

I nodi dell'evoluzione della cooperazione decentrata italiana

Andrea Stocchiero

Giugno 2007

Questo documento è stato redatto per l'associazione Enti Locali per la Pace ed è in corso di pubblicazione.

INDICE

1. INTRODUZIONE	5
2. L'INTRECCIO DELLE MOTIVAZIONI E LA DIFFICILE ARTICOLAZIONE DEL CONCETTO DI CO-SVILUPPO.....	7
3. IL NODO DEL CAOS DELLE RELAZIONI MULTI-LIVELLO E DELL'ASSENZA DEL SISTEMA ITALIA	11
4. LA QUESTIONE DEL COORDINAMENTO: LA COOPERAZIONE DECENTRATA TRA AUTONOMIA E AZIONE COLLETTIVA	16
5. QUALE CONCRETIZZAZIONE DEL VALORE AGGIUNTO DELLA COOPERAZIONE DECENTRATA?..	20
6. ORIENTAMENTI PER L'AGGIORNAMENTO DELLE RACCOMANDAZIONI SULLA COOPERAZIONE DECENTRATA	22

1. INTRODUZIONE

A partire dagli anni '90 è cresciuto il ruolo delle Autonomie locali (Regioni, Province, Comuni) nella cooperazione allo sviluppo. Nonostante diverse definizioni di cooperazione decentrata, il minimo comun denominatore riconosciuto a livello internazionale e italiano¹ è rappresentato dall'azione delle Autonomie locali, che sempre più non si limitano a contribuire finanziariamente ai progetti di cooperazione portati avanti dai diversi soggetti del proprio territorio, ma che assumono su di sé un ruolo politico e pro-attivo. Nell'accezione italiana si dà solitamente maggiore enfasi al rapporto virtuoso tra Autonomie locali e soggetti del territorio sia del mondo sociale che economico e culturale. Per questo si sottolinea il concetto di partenariato tra territori (partenariati territoriali) che risulta fondato sui principi di sussidiarietà verticale ed orizzontale, e dello sviluppo partecipativo.

In questo senso la definizione italiana si collega a quella avanzata dal Programma per lo sviluppo delle Nazioni Unite (UNDP) e dalla Commissione europea, che indica nella decentrata una nuova modalità di politica di cooperazione allo sviluppo focalizzata sugli attori. La cooperazione decentrata è espressione di un nuovo modo di concepire lo sviluppo equo e sostenibile tra i popoli, fondato sulla partecipazione, sulla promozione dei diritti umani e delle libertà fondamentali, sul rafforzamento delle capacità e dei poteri degli attori decentrati e in particolare dei gruppi svantaggiati. L'obiettivo di questa cooperazione è quello di favorire uno sviluppo migliore perché considera in misura maggiore (rispetto alle tradizionali politiche tra Stati) i bisogni e le priorità delle popolazioni² nei loro luoghi concreti di vita. Importante è quindi il sostegno alle politiche di decentramento nei paesi partner e il ruolo dei poteri locali, delle comunità e delle organizzazioni della società civile.

Un altro concetto di grande rilevanza che differenzia la cooperazione decentrata rispetto a quella tradizionale è l'adozione dell'approccio per processo. Non si tratta di "fare progetti" ma di partecipare e sostenere processi di sviluppo locale, di decentramento, di *empowerment*. Le azioni puntuali vanno pensate in sequenze flessibili a seconda dei ritmi degli attori secondo un approccio strategico di medio periodo, fondato sull'ascolto, sul dialogo e su un confronto continuo³. Diventa quindi essenziale la dimensione politica e la costruzione di istituzioni di partenariato nelle quali condividere i modelli di sviluppo, gli obiettivi, gli strumenti e i ruoli dei diversi soggetti territoriali.

Sulla base di queste considerazioni è essenziale ricordare i quattro valori aggiunti della cooperazione decentrata: 1) l'assunzione dell'impegno politico delle Autonomie locali verso i fini della cooperazione allo sviluppo⁴, e quindi la sua concretizzazione con 2) la sensibilizzazione e mobilitazione di competenze (se possibile di eccellenza), capacità e risorse del territorio nelle

¹ Le *Linee di indirizzo e modalità attuative della Cooperazione decentrata* della Direzione Generale per la Cooperazione allo Sviluppo del Ministero degli Affari esteri (DGCS/MAE 2000) la definisce come "l'azione di cooperazione allo sviluppo svolta dalle Autonomie locali italiane, singolarmente o in consorzio fra loro, anche con il concorso delle espressioni della società civile organizzata del territorio di relativa competenza amministrativa, attuata in rapporto di partenariato prioritariamente con omologhe istituzioni dei Paesi in via di sviluppo favorendo la partecipazione attiva delle diverse componenti rappresentative della società civile dei Paesi partner nel processo decisionale finalizzato allo sviluppo sostenibile del loro territorio".

² Comitato di collegamento delle ONG di sviluppo presso l'Unione europea (a cura di) (1999), *Cooperazione decentrata. Un nuovo approccio europeo al servizio dello sviluppo*, Cota e Iteco in collaborazione con la Commissione europea, Bruxelles.

³ Jean Bossuyt (2004), "Le sfide del partenariato nella cooperazione decentrata", in Vanna Ianni (a cura di), *Verso una nuova visione dell'aiuto. Le autonomie locali nella cooperazione internazionale allo sviluppo*, ANCI e Cooperazione italiana.

⁴ Si vedano a questo proposito i Millennium Development Goals e la Comunicazione della Commissione sulla Visione Europea della politica di sviluppo che indica le seguenti priorità: la lotta alla povertà, il perseguimento dei diritti umani e delle libertà fondamentali, con particolare riferimento alle questioni di genere e all'infanzia, la *governance* democratica (e quindi anche il decentramento), lo sviluppo umano e sociale sostenibile, l'integrazione economica (e quindi lo sviluppo locale).

relazioni internazionali (trans-locali), attraverso la creazione di sistemi territoriali per la cooperazione allo sviluppo (partenariati territoriali); 3) l'impegno diretto delle amministrazioni su tematiche di loro competenza e relative al sostegno al processo di democratizzazione, decentramento, sviluppo locale; 4) la mobilitazione di risorse finanziarie aggiuntive sia da parte delle amministrazioni che da parte del territorio (partnership pubblico-privata).

La cooperazione decentrata assume dunque principi, modalità e valori aggiunti particolarmente innovativi e ambiziosi, che risultano molto impegnativi, soprattutto per degli attori, le Autonomie locali, che hanno iniziato da pochi anni a misurarsi con le problematiche della cooperazione allo sviluppo. Ed in effetti è bene subito sottolineare che nel panorama italiano la concretizzazione dei valori aggiunti è ancora da venire per la maggior parte delle amministrazioni. La cooperazione decentrata nella gran parte dei casi rappresenta un'attività marginale e incipiente. Sono poche le Regioni, le Province e i Comuni che cercano di integrarla nei piani di sviluppo del proprio territorio. Le risorse finanziarie e soprattutto umane sono ancora scarse. La cooperazione decentrata è vissuta più come una appendice dell'amministrazione vincolata ai soggetti tradizionali (Organizzazioni Non Governative - ONG) e nuovi (associazioni no global, ambientaliste e per i diritti umani, ma anche agenzie di sviluppo locale) impegnati nei rapporti Nord-Sud.

Ciononostante si è registrata in questi ultimi anni una forte crescita delle risorse, più che raddoppiate in cinque anni. Il CeSPI ha stimato che dal 2000 al 2005 i finanziamenti propri delle amministrazioni locali per la cooperazione decentrata sono aumentati da 20 a oltre 50 milioni di euro, corrispondenti ad oltre il 10% della cooperazione bilaterale italiana (senza tener conto dell'annullamento del debito)⁵. Queste risorse rimangono tuttavia ancora scarse soprattutto se si confrontano con il caso spagnolo. Il Segretariato del Development Aid Committee (DAC) dell'OCSE ha analizzato la cooperazione delle Autonomie locali di alcuni paesi membri ed è arrivato alla conclusione che "...local government remain minor actors ... local governments are a major source of funds for development co-operation only in Spain". Secondo le statistiche del DAC le Autonomie locali della Spagna hanno stanziato 321 milioni di euro nel 2003, superate solo da quelle tedesche (687 milioni di euro) che però si sono dirette per ben il 90% alla distribuzione di borse di studio, mentre secondo il Ministero degli Affari esteri (MAE) italiano gli aiuti delle Autonomie locali italiane sono ammontati a 27,3 milioni di euro (un dato che secondo il CeSPI e l'Osservatorio Interregionale per la Cooperazione allo Sviluppo è sicuramente sottostimato)⁶.

All'aumento delle risorse è corrisposto un sostanziale ampliamento delle amministrazioni coinvolte⁷. Oramai tutte le Regioni, oltre la metà delle 107 Province e centinaia di Comuni risultano attivi in una miriade di iniziative, la maggior parte delle quali piccole e puntuali. Vi sono inoltre dei casi di alcune Autonomie locali che hanno fatto crescere un embrione, più o meno formalizzato, di sistema di soggetti rivolto alla cooperazione decentrata, che si intreccia all'internazionalizzazione e al marketing del territorio, così come ad un nuovo ruolo delle amministrazioni locali in materia di relazioni internazionali (paradilomazia e diplomazia dal basso), che a sua volta si coniuga con la personalizzazione politica e cioè con le figure di "imprenditori politici" che ambiscono ad un riconoscimento oltre il locale a livello trans-nazionale.

Tutto ciò però non costruisce il "sistema Italia" ma si articola in una relativa dispersione di azioni, in alcuni, pochi, sub-sistemi regionali, in una serie di reti, associazioni e coordinamenti a geometria variabile, e in alcune Autonomie leader con una buona visibilità. Questo nonostante che la Cooperazione italiana abbia sostenuto prima con i programmi di sviluppo umano locale di UNDP e UNOPS, e poi con programmi diretti in convezione con le Regioni, UPI (Unione delle Province

⁵ Andrea Stocchiero e Marco Zupi (a cura di) (2005), *Sviluppo, cooperazione decentrata e partenariati internazionali*, progetto La Piazza della cooperazione, OICS, Cooperazione Italiana e CeSPI, Roma.

⁶ OECD (2005), *Aid extended by Local and State Governments*.

⁷ A fine 2005 inizio 2006 il CeSPI ha partecipato alla mappatura delle amministrazioni locali, le province, che negli anni '90 non si erano caratterizzate per un particolare attivismo, ma che ora invece rappresentano dei nuovi interlocutori: oltre il 50% delle province italiane, che sono in tutto 107, risulta infatti impegnato nella cooperazione decentrata con una mobilitazione di oltre 2 milioni di euro di risorse proprie.

Italiane) e ANCI (Associazione Nazionale dei Comuni Italiani), iniziative volte a informare, formare e coordinare i diversi attori in iniziative di cooperazione allo sviluppo. Molto resta ancora da fare nel creare una strategia della cooperazione decentrata, che continuerà peraltro ad essere in parte ingovernabile o non ordinabile secondo un approccio centralistico, essendo costitutivamente fondata sui principi di autonomia e pluralità.

Da queste brevi note di introduzione emergono alcune questioni nodali della cooperazione decentrata italiana (ma non solo): il nodo delle motivazioni e dei fattori evolutivi; la questione dei rapporti multi-livello e del sistema Italia; il collegato problema del coordinamento; e infine la concretizzazione effettiva dei valori aggiunti con particolare riferimento alla mobilitazione delle capacità e delle risorse delle amministrazioni e dei territori. L'analisi di questi nodi consentirà di riflettere sull'attualità o meno del documento approvato dieci anni fa dalla Convenzione Nazionale "Il Dovero di Cooperare", tenutasi a Firenze il 30/31 ottobre del 1996, dal titolo "Raccomandazioni agli Enti locali, alle Regioni, al Governo e al Parlamento. Il contributo delle Regioni e degli Enti locali allo sviluppo della Solidarietà e della cooperazione internazionale per la pace, la giustizia sociale e lo sviluppo umano". In effetti alcune di queste raccomandazioni risultano superate dalle trasformazioni occorse. Si concluderà dunque con la proposta di una nuova serie di "raccomandazioni" per la valorizzazione della cooperazione decentrata italiana.

