

DECENTRAMENTO E GOVERNANCE DEMOCRATICA A LIVELLO LOCALE NELLA POLITICA DI PROSSIMITÀ

Documento di lavoro elaborato da Battistina Cugusi e Andrea Stocchiero

1. Decentramento e governance democratica

Nell'ultimo decennio, molteplici processi di riforma della struttura organizzativa del territorio e di decentramento dei poteri a livello locale, hanno interessato il panorama mondiale, coinvolgendo non solo gli Stati cosiddetti avanzati ma anche i Paesi in via di sviluppo e di transizione. Vari sono i contesti regionali e politici coinvolti e differenti le forme attraverso cui questo processo si manifesta. Da qui, la difficoltà di ricondurre la spiegazione di tale fenomeno ad un'unica motivazione, e di dare del decentramento una definizione univoca, che ne colga, nel contempo, i differenti aspetti.

Ciononostante, l'interesse suscitato dal decentramento ha condotto al proliferare di diversi approcci e riflessioni sul tema, il quale, bisogna sottolinearlo, è stato affrontato soprattutto nel quadro delle politiche di sviluppo. Predominante quindi il contributo apportato dalle organizzazioni internazionali, le quali in considerazione dei numerosi programmi e progetti finanziati in questo ambito hanno fornito numerosi approfondimenti e spunti interessanti al riguardo.

La Banca mondiale, in particolare, definisce il decentramento come "il trasferimento di autorità e responsabilità relative all'esercizio della funzione pubblica, dal governo centrale verso istanze di governo intermedie locali o verso organizzazioni quasi indipendenti dal governo e/o del settore privato" (Banca mondiale¹).

Tuttavia, il decentramento è un processo complesso che esula dal mero trasferimento di poteri dal centro alla periferia, per assumere tutta una serie di connotazioni positive legate al più generale concetto di sviluppo umano. L'UNDP tiene a precisare, infatti che *"the process of decentralization should not be viewed as an end in itself, but rather as an integral factor in the attainment of Sustainable Human Development goals. Decentralization and democratic governance create more open, responsive and effective local government, enhancing representational systems of community level decision – making[...] and service provision, and assisting in the prioritisation of poverty reduction objectives"*².

Il decentramento è dunque direttamente legato alla *governance* democratica nella misura in cui:

- *Favorisce la partecipazione dei cittadini e strutture più democratiche*: si consolidano i processi decisionali a livello locale e si favorisce la partecipazione dei cittadini, i quali eleggono direttamente i loro rappresentanti e hanno la possibilità di esprimere, attraverso il voto, un giudizio sul loro operato al termine del mandato. Ma la garanzia di una maggiore partecipazione

¹ *Decentramento e partecipazione dei cittadini nei processi di promozione dello sviluppo locale: Approcci concettuali nel contesto del Nicaragua*: <http://www.mmc2000.net/villaggioglobale/docume/11.pdf>

² *A Global Analysis of UNDP support to decentralization and local governance. Programmes 2001*
<http://www.undp.org/governance/docsdecentral/global-analysis-of-undp-support.pdf>

non si limita al riconoscimento del diritto di voto. Essa infatti deve necessariamente accompagnarsi alla garanzia di una maggiore trasparenza delle azioni di governo e del libero accesso a tutte le informazioni che riguardano l'attività del governo locale.

In aggiunta, non bisogna dimenticare che il decentramento, consentendo la separazione dei poteri tra diversi livelli di governo, permette la creazione di un meccanismo di “*checks and balances*”, attraverso cui limitare eventuali abusi di potere da parte del governo centrale.

- Stimola la realizzazione adeguata ed efficace dei compiti dello Stato: un organo decentrato è in grado di individuare e rispondere in maniera migliore alle necessità dei cittadini, in quanto si avvicina al problema con una conoscenza più profonda e puntuale dei fattori che caratterizzano il contesto di intervento.
- *Rafforza l'identificazione della popolazione con le strutture statali*: nei paesi in cui lo Stato non gode di legittimità il buon funzionamento dei governi locali genera credibilità nei confronti dello Stato nel suo insieme;
- *Protegge le minoranze*. Quest'ultimo rappresenta un forte argomento a favore del decentramento, il quale, ad esempio, potrebbe favorirne l'autogoverno o una maggiore autonomia culturale e religiosa, laddove esse costituiscano una maggioranza a livello locale, ma una minoranza a livello nazionale;
- *Contribuisce ad un più efficace, sostenibile e razionale utilizzo delle limitate risorse economiche*. I governi locali, infatti, sono considerati essere meglio posizionati al fine di consentire una più efficiente allocazione delle risorse per il soddisfacimento dei bisogni primari delle comunità.

L'esito di questo percorso non è, tuttavia, scontato. Esso dipende, in larga misura, dalla combinazione di molteplici fattori, quali il contesto amministrativo, e politico in genere, oltre ad altri elementi, quali il background sociale e culturale della realtà specifica di riferimento.

Il legame tra decentramento e *good governance*, e più in particolare, con i principi democratici e i diritti dell'uomo, trova un autorevole riscontro nella Carta Europea sulle Autonomie Locali, promossa e adottata dal Consiglio d'Europa.

La Carta Europea riconosce esplicitamente il legame tra decentramento e *governance* democratica, considerando l'ambito locale come il livello in cui “*the right of citizens to participate in the conduct of public affairs [...] can be most directly exercised*”³.

Il diritto, universalmente riconosciuto, dei cittadini di partecipare alla gestione della *res publica*, fondamento di ogni governo democratico, presuppone, dunque, l'adozione del *principio di sussidiarietà*, quale modalità di allocazione delle funzioni tra i diversi livelli istituzionali attraverso il criterio della prossimità ai cittadini (*sussidiarietà verticale*).

Il principio di sussidiarietà costituisce uno dei principi cardine dell'Unione Europea e criterio di ripartizione delle competenze tra quest'ultima e gli Stati membri. In forza dell'art. 3b del Trattato di Maastricht, infatti, per le materie che non sono di sua esclusiva competenza, la Comunità, interviene soltanto quando e nella misura in cui gli obiettivi delle azioni in questione non possono essere raggiunti in maniera soddisfacente a livello nazionale e quindi, per la portata ed i loro effetti, possono essere realizzati in maniera migliore a livello comunitario.

Considerate le incertezze generate, il Consiglio, la Commissione e il Parlamento europeo conclusero un accordo interistituzionale, sulla base del quale la Commissione assunse l'impegno di redigere annualmente un Rapporto sull'applicazione del principio di sussidiarietà da sottoporre al Parlamento stesso. Ad esso, seguì l'inclusione nel Trattato di Amsterdam di un apposito allegato

³ Consiglio d'Europa, *European Charter of local self government*, Strasburgo
<http://conventions.coe.int/Treaty/EN/WhatYouWant.asp?NT=122>

che assunse la denominazione di “Protocollo sull’applicazione del principio di sussidiarietà e di proporzionalità”.

Recentemente, il principio di sussidiarietà è tornato alla ribalta in seno alla Convenzione europea⁴, con la previsione al suo interno di un gruppo di lavoro ad hoc, le cui conclusioni sono state pubblicate nel settembre 2002, e riprese nel Progetto di Convenzione Europea, presentato nel febbraio 2003.

Il principio di sussidiarietà così come sancito dall’art. I – 9 della Costituzione, opera una precisione importante ai nostri fini, considerando l’azione dell’UE sussidiaria a quella degli Stati membri, “*sia a livello centrale che regionale e locale*”.

In aggiunta, la Convenzione ha previsto una serie di importanti innovazioni relative soprattutto al controllo sulla corretta applicazione del principio di sussidiarietà, prevedendo un meccanismo di allerta preventivo che coinvolge anche i parlamenti nazionali, e l’estensione al Comitato delle Regioni del diritto di ricorrere alla Corte di Giustizia delle Comunità Europee, per tutte quelle proposte per le quali sia stato richiesto un suo parere, e questo contenga delle obiezioni circa il rispetto del principio in questione.

