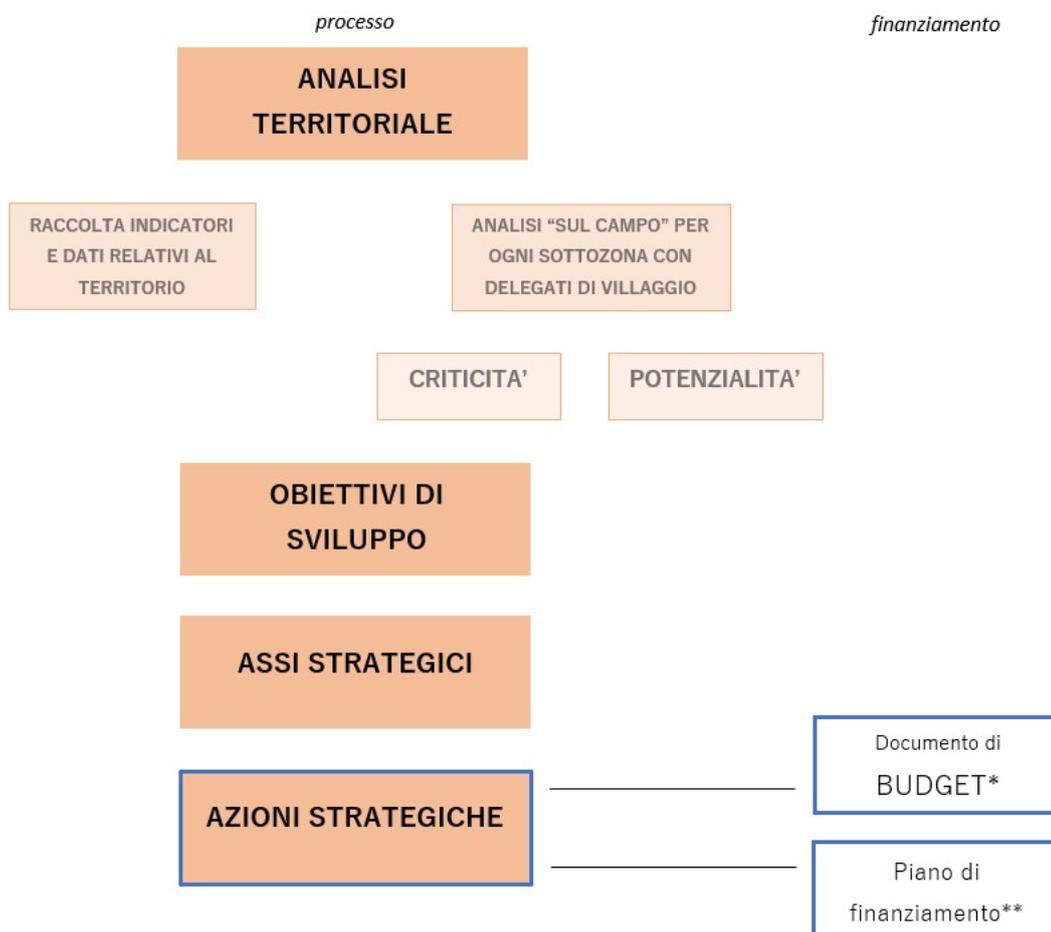
Per ciascun asse strategico vengono definite azioni che sono anche quantificate per ogni insediamento beneficiario. Per ogni progetto è individuato l'anno di realizzazione.

- **Budgetizzazione e piano di finanziamento**

All'interno del documento in cui vengono individuate le risorse finanziarie che occorrono per ogni azione, viene indicato il costo unitario, totale e il totale ripartito negli anni di durata del piano. È anche redatto il piano dei finanziamenti in cui per ogni progetto si individua la quota a carico del Comune e quella che necessita di un finanziamento esterno.

## I passaggi della strategia territoriale del PDC

Fig. 3.5 - Fonte: PDC di Téra



\*Sono individuate le risorse finanziarie per ogni azione attraverso costo unitario, totale e totale ripartito negli anni.

\*\* Per ogni azione è individuata la quota a carico del Comune e quella che necessita di un finanziamento

# 4

## CONFRONTO COMPARATIVO TRA I CASI STUDIO

In questa sezione verrà prospettata una comparazione tra i due casi studio analizzati: Il Piano Generale Locale (PGL) di Vau-Dejës in Albania e il *Plan de Développement Communal* (PDC) di Téra in Niger. In particolare, saranno confrontati il processo di redazione, gli attori coinvolti e la strategia di definizione degli obiettivi di sviluppo e delle proposte progettuali.

Il PGL è un piano di medio-lungo termine perché ha validità di quindici anni ed è stato adottato nel 2017; il PDC, invece, è un piano di breve termine con una validità di 4 anni, dal 2006 al 2010. Il PGL è sviluppato per un Comune di circa 30 mila abitanti, con una densità variabile tra i 65 e i 105 ab./kmq. Il PDC, invece, si rivolge ad un Comune di circa 55 mila abitanti, con un tasso di crescita della popolazione del 3,1% e con una densità abitativa di 25,5 ab./kmq.

Un altro aspetto essenziale da sottolineare è che il PGL è uno strumento istituzionale contemplato nell'apparato dei dispositivi di cui le amministrazioni comunali si devono obbligatoriamente dotare per esercitare la funzione di governo del territorio di cui sono responsabili per il livello locale. Il PDC, invece, non è contemplato tra gli strumenti istituzionali, tuttavia proprio dall'anno in cui entra in vigore il Piano di Téra, il Ministero nigerino della Pianificazione del Territorio elabora una Guida Nazionale per la redazione dei PDC, vista la loro notevole diffusione presso i comuni nigerini, al fine di garantire una certa omogeneità considerato il fatto che sul territorio operavano ONG differenti. Nel 2008, a due anni dall'elaborazione della Guida Nazionale, il Ministero rende noti i dati relativi alla diffusione dei PDC: 178 Comuni li hanno adottati e 22 Comuni li stanno elaborando. L'atto di elaborare un Guida Nazionale è si può certamente interpretare come una volontà di istituzionalizzare questo strumento di pianificazione.

<b>Dati generali del PGL e del PDC</b>						
Tab. 4.1 - Fonte: Elaborazione personale						
<b>Piano</b>	<b>Stato</b>	<b>Anno di adozione</b>	<b>Validità</b>	<b>ONG</b>	<b>Istituzionale si/no</b>	<b>Comune e popolazione</b>
<b>PGL</b>	Albania	2017	15 anni 2017-2032	<i>SNV Netherlands Development Organisation</i>	Si	Vau-Dejës 30 438 ab.
<b>PDC</b>	Niger	2006	4 anni 2006-2010	<i>Swiss Agency for Development and Cooperation (SDC)</i>	No	Téra 54 970 ab.

## 4.1

# Il processo

---

In questo paragrafo viene prospettato un confronto tra il processo di redazione condotto per il PGL albanese e quello per il PDC nigerino. Come si è detto al 2.5.2 e al 3.5.2, il procedimento del PGL è normato dal Regolamento di Pianificazione (decreto n. 671 del 2015, sezione 7, artt. 58-61) ed è ripreso in un'altra pubblicazione ufficiale denominata *Manuale Tecnico* redatta da Co-PLAN *Institute for Habitat Development* in collaborazione con l'ANPT.

Per il PDC, invece, il riferimento è la Guida LUCOP, elaborata nel 2005 dall'organizzazione di cooperazione tedesca Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) in quel periodo impegnata nella regione di Tahoua Nord. Tale Guida sarà poi ripresa nel 2006 dal Ministero della Pianificazione del Territorio per l'elaborazione di una Guida Nazionale, vista la grande diffusione dello strumento del PDC presso i Comuni nigerini. L'obiettivo del Ministero era di garantire una certa omogeneità tra i Piani sviluppati in Comuni diversi dalle diverse organizzazioni di cooperazione, ognuna delle quali faceva riferimento a guide e procedimenti di propria elaborazione.