2. L'INTRECCIO DELLE MOTIVAZIONI E LA DIFFICILE ARTICOLAZIONE DEL CONCETTO DI CO-SVILUPPO

La prima e fondamentale questione che si pone alla cooperazione decentrata è quella delle motivazioni e dei fattori evolutivi che guidano l'impegno delle Autonomie locali, rispetto alle finalità della cooperazione allo sviluppo sancite a livello di Comunità internazionale. Quanto la cooperazione decentrata italiana assume come prioritari gli obiettivi del millennio per lo sviluppo, e in particolare la lotta alla povertà, soprattutto in Africa?

In altre analisi⁸ del CeSPI si è evidenziato come la cooperazione decentrata italiana sia orientata soprattutto verso i paesi vicini, il Mediterraneo e i Balcani occidentali⁹. E' infatti più evidente l'interesse delle Autonomie locali, soprattutto delle Regioni, a intrecciare la cooperazione decentrata con la paradiplomazia, l'internazionalizzazione e il marketing territoriale, il co-sviluppo. Vi sono quindi critiche che vengono da diverse associazioni del territorio contro la strumentalizzazione della cooperazione decentrata per finalità con cui è difficile trovare forme di coerenza come quella della competitività territoriale.

⁸ Per una rassegna recente delle ricerche del CeSPI si veda Andrea Stocchiero e Marco Zupi (a cura di) (2005), op. cit.

⁹ A questo proposito la comparazione tra la cooperazione decentrata dell'Andalusia e della Toscana (Marina Izzo e Andrea Stocchiero (2006), *Questioni e prospettive della cooperazione decentrata dall'Andalusia alla Toscana. Un'indagine sulla governance multi-livello*, CeSPI Working Paper, n. 27) evidenzia una differenza importante. In Andalusia (ma più in generale in tutta la Spagna) il movimento delle ONG e delle associazioni di solidarietà a favore dell'impegno a stanziare lo 0,7% dei bilanci locali per la lotta alla povertà ha ottenuto un grande successo, e le Autonomie locali erogano ogni anno risorse considerevoli per la cooperazione decentrata che si indirizzano ai paesi poveri dell'America centrale e dell'Africa. Viceversa nel caso italiano la pressione della società civile organizzata non ha ottenuto finora gli stessi risultati, non solo in termini di risorse, ma soprattutto con riferimento alla necessità di orientare la cooperazione decentrata verso la finalità di lotta alla povertà nei paesi poveri. Ciò si deve in generale alla minore capacità di aggregazione e di lobby delle ONG e delle associazioni di solidarietà italiane, e al fatto che nella nostra recente cronistoria gran parte della cooperazione decentrata è nata sulla spinta delle associazioni e dei gruppi di solidarietà durante la guerra civile nella vicina ex Jugoslavia. L'impostazione emergenziale e umanitaria se da un lato favorisce il coinvolgimento e la partecipazione della società civile, e quindi delle amministrazioni locali, dall'altro presenta maggiori difficoltà nello strutturarsi in percorsi più organizzati e di medio-lungo periodo, a cui gran parte delle associazioni e delle amministrazioni non sono preparate.

Un caso esemplare e di grande rilevanza per il futuro riguarda la crescente convergenza tra la cooperazione decentrata e la cooperazione territoriale. Per la prima volta infatti, in una politica esterna quale quelle di vicinato (o prossimità) e di pre-adesione, si assume implicitamente il principio della sussidiarietà verticale prevedendo una nuova linea di azione per la cooperazione transfrontaliera e transnazionale delle Autonomie locali. In questo modo si estende una politica interna dell'UE nella politica esterna: l'esperienza e la metodologia del programma di iniziativa comunitaria INTERREG (che peraltro si fonda sul principio del partenariato) viene aperta alla partecipazione delle Autonomie locali dei paesi vicini e in pre-adesione. Per la prima volta quindi, le Regioni e gli Enti locali vengono riconosciuti come portatori di un valore aggiunto specifico per la cooperazione trans-locale che si esprime nella formazione di partenariati territoriali. In questo modo la metodologia della cooperazione territoriale, che viene dalla politica interna di sviluppo regionale, interagisce con quella della cooperazione decentrata, che deriva dalla politica esterna di cooperazione allo sviluppo.

In questa prospettiva, nel 2004-2005 si è avviata una iniziativa, il “Programma di sostegno alla cooperazione regionale”¹⁰ che vede collaborare le Regioni italiane con il Ministero affari esteri e il Ministero dell'economia e delle finanze per l'utilizzazione di fondi stanziati dal Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica per attività di cooperazione delle Regioni verso il Mediterraneo e i Balcani. L'impostazione del Ministero dell'Economia è, naturalmente e coerentemente con la provenienza di queste risorse dal Fondo per le Aree Sottoutilizzate (FAS), quella di intraprendere progetti che mirino allo sviluppo delle Regioni obiettivo 1¹¹ e in particolare all'accrescimento della loro competitività internazionale. Da parte sua il Ministero affari esteri, coerentemente con la sua missione, cerca di prendere in considerazione anche le finalità di sviluppo dei paesi terzi secondo l'approccio del partenariato, della *ownership* e quindi della reciprocità dei benefici. Le Regioni, e in particolare quelle dell'obiettivo 1 che possono contare sull'85% delle risorse stanziati ammontanti a circa 28 milioni di euro, vedono questa iniziativa come un'opportunità per internazionalizzare l'amministrazione e alcuni soggetti del proprio territorio cercando contemporaneamente di rispondere alle esigenze di sviluppo dei partner esterni. Le Regioni extra-obiettivo 1 chiedono di partecipare (possono attingere al 15% dei fondi stanziati) mettendo a disposizione le proprie relazioni ed esperienze in un'ottica però più di sistema multi-regionale italiano superando un approccio di spartizione delle risorse.

Gli spazi di convergenza di queste finalità, interne ed esterne, sono possibili, ma vi sono comunque dubbi sulla disponibilità e capacità delle Regioni di fare sistema, sull'effettiva efficacia di questa iniziativa, e sulla questione fondamentale della distribuzione dei costi e dei benefici tra i territori e nel tempo. In termini teorici, il concetto di co-sviluppo, che integra in un'unica visione lo sviluppo comune dei diversi territori del Sud e del Nord, supera l'approccio assistenzialista e ipocrita (per come è stato tradizionalmente gestito dai paesi “donatori”) della cooperazione allo sviluppo tradizionale. Non si tratta più di un rapporto vettoriale e verticistico dal Nord al Sud, da donatore a beneficiario, ma di un rapporto di reciprocità e corresponsabilità più aperto all'interdipendenza tra le diverse sfere delle relazioni internazionali (culturale, sociale, ambientale, economica e politica). Il principio della lotta alla povertà viene quindi riconsiderato nella sua multi-dimensionalità. Come riconosce la nuova politica di Vicinato dell'Unione europea, il nostro sviluppo e la nostra sicurezza dipendono sempre di più dalla stabilità e dallo sviluppo dei paesi “esterni”. Lo sviluppo degli altri è il nostro sviluppo. Il primo articolo dell'ENPI (european Neighbourhood Partnership Instrument) stabilisce di conseguenza il principio dello sviluppo comune e dei benefici reciproci. Il co-sviluppo consiste in un approccio strutturale e olistico che opera sui crescenti e diversi legami tra territori. In questo modo si relativizza e si supera il concetto di confine e la divisione tra politica interna ed esterna. Dallo sviluppo locale si passa allo sviluppo trans-locale e globale. In questa politica è implicita una visione cosmopolita del bene comune che si articola su diversi livelli, da quello

¹⁰ Informazioni su questo programma sono accessibili al sito www.cooperazioneinternazionale.it

¹¹ Si tratta delle regioni del Mezzogiorno d'Italia oggetto della politica di sviluppo regionale dell'Unione europea.

globale a quello locale, in modo interconnesso. Ed è questa visione¹² che ha nutrito il concetto di partenariati territoriali avanzato dalla cooperazione decentrata negli ultimi anni.

Il termine co-sviluppo, non a caso, è anche coniugato con riferimento esplicito alla problematica delle migrazioni. In questo ambito si tratta di favorire lo sviluppo dei migranti nello spazio transnazionale che creano e che mette in relazione, in modo spesso circolare, i territori di origine con quelli di transito e di approdo. I migranti, quali nuovi cittadini del mondo e del cosiddetto villaggio globale, alle volte con doppia cittadinanza, mostrano da un lato come i crescenti differenziali di sviluppo tra i territori causino sempre di più lo spostamento delle persone e dall'altro come queste stesse persone assumano su di sé, quando possibile, il compito di compensare le differenze e di contribuire allo sviluppo del territorio di origine. I migranti diventano quindi attori del co-sviluppo trans-locale "qui e là". E però le strutture politiche e istituzionali ancorate alle nazioni, i conflitti percepiti e reali tra autoctoni e migranti, e le strutture economiche nelle quali è prevalente l'effetto di polarizzazione della crescita, disarmano le potenzialità del co-sviluppo transnazionale policentrico.

Il concetto di co-sviluppo non è stato ancora articolato in modo soddisfacente e si scontra con contraddizioni e conflitti di non facile risoluzione. In particolare sono due i problemi da affrontare. Il primo problema politico di fondo è quello di definire la coerenza di questo impianto, tra le diverse sfere di azione, tra commercio e aiuto, tra lotta alla povertà, crescita economica e sostenibilità, tra difesa delle culture e dei diritti umani, tra relativismo e universalizzazione. In secondo luogo continuano a permanere evidenti e concreti interessi ed emergenze locali e nazionali di breve periodo che vincolano la disponibilità ad aprirsi e a trovare soluzioni comuni. Gli amministratori rispondono ai propri elettori e non a un vagheggiato cittadino cosmopolita, di conseguenza emergono conflitti sulla distribuzione dei costi e dei benefici tra territori e tra nazioni, così come tra spazi regionali sub-continentali, e nel tempo a livello inter-generazionale.

Comunque, l'acceso dibattito sulla globalizzazione ed eventi tragici come lo Tsunami, la guerra in Iraq, gli attentati terroristici e il preteso conflitto tra civiltà e religioni, hanno portato in primo piano presso l'opinione pubblica il complesso intreccio delle problematiche della povertà, dello sviluppo sostenibile, della pace e della sicurezza. I temi globali sono diventati quindi locali. E alcuni politici e amministratori locali (ad esempio i presidenti Martini della Toscana, Formigoni della Lombardia e più recentemente Vendola della Puglia, così come non si può non citare il sindaco di Roma Veltroni) hanno preso posizione a livello internazionale, candidando il proprio territorio e la propria città quali attori di promozione della pace, dei diritti umani e della lotta alla povertà¹³. In modo

¹² Si noti come questa visione corrisponda all'ottica liberale di un gioco di mercato positivo per i partecipanti, o alla visione social riformista ove grazie alle regolazioni è possibile far fronte ai fallimenti del mercato assicurando una più equa distribuzione dei benefici. Viceversa la visione marxista e del post-sviluppo sottolinea le contraddizioni del sistema, secondo cui lo sviluppo degni uni è direttamente collegato allo sfruttamento e al sotto-sviluppo degli altri, e solo attraverso il conflitto o la ricerca di modelli di vita alternativi è possibile originare un vero sviluppo sostenibile.