Il principio di sussidiarietà verticale è destinato inoltre a fungere, in maniera sempre più evidente, da linea guida nei rapporti tra Stato ed autonomie locali, all’interno degli ordinamenti nazionali, come dimostrato, in Italia, dalla riforma del Titolo V della Costituzione.

Negli ultimi anni, infatti, l’approfondimento del processo di integrazione europea è stato accompagnato dall’avvio in vari Paesi membri di importanti processi di decentramento politico ed amministrativo.

Questo processo è stato favorito in larga parte anche dall’azione delle istituzioni comunitarie e della Commissione, in particolare, sin dagli anni ’70, con l’avvio della Politica Regionale, che ha trovato negli enti decentrati dei validi interlocutori e partner, seppur con profonde differenze tra paese e paese. La Politica regionale, quindi, ha fornito un notevole contributo al coinvolgimento, diretto e indiretto, delle regioni e degli enti locali, in genere, nei grandi processi politici europei, a cui si aggiunge, oggi, il processo di allargamento. Si pensi che è soprattutto grazie ai negoziati di allargamento che i nuovi Paesi membri stanno avviando processi di decentramento, e creando delle realtà regionali e locali che prima non esistevano.

Proprio l’allargamento, inoltre, è foriero di nuove sfide per gli enti decentrati europei. Un’Unione allargata ai dieci paesi dell’Europa centro – orientale, richiede, infatti, la necessaria riorganizzazione dei rapporti con le regioni vicine e, soprattutto, con i Balcani e con il Mediterraneo, sebbene con prospettive differenti: di preparazione all’adesione per i primi e in un’ottica di maggiore integrazione, i secondi.

A tal fine, accanto ai “tradizionali” canali di cooperazione, l’Unione si è dotata di un altro importantissimo veicolo verso il raggiungimento di uno spazio comune con i paesi che la circondano: *la politica di prossimità*.

La politica di prossimità potrà rappresentare per gli enti decentrati europei, una grandissima opportunità di sviluppo nella misura in cui comporterà nuove occasioni di cooperazione interregionale e territoriale, e la previsione di nuovi strumenti finanziari.

In particolare, notevoli sono le prospettive di cooperazione che si dispiegano a favore delle regioni e degli enti locali europei relativamente al sostegno dell’attuazione e del rafforzamento dei processi di decentramento e di *governance* democratica nei paesi prossimi.

⁴ Per maggiori informazioni riguardo la Convenzione Europea si rimanda al sito: <http://european-convention.eu.int/>

In questo tipo di interventi la partecipazione delle autorità locali europee è di grande rilevanza. Non esiste, infatti, *acquis communautaire* in materia di decentramento amministrativo. Esso rientra tra le competenze dei singoli stati membri, i quali possono, dunque, far leva sulle proprie esperienze.

Oltre al livello istituzionale, ai nostri fini, assume ancor più rilevanza il principio di sussidiarietà orizzontale. Con il termine sussidiarietà, infatti, non ci si riferisce esclusivamente ad un criterio di distribuzione delle competenze tra Stato ed autonomie locali, ma anche e soprattutto tra lo Stato e la società civile (sussidiarietà orizzontale), riconoscendo, in tal modo, ai cittadini un “ruolo di soggetti autonomamente attivi nel perseguimento dell’interesse generale”⁵.

La partecipazione è una caratteristica imprescindibile della democrazia. In particolare, essa è la fonte della legittimità degli organi di governo locale, e consente loro di prendere decisioni più appropriate ed efficaci, grazie alla conoscenza della realtà di riferimento e al sostegno dei cittadini.

Sulla base del principio di sussidiarietà, dunque, i cittadini e la pubblica amministrazione stabiliscono rapporti “fondati sulla collaborazione, il rispetto reciproco e l’integrazione, anziché sulla rigida separazione dei ruoli, la diffidenza, la separatezza”⁶.

È per questo che nel quadro della politica di prossimità dovrebbe essere immaginata una nuova modalità di fare cooperazione. Bisognerebbe, cioè, prendere le distanze dai tradizionali interventi di cooperazione internazionale basati su un bassissimo livello di coinvolgimento delle comunità locali, e di conseguenza su un sentimento di estraneità degli attori locali verso gli interventi implementati, promuovendo la realizzazione di partenariati territoriali tra le comunità locali dell’Unione Europea e dei paesi vicini, dove con il termine comunità non si fa riferimento alle sole autorità locali ma piuttosto si intende un mix di istituzioni locali, associazioni, volontariato, ONG, ecc.

Questa forma di cooperazione è valida in quanto basata sulla volontà di instaurare rapporti di fiducia e di amicizia, e in quanto tale sostenibile nel tempo. Questa volontà dal basso, attraverso i partenariati territoriali, ha il grande merito di radicare e quindi di dare maggiore fondamento alla politica di prossimità creando concreti spazi comuni di dialogo per l’integrazione ed il co – sviluppo.

2. Il decentramento nei Paesi prossimi

2.1 I Paesi del Mediterraneo

Guardando alla struttura amministrativa dei Paesi vicini del Mediterraneo emerge un quadro generale in cui il governo centrale tende ad assumere un ruolo predominante nelle relazioni tra i diversi livelli di potere.

Il carattere centralistico della struttura dei governi costituisce, infatti, una realtà anche laddove aveva originariamente prevalso la scelta a favore di una organizzazione statale improntata al decentramento.

Si tratta in particolar modo di quei paesi che sono stati soggetti al dominio straniero, e nella fattispecie a quello ottomano, e, in epoca più recente, a quello di due delle potenze coloniali europee, la Gran Bretagna e la Francia. Le politiche coloniali, infatti, hanno avuto un ruolo predominante nel favorire tale passaggio. Alla base di questo atteggiamento la considerazione secondo cui un potere più forte a livello centrale sarebbe stato funzionale allo sfruttamento delle risorse delle colonie, e quindi preferibile al decentramento. E’ il caso, ad esempio, del Libano, dove, tra l’altro, l’adozione di un modello centrale di governo, deve essere spiegata non solo alla luce dell’influenza della dominazione ottomana e francese, ma anche della guerra civile che ha imperversato nel paese dal 1975 – 1991.

⁵ Arena, G. (a cura di), *Il Principio di sussidiarietà orizzontale nell’art.18, u.c., della Costituzione*, Relazione al Convegno “Cittadini attivi per una nuova amministrazione, 17 – 18 febbraio, 2003, Roma.

⁶ *Ibidem*

In ogni modo, nel corso degli ultimi venti anni i governi sembrano aver acquisito consapevolezza dell'importante ruolo svolto dal decentramento quale fattore propulsivo della coesione politica e sociale. Una struttura centralistica, infatti, genera nel lungo periodo una serie di problematiche riconducibili alla mancanza di responsabilità degli organi di governo locale nei confronti dei cittadini, all'esclusione sociale, alla perdita di legittimità, e ad una lenta crescita economica, soprattutto in un contesto, come quello della maggior parte dei Paesi della sponda sud del Mediterraneo, caratterizzato da profonde differenze culturali, economiche, e sociali⁷.

Dal generale interesse dimostrato verso i modelli di decentramento, tuttavia, seppur tradotto in timide riforme, non è scaturito alcun risultato rilevante nella direzione desiderata.

I livelli in cui si articola la struttura di governo dei Paesi vicini del Mediterraneo, varia generalmente da due a tre. In particolare, al di sotto del governo nazionale, la struttura è composta in progressione da province o governatorati, unità intermedie, municipalità.