### **FASE 1 – PREPARAZIONE DEL PROCESSO**

Per quanto riguarda l'iniziativa del processo, in entrambi i casi, è affidata al Sindaco e l'approvazione è deliberata dal Consiglio Comunale. Vengono redatti due documenti simili: il "documento di iniziativa" per quanto riguarda il PGL, e il documento dei "termini di riferimento" per il PDC. Essi hanno un medesimo obiettivo, cioè quello di individuare i presupposti per l'avvio del processo (risorse economiche, risorse umane, modalità e procedure).

Nel caso del PGL tra gli attori che interagiscono in questa tappa vi è anche l'Agenzia Nazionale di Pianificazione Territoriale ANPT (livello nazionale) che ha il compito di fornire suggerimenti e supportare il Comune negli eventuali dubbi di redazione del documento di iniziativa e in generale, durante tutta la fase.

Per quanto riguarda il PDC, la redazione del documento è supportata, invece, dagli operatori dell'organizzazione di cooperazione.

Durante tutto il processo di redazione del PGL ogni atto ufficiale (anche la semplice comunicazione da parte di privati o enti pubblici di eventuali osservazioni in merito a questioni del Piano, o l'avviso di organizzazione di conferenze pubbliche) viene notificato nel Registro Integrato del Territorio (RIT), una fonte di informazione accessibile on-line, a garanzia della trasparenza del processo.

In questa fase, per il PGL si definiscono due attori "collettivi" fondamentali: (i) il Forum di coordinamento della pianificazione locale (FCPL) composto dal Direttore della ANPT, il Sindaco di *Bashkia* (segretario), i Sindaci dei Comuni limitrofi, un rappresentante della pianificazione a

livello di *Qarku* ed eventuali gruppi di interesse e (ii) il Forum Consultivo Locale (FCL), un'associazione volontaria di rappresentanti della comunità con cui le istituzioni devono dialogare durante il processo di formulazione del PGL.

Per il PDC, gli attori che rappresentano la popolazione sono i “delegati di villaggio”, cioè i rappresentanti delle sottozone individuate. Essi svolgono un ruolo di “cerniera” tra la popolazione, l'amministrazione e i progettisti incaricati di redigere il Piano.

In questa fase, nel processo del PDC vengono individuate sottozone per condurre la “diagnosi zonale” (della fase 2), mentre, nel processo del PGL le unità di riferimento corrispondono alle unità amministrative.

## **FASE 2 – DIAGNOSTICA**

In entrambi i piani la fase di analisi del territorio<sup>82</sup> è condotta attraverso un duplice studio: (i) la raccolta di informazioni, dati ufficiali e indici derivanti da statistiche ufficiali, da istituzioni presenti sul territorio e da documenti di pianificazione sovraordinati e (ii) la raccolta di informazioni “sul campo”.

Per quanto riguarda la raccolta di informazioni “sul campo”, nel caso del PGL viene condotta principalmente dai progettisti incaricati della redazione del Piano, mentre per il PDC è condotta dai delegati di villaggio che, insieme agli operatori di cooperazione, dialogano con la popolazione attraverso riunioni in cui vengono utilizzati metodi di interazione definiti dalla stessa guida LUCOP, come il metodo MARP, l'utilizzo di diagrammi come quello di Venn, o ancora modalità di conversazione e approccio scelte preliminarmente.

La fase di diagnostica risulta, quindi, condotta in maniera più partecipata per il PDC, rispetto al PGL. Questa diversa modalità di acquisizione delle informazioni del territorio, più partecipata per il PDC e meno per il PGL, è probabilmente imputabile al fatto che il gruppo di lavoro per il PGL ha potuto contare sulla presenza di documenti di pianificazione sovraordinati (relativamente recenti) e anche precedenti la Riforma Amministrativa. I progettisti del PGL si sono trovati una quantità di informazioni già disponibili da precedenti studi (anche piani per il consolidamento delle capacità amministrative redatti da ONG che hanno operato sul territorio e che contenevano informazioni territoriali, sociali ed economiche utili). In Niger, invece, la situazione non è così chiara in quanto non vi è la stessa disponibilità di informazioni ufficiali o studi qualificati. Ne consegue che la principale fonte di informazione è rappresentata dalle persone che vivono sul territorio.

## **FASE 3 – PIANIFICAZIONE**

Questa fase, per entrambi i casi studio, corrisponde all'individuazione di progetti di intervento, sulla base delle necessità emerse nella fase di diagnostica. Tali progetti vengono successivamente “priorizzati”, cioè viene stilato un ordine di attuazione in modo da

---

<sup>82</sup> Includendo nella parola “territorio” anche tutti gli aspetti sociali e economici dell'area oggetto di studio.

concretizzare in prima battuta i progetti ritenuti “più necessari” al raggiungimento degli obiettivi fissati. Chiaramente le modalità e il processo con cui vengono individuati i progetti sono diversi per il PGL e il PDC e verranno approfonditi al 4.3. La fase di pianificazione è quella in cui viene elaborata la cosiddetta “strategia territoriale” per quanto riguarda il PGL albanese.

In entrambi i Piani analizzati, durante questa fase, al fine di stilare un elenco di progetti condivisi, si svolgono riunioni di consultazione con i rappresentanti della popolazione locale: per il PGL abbiamo il FCL; per il PDC abbiamo i delegati di villaggio. Alle riunioni per il PDC partecipano tutti gli attori: Sindaco, Consiglio Comunale, Comitato di pianificazione, operatori dell’organizzazione di cooperazione, delegati di villaggio, eventuali partner del Comune.

A questo punto per il PGL si conclude un primo *step* perché la strategia territoriale viene sottoposta all’approvazione da parte del Consiglio Comunale e del Consiglio Territoriale Nazionale (CTN) in rappresentanza dell’autorità centrale. Si procede quindi all’elaborazione del Piano di Sviluppo e della Regolamentazione dell’uso del suolo<sup>83</sup>.

Per quanto riguarda il PDC, si procede alla redazione del documento provvisorio.

#### **FASE 4 – FINALIZZAZIONE**

In questa fase si procede all’approvazione da parte del Consiglio Comunale del CTN del documento finale del PGL che include anche la strategia territoriale, sebbene sia già stata adottata nella fase precedente.

Per il PDC, invece, viene redatto documento definitivo e si procede con la sua presentazione attraverso un’ultima riunione al fine di ottenere l’approvazione da parte del Consiglio Comunale e dei servizi tecnici deconcentrati (autorità che rappresenta il governo centrale).

C’è, quindi, una similitudine perché, in entrambi i casi, l’approvazione del Piano viene rilasciata da due autorità: il Consiglio Comunale che rappresenta l’autorità locale e il CTN (per il PGL) e i servizi tecnici deconcentrati (per il PDC) che rappresentano il livello nazionale.

Per il PGL, nelle fonti analizzate, vengono anche enunciate possibili motivazioni di respingimento dell’approvazione, nei casi in cui: (i) non sia rispettato il numero minimo di consultazioni pubbliche, (ii) non siano rispettate le procedure di pianificazione previste dalla legge e dalle norme di attuazione, (iii) il documento risulti incompatibile con i documenti di pianificazione sovraordinati. A questo punto entra di nuovo in gioco l’ANPT che fornisce un supporto per la revisione.

#### **FASE 5 – IMPLEMENTAZIONE**

---

<sup>83</sup> Si ricorda che un PGL è composto da diversi documenti, esplicitati al 2.5.1.

Per il PGL è previsto un monitoraggio del documento a cura dell'autorità responsabile della sua redazione (Comune e Sindaco) e dell'Agenzia (ANPT).

Per il PDC in questa fase viene ribadito l'impegno dell'amministrazione nella ricerca di partner e finanziamenti per la realizzazione delle opere previste.

### **Considerazioni**

Dal confronto del processo di redazione dei due Piani si delinea una generale simmetria tra le fasi e una corrispondenza tra attori e ruoli.

Come detto, in entrambi i casi studio, l'iniziativa del processo è in capo all'amministrazione comunale rappresentata dal Sindaco. Il Consiglio Comunale ha facoltà di approvazione finale del Piano che però non è sufficiente perché è richiesta anche l'approvazione di una autorità rappresentante il governo centrale (CTN per il Piano albanese e servizi tecnici deconcentrati per il Piano Nigerino).