¹³ L'impegno politico si è espresso in un indirizzo strategico che si caratterizza nelle Città in diverse forme: nel rafforzamento e ampliamento dei rapporti con città partner (si può ricordare il rilancio nel 2002 della cooperazione torinese con 12 città del Sud, che però oggi appare essere stato sovrastimato considerando da un lato l'impegno richiesto a cui non è stato possibile rispondere adeguatamente, e dall'altro la debolezza istituzionale dei partner); nell'avvio di un rapporto sistematico con i soggetti del proprio territorio, promovendone la partecipazione alla definizione e alla realizzazione della cooperazione (si veda ad esempio la creazione del Comitato della cooperazione decentrata a Roma, ma in modo più efficiente ed efficace l'attivazione di comitati e tavoli di progetto da parte di altri Comuni); nella adesione a campagne e reti internazionali sui temi della pace e dello sviluppo (in particolare attraverso la neonata United Cities of Local Governments (UCLG) e Eurocities, e a questo proposito si può richiamare l'esperienza e dinamicità del Comune di Venezia); nella individuazione di filoni di azioni sui quali concentrare le scarse risorse e capitalizzare il valore aggiunto, come ad esempio il rapporto tra migranti (in particolare nel caso di Milano), imprese (molto più debole e scarso per tutti i Comuni), terzo settore e cooperazione allo sviluppo, la formazione, la programmazione e gestione dei servizi pubblici a livello locale, l'educazione alla pace e alla interculturalità; nella realizzazione di eventi politici e mediatici di alto livello (si veda in particolare Italia-Africa del Comune di Roma) per assumere visibilità e contribuire alla sensibilizzazione della cittadinanza, anche attraverso programmi di educazione allo sviluppo nelle scuole.

ancora più diffuso è da evidenziare inoltre l'impegno verso la cooperazione politica e cioè verso una cooperazione decentrata fortemente indirizzata a sostenere movimenti indigeni, culturali e politici, popoli (ad esempio il popolo Saharawi) e paesi (Cuba) che lottano per il riconoscimento dei propri diritti e per modelli alternativi di sviluppo. Questo tipo di cooperazione si fonda in particolare sull'alleanza tra amministratori di sinistra e movimenti no global o comunque di critica all'attuale processo di globalizzazione.

La cooperazione decentrata assume quindi una visibilità politica crescente, così come risulta sempre più importante per un suo riconoscimento la personalizzazione e il ruolo del leader politico. Come si vedrà più avanti il ruolo del leader politico risulta essenziale anche per l'apparato burocratico che deve cercare di strutturare l'impegno dell'amministrazione. L'altra faccia della medaglia è la debolezza e la frammentarietà della società civile organizzata che molte volte non riesce a coalizzarsi e a confrontarsi con il leader politico e la sua amministrazione, ma che si presta alla cooptazione pur di salvaguardare le proprie strutture e iniziative. Questa situazione sta facendo comunque emergere alcuni coordinamenti di ONG e associazioni di solidarietà locali, che stanno cercando di strutturare una posizione comune per diventare interlocutori politici, e non solo esecutori funzionali, delle amministrazioni locali.

Al di là di questa nota critica è però da evidenziare un salto di qualità che si è affermato recentemente in alcuni territori: l'importanza di un lavoro in comune tra amministrazioni locali e organizzazioni della società civile rivolto alla sensibilizzazione e alla promozione di una cultura aperta e consapevole delle crescenti interdipendenze e debolezze dei modelli di sviluppo. Un salto di qualità forse ancora da sistematizzare appieno ma che rappresenta una direzione chiara di impegno della cooperazione decentrata.

La questione delle motivazioni dipende quindi dalla complessa interazione tra i soggetti interessati alla cooperazione decentrata, che muta a seconda delle caratteristiche strutturali dei diversi contesti locali, e dal suo processo di evoluzione (o involuzione) nel quadro della più generale trasformazione del contesto internazionale e delle strutture di opportunità esistenti. E' possibile individuare quattro fattori che sono risultati decisivi per la nascita e lo sviluppo della cooperazione decentrata italiana, e i relativi nodi da sciogliere.

In primo luogo il fattore territoriale: l'origine e lo sviluppo della cooperazione decentrata dipende dalla capacità d'iniziativa e dai rapporti internazionali dei diversi soggetti del territorio (ONG ma non solo). La cooperazione decentrata italiana è nata agli inizi degli anni '90 del secolo scorso sul patrimonio di relazioni che legavano le ONG tradizionali ai partner soprattutto dell'Africa e dell'America latina, e che ha coinvolto le Autonomie locali, ma si è espansa fundamentalmente durante la guerra civile in ex Jugoslavia quando centinaia di associazioni di volontariato hanno spinto le loro amministrazioni a sostenere le operazioni di carattere umanitario e di solidarietà. La crescita della cooperazione decentrata è risultata quindi direttamente proporzionale alla vivacità e dinamicità dei soggetti del territorio. E' negli ultimi dieci anni che alcune amministrazioni hanno maturato una capacità autonoma di relazionarsi a livello internazionale. Viceversa nei contesti ove la spinta dal territorio è debole, le amministrazioni si stanno dando il compito di suscitatori e di rafforzamento di soggetti e operatori della cooperazione. Alle volte però l'impegno si concentra su pochi interlocutori creando delle piccole coalizioni di interesse senza coinvolgere in modo più sistematico il territorio. Occorre quindi bilanciare l'esigenza di concentrare le poche risorse su iniziative significative con la sensibilizzazione e la valorizzazione di tutte le energie del territorio.

In secondo luogo il fattore politico: il ruolo dell'amministratore (presidente, sindaco o assessore competente) è determinante per l'impegno internazionale della Autonomia locale, nella indicazione delle priorità e della strategia, nella messa a disposizione di risorse umane, strutturali e finanziarie. La cooperazione decentrata è però, per ora, strettamente vincolata ad un impegno politico di tipo personale. E' essenziale, quindi, passare dalla personalizzazione ad un impegno più strutturale, fatto proprio dagli schieramenti politici. Per questo è importante divulgare, sensibilizzare e diffondere tra

i responsabili politici una maggior consapevolezza della rilevanza della cooperazione decentrata in modo da renderla maggiormente trasversale nelle amministrazioni.

In terzo luogo il fattore burocrazia. Lo sviluppo della cooperazione decentrata dipende dalla capacità dell'amministrazione di mettere in atto le principali funzioni: la programmazione, le relazioni internazionali e col territorio, i rapporti con le istituzioni pubbliche secondo la filiera della sussidiarietà verticale, la mobilitazione delle proprie competenze. Per questo risulta essenziale il ruolo degli Uffici di cooperazione, il coordinamento trasversale delle azioni con gli altri settori dell'amministrazione, l'eventuale creazione o rafforzamento di agenzie, di tavoli di lavoro, la partecipazione attiva alle reti. Tutti elementi che sono sostanzialmente da rafforzare.

In quarto luogo il fattore opportunità istituzionali: lo sviluppo della cooperazione decentrata, soprattutto in Italia, dipende dalla capacità di saper sfruttare le opportunità di partecipazione a programmi e cofinanziamenti che offrono le diverse istituzioni pubbliche sovra-ordinate, e in particolare il Governo centrale (la Cooperazione italiana ma non solo), la Commissione europea e gli organismi multilaterali. In tal caso, si evidenzia la necessità di passare da un ruolo sostanzialmente passivo di individuazione delle opportunità ad un ruolo più attivo e politico volto a influenzare le scelte delle istituzioni sovra-ordinate. Per questo risultano importanti le associazioni e le reti di Regioni, Province e in genere degli Enti Locali, esistenti a livello nazionale, comunitario e internazionale, come si vedrà più avanti.

3. IL NODO DEL CAOS DELLE RELAZIONI MULTI-LIVELLO E DELL'ASSENZA DEL SISTEMA ITALIA

Queste ultime osservazioni sui fattori evolutivi della cooperazione decentrata portano alla questione dei rapporti multi-livello e quindi all'importanza di definire il ruolo delle autorità locali, di Regioni, Province, Comuni, nella cooperazione decentrata e nella sussidiarietà verticale della cooperazione allo sviluppo, rispetto allo Stato centrale (e in particolare alla Direzione generale per la cooperazione allo sviluppo (DGCS/MAE) e alla ambizione di creare un sistema Italia), alla Commissione europea e alle Agenzie multilaterali.

Una questione di fondo a cui finora non si è data una risposta chiara è cosa differenzia il ruolo dei diversi livelli di autorità locale? Delle Regioni rispetto alle province? E di queste ultime rispetto ai comuni, tra cui anche quelli metropolitani?

La definizione dei ruoli e quindi della divisione del lavoro e delle complementarietà istituzionali è essenziale per la costruzione di sistemi coerenti e coordinati. In effetti non esiste una norma che definisca in modo articolato la posizione delle diverse Autonomie locali nella cooperazione decentrata. Anche le Linee guida del 2000 emanate dal MAE non chiariscono un ruolo differenziato delle diverse Autonomie locali. D'altra parte vi è una pratica concreta di cooperazione decentrata delle diverse Autonomie locali che però non ha trovato ancora una chiara formalizzazione e un relativo posizionamento nella sussidiarietà verticale.

Le analisi condotte dal CeSPI consentono di evidenziare i diversi ruoli. Finora emerge in Italia il ruolo svolto dalle Regioni, sono loro a rappresentare il livello più rilevante della cooperazione decentrata italiana, in termini normativi (oramai tutte le Regioni si sono dotate di leggi sulla cooperazione internazionale), programmatici (le Regioni più impegnate redigono in genere programmazioni triennali e piani annuali sulla cooperazione decentrata), di creazione di un sistema territoriale dedicato (attraverso la definizione di processi e strumenti di accompagnamento offerti ai comuni e ai diversi soggetti dei territori), di risorse (le Regioni rappresentano oltre il 90% degli stanziamenti totali delle Autonomie locali italiane per la cooperazione decentrata), e nei rapporti con il MAE (sia con la DGCS che con altre Direzioni) e la Commissione europea (attraverso gli

uffici di rappresentanza a Bruxelles, il Comitato delle Regioni, e associazioni come ad esempio la Conferenza delle Regioni Periferiche Marittime).

A proposito della relazione delle Regioni con il MAE si è notata negli ultimi anni una crescente interlocuzione con diverse Direzioni generali che però manca di una regia chiara. Si intrecciano quindi interessi all'internazionalizzazione economica con quelli di cooperazione decentrata, e approcci dedicati a aree geografiche particolari come il Mediterraneo e i Balcani. La cooperazione decentrata viene sovrapposta alla cooperazione territoriale e con le misure per l'internazionalizzazione delle Regioni obiettivo 1, così come con gli interventi sostenuti dalla legge della Cooperazione italiana 49/87 e da quella sulla ricostruzione e lo sviluppo dei Balcani 84/01. Le Regioni lamentano quindi una certa confusione che si traduce in rapporti farraginosi e lenti.

D'altra parte anche il "sistema" delle Regioni appare poco coeso e senza una strategia comune di rappresentanza. In alcuni casi si nota un interesse maggiore alla distribuzione delle risorse che alla costruzione di approcci multi-regionali e di respiro più ampio. Sono poche le iniziative che vedono aggregazioni di Regioni, per lo più dello stesso colore politico, su interventi concreti ma di breve termine. Anche il recente "Programma di sostegno alla cooperazione regionale" (dinanzi presentato), nonostante fosse volto proprio a creare una articolazione di sistema, sconta alcuni limiti di impostazione e di partecipazione: non vi è stata una vera concertazione della strategia attraverso la definizione di principi e criteri condivisi, per cui le progettazioni risultano essere una semplice sommatoria o collage delle diverse esperienze e dei diversi interessi; non vi è stata in questo senso una capitalizzazione e socializzazione delle diverse esperienze regionali; è mancato anche il coordinamento a livello centrale con altri Ministeri competenti nelle tematiche di cooperazione e presenti nei paesi partner; lo strumento finanziario del FAS non è risultato appropriato alla politica di cooperazione e ha creato conflitti tra Regioni obiettivo 1 e Regioni extra obiettivo 1. La somma di queste debolezze sia a livello centrale che regionale si traduce nella mancanza di un disegno strategico complessivo e quindi nell'assenza del sistema Italia.