Le province e i governatorati e, nel caso della Tunisia, del Libano, e del Marocco, le regioni, rappresentano l'unità amministrativa di maggiore dimensione. Solitamente a questo livello il decentramento ha assunto la forma di deconcentrazione. Difatti, sia che si tratti di governatorati, province o regioni, esse sono guidate da un governatore direttamente incaricato dal governo centrale e di conseguenza sua espressione diretta. Egli è affiancato da un consiglio esecutivo, i cui membri sono anch'essi solitamente indicati dal governo centrale, ad eccezione dell'Algeria⁸, dove si procede per elezione diretta. L'Algeria, tra l'altro, è l'unico caso in cui sono le province ad aver beneficiato maggiormente delle riforme a favore del decentramento. Negli altri paesi, invece, esso ha interessato il livello più basso, vale a dire quello dei villaggi, ma soprattutto delle municipalità e delle città.

In Libano⁹ e in Egitto¹⁰, dove la struttura è organizzata su tre livelli, sono presenti anche delle unità intermedie che assumono rispettivamente la denominazione di *Qada*, e di distretti o *Markaz*. Anche in questo caso non si tratta di autogoverni locali, ma piuttosto di mere suddivisioni geografiche, ancora una volta espressione del governo centrale.

Il caso Egitto

Il sistema istituzionale egiziano è caratterizzato da una lunga tradizione centralista, che continua a predominare nonostante recenti riforme abbiano dimostrato una crescente attenzione verso il decentramento. Al livello locale, esso si articola su tre livelli¹¹: governatorati, distretti (Markaz), villaggi e città. Nelle città maggiori, quali Cairo, Giza e Alessandria ne esiste un quarto rappresentato dai quartieri.

Il paese è suddiviso in 26 governatorati, guidati da un governatore e da un consiglio esecutivo, entrambi incaricati dal governo centrale. Al livello immediatamente successivo troviamo i 126 distretti. Per entrambi sono istituiti consigli popolari, eletti; i loro poteri sono molti limitati rispetto a quelli dei consigli esecutivi, i quali detengono l'effettivo potere, specialmente nei governatorati. I consigli esecutivi dei governatorati, infatti, controllano interamente l'erogazione dei servizi nel governatorato, sono incaricati della preparazione del budget, oltre che della pianificazione fisica ed abitativa del proprio territorio, e della fissazione delle regole relative alla gestione delle agenzie esecutive, agli investimenti immobiliari e terrieri.

⁷ Spahn, P. B., *Issues of governance in a broad context* <http://www.worldbank.org/mdf/mdf2/papers/gov/spahn.pdf>

⁸ www.pogar.org

⁹ Atallah, S., *Fiscal decentralization in Lebanon*, Lebanese Center for Policy Studies, 1998, Morocco

www.worldbank.org/mdf/mdf4/workshops/3-localgov.html

¹⁰ Fox, W. F., el Sayed Ghanism, *Decentralization Egypt: The first steps has been taken*, 1998

<http://www.worldbank.org/mdf/mdf2/papers/gov/fox.pdf>

¹¹ *Ibidem*

Per quanto attiene più propriamente i distretti, invece, i consigli esecutivi si occupano della preparazione del budget per tutte le città ed i villaggi che sono compresi al loro interno, forniscono loro assistenza tecnica e risorse, ne coordinano i progetti, e laddove mostrino difficoltà, provvedono anche alla realizzazione, ed infine, identificano, quei progetti da svolgere su più unità locali.

I governatori e le persone incaricate di reggere i Consigli popolari, inoltre, fanno parte del Consiglio supremo dell'amministrazione locale. Quest'ultimo è presieduto dal primo ministro ed è responsabile dell'intero sistema amministrativo locale.

Al di sotto dei governatorati e dei distretti, in Egitto esistono 4496 municipalità rurali e 199 municipalità urbane. Esse sono sottoposte al controllo esercitato da un consiglio esecutivo, espressione, anche a questo livello, del governo centrale. Tra le responsabilità¹² delle municipalità troviamo la salute pubblica, l'educazione, lo sviluppo delle infrastrutture e l'erogazione dei pubblici servizi.

Gli organi di governo locale in Egitto hanno un'autonomia finanziaria relativamente bassa. Il budget dei governatorati, dei distretti e delle municipalità, infatti, sono approvati dal Parlamento nazionale ed i trasferimenti statali, poi, rappresentano circa il 90% delle entrate locali.

Esistono, inoltre, una serie di fondi speciali, alcuni dei quali sono organizzati e gestiti localmente, mentre altri, operano a livello centrale. In nessun caso, comunque, essi rientrano nel budget nazionale e proprio per questo rappresentano un canale preferenziale entro il quale far progredire il processo di decentramento¹³.

In definitiva, il decentramento in Egitto ha assunto prevalentemente la forma di deconcentrazione, dove i governi locali sono, in sostanza, unità amministrative espressione del governo centrale e dei singoli ministeri, e la cui capacità di intervento risulta, altresì, limitata dalle insufficienti risorse finanziarie.

È, quindi, al livello dei villaggi, ma soprattutto delle città e delle municipalità che l'autogoverno locale prende forma.

Le autorità municipali sono costituite, nella maggior parte dei casi da un'autorità esecutiva, i cui membri sono indicati dal governo, e da un organo deliberativo, solitamente denominato Consiglio municipale, i cui membri sono eletti direttamente dalla popolazione. Il sindaco viene nominato tra i ranghi del Consiglio municipale dai suoi stessi membri, tranne poche eccezioni (Algeria, Giordania), dove è prevista l'elezione diretta.

Tuttavia, sebbene le municipalità godano di indipendenza politica, esse rimangono in pratica fortemente dipendenti dal governo centrale.

A livello teorico, affinché il processo di decentramento abbia successo è necessario che esso comprenda tre distinti elementi¹⁴:

- “*Powering element*”: devoluzione dei poteri e delle authority necessarie a prendere decisioni e ad implementarle;
- “*Enrichment element*”: riconoscimento alle autorità locali di responsabilità che siano immuni dall'intervento del potere centrale
- “*Enabling element*”: assegnazione di risorse in proporzione alle responsabilità affidate.

¹² www.pogar.org

¹³ Fox, W. F., el Sayed Ghanism, *Decentralization Egypt: The first steps has been taken*, 1998
<http://www.worldbank.org/mdf/mdf2/papers/gov/fox.pdf>

¹⁴ *Ibidem*

Sulla base di questi elementi il processo di decentramento nei Paesi vicini del Mediterraneo mostra notevoli punti di debolezza, sia per quanto riguarda la tipologia di responsabilità attribuite agli organi decentrati, sia per l'effettiva autonomia di cui essi godono nei confronti del potere centrale.

Dal punto di vista delle responsabilità, infatti, l'erogazione dei servizi sociali compete prevalentemente al governo centrale anche se il panorama generale è alquanto variegato. Vi sono paesi, come la Tunisia¹⁵, in cui i compiti delle municipalità rientrano soprattutto nell'ambito dell'illuminazione stradale, della raccolta e trattamento dei rifiuti, della costruzione di strade e marciapiedi, ed altri in cui le responsabilità attribuite ai consigli municipali appaiono più articolate e complesse.

Consideriamo, ad esempio, la situazione dei consigli municipali libanesi i quali, oltre alle summenzionate funzioni, formulano e adottano il budget annuale della municipalità; determinano le tasse nei limiti previsti dalla legge, e provvedono alla loro raccolta; gestiscono i fondi municipali; hanno competenze riguardo la salute pubblica e la sicurezza, il trasporto pubblico e l'educazione.