Entrambi i Piani sono sviluppati con il coinvolgimento della cittadinanza sia in forma diretta (attraverso l'organizzazione di riunioni pubbliche) e sia mediante la consultazione di rappresentanti della popolazione (FCL per il PGL e delegati di villaggio per il PDC).

Per quanto riguarda il PDC si può notare una maggiore partecipazione della comunità nella fase di diagnostica. I delegati di villaggio sono la fonte di informazione primaria per quanto riguarda la raccolta dei dati "sul campo". Per il PGL, invece, le ricerche sul campo sono condotte principalmente dal gruppo di progettisti incaricati della redazione del Piano e il coinvolgimento del FCL avviene tramite successive riunioni. Come si è detto, questo è certamente imputabile al fatto che mentre i progettisti del PGL hanno potuto contare sulla presenza di studi precedenti o documenti di pianificazione sovraordinati che contenevano al loro interno informazioni sul territorio e anche sulle principali direttive di sviluppo ipotizzate a livello nazionale, i progettisti del PDC hanno dovuto fare i conti con una carenza di informazioni riguardanti il territorio e, dunque, la fonte principale a cui si sono attenuti sono state le testimonianze delle persone residenti nelle sottozone individuate.

Il contesto albanese, a differenza di quello nigerino, vanta una recentissima riorganizzazione territoriale e amministrativa che ha portato all'individuazione di nuove autorità di pianificazione a cui corrispondono nuovi strumenti (vedi 2.4); ciò ha reso necessario che si istituisse l'autorità collettiva del FCPL per assicurare una coordinazione tra i documenti di pianificazione presenti per ogni livello amministrativo. Un'autorità simile manca nel processo per il PDC, essendoci una strutturazione amministrativa meno articolata rispetto all'Albania (vedi paragrafo X sul sistema di pianificazione).

Un altro aspetto da considerare è che, come si è visto, per il PGL albanese il processo è stabilito ufficialmente dalla legge, mentre per il PDC il processo è deciso da una Guida redatta dall'ONG

tedesca GTZ. Il lavoro delle ONG è stato, quindi, diverso: per il contesto albanese esse si sono trovate ad operare in un ambito già normato, in Niger invece hanno stabilito le regole stesse della pianificazione con l'elaborazione di diverse guide che sono poi confluite, in un secondo momento, nella Guida Nazionale elaborata dal Ministero di Pianificazione del Territorio. Tuttavia, ad una analisi più attenta, si può valutare che anche in Albania la strutturazione delle autorità, dei processi e la suddivisione amministrativa del territorio è stata in precedenza guidata dal lavoro di diverse ONG che hanno operato al fine di promuovere la decentralizzazione e il rafforzamento delle capacità amministrative locali.

In entrambi i processi i progettisti/operatori della ONG, nell'ambito di redazione dei Piani, hanno svolto un'attività parallela di *capacity building* rivolta principalmente ai funzionari delle amministrazioni comunali in modo da assicurare una effettiva implementazione dei Piani elaborati al termine del processo di redazione.

Per quanto riguarda il PGL, qualsiasi soggetto privato può inviare osservazioni o suggerimenti in merito al Piano in forma scritta; anche tali osservazioni sono pubblicate nel RIT.

Il processo del PGL si svolge in due step di approvazione (prima la strategia e poi il Piano di Sviluppo con il documento di Regolazione), mentre per il PDC l'approvazione si svolge in una unica fase.

Nella tabella 4.2 sono confrontate le fasi del processo per i due Piani.

Confronto tra il processo di redazione di un PGL e di un PDC				
Processo di redazione e approvazione di un PGL		Processo di redazione di un PDC (Guida LUCOP)		
Fasi	Tappe	Attori	Tappe	Attori
<p>Tab. 4.2 - Fonte: Elaborazione personale</p> <p><b>1_PREPARAZIONE DEL PROCESSO</b></p>	<p>1.1_Iniziativa del processo e stesura del documento di iniziativa</p> <p>1.2_Approvazione dell'iniziativa dal CC e lancio del processo</p> <p>1.3_Formazione del FCPL</p> <p>1.4_Definizione del FCL</p>	<p>1.1_S - CC - ANPT</p> <p>1.2_CC - (ANPT)</p> <p>1.3_ANPT - FCPL - S</p> <p>1.4_FCL - S - CC</p>	<p>1.1_Stesura dei termini di riferimento (TDR)</p> <p>1.2_Identificazione di attori e formazione</p> <p>1.3_Definizione delle sottozone e delegati di villaggio</p> <p>1.4_Lancio del processo</p>	<p>1.1_S - CC - OP</p> <p>1.2_S - CC - OP - CP</p> <p>1.3_S - CC - OP - CS - DL</p> <p>1.4_S - CC</p>
<b>2_DIAGNOSTICA</b>	<p>2.1_Definizione del gruppo di lavoro e prime riunioni con FCL</p> <p>2.2_Analisi dei documenti di pianificazione sovraordinati e "ricerche sul campo"</p>	<p>2.1_G - FCL - S - CC</p> <p>2.2_G</p>	<p>2.1_Raccolta dei dati generali</p> <p>2.2_Diagnosi zonale partecipata</p> <p>2.3_Sintesi della diagnosi zonale</p>	<p>2.1_CP</p> <p>2.2_CP - DL - CS</p> <p>2.3_CP - DL</p>
<b>3_PIANIFICAZIONE</b>	<p>3.1_Definizione della strategia territoriale</p> <p>3.2_Approvazione della strategia territoriale</p> <p>3.3_Elaborazione del Piano di Sviluppo e del Regolamento</p>	<p>3.1_G - FCL - CC - FCPL - AA</p> <p>3.2_CC - CTN</p> <p>3.3_G - FCL - CC - FCPL - AA</p>	<p>3.1_Definizione e gerarchizzazione delle soluzioni</p> <p>3.2_Elaborazione di un PDC provvisorio</p>	<p>3.1_S - CC - DL - CP - OP - P</p> <p>3.2_CP</p>
<b>4_FINALIZZAZIONE</b>	<p>4.1_Approvazione del documento del PGL</p>	<p>4.1_CC - CTN</p>	<p>4.1_Redazione del documento del PDC</p> <p>4.2_Presentazione del PDC agli attori</p> <p>4.3_Adozione e diffusione del PDC</p>	<p>4.1_CP</p> <p>4.2_S - CC - CP - DL - OP - P - STD</p> <p>4.3_S - CC - STD</p>
<b>5_IMPLEMENTAZIONE</b>	<p>5.1_Monitoraggio</p> <p>5.2_Eventuale revisione con procedura semplificata</p>	<p>5.1_S - CC - ANPT</p> <p>5.2_S - CC</p>	<p>5.1_Redazione del piano di investimento annuale</p> <p>5.2_Ricerca di finanziamenti</p>	<p>5.1_S - CC - OP</p> <p>5.2_S - CC</p>
<p>LEGENDA ATTORI: S = Sindaco; CC=Consiglio Comunale (di Bashkia); FCPL=Forum Coordinamento di Pianificazione Locale; FCL=Forum Consultivo Locale; G=Gruppo di lavoro (progettisti incaricati); CTN=Consiglio Territoriale Nazionale; ANPT=Agenzia Nazionale di Pianificazione Territoriale; AA = Altri attori interessati non specificati</p> <p>LEGENDA ATTORI: S = Sindaco; CC = Consiglio Comunale; DL = Delegati di villaggio; CS = comunità della sottozona; OP = operatori dell'organizzazione di cooperazione; CP = Comitato di Pianificazione; P = Partner; STD = Servizi Tecnici Deconcentrati</p>				

## 4.2

# Gli attori

---

In questa sezione si confrontano gli attori che, a vario titolo, hanno contribuito alla stesura dei due Piani analizzati, in relazione ai ruoli che hanno ricoperto. Per fare questo si fa riferimento ai sottoparagrafi 2.5.3 e 3.5.3. In generale, oltre ad una corrispondenza tra i processi, confrontati nel paragrafo precedente, si riscontra anche una corrispondenza tra gli attori e le relazioni che intercorrono tra di essi.