Riguardo i rapporti con le altre Autonomie locali, alle Regioni mancano la prossimità con il territorio e le competenze e pratiche sul terreno relative allo sviluppo locale, che secondo il principio della sussidiarietà verticale sono demandate alle Province e ai Comuni.

In questa filiera sono due gli aspetti che caratterizzano in modo distinto la cooperazione decentrata delle Province da quella delle altre Autonomie locali. Si tratta di due aspetti che si rifanno ad una sorta di "identità istituzionale" di queste amministrazioni. Per quanto riguarda le Province si fa riferimento: in primo luogo allo sviluppo delle proprie competenze in chiave internazionale sulle politiche di pianificazione territoriale e sviluppo sostenibile (ad esempio relativamente all'applicazione dell'Agenda 21 locale), al coordinamento delle politiche sociali, ad esempio riguardo l'immigrazione e le pari opportunità, la cultura e l'istruzione, e l'internazionalizzazione economica; in secondo luogo al ruolo di ente intermedio tra Regione, Comuni e territorio, e quindi alle funzioni di coordinamento, alla promozione della partecipazione dal basso, alla creazione di sistemi territoriali con particolare riferimento al coinvolgimento dei Comuni minori. E' in quest'ottica che Regioni come l'Emilia Romagna, la Toscana, il Piemonte e la Puglia stanno cercando di valorizzare il ruolo delle Province nel coordinamento e nella costruzione del sistema territoriale dedicato alla cooperazione. Con risultati alterni a seconda dell'interesse politico e delle capacità delle singole Province. E' significativo che nella mappatura realizzata recentemente, le Province abbiano indicato nelle Regioni il loro principale interlocutore per la cooperazione decentrata, quindi i Comuni e all'ultimo posto la Cooperazione italiana¹⁴. D'altra parte vi sono

¹⁴ Circa il 56% delle province infatti indica nel questionario il rapporto con le Regioni come quello prioritario. Seguono le relazioni con i Comuni e con le altre Province (attorno al 45%) e il rapporto con i soggetti del territorio (39%). Data la debolezza delle Amministrazioni provinciali nella cooperazione decentrata appare logico il peso della prossimità istituzionale. D'altra parte vi è un nucleo (30%) di Province che sfrutta i diversi Programmi della Commissione Europea per sostenere le proprie iniziative di cooperazione. Ancora minori (25%) sono i rapporti multi-livello delle Province con la Cooperazione italiana (con particolare riferimento alle leggi 49/87 e 84/01) e con le altre Amministrazioni centrali.

Province e come vedremo tra poco anche Comuni che contestano alle Regioni un atteggiamento centralistico e top-down, e che cercano spazi autonomi di azione in reti orizzontali nazionali e transnazionali.

A livello di Comuni si nota l'ambizione politica di alcune Città metropolitane (si possono citare ad esempio Roma, Milano, Torino, Venezia) a diventare soggetti a pieno titolo della cooperazione internazionale con una loro importante partecipazione mirata alle reti e ai coordinamenti delle Autonomie locali a livello mondiale ed europeo, così come ai programmi di cooperazione multilaterali ed europei. Viceversa appare nella maggior parte dei casi uno scarso coordinamento con le Regioni, che probabilmente è da imputare ad appartenenze politiche diverse, all'esigenza di affermare una propria identità e visibilità, all'assenza di iniziative di collaborazione. Significativo a quest'ultimo riguardo è però l'esempio di Torino che ha partecipato attivamente, fin dal 1997, al programma per il Sahel della Regione Piemonte. Questo evidenzia come sui temi della lotta alla povertà esistano spazi di collaborazione al di là delle differenze politiche. In crescita, ma ancora insoddisfacente, è il rapporto dei Comuni metropolitani con la DGCS/MAE e quindi la partecipazione a programmi nazionali di cooperazione (come il recente "Ali della Colomba" verso la Palestina), e programmi multi-bilaterali (come quello con la FAO o il programma città-città con la Serbia-Montenegro coordinato da UNOPS). Ma ancor più forte è la partecipazione dei Comuni metropolitani ai programmi di cooperazione sostenuti dalla Commissione europea: Urb-Al, Asia-urb, Med'Act in particolare, a testimoniare il successo delle iniziative di creazione di reti. In questi ambiti i Comuni metropolitani cercano di valorizzare le proprie competenze amministrative secondo l'approccio della *City to City cooperation*, ma le risorse umane e finanziarie appaiono ancora scarse, e quindi, a maggior ragione, risulta forte il loro interesse a partecipare a reti e programmi sovra-ordinati per accedere a cofinanziamenti. A tal fine è importante il lavoro svolto dagli uffici di progettazione europea (come anche nel caso delle Province).

A livello di Comuni minori ritorna come fattore guida del loro coinvolgimento nella cooperazione decentrata la prossimità istituzionale e territoriale, e/o l'adesione a reti nazionali e internazionali che promuovono e sostengono la loro partecipazione. In Emilia Romagna, Toscana, Marche, Puglia, Piemonte, nel Trentino sono attive amministrazioni regionali e provinciali che cercano di sostenere la partecipazione dei Comuni minori. D'altra parte gli stessi Comuni cercano di sviluppare proprie reti autonome di collaborazione come la Rete dei Comuni Solidali, oppure scavalcano la scala regionale e provinciale connettendosi a reti internazionali come ad esempio la Associazione delle Agenzie per la Democrazia Locale sostenuta dal Consiglio d'Europa così come ai programmi della Commissione europea. Nel caso dei Comuni minori è tuttavia più debole la possibilità di un coinvolgimento diretto delle competenze dell'amministrazione nei progetti, mentre risulta più importante il ruolo dei soggetti del territorio.

Un'ultima osservazione sul rapporto delle Autonomie locali con le Agenzie del sistema ONU. Nel "mercato" della cooperazione, alcune Agenzie ONU hanno cominciato ad esplorare le possibilità di collaborazione con le Autonomie locali. In particolare UNDP con UNOPS hanno definito programmi di cooperazione che cercano di valorizzare l'apporto dei territori secondo l'applicazione del principio dello sviluppo partecipativo. Sono quindi maturati rapporti ed esperienze che hanno visto una importante convergenza con successi alterni a seconda dei contesti di cooperazione. Alcune Autonomie locali sono dei partner convinti dei programmi di sviluppo umano a livello locale, e del nuovo programma ART GOLD Mediterraneo. Questi programmi hanno saputo coordinare decine e decine di Autonomie locali in un quadro programmatico multi-bilaterale sostenendo il valore dell'approccio della cooperazione decentrata.

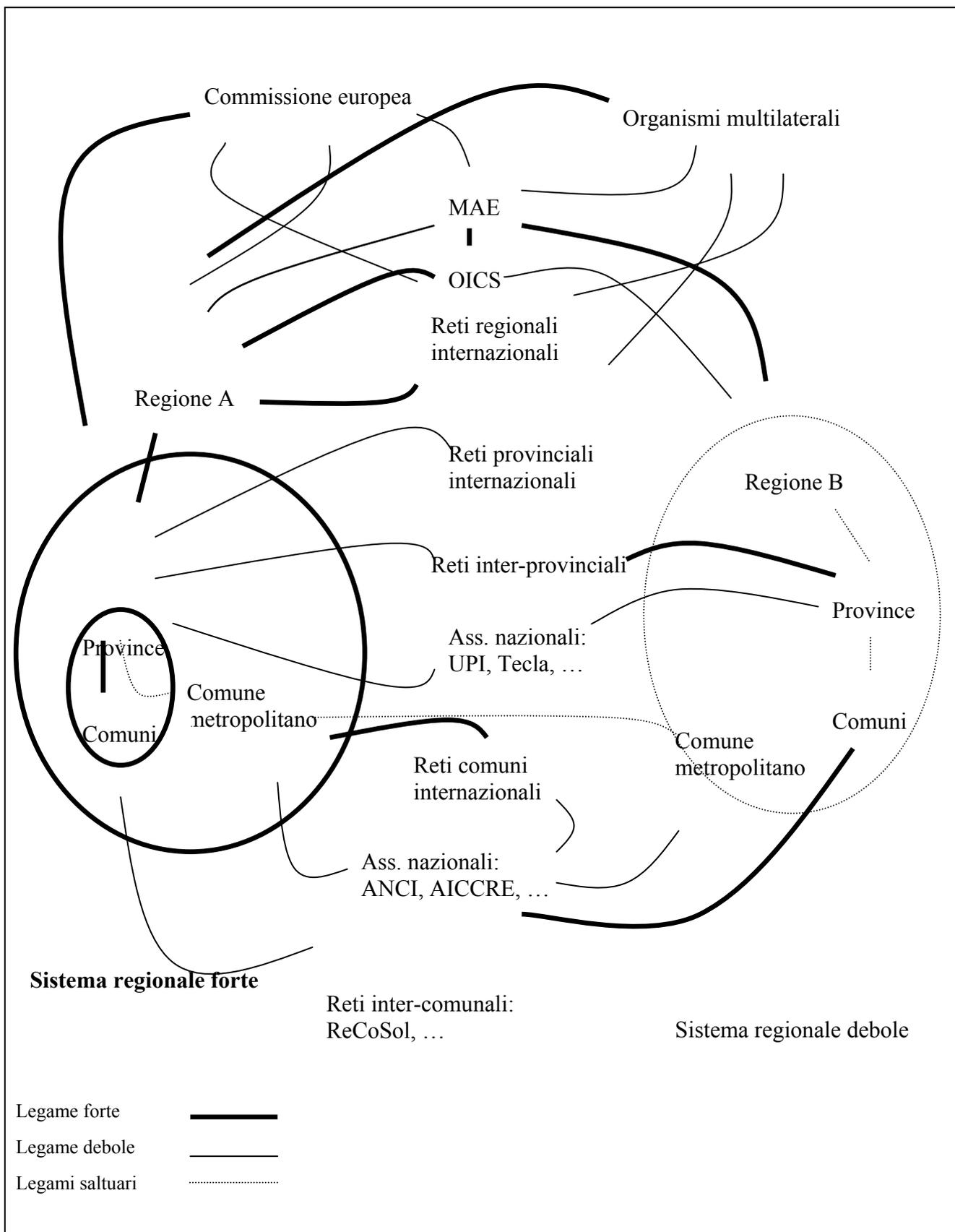
Altre Autonomie locali invece assumono un atteggiamento critico verso alcuni organismi multilaterali contestando loro l'assenza di metodologie partecipative, la lunghezza delle procedure burocratiche, la scarsa flessibilità e gli alti costi della struttura. Da parte delle Agenzie si contesta invece l'eccessiva dispersione, la scarsità delle risorse, l'inadeguatezza delle competenze della

cooperazione decentrata. Comunque questi programmi mostrano problemi di sostenibilità dovendo contare sul sostegno finanziario dei Governi centrali, che ne determinano la stabilità e la continuità.

E' infine possibile disegnare una mappa delle interazioni multi-livello e orizzontali della cooperazione decentrata che mostra la complessità dei rapporti e la loro strutturazione secondo legami deboli, forti o saltuari. La mappa evidenzia l'articolazione multi-livello di due sistemi regionali, uno più integrato al suo interno (regione A) ed uno meno (regione B), con province e comuni che si connettono in modo più o meno forte anche a reti orizzontali, al di là quindi dei confini del sistema regionale, così come a istituzioni sovra-ordinate, a livello nazionale, comunitario e multilaterale.