Comunque, sebbene le municipalità in Libano godano della personalità giuridica e sia stata loro riconosciuta autonomia finanziaria, c'è da dire che, de facto, il processo di decentramento risulta incompleto anche sotto il profilo dell'*enrichment* e dell'*enabling element*. Esse, infatti, non sono immuni, nell'esercizio delle proprie competenze, dall'intervento del potere centrale, il quale supervisiona il loro operato per il tramite dei vari ministeri ed agenzie. A ciò si aggiunga la scarsità di risorse finanziarie su cui le municipalità possono contare per l'espletamento delle proprie responsabilità. Per comprendere, la portata di questo problema riportiamo una stima dell'UNDP¹⁶, in base alla quale delle 700 municipalità presenti in Libano, solo meno di trenta disporrebbero di una base finanziaria adeguata all'erogazione dei servizi locali.

In questo contesto, assume interesse anche il caso della Giordania¹⁷, dove il ruolo delle municipalità nell'erogazione dei servizi è molto debole, considerato l'intervento quasi esclusivo dei ministeri in questo settore. Si evidenzia, inoltre, una forte dipendenza dal punto di vista finanziario dal governo centrale, dimostrata dal fatto che esse non possiedono entrate fiscali indipendenti, essendo queste sottoposte ad un controllo da parte dello Stato.

Il problema dell'autonomia finanziaria, tuttavia, non riguarda solo i due esempi citati, ma è diffuso tra tutti i paesi vicini del Mediterraneo, il che non fa che sottolineare l'esistenza di una forte dipendenza del livello locale da quello centrale, acuita dalla mancanza di competenze tecniche che spesso affligge i dipendenti pubblici, e che si ripercuote negativamente sull'efficienza della pubblica amministrazione locale e sull'avanzamento del processo di decentramento.

Il caso del Marocco

Da Stato unitario e centralizzato il paese ha intrapreso, a partire dagli anni '60, un lungo percorso di modernizzazione amministrativa, spinto da una pressione sociale sempre maggiore in favore dell'attribuzione di maggiori poteri ed autonomia alla dimensione locale, e dalla necessità di migliorare le condizioni economiche delle campagne al fine di frenare l'esodo verso le città.

Il processo di decentramento in Marocco ha seguito un percorso alquanto graduale, iniziato dal momento in cui ottenne l'indipendenza dal dominio coloniale (1956), e tutt'ora in fase di costruzione.

¹⁵ www.pogar.org

¹⁶ *Ibidem*

¹⁷ Jordan: *Local Government structure*:<http://www1.worldbank.org/wbiep/decentralization/menalib/Jordan.PDF>

Avendo posto le regioni al centro dell'intervento, il decentramento è stato qualificato inizialmente come regionalizzazione. L'adozione di un approccio regionale aveva come obiettivo quello di riequilibrare e riorganizzare il territorio per frenare l'esodo rurale verso i grandi centri urbani¹⁸.

Scaturita nella creazione di 7 macro regioni nel 1971, la regionalizzazione ha conosciuto nuovo vigore a partire dalla presentazione, nel 1984, delle Linee guida dell'edificio del decentramento regionale da parte del re Hassan II. Da questo momento sono state poste le basi per due importanti passi successivi, rappresentati dal riconoscimento, alle regioni, dello status di collettività locali, seguito, nel 1996, dalla suddivisione del territorio nazionale nelle attuali 16 regioni, così come riconosciute dalla nuova Costituzione e dalla Legge sulle Regioni¹⁹.

Gli organismi presenti al loro interno sono due: il Consiglio Regionale ed il Governatore della Regione. Quest'ultimo, espressione del governo centrale, costituisce l'organo esecutivo.

Oltre alle Regioni, la struttura del governo locale in Marocco comprende altri due livelli: le Province o Prefetture ed i comuni / municipalità.

Le province, create nel 1963, possiedono personalità giuridica ed autonomia finanziaria e sono guidate da un governatore, nominato direttamente dal governo centrale. Per ognuna delle 60 province, inoltre, esiste un'assemblea locale i cui membri sono eletti con sistema proporzionale, all'interno di un collegio elettorale composto da membri dei Consigli comunali della Prefettura o della Provincia, e restano in carica per sei anni.

Per quanto riguarda le municipalità ne esistono 1544 in Marocco, di cui 247 urbane e 1297 rurali²⁰. Esse sono amministrate dai consigli municipali eletti direttamente dai cittadini, e guidati da presidenti (sindaci) nominati tra i loro ranghi.

Nella pratica, il decentramento in Marocco assume aspetti differenti non soltanto a seconda del livello territoriale di riferimento, ma anche all'interno di una stessa categoria, al punto che è facile trovarsi di fronte a pratiche diametralmente opposte²¹.

Nonostante i progressi raggiunti, è possibile notare come anche in Marocco il raggiungimento di un efficace livello di decentramento sia minato in larga parte dalla mancanza di risorse finanziarie adeguate, e dal controllo pervasivo cui la gestione finanziaria degli enti decentrati è sottoposta. A ciò si aggiunga che le competenze e capacità dei funzionari locali sono considerate da più parti inadeguate allo svolgimento dei compiti loro affidati.

2.2 Il decentramento nei Balcani

Nei Paesi del sud-est europeo, la struttura istituzionale a livello territoriale è diversa da paese a paese, ma anche in questo caso è possibile operare uno sforzo per rintracciare le caratteristiche comuni in modo da ricondurre le esperienze indagate a delle tipologie comuni. Da una prima analisi, si evidenzia che nella maggior parte dei paesi considerati esistono due livelli di governi locali, con qualche eccezione per le capitali e le principali città. Altri, invece, come la Macedonia, ne possiedono uno solo.

¹⁸ Coslovi, L., Stocchiero, A., *Decentramento e cooperazione decentrata per lo sviluppo locale e la gestione dei flussi migratori provenienti dal Marocco*, 2002, CeSPI, Roma (non pubblicato)

¹⁹ *Ibidem*

²⁰ www.pogar.org

²¹ Zyani Brahim, *Decentralisation et reforme administrative en Maroc*, Communication présentée au 4^{ème} Forum méditerranéen sur le thème: «Empowering Local Government Institutions in MENA Region», Amman, 8 – 10 aprile 2002. <http://www.worldbank.org/mdf/mdf4/papers/zyani.pdf>

Distingueremo, dunque, per una maggiore chiarezza di esposizione, tre casi: il primo verterà su quei paesi in cui esistono strutture di governo locale organizzate su più di un livello, ognuno dei quali dotato di autonomia; gli ultimi due, invece, prenderanno in considerazione quelli in cui le municipalità, indipendentemente dai livelli esistenti, rappresentano l'unica autonomia locale prevista.

Nel primo gruppo di paesi considerati esistono più livelli (contee, distretti e municipalità) di governo locale, dotati di autonomia. Troviamo esempi di questo tipo sia in Albania che in Croazia, in cui anche i livelli di governo intermedio (Consigli distrettuali in Albania ed Assemblee di Contea in Croazia) possiedono organi locali elettivi, e le cui principali responsabilità consistono nel coordinamento delle attività tra le municipalità o comuni, nella difesa degli interessi locali, nell'organizzare la fornitura dei servizi principali. Essi si pongono, inoltre, come interlocutori tra lo Stato e la realtà locale, principalmente attraverso la figura dei prefetti, o nel caso della Croazia, dei governatori di contea, entrambi espressione del governo centrale.

Il secondo gruppo è quello rappresentato dai paesi nei quali il sistema è strutturato in modo tale da prevedere un unico livello di governo locale (le municipalità), dotato di autonomia.

In Macedonia, ad esempio, il sistema di governo locale è organizzato sulle 123 municipalità, più la città di Skopje, la quale da sola ne comprende circa sette. Essa, infatti, in ragione della maggiore estensione del suo territorio e dell'alta densità di popolazione rispetto ad ogni altra città macedone, gode di uno statuto speciale in virtù del quale le responsabilità devono essere ridistribuite tra le autorità cittadine e quelle delle sette municipalità, organizzate al suo interno.