Le figure del Sindaco e del Consiglio Comunale sono presenti in entrambi i processi e hanno la medesima funzione: il Sindaco è il promotore del processo, mentre il Consiglio Comunale è l'autorità che, rappresentando il livello amministrativo locale, approva il documento del Piano. In ambedue i casi si riscontra, però, un sistema decentralizzato bipolare. Infatti, sia per il PGL albanese che per il PDC nigerino il documento finale del Piano deve essere sottoposto anche all'approvazione di un'autorità che rappresenta il livello amministrativo nazionale: il Consiglio Territoriale Nazionale (CTN) per il PGL e i servizi tecnici deconcentrati per il PDC.

La redazione del Piano è affidata, per tutti e due i casi studio, ad un gruppo di professionisti (la società di architettura e ingegneria civile "UTS-01" per il PGL e gli operatori dell'organizzazione di cooperazione olandese SNV per il PDC). I progettisti sono però sempre affiancati da funzionari comunali che, istruiti attraverso pratiche di *capacity building*, possono contribuire alla stesura del Piano e sono formati anche per poter dare concretezza al Piano successivamente alla sua approvazione.

Un aspetto chiave dei due Piani, e in generale di tutti i piani strategici, è l'interesse al coinvolgimento della cittadinanza nei processi di pianificazione; essa viene coinvolta direttamente attraverso riunioni pubbliche e, in altre fasi più tecniche, è coinvolta attraverso la rappresentanza di propri delegati: il Forum Consultivo Locale (FCL) per il PGL e i delegati di villaggio per il PDC.

Una entità che è presente solo nel processo del PGL albanese è il Forum Consultivo di Pianificazione Locale che, essendo formato da rappresentanti di tutti i livelli amministrativi, assicura il coordinamento del PGL con i documenti sovraordinati. È l'unica autorità in cui è presente un rappresentante del livello amministrativo intermedio di *Qarku*.

Per il PGL è da sottolineare l'interesse con cui i progettisti hanno favorito la partecipazione della cosiddetta "diaspora" rappresentata dalle comunità di albanesi residenti oltre i confini nazionali. Il loro coinvolgimento non si è fermato al semplice invito di tali gruppi a prendere parte a dibattiti e riunioni ma si sono organizzati incontri anche presso le ambasciate e

consolati esteri in modo da favorire la loro partecipazione. Questi gruppi sono, infatti, stati immaginati come possibili finanziatori futuri.

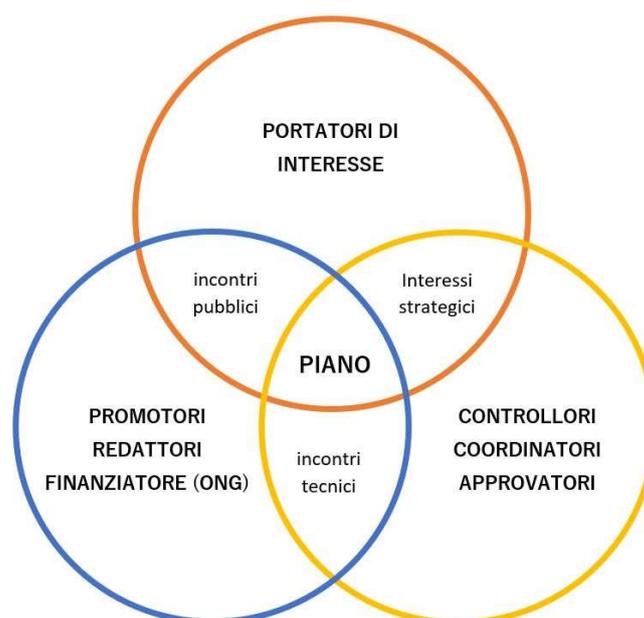
In entrambi i Piani il finanziatore del processo è un'organizzazione di cooperazione: per il Piano albanese la *Swiss Agency for Development and Cooperation* (SDC), per il Piano nigerino la *SNV Netherlands Development Organisation*.

In tabella 4.3 sono esposte le corrispondenze tra gli attori del PGL albanese e quelli del PDC nigerino; in figura 4.1 sono schematizzate le relazioni che intercorrono tra gli attori dei due piani (individuati attraverso il ruolo ricoperto indicato in tab. 3.4).

<b>Corrispondenze tra gli attori del PGL e del PDC</b>		
Tab. 4.3 - Fonte: Elaborazione personale		
<b>PGL</b>	<b>PDC</b>	<b>ruolo</b>
<b>SINDACO</b>	<b>SINDACO</b>	Promotore, sovrintendente e coordinatore
<b>CONSIGLIO COMUNALE</b>	<b>CONSIGLIO COMUNALE</b>	Approvatori
<b>FCPL</b>	-	Coordinatore
<b>FCL</b>	<b>DELEGATI DI VILLAGGIO</b>	Portatori di interesse, consiglieri
<b>PROGETTISTI (UTS01)</b>	<b>OPERATORI ONG SNV</b>	Redattori
<b>CTN</b>	<b>SERVIZI TECNICI DECONCENTRATI</b>	Controllori e approvatori
<b>ANPT</b>	<b>MINISTERO DELLA PIANIFICAZIONE TERRITORIALE</b>	Coordinatori
<b>CITTADINANZA</b>	<b>CITTADINANZA</b>	Portatori di interesse, consiglieri
<b>DIASPORA</b>	-	Portatori di interesse, consiglieri
<b>SDC</b>	<b>SNV</b>	Finanziatori

### Le relazioni tra gli attori dei Piani

Fig. 4.1 - Fonte: Elaborazione personale



## 4.3

# La strategia

---

Dal confronto tra le due strategie<sup>84</sup> utilizzate per il PGL albanese e per il PDC nigerino emerge una generale similitudine nello svolgimento dei passaggi chiave che portano alla redazione della strategia territoriale.

L'aspetto interessante di questi Piani, che merita di essere sottolineato e che è comune ai "piani strategici", è lo studio sulle possibili fonti di finanziamento per ogni progetto individuato. Il PGL, infatti, comprende il *Capital Investment Plan* (CIP), un documento in cui viene individuato il requisito finanziario per la concretizzazione delle proposte del Piano; esso contiene una classificazione in base alle priorità dei progetti, la stima dei costi e le possibili modalità di finanziamento. La realizzazione dei progetti del PGL si può basare, in generale sulle seguenti modalità di finanziamento: risorse comunali, fondi del governo albanese, donatori stranieri, partenariato pubblico-privato, fondi europei, fondi di organizzazioni di cooperazione internazionale. Per quanto riguarda il PDC, invece, sono elaborati due documenti: il Budget e il Piano di finanziamento. Nel primo sono individuati i costi unitari, totali (se un medesimo intervento è realizzato più volte) e ripartiti per i tre anni di validità del Piano. Nel secondo documento, invece, sono analizzati i costi suddivisi per una quota a carico del Comune e un'altra che necessita di un finanziamento esterno. Si denota, a questo punto, un'ulteriore similitudine tra i due casi studio analizzati: in entrambi i Piani è previsto che alcuni progetti siano realizzati con le risorse finanziarie del Comune. Questo consente di poter contare su un primo sicuro investitore e promotore del Piano rappresentato dal Comune stesso e anche di essere sicuri sulla realizzazione di alcune opere fondamentali che possano innescare un meccanismo di attrazione di finanziamenti esterni. Per il PGL albanese l'impegno del Comune a sostenere finanziariamente alcuni progetti è espresso nel "collegamento" del *Medium Term Budget Plan* (MTBP) con i progetti classificati come "prioritari" per una serie di parametri che sono stati stabiliti dai progettisti del Piano (breve termine di realizzazione, emergenza, impatto sul raggiungimento degli obiettivi strategici, numero dei beneficiari, ecc.).

In entrambi i casi per arrivare ad individuare i progetti strategici/azioni strategiche vengono svolti tre passaggi che sono: obiettivi, azioni e interventi per il PGL, e obiettivi, assi e azioni per il PDC. I tre passaggi hanno lo scopo di passare progressivamente dall'individuazione di visioni generali di interventi a progetti specifici calati sul territorio e quantificati finanziariamente.