Il disegno rende evidente l'assenza di (e la difficoltà di costruire) un sistema Italia, e piuttosto la presenza di diversi sub-sistemi di relazioni che prefigurano evoluzioni diversificate ma convergenti riguardo la necessità di costruire sistemi, reti, aggregazioni a geometria variabile indispensabili per accrescere le economie di scala, la massa critica degli interventi, le opportunità di partecipazione e visibilità politica delle diverse Autonomie locali.

Mappa sistema relazionale istituzionale della cooperazione decentrata



4. LA QUESTIONE DEL COORDINAMENTO: LA COOPERAZIONE DECENTRATA TRA AUTONOMIA E AZIONE COLLETTIVA

La mappa rende evidente il problema del coordinamento, un problema che non è solo della cooperazione decentrata. Esso rappresenta infatti una questione tradizionale e irrisolta della politica di cooperazione allo sviluppo a livello della comunità internazionale. Ciò dipende dal fatto che gli Stati perseguono politiche diverse, modelli di sviluppo e di relazioni internazionali differenti, sia al Nord che al Sud del mondo. E che finora il sistema delle Nazioni Unite non è riuscito a portare a coerenza e quindi a coordinare. Non si tratta però solo di nazionalismo ma di rappresentazioni diverse di interessi, sensibilità, credenze all'interno degli stessi Stati, tra le sue diverse coalizioni di attori, e a livello locale. A cui si deve aggiungere una crescente libertà, autonomizzazione ed apertura dei rapporti internazionali a seguito della fine della contrapposizione Est/Ovest e dell'emergere di nuovi poli geo-politici e attori a livello trans-nazionale che fanno capo tanto alle multi-nazionali quanto ai movimenti sociali e ambientalisti. Ne consegue una crescente complessità delle relazioni e della cooperazione internazionale che rende ancor più problematico il perseguimento del coordinamento così come la pretesa di creare sistemi unici, ordinati e pianificati.

Il problema del coordinamento si pone anche al livello della cooperazione decentrata (tra Regioni, province e comuni, rispetto ai soggetti del proprio territorio) e del suo rapporto con il Governo centrale per la costruzione di un sistema paese. Tutte le 20 Regioni e le province autonome, circa il 50% delle province e centinaia di comuni, grandi, medi e piccoli, svolgono attività di cooperazione decentrata o comunque sostengono azioni di cooperazione non governativa. Tutte queste autonomie locali creano per loro conto comitati o associazioni, e partecipano a reti e associazioni a livello provinciale, regionale, nazionale e internazionale che hanno come scopo anche quello del coordinamento.

D'altra parte diverse autorità locali hanno a cuore il tema dell'autonomia sia a livello di decisioni politiche sia nel dotarsi di capacità di azione. In effetti nel momento in cui un soggetto, un'Autonomia locale, si pone nello scenario delle relazioni internazionali ha l'esigenza innanzitutto di definire il suo ruolo, una sua politica, di rappresentare le vocazioni, gli interessi e le sensibilità del suo territorio, e di scegliere in modo selettivo gli attori con cui interloquire. Data la struttura e i vincoli istituzionali innanzitutto sanciti dalla costituzione (si veda la recente riforma del titolo V della Costituzione) esiste comunque un rilevante spazio di scelta di un'Autonomia locale tra autonomia e azione collettiva (partecipazione a coordinamenti, a sub-sistemi, al sistema paese) della cooperazione decentrata. Ma quali sono i fattori che governano questa scelta?

In primo luogo la scelta dipende dalla volontà politica delle autorità locali che risulta dalla interazione delle seguenti variabili. E' essenziale innanzitutto la conoscenza e quindi la consapevolezza del fenomeno della globalizzazione (per cui la trasformazione locale è sempre più legata a quella globale) e del ruolo che possono giocare le autorità locali nella costruzione di un mondo più giusto e sostenibile. Sono numerosi oramai i fenomeni che dovrebbero motivare l'azione delle amministrazioni locali: dall'interdipendenza sempre più stretta tra territori attraverso i flussi che originano da luoghi, società, economie ed istituzioni "vicine e lontane", all'esigenza di salvaguardare e valorizzare beni comuni come l'ambiente (con i suoi rischi e le sue opportunità); dal governo di flussi "speciali" che legano i territori come le migrazioni e su cui si può giocare la convergenza economica e l'integrazione sociale (interculturalità, welfare transnazionale, internazionalizzazione economica), alla prossimità che rende maggiormente forti le interdipendenze e dense le relazioni, nella ricerca di una valorizzazione di beni ancor più concretamente comuni (come mostra la crescente diffusione delle euroRegioni); alla necessità del passare dalle reti corte alle reti lunghe per lo sviluppo del proprio territorio.

Tutto ciò dovrebbe costruire una volontà politica sensibile alla necessità di costruire azioni collettive in quanto non si è soli a perseguire lo sviluppo e la cooperazione ma si è parte di un gioco più complesso, su più livelli e con diversi attori, ruoli e capacità.

La consapevolezza dei fenomeni suddetti dovrebbe portare ad una maggiore trasversalità e integrazione della cooperazione decentrata nelle politiche di sviluppo delle Autonomie locali e dei territori. Ma nella maggior parte dei casi, soprattutto per province e comuni, la cooperazione decentrata rappresenta ancora una attività marginale dell'amministrazione, a cui sono dedicate poche risorse umane e finanziarie (una media di 2-3 persone per ufficio competente e di 25.000 euro per semplici contributi a micro progetti di soggetti del territorio). Di conseguenza non emerge una forte necessità di coordinamento con i livelli superiori, se non verso quelli più prossimi (innanzitutto la provincia o la regione), in termini non solo di co-finanziamento quanto soprattutto di appoggio e servizio: innanzitutto viene il rapporto di supporto alle piccole iniziative del proprio territorio.

Cresce tuttavia da parte delle autorità locali più attive l'esigenza di valorizzare esperienze innovative e connettersi con altri attori per dare più spessore e visibilità alla cooperazione. Questo sforzo però ha bisogno di maggiori investimenti e comunque di scelte molto nette nella selezione delle azioni collettive.

Una seconda variabile che influenza la formazione della volontà politica rispetto alla scelta tra autonomia e selezione dell'azione collettiva è la posizione ideologica e politica delle amministrazioni. Non tutte le Autonomie locali convergono su una medesima posizione politica rispetto sia la politica estera del Governo centrale sia le proposte che vengono dalla Commissione europea e dalle Agenzie multilaterali. All'interno delle stesse Autonomie locali non vi sono posizioni comuni, così come nel confronto con le diverse associazioni e movimenti del territorio. Di conseguenza il responsabile amministrativo si trova a privilegiare alcuni schemi di coordinamento piuttosto di altri a seconda delle sue decisioni di investimento politico, di compromessi tra le diverse posizioni, di opportunità di creazione di consenso.

La scelta tra autonomia e azione collettiva deve tener conto di una terza variabile relativa all'esigenza di riconoscere la libertà della solidarietà e dell'azione politica della società civile che porta l'autorità locale a stringere uno stretto rapporto con il territorio e la sua pluralità. Ciò rende inevitabilmente più difficile fare sistema e coordinarsi con i livelli superiori, mentre sono possibili coordinamenti di carattere orizzontale (campagne di solidarietà che uniscono i diversi attori su tematiche comuni, comitati di coordinamento che cercano di distribuire le risorse identificando alcune priorità). D'altra parte qualora vi siano coalizioni di soggetti e interessi del territorio dinamiche e con capacità di lobby, esse potranno influenzare l'Autonomia locale nel favorire alcuni coordinamenti sovra-ordinati piuttosto di altri.

La ricerca di visibilità e consenso è una quarta variabile che può co-determinare la scelta dell'azione collettiva. Alcuni amministratori locali possono infatti avvantaggiarsi della partecipazione a programmi multilaterali o a coordinamenti di un certo tipo per acquisire maggiore visibilità verso il proprio elettorato.

Dall'interazione di queste variabili, che mutano da contesto a contesto, derivano dunque scelte politiche su priorità politiche, geografiche e tematiche diverse, e quindi decisioni di creare o partecipare a differenti schemi di coordinamento.

In secondo luogo, la formazione della volontà politica conduce alla decisione di investire in risorse e capacità di azione collettiva. Questa decisione dipende a sua volta da un'altra serie di variabili.

Una prima variabile riguarda le tipologie di azione collettiva per obiettivi e funzioni. Ad esempio, è particolarmente importante la funzione di lobby per incidere maggiormente sulla governance multi-livello: alcuni coordinamenti o associazioni di autorità locali hanno più di altre capacità di interlocuzione politica. Se un'Autonomia locale intende agire su un tema o un'area geografica di cooperazione influenzando la politica di attori centrali e multi-laterali (particolare rilevanza assume in questo caso l'Unione europea) deciderà di entrare nel coordinamento o nell'associazione più appropriata. Si possono ricordare inoltre le funzioni e relativi servizi di concertazione e partecipazione ai programmi di cooperazione, assistenza alla progettazione e all'accesso alle risorse, all'informazione e alla formazione. Queste funzioni sono offerte da diverse associazioni: si

creano coordinamenti diversi a seconda dei paesi e delle aree partner, delle tematiche di cooperazione (ambiente, questioni sociali, diritti umani e delle minoranze, migrazioni e sviluppo).

La seconda variabile legata alla precedente è la percezione dei vantaggi dell'azione collettiva che deriva dalla capacità di iniziativa e di creare fiducia di chi guida i coordinamenti. E' l'azione delle stesse associazioni e coordinamenti che sostiene una propria perpetuazione ed evoluzione, o involuzione, a seconda che gli enti appartenenti risultino soddisfatti o meno dei servizi offerti. Non tutte le forme di azione collettiva risultano efficienti ed efficaci. La loro sostenibilità dipende essenzialmente dalle capacità di saper corrispondere alle attese e ai bisogni (creazione tavoli, programmi in rete, momenti di confronto, strumenti di informazione, formazione ed assistenza, servizi di accompagnamento).

Una terza variabile di carattere più strutturale è legata al rapporto tra il grado di decentramento e la relativa disponibilità, o meno, di risorse. Nel caso spagnolo il forte grado di autonomia delle Autorità locali si accompagna ad una grande disponibilità di risorse, che ha condotto alla creazione di importanti coordinamenti tra le piccole municipalità (i Fondi) per operare una gestione in economia, così come ad una rilevante indipendenza rispetto al Governo centrale delle Comunità autonome che si sono munite di proprie agenzie di cooperazione. Tutto ciò ha debilitato la creazione di un sistema paese. Nel caso francese, la tradizione centralistica e la scarsa disponibilità di risorse delle autorità locali si traduce in un rapporto più stretto tra i due livelli, ancorché non in un vero e proprio sistema paese. Infatti sebbene la Francia sia spesso indicata come esempio di eccellenza amministrativa, il Ministero degli Affari esteri ha finanziato nel 2005 con un budget di 8 milioni di euro circa 300 progetti di cooperazione decentrata, promuovendo così una miriade di piccoli interventi frammentati. Il Ministero non è ancora riuscito a superare la dispersione della cooperazione decentrata ed è alla ricerca anch'esso di una strategia di sistema. In Italia troviamo una combinazione diversa, ad un crescente decentramento corrisponde una scarsa disponibilità di risorse a livello locale, ne deriva una ambizione all'autonomia che si scontra con una necessità di aggregazione delle risorse. La decisione di farsi coordinare può apparire quindi in alcuni casi come una scelta di convenienza e non come frutto di una consapevolezza politica sulla necessità di condividere posizioni politiche e programmatiche.