Nell'ambito della struttura municipale e secondo le modalità previste da appositi statuti di governo locale, la popolazione può istituire delle comunità o vicinati (di solito un villaggio o un distretto cittadino). In ogni modo, non si tratta di unità politiche. L'ambito delle loro competenze, infatti, è limitato alla possibilità di proporre atti alle autorità locali, o prendere parte ad esse in forma volontaristica in qualità di portavoce della volontà espressa dalla popolazione locale.

Anche in Serbia, le municipalità organizzano proprie "comunità locali" (*mesne zajednice*). Si tratta essenzialmente di un'eredità del passato socialista, non regolamentata ma solo menzionata dalla legge sull'organizzazione del territorio e sulle autonomie locali. Esse esistono sia nelle aree urbane che rurali, e costituiscono un forum in cui i cittadini possono esprimere i loro comuni interessi, nell'ambito di un territorio circoscritto.

Tuttavia, la Serbia, e più in generale la Repubblica jugoslava, di cui fa parte insieme al Montenegro, deve essere classificata in un'ulteriore tipologia, caratterizzata da una struttura del governo locale articolata su più di un livello di governo, ma dove le municipalità rappresentano l'unica manifestazione di autogoverno locale.

Pur essendo parte di un unico Stato federale la Serbia ed il Montenegro presentano notevoli differenze dal punto di vista dell'organizzazione territoriale. In ragione di una maggiore estensione del suo territorio rispetto al Montenegro, la Serbia, infatti, prevede delle entità amministrative intermedie: i distretti. Essi sono delle mere suddivisioni amministrative, e quindi espressione del governo centrale. A dimostrazione di ciò, il fatto che lo staff non sia composto da personale proprio, bensì da impiegati provenienti dai vari ministeri.

Sia nel caso della Serbia che del Montenegro, tuttavia, le responsabilità attribuite alle municipalità sono espressamente indicate dalla costituzione, ed in particolare riguardano gli ambiti seguenti: pianificazione urbana e edilizia; attività comunali; mantenimento delle strade, piazze, e trasporto pubblico; cultura; educazione; salute; assistenza sociale; sport; turismo; protezione della natura e delle risorse ambientali; informazione pubblica.

L'enumerazione delle responsabilità attraverso cui inquadrare i rapporti tra Stato ed organi di autogoverno locale, trova riscontro nella maggior parte dei paesi considerati. Anche in Croazia, ad

esempio, una dettagliata lista prevede le attività che possono essere espletate rispettivamente dai livelli intermedi di autogoverno locale: municipalità, città e contee.

Nel complesso, si evidenzia nell'area balcanica la generale tendenza verso il trasferimento dei servizi dal centro verso il governo locale. A tal fine, la Comunità internazionale ha accolto con entusiasmo la notizia dell'adozione in Macedonia nel gennaio 2002 di una nuova legge sull'autogoverno locale, che rappresenta un passo importante verso il decentramento. Nuove competenze, infatti, sono state trasferite ai governi locali, tra cui: educazione, cultura, salute.

Ciononostante, rimangono numerosi i nodi ancora da sciogliere nei rapporti tra Stato e organi di autogoverno locale. Uno di questi riguarda l'effettiva autonomia che viene loro garantita nell'espletazione delle competenze attribuite. A tal fine, bisogna guardare, in particolare alle modalità in cui il controllo sugli atti e le attività delle amministrazioni locali viene attuato. Generalmente le autorità deputate ad esercitare tale funzione sono gli organismi intermedi, nella persona del prefetto o del governatore. Eccezioni a questa regola, sono, tuttavia, costituite dalla Macedonia e dalla Croazia, dove il controllo è esercitato direttamente dal governo centrale.

Nei paesi dell'area balcanica, inoltre, si rimarca ancora oggi una forte dipendenza dell'amministrazione locale dai trasferimenti del governo centrale e dalla fiscalità condivisa, aggravata dalla mancanza di entrate proprie effettive.

Di fronte a queste numerose restrizioni dovute alla dipendenza verso i fondi allocati dal governo centrale e al controllo da esso esercitato, i governi locali si trovano impossibilitati a svolgere le crescenti responsabilità di cui sono investiti.

Dal punto di vista della partecipazione dei cittadini due aspetti meritano ancora di essere trattati riguardo la democrazia diretta e la protezione delle minoranze.

Relativamente al primo aspetto, in tutti i paesi dell'area balcanica, i rappresentanti degli organi di autogoverno locale sono eletti direttamente dai cittadini. In aggiunta, la democrazia diretta rappresenta un principio costituzionalmente riconosciuto. Le modalità di esercizio sono differenti a seconda del paese considerato, anche se il referendum di carattere consultivo, è quella a cui si fa più ricorso. Inoltre, la petizione o il diritto dei cittadini di assistere alle sedute dei consigli locali, rappresentano ulteriori forme di democrazia diretta.

Il problema della protezione delle minoranze nei paesi dell'area balcanica assume una particolare importanza in considerazione del copioso numero di minoranze e gruppi etnici presenti, come dimostrato dal fatto che i principi di equità e non discriminazione sono proclamati nelle costituzioni di tutti i paesi che compongono l'area²².

Inoltre, le problematiche relative all'etnia sono alla base della struttura e dell'organizzazione di molti paesi balcanici. Basti pensare alla suddivisione della Repubblica Jugoslava in due distinti stati federati, la Serbia ed il Montenegro, e della Bosnia – Erzegovina in altrettante entità, la Federazione della Bosnia – Erzegovina e la Repubblica di Srpska, nonché la suddivisione della federazione in dieci unità sub – nazionali (cantoni), parte dei quali sono a popolazione mista ed il resto a popolazione prevalentemente bosniaca o croata²³.

Il caso Albania

²² Kandeva, E., *Introduction to comparative local government in central and eastern europe: a Balkans perspective*, 2001, Local government and public service reform initiative (LGI)
<http://lgi.osi.hu/publications/default.asp?id=120>

²³ *Ibidem*

Il decentramento albanese fa riferimento ad un quadro strategico ben definito e articolato su tre fonti: la Costituzione albanese del 1998, che prevede che “il governo locale, all’interno della Repubblica albanese sia fondato sul decentramento dei poteri, ed esercitato secondo il principio di autonomia locale” (art.108), la Carta Europea delle Autonomie Locali, un documento politico adottato nel 1999 e denominato Strategia per il decentramento.

Guardando con maggiore attenzione alla struttura dell’organizzazione territoriale albanese, distinguiamo due distinti livelli, rappresentati rispettivamente da: comuni (in aree rurali)/municipalità (in aree urbane) e regioni.

I comuni sono a loro volta suddivisi in villaggi, mentre le municipalità in quartieri. Anche dal punto di vista degli organi, inoltre, si riscontra una certa omogeneità. In entrambi i casi, infatti, è previsto un Consiglio comunale, organo rappresentativo, i cui membri sono eletti direttamente dai cittadini, così come il sindaco, autorità esecutiva.

Il secondo livello è formato dalle Regioni, e dalle loro suddivisioni, i distretti. Al loro interno è previsto un solo organo, di natura rappresentativa, il Consiglio delle Regioni, composto da rappresentanti dei comuni e delle municipalità.

Il quadro normativo in vigore, definisce chiaramente i diritti ed i doveri per ogni livello di governo locale. La legge inoltre garantisce, allo scopo di rafforzarne l’autonomia, numerosi diritti agli organi decentrati, tra cui: il diritto di *governance*, di proprietà, di autonomia fiscale, di sviluppo economico, di cooperazione, ed altri²⁴.