---

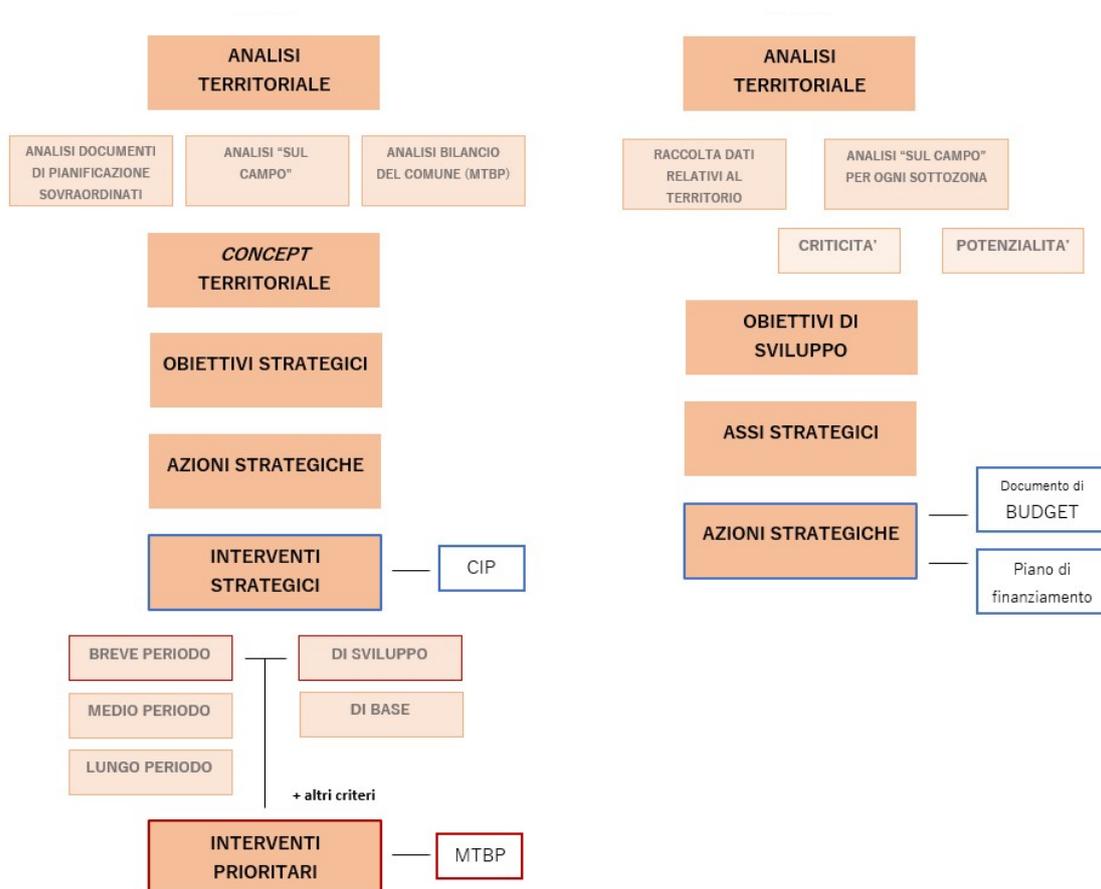
<sup>84</sup> Con il termine "strategia" si vogliono indicare sia i passaggi tecnici seguiti dai progettisti del Piano per arrivare alla scelta dei progetti strategici e sia il meccanismo di selezione tra le proposte progettuali individuate al fine di decidere quali progetti realizzare per primi e con quali risorse finanziarie. Tutto questo si configura come una complessiva strategia di sviluppo territoriale.

Ancora, in tutti e due i casi studio, l'analisi territoriale è il prerequisito necessario per l'avvio dell'elaborazione della strategia di sviluppo territoriale; essa viene condotta mediante la raccolta di informazioni provenienti da documenti di pianificazione sovraordinati, da studi condotti da fonti autorevoli e da ricerche condotte direttamente "sul campo". Per il PGL albanese tra l'analisi territoriale e l'inizio del processo di elaborazione degli "obiettivi strategici" si frappone un passaggio che è rappresentato dall'individuazione di un *concept* territoriale, cioè un'immagine ideogrammatica sviluppata dai progettisti e che contiene già una prima interpretazione del territorio secondo il loro punto di vista. Il *concept* territoriale viene utilizzato nelle riunioni pubbliche per avviare un primo dialogo con la cittadinanza e con gli attori coinvolti nel processo di pianificazione.

Nella fig. 4.2 sono affiancati i passaggi strategici seguiti per i due Piani esaminati (per approfondimenti vedi rispettivamente i sottoparagrafi 2.5.4 e 3.5.4).

### Confronto tra la strategia del PGL e del PDC

Fig. 4.2 - Fonte: Elaborazione personale



# 5

## CONCLUSIONI

Al termine di questo lavoro, dopo aver analizzato l'articolazione del sistema di governo del territorio in Albania e in Niger e aver comparato due Piani comunali strategici, il Piano Generale Locale (PGL) del Comune di Vau-Dejës in Albania (2017), supportato dalla *Swiss Agency for Development and Cooperation* (SDC) e il *Plan de Developpement Communal* (PDC) di Téra in Niger (2006), redatto con il contributo della *Netherlands Development Organisation*, risulta fondamentale sottolineare il grande lavoro svolto dalle organizzazioni di cooperazione internazionale. Esse hanno contribuito a rafforzare le capacità di *governance* locale nelle unità amministrative in cui hanno prestato il loro operato, un obiettivo chiave o, meglio ancora, un vero presupposto allo sviluppo. In termini operativi, questa attività si è tradotta nella redazione di un documento di pianificazione locale (il PGL e il PDC) e il parallelo svolgimento di attività di *capacity building* nei confronti di funzionari delle amministrazioni locali.

In generale è stata riscontrata una notevole corrispondenza nei caratteri fondamentali dei due Piani analizzati; ciò denota una certa "internazionalizzazione" nei processi di pianificazione operati dalle organizzazioni di cooperazione, in risposta a realtà sempre più "globalizzate".

Un aspetto fondamentale è il coinvolgimento della popolazione non solo nei processi decisionali ma anche nella precedente fase di analisi del territorio, fondamentale in quanto gli operatori delle organizzazioni di cooperazione che si trovano a dover sviluppare il Piano non ne hanno una conoscenza diretta. La partecipazione della popolazione è, inoltre, importante per poter stilare un Piano che sia il più condiviso possibile; tale pratica permette di risolvere preventivamente eventuali conflitti di interesse tra le parti (gruppi di cittadini, partner comunali, finanziatori) per poterli evitare nel momento di implementazione dei progetti<sup>85</sup>. Il piano ha, quindi, la funzione di mediare tra i soggetti portatori di interesse per arrivare al raggiungimento di obiettivi comuni. La partecipazione ha anche lo scopo di informare eventuali investitori futuri in merito ai progetti; in questo senso è emblematico il caso albanese in cui sono state organizzate riunioni presso le ambasciate estere per coinvolgere la diaspora nel processo di redazione del Piano. I progettisti del Piano hanno, infatti, individuato nella diaspora possibili investitori futuri.

Un altro elemento interessante dei piani strategici analizzati è che essi, decidendo i progetti necessari per il territorio e anche la collocazione durante la fase di pianificazione, svolgono una sorta di azione di tutela nei confronti del territorio e della società. Infatti, nel momento in cui vi siano investitori esterni interessati ad utilizzare proprie risorse per la realizzazione di progetti, essi si trovano a dover operare dentro un quadro già delineato e ciò protegge il territorio da azioni troppo sbilanciate verso gli interessi personali degli investitori, piuttosto che della comunità. Si può dire, dunque, che i piani strategici garantiscono che la decisione in merito alla trasformazione del territorio rimanga nelle mani dell'amministrazione e della popolazione anche in presenza di finanziatori esterni.