Le competenze più appropriate per il coordinamento rappresentano una quarta variabile di fondo. Come si è già avuto modo di scrivere i sistemi più integrati di concertazione e servizio alla cooperazione decentrata sono quelli creati da alcune Regioni¹⁵. Ciò dipende dalla loro potestà legislativa e di programmazione che si esprime in una competenza al coordinamento della cooperazione decentrata del proprio territorio. Emerge peraltro, come già evidenziato, la posizione speciale delle province che, sulla base del principio della prossimità e quindi di una loro specifica competenza sul coordinamento, si stanno candidando appunto a coordinare le cooperazioni dei comuni medio-piccoli con istituzioni di servizio ad hoc (ad esempio si può ricordare il Centro Nord Sud della Provincia di Pisa, l'Agenzia di cooperazione degli Enti locali nata dalla provincia di Torino ma che sta aprendosi ad altre province piemontesi, e la recente iniziativa della provincia di Milano di creazione di un Fondo simile a quelli spagnoli).

Il coordinamento dipende anche dalla scala e dinamicità del territorio di riferimento: laddove la scala e la dinamicità sono più forti risulta ancor più decisivo il principio della prossimità (si pensi al

¹⁵ Si può fare riferimento ad esempio al "modello piemontese" che ha articolato: "un sistema di coordinamento interno del territorio al fine di esportare un sistema di esperienze e non delle singolarità. Ma per fare sistema ci vogliono strumenti e risorse. Per esempio gli "Stati Generali della cooperazione piemontese" hanno permesso di identificare come cellula di base del sistema i Comuni. Viene chiesto ai Comuni del territorio regionale di identificare gli attori della cooperazione che operano sul loro territorio e di armonizzarne le competenze al fine di realizzare azioni di cooperazione coordinate e coerenti in cui sono coinvolti. Il sistema di coordinamento interno del territorio non è però di per sé sufficiente, poiché subentra poi la necessità di fare rete con l'esterno" (tratto dall'intervento di Giorgio Garelli, funzionario della Regione Piemonte, alla Tavola rotonda "Per una nuova strategia delle attività internazionali e di cooperazione del Sistema Italia" organizzata dall'ANCI a Roma, martedì 7 novembre 2006).

ruolo che possono giocare le province di grande e media dimensione nei confronti dei molti Comuni minori e dei tanti soggetti attivi nella cooperazione); mentre laddove il territorio e la dinamicità sono minori il coordinamento può essere svolto direttamente dalla regione (si pensi ad esempio ai casi del Friuli Venezia Giulia e della Basilicata). La scala e la dinamicità sono due aspetti che spiegano anche il ruolo che giocano i grandi comuni metropolitani nel coordinamento del proprio territorio con una posizione di relativa autonomia rispetto al livello provinciale e regionale, e di ambizione a partecipare come leader di reti internazionali di autorità locali.

In terzo luogo la scelta dei coordinamenti dipende dalle strutture di opportunità esistenti. Importante è in tal senso la politica della Commissione europea attraverso i programmi dedicati alle autorità locali come Urb-Al, Asia-urbs, MedPact, e in particolare la convergenza tra cooperazione territoriale e decentrata nei nuovi strumenti ENPI ed IPA (Instrument of Pre-Accession). La Commissione offre numerosi incentivi: un quadro istituzionale con strumenti dedicati, risorse finanziarie, programmi pluriennali. La strutturalità, la certezza e quindi la credibilità di questi schemi rappresentano elementi fondamentali di attrattività per le autorità locali. E' significativo ricordare che le indagini effettuate mostrano come le Autonomie locali sentano più vicina la politica comunitaria rispetto a quella del Ministero affari esteri italiano.

Il risultato del gioco combinato di questi fattori e delle relative variabili dà luogo a sistemi plurali e a geometria variabile. La scelta dell'azione collettiva si può tradurre nella partecipazione a reti, coordinamenti, ad agenzie, a fondi, ad alleanze strategiche di diversa composizione e dimensione.

Dal punto di vista delle autorità locali di medie e piccole dimensioni, in Italia, si registra l'importanza del livello regionale e in prospettiva delle province nel creare sistemi di cooperazione per la rilevanza del fattore prossimità, e in secondo luogo dei programmi della commissione europea per la chiarezza del quadro istituzionale e la possibilità di accesso a risorse di una certa dimensione. Le ricerche realizzate sulle province e i comuni indicano chiaramente come le istituzioni di coordinamento da loro più partecipate siano quelle appena indicate.

In questo quadro il sistema Italia o meglio il rapporto delle Autonomie locali con il livello nazionale centrale è debole, o comunque mediato dal livello regionale o da organismi multilaterali a cui la Cooperazione italiana ha affidato fondi per la cooperazione decentrata. Emerge dunque nel panorama italiano il problema del rapporto con il cosiddetto sistema paese, che si può esprimere in diverse questioni finora irrisolte.

Esiste un coordinamento a livello centrale tra direzioni generali del Ministero degli Affari esteri? E tra quest'ultimo ed altri ministeri? L'impressione è che si siano creati diversi sistemi, o meglio programmi, condivisi tra differenti amministrazioni centrali, regionali e locali, o via istituzioni multilaterali, senza un quadro logico a monte, con effetti di tipo concorrenziale ma senza trasparenza.

Oltre a definire un quadro logico a monte è irrisolta la questione del coordinamento in loco, che finora è stata poco considerata ma che appare assolutamente strategica nel rapporto con i partner. Di qui l'opportunità che le Unità tecniche locali della Cooperazione italiana possano fungere quali strumenti di servizio e raccordo con la cooperazione decentrata.

Risulta quindi essenziale che il ruolo del governo e della Cooperazione italiana nei confronti della cooperazione delle Autonomie locali evolva da una posizione reattiva a una più pro-attiva con capacità strutturali proprie di coordinamento e con proposte programmatiche concertate.

In tal senso può essere assai utile trarre vantaggio dai programmi europei, capitalizzare a livello nazionale i sistemi creati e prestare attenzione prioritaria alla cooperazione territoriale e decentrata in ENPI e IPA, così come agli spazi che si creano nelle relazioni con l'Africa, l'America latina e l'Asia. L'Europa rappresenta un partner strategico.

E' possibile inoltre valorizzare le esperienze di programmi multi-bilaterali e nazionali che hanno creato partenariati e processi in modo duraturo. Ma quali sono gli elementi di successo? Quali le metodologie migliori? A queste domande non vi sono risposte. Occorre quindi sostenere un

processo di apprendimento per imparare da analisi comparate in modo da affinare i coordinamenti, le metodologie e gli strumenti.

Infine la questione del coordinamento presuppone di fondo la coerenza della politica e cioè la condivisione dei modelli di sviluppo. Senza accordo sui fini e sui mezzi non può esistere coordinamento. Ne consegue l'esigenza che la Cooperazione italiana apra uno spazio di confronto politico con la cooperazione decentrata. Le Linee guida del 2000 indicavano l'impegno a concertare le programmazioni della Cooperazione italiana con le Autonomie locali. Ma a questo impegno non si è risposto in modo strutturato.

5. QUALE CONCRETIZZAZIONE DEL VALORE AGGIUNTO DELLA COOPERAZIONE DECENTRATA?

Ma tutto il brulichio di interazioni della cooperazione decentrata quanto si traduce infine nella concretizzazione dei suoi valori aggiunti? La cooperazione decentrata rappresenta effettivamente un nuovo modo di fare cooperazione? E quanto soprattutto ha un impatto importante rispetto agli obiettivi di sviluppo del millennio? Come evidenziato all'inizio di questo capitolo sono quattro i valori aggiunti solitamente indicati. Riguardo il primo, l'assunzione dell'impegno politico delle Autonomie locali verso i fini della politica di cooperazione allo sviluppo, si è già detto in precedenza del suo intreccio con interessi di paradiplomazia, internazionalizzazione e marketing del territorio, e del ruolo dei leader politici. Si nota quindi la crescita dell'impegno politico ma che sconta problemi di confusione nei fini, personalizzazione e discontinuità, e carenza di un quadro strategico. Al di là di alcuni singoli casi vi è una scarsa attenzione verso l'obiettivo della lotta alla povertà in Africa sub-sahariana, così come risulta insufficiente il confronto con i livelli politici sovra-ordinati (Governo centrale e Commissione europea) su questa tematica. La visione strutturale del co-sviluppo è limitata ai paesi vicini per questioni di prossimità o a paesi lontani attraenti per motivi politici ed economici (la Cina rappresenta il nuovo target), ma finora non si è articolata nei confronti delle aree più povere.

Rispetto al secondo valore aggiunto, relativo alla sensibilizzazione e mobilitazione di competenze (se possibile di eccellenza), capacità e risorse del territorio nelle relazioni internazionali (trans-locali), attraverso la creazione di sistemi territoriali per la cooperazione allo sviluppo (partenariati territoriali), si registra una consapevolezza sempre più diffusa e un crescente impegno. La maggior parte delle Autonomie locali si sta orientando verso l'approccio del partenariato territoriale nel quale risulta centrale la valorizzazione delle risorse e capacità dei diversi soggetti attraverso la individuazione di eccellenze da impegnare nei rapporti di cooperazione decentrata, così come la valorizzazione delle competenze della stessa amministrazione locale e dei suoi enti strumentali (terzo valore aggiunto della cooperazione decentrata).

A questo proposito si nota in alcuni casi il coinvolgimento e il protagonismo di alcune agenzie, e il ruolo dei servizi interni di relazioni internazionali e di progettazione europea. Risulta evidente come le Autonomie locali che si sono dotate di una propria capacità progettuale siano maggiormente in grado di coinvolgere attivamente le competenze di altri assessorati/uffici. Mentre quelle che si affidano a capacità di progettazione esterne, in particolare di ONG, non risultano efficaci nel mobilitare gli altri settori dell'amministrazione. Anche se in alcuni casi risultano essere le stesse ONG a suscitare e promuovere la partecipazione di enti del territorio: scuole, agenzie multi-servizi, parchi urbani, Comuni minori. Emerge quindi un nuovo ruolo delle ONG nella cooperazione decentrata, quali enti di mobilitazione delle società e di connessione tra territori del Nord e del Sud. Enti volti alla creazione di un capitale sociale trans-nazionale. Alcune ONG hanno superato un approccio strumentale alla cooperazione decentrata e sono diventate molto attive nella

mobilitazione dei territori e nel sollecitare le Autonomie locali ad adottare metodologie partecipative.

D'altra parte la maggior parte delle Autonomie locali (specialmente a livello di Province e Comuni) può contare su scarse risorse umane e capacità di mobilitazione attiva sia della propria amministrazione sia delle competenze del territorio. Si evidenzia la difficoltà delle amministrazioni nel condurre un lavoro relazionale che richiede metodo, tempo e costanza, soprattutto nel promuovere il coinvolgimento di attori nuovi, in modo da uscire dall'auto-referenzialità tipica della cooperazione allo sviluppo. Peraltro, la trasversalità della cooperazione con i partner del Sud all'interno delle amministrazioni, e cioè il coinvolgimento attivo di funzionari con competenze diverse in iniziative di cooperazione istituzionale, è valutata molto positivamente là dove è stata sperimentata. Essa risulta quindi da rafforzare attraverso sistemi di apprendimento e forme di aggregazione.

Si osserva inoltre che le Autonomie locali con capacità interne risultano essere più orientate verso gli scenari geografici oggetto dei programmi della Commissione europea, dato che i servizi sono maturati sulla progettazione europea, mentre sono ancora le ONG che assumono un ruolo preminente nella progettazione verso i paesi più poveri e in particolare l'Africa sub-sahariana. Questo dipende, oltre che da una scarsa attrattività politica e strutturale dei paesi più poveri (se non a livello di un facile consenso fondato sul sensazionalismo), dal fatto che esistono pochi programmi multilaterali ed europei rivolti alle autorità locali in quest'area.