Per quanto attiene più precisamente le responsabilità attribuite ai comuni ed alle municipalità riguardo l’erogazione di pubblici servizi, bisogna operare una distinzione tra: funzioni esclusive; funzioni condivise; delegate. Con il termine competenze esclusive, la legge fa riferimento a quelle funzioni per le quali alle unità locali viene attribuita piena competenza amministrativa (strutture e personale, salari, remunerazioni), di investimento, regolamentazione, e di determinare le modalità in cui un servizio debba essere espletato. In particolare, si tratta di infrastrutture e servizi pubblici (acqua; strade; illuminazione pubblica; trasporti pubblici; pianificazione urbana; raccolta e trattamento dei rifiuti; ecc.); sviluppo economico locale; funzioni che attengono la sfera culturale e ricreativa della società; sicurezza civile.

Per contro, come accennato poco sopra i comuni/municipalità possono esercitare anche funzioni, attribuite dal governo centrale, con il quale ne condividono la responsabilità, o da questo loro delegate²⁵. Per funzioni delegate si fa riferimento a tutte quelle funzioni che per legge competono al governo centrale o che quest’ultimo ha assegnato ad un’unità locale sulla base di un accordo di natura contrattuale siglato dalle parti coinvolte.

Anche le regioni possono esercitare funzioni loro delegate dai comuni e municipalità o dal governo centrale, oltre a quelle che la legge attribuisce direttamente loro.

Sebbene l’Albania mostri un notevole interesse verso il decentramento e numerose riforme sia state adottate o sono in corso al fine di accelerare tale processo, è possibile evidenziare degli elementi di debolezza. Le principali difficoltà sono dovute alle deboli capacità di *governance*, alla mancanza di risorse finanziarie, alla concentrazione della ricchezza in poche aree urbane, alla debole partecipazione dei cittadini alla vita della comunità, e alla forte tradizione di centralistica.

²⁴.Stocchiero, A. (a cura di), *Decentramento e ricostruzione in Albania*, Dossier Ascod, 2002, CeSPI, Roma

²⁵ Rientrano nella prima categoria, i seguenti compiti: educazione prescolare e di preparazione all’università; servizi essenziali e protezione della salute pubblica; assistenza sociale e riduzione della povertà; ordine pubblico e protezione civile; protezione ambientale; altri compiti espressamente indicati dalla legge

3. Institution e capacity building tra governi sub-nazionali

Nel momento in cui, i processi di globalizzazione e di integrazione regionale diluiscono il concetto di frontiera e generano la percezione dell'esistenza di un destino comune tra il Nord ed il Sud del mondo, la dimensione locale assume a nuova protagonista nello scenario internazionale. Tale fenomeno, comunemente conosciuto sotto il termine di glocalismo, ha comportato una crescente attenzione verso lo sviluppo locale e le politiche di decentramento da parte dei singoli governi così come degli attori della cooperazione internazionale. Motore di questo processo l'acquisita consapevolezza dell'esistenza di un legame diretto tra il decentramento, la diffusione della democrazia, l'accrescimento delle capacità di *governance* a livello locale e quindi delle opportunità di sviluppo equo e sostenibile.

L'Italia, ed in particolare le Autonomie locali, hanno maturato nel corso del tempo un'esperienza di grande rilievo nel creare il proprio sviluppo politico, economico e sociale²⁶, dalla quale si dispiegano interessanti opportunità nella costruzione di partenariati territoriali di supporto ai processi di decentramento e di *governance* locale nei paesi prossimi del Mediterraneo e dei Balcani, in considerazione di un impegno consolidato e crescente della cooperazione decentrata italiana verso queste aree²⁷.

Nei paragrafi che seguono riportiamo alcuni casi di cooperazione specificamente rivolti a favorire la costruzione delle capacità istituzionali e dei diversi soggetti del territorio per lo sviluppo locale (*institution e capacity building*), a supporto dei processi di decentramento e di creazione di processi di pacificazione e *governance* anche in situazioni particolarmente difficili e drammatiche.

Tra i diversi possibili esempi si presentano: la cooperazione della Provincia di Torino con la Slovacchia e le sue regioni nella misura in cui rappresenta un caso unico nell'Unione Europea di un governo di livello intermedio che ha partecipato al programma Twinning per sostenere le capacità istituzionali di diversi livelli di governo di un Paese in adesione; il partenariato della società civile, di Comuni e della Provincia Autonoma di Trento con la comunità di Prijedor nella Repubblica Srpska in quanto esperienza complessa e di successo per sostenere il processo di pacificazione e la *governance* per lo sviluppo locale; il programma di Comuni e soggetti del territorio della Sardegna con la regione e il governatorato di Gafsa in Tunisia in considerazione della particolare corrispondenza esistente tra le risorse e le problematiche delle due aree e del comune interesse a sostenere le capacità nel definire piani per lo sviluppo umano a livello locale.

3.1 Twinning della provincia di Torino con la Slovacchia e le sue regioni²⁸

Alla base delle azioni di Twinning – Phare c'è il concetto di "competenza" assegnata nell'ordinamento nazionale ad una determinata entità e la sua relativa esperienza²⁹. All'interno dell'Unione la competenza in materia di *acquis* è attribuita agli Stati membri, poiché la Commissione si limita a proporre norme e a vigilare sulla loro attuazione. In particolare l'applicazione dell'*acquis* compete alle amministrazioni nazionali, regionali, locali, ad enti, agenzie, ordini professionali, ma anche associazioni private (in particolari settori).

Tuttavia, finora sono state soprattutto le istituzioni nazionali a prendervi parte. Più precisamente, solo alcune regioni italiane partecipano ai progetti Twinning³⁰, ma la maggior parte dei partner a livello europeo sono entità nazionali (Agenzie, Authorities, Istituti, Ministeri e loro funzioni). Non si trova una sola amministrazione di livello comunale tra tutti gli attori di Twinning, e la Provincia di Torino è la sola amministrazione intermedia a livello europeo incaricata di tali progetti.

²⁶ Rhi-Sausi, J. e Stocchiero, A. *I Modelli di Cooperazione decentrata delle regioni e la politica di prossimità nel Mediterraneo e nei Balcani*, CeSPI

²⁷ Si veda a tale proposito anche il documento sui partenariati territoriali e il coordinamento

²⁸ Intervista a G. Morello (Provincia di Torino) e S. Cocchi (Project Leader) del 8 Settembre 2003

²⁹ Cappello, M., Stocchiero, A., Progetto Slovacchia, Twinning – Provincia di Torino, 2003, CeSPI (non pubblicato)

³⁰ Si veda a questo proposito anche il documento sui partenariati territoriali e il coordinamento

Attualmente, la Provincia di Torino sta realizzando alcuni progetti Twinning in Paesi dell'allargamento europeo, tra cui la Repubblica Slovacca.

Il Twinning³¹ tra la Provincia di Torino e la Repubblica Slovacca è stato attuato in due fasi, la prima delle quali ha riguardato tematiche ambientali e si è conclusa nel novembre 2002. Dopo la chiusura del primo progetto, realizzato con successo dai Servizi ambientali della Provincia con la partecipazione dell'APAT (Agenzia nazionale protezione dell'ambiente), della SMAT SpA (Società Metropolitana Acque Torino) e dell'ARPA Piemonte (Agenzia Regionale per la Protezione Ambientale), nel luglio 2003, è stata avviata la seconda fase. Questa prevede un'assistenza tecnica per lo sviluppo della legislazione relativa al controllo degli OGM (organismi geneticamente modificati) e il supporto alla creazione dell'unità OGM all'interno del Ministero dell'ambiente slovacco, oltre alla formazione di tecnici slovacchi.