In entrambi i Piani analizzati gli interventi proposti sono programmati all'interno del periodo di validità del Piano e sono anche sottoposti a verifica di fattibilità economica, al fine di

---

<sup>85</sup> Si pensi, ad esempio ai conflitti che sorgono quando si devono progettare servizi di pubblica utilità come le discariche o altri impianti per lo smaltimento dei rifiuti. Risolvere tali questioni in sede di pianificazione permette di procedere con più facilità nel momento in cui i progetti devono essere realizzati.

individuare le risorse finanziarie che occorrono per la loro realizzazione. Di nuovo, in ambedue i Piani, per una parte dei progetti individuati, è il Comune stesso che deve utilizzare le proprie risorse.

In conclusione, l'approccio di questo tipo di Piani risulta, al momento, il più efficace, rispetto ad altri di natura esclusivamente regolativa, soprattutto nei contesti in cui è necessario attrarre investimenti o fondi, anche internazionali, per garantire lo sviluppo. Sarebbe auspicabile, però, che fossero corredati anche da strumenti di monitoraggio della loro implementazione che per ora non sono stati sviluppati. Inoltre, soprattutto per quanto riguarda l'Albania, vista la validità di quindici anni del Piano sarebbe utile un coinvolgimento dei progettisti che hanno elaborato il Piano anche nel periodo di implementazione dello stesso, sia per garantire una corretta applicazione e sia per accumulare esperienze che possano essere utili nella redazione di successivi Piani.

## FOCUS INDICATORI MACROECONOMICI

### **Consumo finale**

---

Il consumo finale è una delle componenti di base del PIL calcolato per metodo di spesa. Consiste nel calcolo di beni e servizi utilizzati per soddisfare i bisogni di una collettività ed è quantificato come la somma del consumo finale delle famiglie, del consumo finale delle amministrazioni pubbliche (ordine pubblico, giustizia, difesa) e del consumo finale delle istituzioni senza scopo di lucro al servizio delle famiglie.

### **Debito pubblico e rapporto debito/PIL**

---

Il debito pubblico è il debito che lo Stato contrae nei confronti di altri soggetti economici nazionali o esteri che concedono un credito attraverso l'acquisizione di obbligazioni o titoli di Stato che servono per coprire il fabbisogno monetario di cassa statale o l'eventuale deficit pubblico cumulato nel bilancio.

Un indicatore importante della solidità finanziaria di uno Stato è il rapporto tra il debito pubblico e il PIL, che permette di capire se lo Stato rischia o meno di incappare in situazioni di pericolo finanziario (insolvenza).

### **Disavanzo fiscale**

---

Il disavanzo fiscale pubblico, detto anche deficit pubblico si verifica quando, nel corso di un esercizio finanziario, le uscite sorpassano le entrate, in altre parole, il bilancio statale è negativo.

### **Inflazione dell'indice dei prezzi al consumo**

---

Per "inflazione" si intende l'aumento continuo e generalizzato del prezzo di beni e servizi destinati al consumo; conseguentemente quando si registra un aumento dell'inflazione significa che è aumentata la velocità di crescita dei prezzi, la diminuzione, invece, si ha quando i prezzi pur continuando ad aumentare, lo fanno con una minore velocità. Questo indicatore si misura monitorando la variazione nel tempo dei prezzi di un "paniere" di beni e servizi che è rappresentativo dei consumi delle famiglie in un anno.

## **Investimenti fissi lordi**

---

Indicatore macroeconomico che misura il valore delle acquisizioni di immobilizzazioni nuove o esistenti da parte del settore imprenditoriale, i governi e le famiglie meno le cessioni di capitale fisso (beni materiali e immateriali destinati ad essere utilizzati nei processi produttivi (per un periodo superiore ad un anno). È una componente della spesa per il PIL che determina quanto del nuovo valore aggiunto nell'economia viene investito piuttosto che consumato.

## **PIL nominale, reale e pro capite**

---

Il prodotto interno lordo (PIL) è la somma, espressa in unità monetarie, del valore di tutti i beni e servizi “finali”, destinati al consumo, prodotti sul territorio di un Paese in un dato periodo di tempo. Sono inclusi beni e servizi di operatori esteri all'interno del Paese, viceversa, sono esclusi i prodotti degli operatori nazionali all'estero. È tra gli indicatori più comuni per misurare il livello di ricchezza complessiva di una collettività. Si dice “nominale” quando i beni e i servizi sono valutati in base al loro prezzo corrente; si dice “reale”, e si può confrontare tra anni diversi, quando i prezzi dei beni sono mantenuti costanti rispetto a un anno base. Il PIL pro capite si ottiene dividendo il PIL per la popolazione e indica il benessere medio dei cittadini. Il PIL non considera l'economia illegale, ma include l'economia sommersa.

## **PIL pro capite SPA**

---

Il PIL pro capite in standard di potere d'acquisto (SPA) è un indice che consente di confrontare il PIL pro capite tra diversi Paesi attraverso un valore depurato dalle differenze nei livelli di prezzi. In questo caso la media Europea era impostata su 100. L'indice per l'Italia, nel 2018, è pari a 95, per la Germania a 123. Il più elevato è il Lussemburgo (253).

## **Tasso di inflazione**

---

Il tasso d'inflazione è un indicatore che misura la variazione nel tempo del livello generale dei prezzi, indicando così la variazione del potere d'acquisto della moneta.

Nonostante sia riferito ad una moneta, questo valore può essere diverso in territori con la medesima valuta. Quando questo indicatore è basso (2-3%) generalmente all'aumento dei prezzi corrisponde un aumento dei salari e il potere d'acquisto della moneta rimane lo stesso.



**Capitolo 1 – Dall'urbanistica alla pianificazione strategica**

- Adams N., Alden J., Harris N., 2006, *Regional development and spatial planning in an enlarged European Union*, Ashgate, Aldershot.
- Adams T., 1967, citato in Mantovani S., *Tra ordine e caos. Regole del gioco per una urbanistica paesaggista*, Alinea, Firenze, p. 23.
- Albrechts L., 2004, Strategic (spatial) planning re-examined in *Environment and Planning B: Planning and Design*, volume 31, pp. 743-758.
- Astengo G., 1966, *Enciclopedia Universale dell'Arte*, vol. XIV.
- Bertuglia C. S., Rabino G. A., Tadei R., 1991, La valutazione delle azioni in campo urbano in un contesto caratterizzato dall'impiego dei modelli matematici in *Sistemi spaziali. Approcci e metodologie*, Franco Angeli, Milano.
- Bertuglia C. S., Rota F. S., Staricco L., 2004, *Pianificazione strategica e sostenibilità urbana. Concettualizzazioni e sperimentazioni in Italia*, Franco Angeli, Milano, pp. 7-26, 39-55.
- Bianchetti C., 2011, *Il Novecento è davvero finito. Considerazioni sull'urbanistica*, Donzelli editore, Roma, pp. 3-17, 113-120.
- Bryson J. M., Roering W. D., 1987, Applying Private-Sector Strategic Planning in the Public Sector in *Journal of the American Planning Association*, Vol.53, pp. 9-22.
- Calabi D., 2000, *Storia dell'urbanistica europea*, Paravia, Torino, pp. XIII-XXIII, 3-32.
- Calvaresi C., 1997, Provenienze e possibilità della pianificazione strategica in *Archivio di studi urbani e regionali*, Franco Angeli, Milano.
- Camagni R., 1992, *Economia urbana: principi e modelli teorici*, La Nuova Italia Scientifica, Roma.
- Cavenago D., 2004, *Città e piano strategico. Percorsi di governance del territorio, esperienze italiane e internazionali*, Il sole 24 ore, pp. 23-30, 43-56, 127-140.
- CEC, 1997, citato in Gaeta L., Janin Rivolin U., Mazza L., 2013, *Governo del territorio e pianificazione spaziale*, Città Studi De Agostini, Novara.
- Ceretto Castigliano C., Staricco L., 2002, Città compatta/città diffusa. Dinamiche insediative fra strumenti di pianificazione e strategie in *Interazioni fra pianificazione operativa, strutturale e strategica*, Franco Angeli, Milano