E' per questo motivo che la Cooperazione italiana potrebbe svolgere un importante ruolo di apripista promovendo e cofinanziando la collaborazione tra Autonomie locali italiane ed africane sui temi dello sviluppo locale (cosa che peraltro ha fatto nel passato sostenendo il programma multi-bilaterale per lo sviluppo municipale in Africa, e in parte continua a fare con l'attuale programma FAO per la cooperazione decentrata e con il programma per la lotta alla povertà e alla desertificazione nel Sahel). Programmi che però hanno mostrato farraginosità e lentezze da superare adottando metodologie di lavoro più efficienti.

La struttura di opportunità articolata dai programmi multilaterali, multi-bilaterali, nazionali e regionali determina quindi in buona parte l'orientamento della cooperazione decentrata italiana. E questo si deve alla scarsità delle risorse finanziarie proprie delle Autonomie locali che le porta ad individuare modalità di drenaggio di risorse addizionali e cofinanziamenti. A questo proposito le Autonomie locali italiane lamentano il taglio dei trasferimenti fiscali operato nelle ultime finanziarie dal Governo centrale e in alcuni casi (soprattutto Comuni) mostrano per la prima volta una riduzione degli impegni verso la cooperazione decentrata. Di fondo vi è infatti anche il problema del decentramento fiscale. Le maggiori risorse della cooperazione decentrata spagnola (come si è evidenziato all'inizio del capitolo) dipendono, oltre che dalla volontà politica, da una capacità impositiva delle Autonomie locali che è pari al 66% delle entrate totali del bilancio. In Italia l'insufficienza della volontà politica accoppiata alla scarsa autonomia nella disponibilità delle risorse dà luogo ad un basso investimento nella cooperazione decentrata. D'altra parte un caso italiano da citare per la convergenza tra maggiore autonomia impositiva e assunzione di impegno politico è quello della Provincia Autonoma di Trento che con l'approvazione della nuova legge sulla cooperazione nel 2005 ha stabilito uno stanziamento pari al 0,25% delle sue entrate (circa 10 milioni di euro).

Le prospettive di evoluzione della cooperazione decentrata italiana sono fondamentalmente legate all'assunzione di un maggiore impegno politico che si dovrebbe tradurre in maggiori risorse finanziarie e umane sia attraverso un aumento del capitolo di bilancio dedicato sia, soprattutto, attraverso diverse iniziative di assunzione di co-finanziamenti presso la Cooperazione italiana, la Commissione europea e gli organismi multilaterali. Di conseguenza la creazione di sistemi e aggregazioni tra i diversi livelli delle Autonomie locali, la partecipazione alle reti e ai programmi di cooperazione internazionali e nazionali, risultano essere oggi una *conditio sine qua non* per la prosecuzione e il rafforzamento delle iniziative di cooperazione decentrata.

D'altra parte la tragedia dello tsunami segnala la possibilità di attivare un migliore raccordo con la cittadinanza, attraverso una maggiore capacità di comunicazione e di coordinamento dei soggetti del territorio, per la raccolta di fondi destinati alla cooperazione. Prestando però attenzione a non cadere nel filantropismo ma ad accrescere la consapevolezza sulle questioni politiche e strutturali della povertà, della cooperazione allo sviluppo e delle relazioni internazionali e globali.

Al fondo di tutto ciò rimane una questione essenziale: non è conosciuta l'efficacia della cooperazione decentrata nei termini di contributo al raggiungimento degli obiettivi di sviluppo del millennio così come in quelli di co-sviluppo. Una questione a cui occorre dare una risposta con nuovi studi e ricerche sul campo per non arrivare tra pochi anni a registrare il fallimento anche della cooperazione decentrata.

6. ORIENTAMENTI PER L'AGGIORNAMENTO DELLE RACCOMANDAZIONI SULLA COOPERAZIONE DECENTRATA

L'analisi condotta nei paragrafi precedenti consente di riconsiderare e di proporre degli aggiornamenti al documento "Raccomandazioni agli Enti locali, alle Regioni, al Governo e al Parlamento. Il contributo delle Regioni e degli Enti locali allo sviluppo della Solidarietà e della cooperazione internazionale per la pace, la giustizia sociale e lo sviluppo umano", approvate a conclusione della Convenzione nazionale "Il Dovere di Cooperare" tenutasi a Firenze il 30/31 ottobre del 1996.

Dopo dieci anni è mutato lo scenario internazionale ed è cambiata la cooperazione decentrata. Si sente quindi il bisogno di ricalibrare le raccomandazioni, che a loro volta si dovrebbero inserire nel dibattito sulla definizione di una nuova legge della Cooperazione italiana.

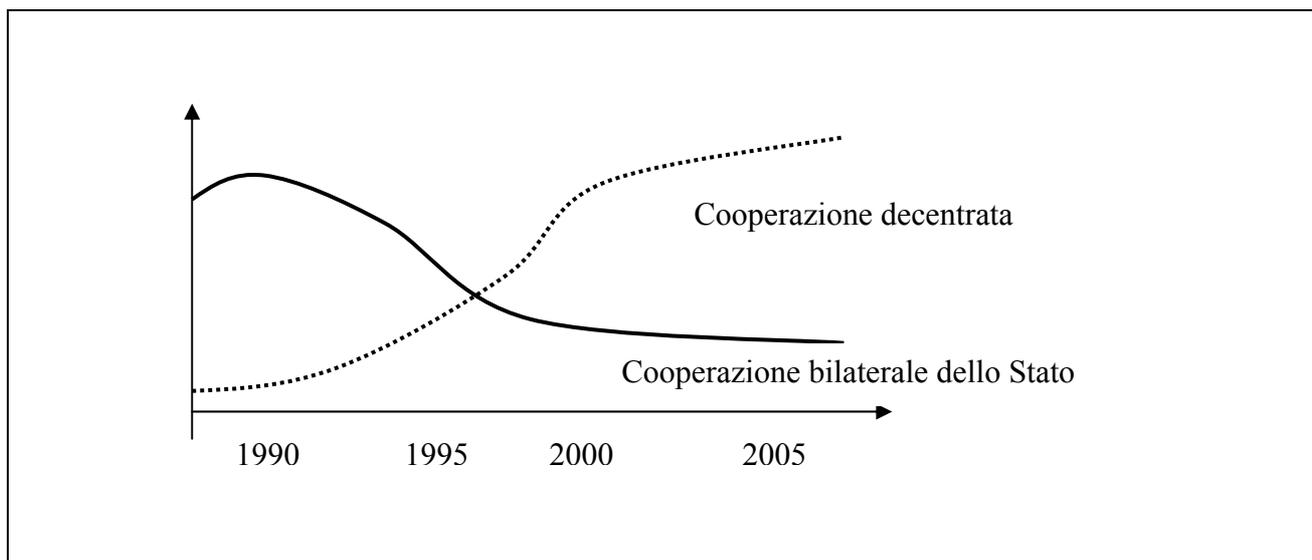
Il documento si articola in sette punti, alcuni di questi continuano a mantenere una loro validità, altri sono da riformulare.

Il **primo** punto espone le ragioni per cui le Autonomie locali dovrebbero sentire come una loro diretta responsabilità l'impegno nella cooperazione: i fenomeni di glocalizzazione, l'integrazione europea, la crescente sensibilità degli amministratori pubblici locali, la pressione della società civile. Per cui "la cooperazione internazionale è una responsabilità e una necessità che riguarda ciascuno di noi. Tutti gli Enti locali e le Regioni dovrebbero includere questo impegno nella propria agenda".

Queste ragioni sono ancora valide e purtroppo negli ultimi anni le questioni più gravi si sono esacerbate. Le crisi sono cresciute. Con il nuovo secolo si è avuta una riconcentualizzazione della cooperazione in termini di sicurezza a causa dell'escalation della violenza terroristica e degli interventi militari degli Stati Uniti e della "coalizione dei volonterosi". Le crisi ambientali e sanitarie disegnano nuovi scenari inquietanti per il futuro. Le disuguaglianze si approfondiscono e interi continenti, l'Africa in primis, sono tagliati fuori dalle nuove dinamiche di sviluppo, mentre emergono nuovi poli geo-politici ed economici (Cina ed India).

A questi cambiamenti si intreccia il rinnovato impegno della Comunità internazionale per il raggiungimento degli obiettivi del millennio di riduzione della povertà. Un impegno che ha visto l'aumento delle risorse dedicate a questo scopo da parte di numerosi paesi donatori, una parziale revisione delle politiche macro-economiche, ma contestualmente la crisi della politica di Cooperazione italiana. Alla involuzione della Cooperazione italiana si è invece contrapposta l'evoluzione della cooperazione decentrata, tanto che si può disegnare in termini intuitivi il seguente grafico, immaginando un indice che integri dimensioni politiche, sociali e finanziarie.

Evoluzione e involuzione delle cooperazioni italiane (in termini relativi di impegno politico, sociale e finanziario)



Il **secondo** punto del documento segnala il problema del rapporto delle Autonomie locali con il Governo centrale, e in particolare della cooperazione decentrata con la politica estera e di cooperazione del paese. A questo riguardo, pur se permane la questione di come la cooperazione decentrata si debba relazionare con una politica che è di esclusiva competenza dello Stato centrale, il processo di federalismo della Costituzione, l’emanazione nel 2000 delle Linee guida e l’evoluzione nei fatti del ruolo delle Autonomie locali (una sorta di costituzione materiale), hanno portato ad un nuovo rapporto che dà sostanzialmente per scontata la potestà degli Enti locali di sostenere attività di cooperazione allo sviluppo. Oggi il Governo centrale considera la cooperazione decentrata come un fenomeno positivo, come il grande contributo della società italiana al co-sviluppo, ancorché da regolare meglio per massimizzarne gli effetti e minimizzarne i costi, salvaguardando i suoi valori aggiunti. L’atteggiamento può però anche essere strumentale nel momento in cui il MAE è interessato alla contabilizzazione della cooperazione decentrata per dimostrare alla Comunità internazionale che l’aiuto allo sviluppo italiano è ben maggiore di quello misurato convenzionalmente. D’altra parte permangono ambiguità e conflitti nel rapporto con il Governo centrale quando alcune Autonomie locali invocano il riconoscimento di una maggiore autonomia nelle relazioni internazionali che può risultare non efficace ed efficiente sfibrando ancor di più il debole sistema Italia. Così come per altro verso la mancanza di un quadro strategico chiaro da parte del Governo centrale e di una programmazione concertata non forniscono riferimenti all’azione della cooperazione decentrata, lasciata a sé stessa.

Il **terzo** punto del documento indica gli obiettivi delle iniziative di solidarietà e di cooperazione (educazione alla pace, lotta alla povertà e promozione dello sviluppo umano, difesa e promozione dei diritti umani, promozione della democrazia, pari opportunità e protezione dell’infanzia, aiuto umanitario e di emergenza) che, come nel caso della ragioni, continuano ad avere rilevanza ancor oggi e a maggior ragione nel quadro peraltro degli obiettivi del millennio condivisi dalla Comunità internazionale. Si rileva piuttosto la necessità di articolare e specificare questi obiettivi in termini di cooperazione decentrata con riferimento all’adozione dell’approccio territoriale e processuale allo sviluppo.

Il **quarto** punto sottolinea il problema dell’efficacia della cooperazione decentrata che risulta troppo occasionale, frammentata e improvvisata. Da questo punto di vista ci sono stati dei passi in avanti in questi ultimi dieci anni: alcune esperienze di Autonomie locali (soprattutto di alcune Regioni e ora anche di alcune Province) cercano di offrire un quadro di riferimento più strategico e coordinato. Ma la crescente espansione degli attori continua a generare un moto di forte disarticolazione, una

sorta di effetto entropico. Come si è visto in precedenza un certo grado di frammentazione è consustanziale nel principio di autonomia che anima le autorità locali e la società civile, ma è diffusa la consapevolezza della necessità di organizzarsi per avere più efficacia nella lotta alla povertà. Ciò rimanda alla esigenza che la Cooperazione italiana disegni una strategia e concerti dei programmi nei quali far convergere i diversi attori, e che gli stessi attori della cooperazione decentrata si dotino di strutture e capacità adeguate.