Tra le attività previste, ricordiamo: attività assistenza e di accompagnamento (ad esempio per la creazione di una banca dati ambientale); attività formativa sul posto attraverso la realizzazione di corsi e seminari; assistenza tecnica specifica per la informatizzazione della rete amministrativa e messa a punto di un Geographical Information System in rete tra le regioni slovacche; redazione di un Manuale formativo; assistenza tecnica al Ministero dell'Ambiente slovacco per una riforma della normativa sull'ambiente a cura dei tecnici della provincia; realizzazione di seminari in ogni regione slovacca, comunicazione e disseminazione delle norme europee a cura del Comitato delle Regioni Unite italo – slovacco; progettazione della rete informativa nazionale, a cura dei tecnici della provincia e di enti torinesi con competenze specifiche.

Il Twinning si è rivelato un utile strumento di condivisione delle esperienze tecniche e di relazione tra le Autonomie locali, e tra queste con il governo centrale. Per questo il progetto in questione ha visto il coinvolgimento delle varie realtà del territorio nella realizzazione delle attività del progetto.

In Slovacchia, questo ha favorito la nascita di vere e proprie reti. La Federazione mondiale delle città unite (di cui fa parte la Provincia di Torino) ha dato vita ad una collaborazione tra il comitato italiano e quello slovacco delle città unite, quest'ultimo con il compito di diffondere i risultati del progetto Twinning sul territorio, generando collaborazioni successive, anche in ambito sociale e economico.

Inoltre sono nati accordi che seguono in parallelo il progetto, come quello tra l'ARPA Piemonte ed una entità gemella di Bratislava, che prevede attività di formazione e scambi di esperienze.

I rapporti tra i due partner sono proseguiti nella forma di scambio di informazioni, di documentazione e di contatti, e si prevedono future collaborazioni dal momento in cui la Slovacchia entrerà a far parte a pieno titolo dell'Unione Europea.

Il Twinning, dunque, favorisce una maggiore conoscenza tra i soggetti dei due territori, e concorre, di conseguenza, a far crescere una funzione di "diplomazia decentrata" delle regioni e province, le quali vengono "accreditate" presso le entità governative dei paesi candidati³².

Possiamo quindi ravvisare la possibilità di ottenere dal Twinning un impatto positivo potenziale anche dal punto di vista della *governance* democratica, in quanto basato su un iniziale scambio da parte delle amministrazioni europee delle proprie esperienze e conoscenze, dal quale far derivare ulteriori collaborazioni, che nel lungo periodo consentano di generare una "*forma mentis*" ed un modo di fare inevitabilmente vicino agli standard europei.

3.2 Il partenariato trentino con Prjedor³³

Il partenariato della società civile, dei Comuni e della Provincia Autonoma di Trento con Prjedor nella Repubblica Srpska rappresenta una delle realtà più significative di "diplomazia popolare" e

³¹ Cappello, M., Stocchiero, A., Progetto Slovacchia, Twinning – Provincia di Torino, 2003, CeSPI (non pubblicato)

³² *Ibidem*

³³ Intervista a M. Nardelli (Casa per la Pace di Trento) del 9 Settembre 2003

cooperazione per la ricostruzione del dialogo, di relazioni pacifiche, di sistemi di *governance* per lo sviluppo sociale ed economico, in un'area duramente colpita dalla guerra e dagli eventi tragici di "pulizia etnica".

Ad una diffusa azione di carattere umanitario, avviata nel 1996, e concepita quale strumento per rispondere ai bisogni primari degli ambiti sociali più colpiti dalla guerra e dall'emarginazione, sono successe iniziative per avviare il dialogo tra le etnie, rompere l'isolamento internazionale di Prijedor, e ricostruire opportunità di sviluppo locale. Tutto questo è avvenuto attraverso una mobilitazione partecipata e permanente nella quale sono state coinvolte diverse associazioni di volontariato, Comuni e comunità, la Provincia Autonoma di Trento, così come organismi internazionali.

La Provincia Autonoma di Trento, il comune di Trento accanto ad altri comuni, il Forum trentino per la pace, l'Associazione Trentini nel mondo, la Casa per la pace di Trento (che coordina e rappresenta 40 associazioni di volontariato operanti in Trentino), hanno aderito all'Associazione Progetto Prjedor. I volontari della Casa per la pace sono stati i suoi principali promotori e svolgono un ruolo trainante nell'impegno per la città di Prjedor³⁴. E' l'Associazione che mantiene i rapporti con le autorità locali attraverso incontri che hanno una cadenza regolare, la creazione di comitati per la definizione dei programmi di cooperazione, il coinvolgimento di competenze e risorse.

Negli ultimi anni le linee progettuali sono state delineate attorno a due nodi principali: quello dello sviluppo e dell'autogoverno locale.

L'approccio allo sviluppo locale è improntato su un modello endogeno e integrato che fa leva sulle potenzialità ambientali, materiali e immateriali del territorio, nel quale convergono le risorse locali e gli aiuti internazionali³⁵.

L'autogoverno locale rappresenta l'unica vera strada per creare un rapporto di fiducia fra cittadini e pubblica amministrazione, "fondato sulla partecipazione e su un diffuso sistema di autonomie locali anziché sui rapporti gerarchici e di delega"³⁶.

Le iniziative dell'Associazione sono moltissime e riguardano vari ambiti della vita sociale e civile della municipalità di Prjedor. Per ognuna delle quali si è cercato di sollecitare forme di protagonismo sociale, partecipazione, autorganizzazione, in modo da assicurare una progressiva autonomia dei progetti.

Le attività hanno riguardato il sostegno al ritorno dei profughi presenti sul territorio di Prjedor (appoggio dei volontari di Trento al rientro dei profughi musulmani in città), ma soprattutto la ricostruzione delle capacità e di sistemi di *governance* per lo sviluppo locale, e in particolare per lo sviluppo rurale, iniziative di microcredito, di inclusione sociale, di gemellaggi tra scuole e associazioni della società civile.

Nel 2000 l'Associazione Progetto Prijedor, insieme alla Provincia spagnola di Cordoba e a quella francese del Cote d'Or, hanno dato vita alla prima Agenzia della Democrazia Locale istituita nella Repubblica di Srpska³⁷. Infine è importante sottolineare come il partenariato trentino con Prijedor abbia costituito una delle pochissime attività che hanno mostrato continuità e sostenibilità rispetto invece ad iniziative sporadiche e fallimentari compiute da organismi multilaterali e bilaterali sullo stesso territorio.

3.2 Il programma Gafsa Tunisia – Sardegna

Il programma Gafsa Tunisia – Sardegna, fa parte del Programma di sviluppo umano a livello locale (PHDL) tra l'Italia e la Tunisia, gestito da UNOPS (United Nations Office Project Service) e UNDP, in

³⁴ Stocchiero A. *La Cooperazione decentrata delle regioni italiane*, Laboratorio CeSPI, n. 4, Ottobre 2000.

³⁵ Il Progetto Prjedor, 2001 <http://www.utenti.lycos/prjedor/2001.html>

³⁶ *Ibidem*

³⁷ A proposito delle Agenzie della Democrazia Locale si veda il documento sui Partenariati e il Coordinamento

collaborazione con IDNDR (Decennio Internazionale per la Riduzione dei Disastri Naturali) e OMS (Organizzazione Mondiale della Sanità), su finanziamento tramite il canale multi bilaterale della Cooperazione italiana.

I Programmi di sviluppo umano a livello locale si propongono “di mettere in pratica gli obiettivi della Carta di Copenaghen attraverso il decentramento politico – amministrativo e la promozione delle Comunità locali in quanto protagoniste dello sviluppo sociale”³⁸.

I campi d’azione dei PHDL coincidono con i settori portanti del Vertice Mondiale sullo sviluppo Sociale di Copenaghen, e sono: promozione dei diritti e appoggio al funzionamento delle istituzioni locali; sviluppo economico locale; sviluppo sostenibile delle risorse del territorio; sviluppo dei servizi sanitari e sociali; sviluppo dell’educazione di base.