- Chiti M.P., 2003, Il ruolo dello Comunità europea nel governo del territorio in *Rivista Giuridica dell'Edilizia*, vol.3, pp. 91-107.
- Davies et al., 1989, citato in Gaeta L., Janin Rivolin U., Mazza L., 2013, *Governo del territorio e pianificazione spaziale*, Città Studi De Agostini, Novara.
- De Matteis G., Guarrasi V., 1995, *Urban networks*, Pàtron, Bologna.
- Dipartimento della Funzione Pubblica, 2006, *La pianificazione strategica per lo sviluppo dei territori*, Rubbettino, Roma
- ESPON, 2007, citato in Gaeta L., Janin Rivolin U., Mazza L., 2013, *Governo del territorio e pianificazione spaziale*, Città Studi De Agostini, Novara.
- Faludi A., 1978, *Essays on Planning Theory and Education*, Pergamon
- Filpa A., Talia M., 2009, *Fondamenti di governo del territorio. Dal piano di tradizione alle nuove pratiche urbanistiche*, Carocci, Roma, pp. 13-17, 119-132.
- Friedman J., 1999, citato in Mantovani S., *Tra ordine e caos. Regole del gioco per una urbanistica paesaggista*, Alinea, Firenze, p. 23.
- Gaeta L., Janin Rivolin U., Mazza L., 2013, *Governo del territorio e pianificazione spaziale*, Città Studi De Agostini, Novara, pp. 425-435.
- Gallino L., 2007, *Globalizzazione e disuguaglianze*, GLF Laterza, Roma.
- Gibelli M.C., 1996, Tre famiglie di piani strategici: verso un modello reticolare e visionario in *Pianificazione strategica e gestione dello sviluppo urbano*, Alinea, Firenze.
- Giovannoni G., 1935, citato in Calabi D., 2000, *Storia dell'urbanistica europea*, Torino, Paravia, p. XIII
- Governa F., 2014, *Tra geografia e politiche. Ripensare lo sviluppo locale*, Donzelli editore, Roma.
- Hall P., 2002, *Urban and Regional Planning*, Routledge, London.
- Healey, Williams, 1993, citato in Gaeta L., Janin Rivolin U., Mazza L., 2013, *Governo del territorio e pianificazione spaziale*, Città Studi De Agostini, Novara.
- Larsson, 2006, citato in Gaeta L., Janin Rivolin U., Mazza L., 2013, *Governo del territorio e pianificazione spaziale*, Città Studi De Agostini, Novara.
- Lopez de Aberasturi A., 1985, *Teoria generale dell'urbanizzazione/Ildefonso Cerdà*, Jaca Book, Milano.
- Mantovani S., 2009, *Tra ordine e caos. Regole del gioco per una urbanistica paesaggista*, Alinea, Firenze pp. 22-27.
- Marescotti L., 1981, *Fondamenti di urbanistica*, CLUP, Milano.
- Meadows D. H., Meadows D. L., Randers J., Behrens W. W., 1972, *The Limits to Growth*, Potomac Associates
- Mela A., 1996, *Sociologia delle città*, Carocci, Roma.

- Melis A., 1927, citato in Calabi D., 2000, *Storia dell'urbanistica europea*, Paravia, Torino.
- Morini M., 1963, *Atlante di storia dell'urbanistica: dalla preistoria all'inizio del secolo XX*, Milano, Hoepli.
- Nadin V., Stead D., 2008, European Spatial Planning Systems, Social Models and Learning in *DisP*, 172(44).
- Newman, Thornley, 1996, citato in Gaeta L., Janin Rivolin U., Mazza L., 2013, *Governo del territorio e pianificazione spaziale*, Città Studi De Agostini, Novara.
- Papanek V., 1984, citato in Mantovani, 2009, *Tra ordine e caos. Regole del gioco per una urbanistica paesaggista*, Alinea, Firenze p. 23.
- Piccinato L, 1937, *Enciclopedia Italiana* citato in Calabi D., 2000, *Storia dell'urbanistica europea*, Paravia, Torino, p. XIII.
- Piccinato L., 1978, *Urbanistica medievale*, Dedalo, Bari.
- Sbordone L., 2001, *Città e territorio fra sostenibilità e globalizzazione*, Franco Angeli, Milano.
- Secchi B., 2000, *Prima lezione di urbanistica*, GLF Laterza, Roma.
- Spagnoli L., 2012, *Storia dell'urbanistica moderna. Vol. 2. Dall'età della borghesia alla globalizzazione (1815-2010)*, Zanichelli, Bologna, cap. 25.
- UNCHS, 1995, *Review of Current Global Trends in Economic and Social Development*

## **Capitolo 2 – Governance territoriale e pianificazione strategica in Albania**

- Ambasciata d'Italia, 2019, Rapporto InfoMercatiEsteri Albania. Disponibile on-line [http://www.infomercatiesteri.it/public/rapporti/r\\_57\\_albania.pdf](http://www.infomercatiesteri.it/public/rapporti/r_57_albania.pdf)
- Berisha E., Cotella G., 2015, Spatial Planning in the Balkans between Transition, European Integration and Path-dependency. *5th International Conference on European Studies*, Tirana, Albania, 6-7 Novembre 2015, disponibile on line: Politecnico di Torino Repository Istituzionale 11583/2666401.
- Berisha E., Cotella G., 2016, Changing institutional framework for spatial planning in the western balkan region. Evidences from Albania, Bosnia Herzegovina and Croatia. *EUROPA XXI*, disponibile on line: Politecnico di Torino Repository Istituzionale 1583/2660451.
- Berisha E., Cotella G., Solly A., 2017, The long arm of the EU? Evidence of Europeanization of spatial planning in Albania and Switzerland. *Convegno XXXII Congresso Geografico Italiano: L'apporto della geografia tra rivoluzioni e riforme*,

- Roma, Italia, 7-10 Giugno 2017, disponibile on line: Politecnico di Torino Repository Istituzionale 11583/2684525
- Berisha E., 2018, The evolution of spatial planning systems in the Western Balkan Region. Between international influences and domestic actors. Tesi di Dottorato, Scuola di Dottorato del Politecnico di Torino e Università degli Studi di Torino, pp. 196-279.
  - Co-PLAN Instituti për Zhvillimin e Habitatit për Projektin, USAID, 2015, Planifikimi dhe zhvillimi i territorit në shqipëri. Manual Teknik (Pianificazione e sviluppo territoriale in Albania. Manuale tecnico). Disponibile on line [https://www.academia.edu/19042033/Manuali\\_Teknik\\_i\\_Planifikimit\\_dhe\\_Zhvillimit\\_t%C3%AB\\_Territorit\\_n%C3%AB\\_Shqiperi\\_-\\_Technical\\_manual\\_of\\_Territorial\\_Planning\\_and\\_Development\\_in\\_Albania](https://www.academia.edu/19042033/Manuali_Teknik_i_Planifikimit_dhe_Zhvillimit_t%C3%AB_Territorit_n%C3%AB_Shqiperi_-_Technical_manual_of_Territorial_Planning_and_Development_in_Albania)
  - Cotella G., 2009, Governance Territoriale Comunitaria e Sistemi di Pianificazione. Riflessioni sull'Allargamento ad Est dell'Unione Europea. Tesi di Dottorato, Scuola di Dottorato del Politecnico di Torino, Politecnico di Torino Repository Istituzionale 11583/2498743
  - Cotella G., Janin Rivolin U., Pede E., Seardo B., 2017, Quale “europeizzazione” del governo del territorio? Primi indizi da un’indagine a tutto campo. *Atti della XX Conferenza Nazionale SIU-Società Italiana degli Urbanisti*, Roma, Italia, 12-14 giugno 2017, pp. 1724-1730.
  - Decreto (albanese) n. 671 del 2015 “Regolamento di pianificazione”
  - DLDP, 2017, Vau-Dejës municipality. General Local Plan. Summary Report, disponibile on line <http://www.km.dldp.al/wp-multimedia/PPV/Vau%20Dejes/GLP%20-%20VAU-DEJES%20Report.pdf>
  - INSTAT, 2018, Albania in figures 2017. Disponibile on line <http://www.instat.gov.al/media/4156/albania-in-figures-2017.pdf>
  - INSTAT, 2019, Albania in figures 2018. Disponibile on line <http://www.instat.gov.al/en/publications/books/2019/albania-in-figures-2018/>
  - Lecis M., 2006, Da nido delle aquile a porta dei Balcani. Prospettive di sviluppo dell’Albania sulla strada dell’integrazione europea. Tesi di Laurea Specialistica, Università degli Studi di Cagliari, pp. 53-56.
  - Legge (albanese) 10119/2009, 2009, “Pianificazione Territoriale” (al
  - Legge (albanese) 107/2014, 2014, “Pianificazione e Sviluppo territoriale”.
  - Legge (albanese) 115/2014, 2014, “Divisione territoriale e amministrativa delle unità di governo locale”.
  - Mascarucci R., 2008, *Goal congruence: il ruolo del territorio nelle visioni strategiche*, Meltemi Editore.