Ne consegue il **quinto** punto. Il documento del 1996 cerca di definire le categorie e le forme della cooperazione decentrata sulla base di una distinzione di fondo tra iniziative di solidarietà, ove si esprime la piena libertà e autonomia della società civile, e i progetti di cooperazione internazionale, che si costruiscono sulla base di priorità politiche, in accordo con la politica estera del paese, cercando di concentrare le risorse e di attivare competenze qualificate. I progetti di quest'ultimo tipo hanno bisogno di una struttura organizzativa solida.

L'analisi della cooperazione decentrata evolutasi in questi ultimi dieci anni mostra come in effetti diverse Autonomie locali si siano dotate di un modello "integrato", nel quale si articolano quattro tipi di interventi:

- gli interventi della cooperazione non governativa co-finanziati dalle Autonomie locali sulla base di bandi e secondo priorità e criteri di selezione più o meno stretti (tra cui quindi le iniziative di solidarietà ma non solo¹⁶);
- gli interventi di cooperazione affidati dalle Autonomie locali a soggetti del territorio sulla base di particolari rapporti politici ed istituzionali con i partner;
- gli interventi in rete o misti dove i soggetti del territorio agiscono assieme alle Autonomie locali combinando le diverse competenze;
- gli interventi diretti delle Autonomie locali soprattutto nel campo del rafforzamento istituzionale dei partner.

L'adozione del modello integrato completo delle quattro tipologie di intervento richiede una struttura burocratica adeguata. Se invece le Autonomie locali si limitano a co-finanziare le iniziative del territorio l'organizzazione potrà risultare più leggera. In quest'ultimo caso però i valori aggiunti della cooperazione decentrata appaiono particolarmente deboli e forse questo tipo di azione si potrebbe più correttamente definire come sostegno alla cooperazione non governativa. L'adozione del modello integrato e la convergenza della cooperazione decentrata con la cooperazione territoriale sta portando alcune Autonomie locali alla decisione di dotarsi di una agenzia ad hoc (si può fare riferimento ad esempio alla regione toscana). Anche in questo caso l'esempio che si porta è quello spagnolo dove diverse Comunità autonome cooperano utilizzando delle agenzie tecniche. La giustificazione di un simile strumento va però ben valutata nelle sue implicazioni politiche, rispetto al dialogo con il territorio e alla sua scala, e rispetto alla effettiva possibilità di poter gestire risorse finanziarie di un certo livello. D'altra parte come evidenziato precedentemente sono emerse in questi ultimi anni reti, coordinamenti e comitati a geometria variabile che cercano di rispondere alla necessità di organizzazione della cooperazione decentrata. Anche in questo caso la complessità e l'autonomia degli attori e delle relazioni non può essere ridotta e pianificata in un unico sistema Italia. Piuttosto la Cooperazione italiana dovrà cercare di articolare questo sistema sulle reti e i coordinamenti, concertando principi e programmi operativi, cercando di minimizzare sovrapposizioni e inefficienze.

Ma ancora di più dovrebbe essere fatto su altre due questioni che non emergono nel documento di dieci anni fa: la trasversalità (e quindi la coerenza), e la qualità. Se è vero, come affermato in precedenza, che la cooperazione decentrata con il concetto di partenariato territoriale assume caratteristiche multi-dimensionali, e se è vero, come affermato da decenni nel dibattito internazionale, che la cooperazione allo sviluppo ha senso se riesce a intrecciarsi e a modificare i

¹⁶ Sono diversi infatti i progetti di ONG anche di una dimensione importante che sommano i co-finanziamenti di Commissione europea o altri fondi multilaterali, e/o Cooperazione italiana e/o Autonomie locali.

reali motori del cambiamento, i modelli tecno-economici e politici, secondo un approccio coerente fondato sui principi dello sviluppo umano sostenibile, allora può essere inutile creare delle strutture di tipo settoriale specializzate nel “gestire bene” la cooperazione. I progetti potranno anche essere formulati e realizzati con efficienza, ma l’impatto non è assolutamente assicurato se non si riesce ad intervenire nei processi reali di cambiamento che si giocano sui poteri economici e politici. Di conseguenza la cooperazione decentrata attraverso i partenariati territoriali dovrebbe riuscire ad essere trasversale e cioè a mettere in campo in modo coerente e coordinato le competenze dei diversi settori dell’Autonomia locale così come dei diversi soggetti del territorio. Le strutture responsabili della cooperazione dovrebbero assumere il compito più difficile, che non è quello di conoscere alla perfezione il ciclo del progetto, ma di accrescere le proprie capacità di coinvolgimento delle migliori competenze amministrative e territoriali.

Trasversalità e coerenza significano inoltre che i principi della cooperazione dovrebbero tradursi nelle diverse politiche di sviluppo locale e contaminare anche gli altri settori dell’amministrazione così come i diversi attori del territorio. Da questo punto di vista negli ultimi anni è cresciuta l’attenzione verso la necessità di influenzare le politiche di internazionalizzazione economica chiedendo la definizione di codici etici e di un maggior impegno sulla responsabilità sociale dell’impresa. Ciò porta a considerare un altro tema finora poco dibattuto ma essenziale: la qualità della cooperazione decentrata. Essa dovrebbe fondarsi sui principi e i valori aggiunti dinanzi evidenziati. Attraverso un esercizio analitico sarebbe quindi possibile definire una griglia di dimensioni e indicatori sulla base dei quali analizzare e valutare la qualità della cooperazione decentrata¹⁷.

Il **sesto** punto del documento cerca di definire il ruolo delle Regioni nella cooperazione decentrata, individuando in questo livello di governo, quello più adeguato per definire la programmazione, raccordarsi con i livelli superiori, valorizzare gli Enti locali e i soggetti dei territori, concorrere alla realizzazione delle iniziative con finanziamenti e risorse tecniche. L’esperienza maturata dal 1996 ad oggi conferma l’importanza delle Regioni. Come scritto, diverse Regioni, soprattutto del Centro-Nord Italia, si sono dotate di programmazioni, strutture e servizi. Sono emersi però almeno due temi che meritano attenzione. Il primo è relativo alla necessità di evitare un neo-centralismo regionale: numerosi Enti locali e attori del territorio rivendicano un ruolo più attivo nel partecipare alla concertazione della programmazione, così come il rispetto delle competenze diffuse in modo da limitare un eccessivo protagonismo delle strutture regionali. Alcuni Enti locali inoltre non concordando con le priorità fissate dalla Regione, si ricavano propri spazi di autonomia partecipando a reti orizzontali e programmi multilaterali e nazionali, saltando quindi il livello regionale, come evidente nel disegno della mappa dinanzi presentata.

Il secondo tema è il ruolo emergente delle Province. Esse non si pongono in alternativa al livello regionale, anche se ciò è possibile quando le priorità non convergono, e si offrono come attori per migliorare il coordinamento grazie alla maggiore prossimità verso i Comuni e i soggetti del territorio. Si viene così a determinare una nuova articolazione dei soggetti della cooperazione decentrata, come evidenziato precedentemente.

Il **settimo** e ultimo punto del documento richiama la necessità che l’Italia si doti di una nuova legge di cooperazione. Necessità che dopo dieci anni è ancora nell’agenda politica. Con la nuova legislatura si auspica che finalmente si possa varare la nuova legge, considerato che dal 1987 (anno di emanazione della legge ancora oggi in vigore) il mondo è cambiato profondamente. La cooperazione decentrata sarà sicuramente parte dell’articolato, così come già avvenuto con l’articolo 7 della Legge 84 del 2001 per la ricostruzione e lo sviluppo dei Balcani. E’ importante che la nuova legge, oltre a riconoscere il ruolo specifico della cooperazione decentrata, stabilisca una sede di concertazione politica delle programmazioni e forme flessibili di gestione in considerazione dell’approccio di processo.

¹⁷ Si veda a questo proposito la metodologia proposta dal CeSPI nel progetto Compart sul concetto di partenariato (www.compartproject.org).

In conclusione, sulla scorta di quanto analizzato, si presenta di seguito un box che tenta di schematizzare e di proporre una serie di punti per l'aggiornamento delle raccomandazioni.

Le principali raccomandazioni per la valorizzazione della cooperazione decentrata

Il MAE, in coordinamento con gli altri ministeri settoriali, deve definire in concertazione con le Regioni ed Enti locali un quadro politico e strategico con programmi geografici e tematici aperti alla cooperazione decentrata.

Questi programmi, multiannuali, certi e credibili (se possibile come quelli offerti dalla Commissione europea), dovrebbero valorizzare, rafforzare e coordinare le diverse reti esistenti in modo da articolare la pluralità, premiando le capacità di creare partecipazione, innovare e contaminare. Occorre in questo senso introdurre dei criteri di risultato (*performance*) verificabili.

Le Regioni, in considerazione dell'importanza del loro ruolo per la creazione di sistemi territoriali di cooperazione, dovrebbero superare tentazioni neo-centralistiche, e cercare motivi e forme di maggiore concertazione e coordinamento tra di loro.

L'impegno politico delle Autonomie locali verso la cooperazione decentrata dovrebbe essere di carattere strutturale e non dipendente solo da scelte personali degli amministratori.

I sistemi e le reti delle Autonomie locali dovrebbero stabilire una divisione del lavoro, trovare complementarietà, e migliorare le attività di coordinamento e servizio alla cooperazione decentrata, superando la frammentazione dei progetti.

I sistemi e le reti delle Autonomie locali dovrebbero capitalizzare l'esperienza e migliorare la connessione con i nuovi programmi della Commissione europea, con il Mae e i sistemi regionali.

La cooperazione decentrata italiana dovrebbe accrescere la sua europeizzazione attraverso programmi comuni con Autonomie locali dei diversi Paesi membri, in appoggio soprattutto a programmi Sud-Sud.

La metodologia della cooperazione decentrata deve contaminarsi con l'approccio della cooperazione territoriale componente dei nuovi strumenti della Cooperazione europea con i paesi in pre-adesione e vicini (IPA ed ENPI), e trasferire questa contaminazione anche verso i Paesi "lontani", africani, latinoamericani e asiatici

La cooperazione decentrata dovrebbe superare le ambiguità del mix di obiettivi che caratterizzano i partenariati territoriali, e in particolare sviluppare il concetto della multi-dimensionalità della lotta alla povertà in relazione alle politiche economiche e sociali di sviluppo locale, in modo da definire delle strategie coerenti che superino le contraddizioni tra competitività, coesione sociale, sicurezza e sostenibilità ambientale.

La cooperazione decentrata dovrebbe assumere in particolare l'obiettivo della lotta alla povertà nel continente africano.

La cooperazione decentrata dovrebbe accrescere la sua trasversalità nelle amministrazioni e nei piani di sviluppo locale, contaminando le politiche settoriali così come gli attori economici e sociali.

La cooperazione decentrata dovrebbe articolarsi secondo un modello integrato cercando di bilanciare la libertà e la pluralità degli attori sociali con il potere di indirizzo delle Autonomie locali.

La cooperazione decentrata deve valorizzare l'apporto dei diversi attori territoriali (sociali, economici e politici) per lo sviluppo locale, stimolando il ruolo delle ONG quali mobilizzatori transnazionali del capitale sociale.

La cooperazione decentrata deve aprirsi a nuovi attori come i migranti nel quadro della realizzazione di partenariati tra territori.

La cooperazione decentrata deve rafforzare le risorse umane e finanziarie.

La cooperazione decentrata deve migliorare la qualità, l'efficacia e l'impatto, dei partenariati territoriali attraverso analisi, valutazioni e processi di apprendimento.