- Nedović-Budić Z., 2001, Adjustment of planning practice to the new Eastern and Central European context. *Journal of the American Planning Association* 67, pp. 38-52
- Rabé P., Toto R., Dhima S., 2013, Analysing the likely impact of the European Union Policies on territorial planning in Albania. Policy Brief, supported by Netherlands Government.
- Rrapaj J., 2015, Neo-liberal Globalization and the EU Integration of the Western Balkans: The Case of Albania. *Conference proceedings 5<sup>th</sup> International Conference on European Studies Perspectives of Integration in the European Union: The Balkans*, Tirana, Albania.
- Ruijsink S., Duka I., Toto R., 2013, Urban Planning and Free Market in Albania. Rotterdam: Institute for Housing and Urban Development (IHS).
- Shtylla S., Berisha E., 2019, Three decades of (un)planned Territorial Development. The evergreen question of social housing in Albania. *Cities in Transition: Sustainability, Formal and Informal Settlements, Memory of Places*, La scuola di Pitagora, Napoli, pp. 153-158.
- UNDP, 2016, Support to Territorial and Administrative Reform Project – STAR Evaluation report. Disponibile on line <https://www.undp.org/content/dam/albania/docs/STAR/STAR+Evaluation+Report.pdf>
- UTS-01, 2017, *Vau-Dejës municipality. General Local Plan. Inception Report*.

### **Capitolo 3- Governance territoriale e pianificazione strategica in Niger**

- African Development Bank, 2019, African Economic Outlook 2019. Disponibile on line [https://www.afdb.org/fileadmin/uploads/afdb/Documents/Publications/2019AEO/AEO\\_2019-EN.pdf](https://www.afdb.org/fileadmin/uploads/afdb/Documents/Publications/2019AEO/AEO_2019-EN.pdf)
- Artuso M., 2008, *Decentramento amministrativo e lotta alla povertà nel Niger rurale*, Torino, Harmattan Italia, pp. 21-36, 44-53.
- Artuso M., 2008, Niger/Legislation en matière de décentralisation administrative, Working Paper n. 28-2008, Centro Città del Terzo Mondo, Politecnico di Torino.
- Bassino A., 2010, Le amministrazioni comunali e la pianificazione: il caso dei Plans de Développement communal in Niger, 2004-oggi. Tesi di laurea magistrale, Politecnico di Torino, pp. 31-44, 71-72, 87-89, 183-188.
- Danda M., 2004, Politique de décentralisation, développement régional et identités locales au Niger: le cas du Damagram. Tesi di Dottorato, Università di Bourdeaux.

- De Sardan O., 2004, Des pouvoirs locaux dans l'attente de la décentralisation (Niger), in *Etudes et Travaux n° 27, Laboratoire d'études et recherches sur les dynamiques sociales et le développement local*, Niamey.
- De Sardan O., 2009, State Bureaucracy and Governance in Francophone West Africa: An Empirical Diagnosis and Historical Perspective, in *The Governance of Daily Life in Africa. Ethnographic Explorations of Public and Collective Services*, Brill, Leiden.
- Fuglestad F., 1983, *A History of Niger 1850-1960*, African Studies Series, Cambridge University Press, London, pp. 147-192
- LUCOP Coopération nigéro-allemande, 2005, Guide d'élaboration des plans communaux de Développement (PDC), Niamey
- Ministère de l'Aménagement du Territoire et du Développement Communautaire, 2008, *Situation des Plans de Développement Communaux (PDC) par région*, Niamey.
- Nach Mback C., 2003, *Démocratisation et décentralisation. Genèse et Dynamiques comparés des processus de décentralisation en Afrique subsaharienne*, Karthala et PDM, Parigi.
- Salifou M., 2008, Historique de la décentralisation au Niger, République du Niger, Ministère de l'Intérieur de la sécurité et de la décentralisation.
- Silva C. N., 2015, *Urban Planning in Sub-Saharan Africa: Colonial and Post-Colonial Planning Cultures*, New York, Routledge Taylor and Francis, pp. 7-26
- Tiepolo M., Braccio S., Tarchiani V., 2009, *Lo sviluppo delle aree rurali remote. Petrolio, uranio e governance locale in Niger*, Milano, Franco Angeli, pp. 54-66, 128-134
- Tiepolo M. (a cura di), 2011, *Suivi évaluation des plans de développement communal au Sahel. Avec le cas d'étude de Téra (Niger)*, L'Harmattan Italia, Torino.
- UNDP, 2018, Human Development Indices and Indicators: 2018 Statistical Update. Niger. Disponible on line [http://hdr.undp.org/sites/all/themes/hdr\\_theme/country-notes/NER.pdf](http://hdr.undp.org/sites/all/themes/hdr_theme/country-notes/NER.pdf)
- WTO World Trade Organization, Annex 6 – Niger. Disponible on line [https://www.wto.org/english/tratop\\_e/tpr\\_e/s362-06\\_e.pdf](https://www.wto.org/english/tratop_e/tpr_e/s362-06_e.pdf)

### Capitolo 1 – Dall'urbanistica alla pianificazione strategica

- <http://www.treccani.it/vocabolario/urbanistica/>

### Capitolo 2 – *Governance* territoriale e pianificazione strategica in Albania

- <https://data.worldbank.org/country/albania> (principali indicatori macroeconomici dell'Albania elaborati dalla Banca Mondiale)
- [http://www.infomercatiesteri.it/quadro\\_macroeconomico.php?id\\_paesi=57](http://www.infomercatiesteri.it/quadro_macroeconomico.php?id_paesi=57) (Quadro macroeconomico dell'Albania)
- [https://it.wikipedia.org/wiki/Suddivisioni\\_dell%27Albania](https://it.wikipedia.org/wiki/Suddivisioni_dell%27Albania) (cartine relative alla suddivisione territoriale dell'Albania)
- [http://planifikimi.gov.al/index.php?id=e\\_planifikimi](http://planifikimi.gov.al/index.php?id=e_planifikimi) (sito ufficiale dell'Agenzia Nazionale di Pianificazione Territoriale, ANPT, dell'Albania)
- <http://planifikimi.gov.al/index.php?id=732> (documenti ufficiali dei Piani Generali Locali dei Comuni dell'Albania)
- <http://planifikimi.gov.al/index.php?id=732> (documenti ufficiali del Piano Generale Locale di Vau-Dejës)
- <https://www.eda.admin.ch/deza/en/home/laender/albanien.html> (sito ufficiale ONG finanziatrice del Piano Generale Locale di Vau-Dejës)

### Capitolo 3 – *Governance* territoriale e pianificazione strategica in Niger

- <https://data.worldbank.org/country/niger> (principali indicatori macroeconomici del Niger elaborati dalla Banca Mondiale)
- <https://www.unhcr.org/publications/maps/441688850/niger-atlas-map.html> (Niger Atlas Map)
- <http://www.snv.org/country/niger> (sito ufficiale ONG finanziatrice del *Plan de Développement Comunal* di Téra)
- [file:///D:/CARTELLA%20DI%20SISTEMA%20\(NON%20TOCCARE\)/Downloads/Guide%20national%20de%20formulation%20du%20PDR%20\(2\).pdf](file:///D:/CARTELLA%20DI%20SISTEMA%20(NON%20TOCCARE)/Downloads/Guide%20national%20de%20formulation%20du%20PDR%20(2).pdf) (Guida Nazionale per l'elaborazione dei Piani di sviluppo comunale)