Il partenariato delle autonomie locali sarde con la regione di Gafsa in Tunisia risale al 1999. La regione Sardegna, al fine di coordinare le relazioni con il governatorato di Gafsa, i comuni di Gafsa e Metlawi, suoi partner nel progetto, ha costituito un apposito Comitato, a cui hanno preso parte la provincia di Cagliari, in qualità di capofila, ed i comuni che hanno aderito al partenariato (Arzachena, Calasetta, Guspini, Quartu Sant’Elena, Selegas, Serramanna e Serrenti).

L’avvio del progetto ha coinciso con la partecipazione della regione e dei rappresentanti dei comuni ad alcune missioni nel governatorato di Gafsa, nel corso delle quali sono stati identificati i settori sociali ed economico produttivi sui quali finalizzare gli interventi, nella fattispecie: il settore turistico, agro – alimentare, minerario e commerciale.

Tra le attività realizzate nell’ambito del partenariato tra la regione Sardegna e la regione di Gafsa, menzioniamo l’*accordo di gemellaggio tra il comune di Guspini e la città di Metlawi*, nel quale sono stati coinvolti anche esponenti dell’imprenditoria locale.

Entrambi interessati dalla crisi delle attività del settore minerario, il comune di Guspini e la città di Metlawi condividono un modello di “riconversione” dello sviluppo locale, basato sulla valorizzazione delle risorse locali in campo ambientale, agro – alimentare, artigianale e del turismo, sui cui sono state concentrate le attività intraprese, e per le quali la Regione aveva previsto un finanziamento pari a 200 milioni di lire.

Attraverso il gemellaggio, inoltre, il comune di Guspini ha inserito la città di Metlawi nella allora costituenda Associazione dei comuni sardi, rendendola possibile partner nei progetti di riqualificazione finanziati dalla Commissione³⁹.

Nei settori summenzionati sono stati finanziati numerosi altri progetti, tra loro sinergici, quali, ad esempio:

- l’elaborazione di un circuito turistico nella regione di Gafsa con particolare riferimento alla costituzione di parchi geo-minerari;
- la costituzione di piccole imprese femminili per l’essiccazione e l’estrazione di oli essenziali di piante aromatiche ed officinali, la produzione di contenitori d’argilla per il confezionamento, da accompagnare ad attività di formazione;
- la costituzione di piccole imprese per la conservazione della frutta e di altri prodotti alimentari locali da inserire nel mercato turistico e nei circuiti commerciali;
- lo scambio di conoscenze nel campo del governo dell’uso degli spazi pubblici e nella gestione dei servizi sociali;
- l’allestimento di un club informatico per giovani in collaborazione con l’Università di Cagliari;
- il sostegno al riformimento idrico delle aree marginali.

³⁸ UNDP/UNOPS/EDINFODEC “Rapporto sui Programmi Italia/UNDP/IFAD/UNOPS di Sviluppo Umano a Livello Locale”, Gennaio 2002

³⁹ Stocchiero A., *La Cooperazione decentrata delle regioni italiane*, Laboratorio CeSPI, n. 4, Ottobre 2000

4. I partenariati territoriali per la governance democratica nella politica di prossimità

Il decentramento e la *governance* democratica sono stati oggetto, negli ultimi anni, di un numero crescente di processi di riforma in paesi europei così come nei paesi prossimi attraverso anche il sostegno di programmi di cooperazione internazionale. Questo in considerazione del rilevante contributo che da essi deriva in termini di promozione dello sviluppo umano, delle libertà e dei diritti fondamentali dell'uomo. In particolare la *governance* democratica permette di raggiungere la stabilità politica attraverso meccanismi di *checks and balance* (presenza di un'opposizione e avvicendamenti del potere); garantisce lo stato di diritto e, nondimeno, riconosce il godimento delle libertà politiche e la partecipazione dei cittadini alla gestione della res pubblica, e quindi un migliore soddisfacimento dei bisogni di base sociali ed economici.

Il decentramento nei paesi prossimi del Mediterraneo e dei Balcani appare incompleto sotto numerosi punti di vista.

Guardando alla struttura amministrativa di entrambe le aree, emerge un quadro in cui il governo centrale continua ad assumere un ruolo predominante, nelle relazioni con gli enti decentrati, mantenendo, nella maggior parte dei casi, un controllo invasivo sull'operato degli stessi.

Le entità decentrate sono il più delle volte mere suddivisioni territoriali, espressione diretta del governo centrale. L'autogoverno locale si manifesta prevalentemente in corrispondenza dell'unità amministrativa minore, che solitamente assume la denominazione di municipalità. Quest'ultime godono dell'indipendenza politica, operando al loro interno organi locali i cui membri sono eletti direttamente dai cittadini.

Dal punto di vista delle responsabilità nell'erogazione dei servizi essenziali, notevoli differenze sono riscontrabili a livello di singolo paese. Il panorama che si delinea dall'approfondimento condotto nel secondo capitolo del presente documento, tuttavia, è quello di un tendenziale assunzione di tali competenze da parte del governo centrale, il quale, a seconda dei casi, interviene direttamente nell'erogazione dei servizi, o indirettamente, esercitando un controllo sugli stessi.

Ma è soprattutto dal punto di vista finanziario, che il decentramento mostra evidenti segnali di debolezza. Anche laddove, le autorità locali godono della autonomia finanziaria, *de facto* esse restano dipendenti dai trasferimenti del potere centrale, con tutti i limiti che questo comporta nell'avanzamento del processo democratico e dello sviluppo locale.

Tuttavia, numerosi Paesi prossimi hanno dimostrato negli ultimi anni un interesse, sostenuto e promosso dalla cooperazione internazionale, verso il decentramento, concretizzato dal numero crescente di riforme adottate a tal fine.

Ciò rappresenta un passo avanti importante, in quanto denota da parte delle due aree un'acquisita consapevolezza dell'importante ruolo svolto dal decentramento quale fattore propulsivo della coesione politica e sociale, anche se il percorso da compiere è ancora lungo e impervio, in quanto comporta la modifica di assetti di potere.

Il tema del rafforzamento dei processi di decentramento e di *governance* democratica, ovvero l'applicazione dei principi di sussidiarietà verticale ed orizzontale, rappresenta dunque una questione cardine dei partenariati territoriali ai fini del processo di integrazione e stabilizzazione di uno spazio comune tra l'Unione Europea e i Paesi prossimi.

Il decentramento dovrebbe in primo luogo entrare nel dialogo politico tra l'UE ed i Paesi di prossimità. Tra i possibili strumenti per raggiungere questo obiettivo si propone di qualificare il decentramento e la *governance* democratica quali tematiche trasversali, alla stregua, ad esempio, del rispetto dell'ambiente e delle pari opportunità.

Altre possibili ipotesi su come strutturare il dialogo politico tra l'UE ed i paesi prossimi, potrebbero dipendere dalla risposta data alle seguenti domande: la sussidiarietà, potrebbe rientrare *nell'acquis communautaire* e quindi tra gli standard dell'integrazione?; e ancora, potrebbe essere inserita quale

clausola all'interno degli accordi stipulati dall'Unione con i Balcani ed i Paesi del bacino sud del Mediterraneo, rispettivamente nel quadro del Processo di Associazione e Stabilizzazione, e del Partenariato Euro-Mediterraneo? E' possibile insomma includere il principio di sussidiarietà nello schema delle condizionalità?

Nondimeno, in questo contesto sarebbe rilevante assicurare un ruolo attivo delle comunità locali, soprattutto, nella definizione degli obiettivi, permettendo, quindi, un loro coinvolgimento, attraverso la concertazione e la negoziazione, a monte della definizione dei programmi di intervento, soprattutto per quanto riguarda i *Country Strategy Papers* (CSP).

Nello specifico quadro della politica di prossimità si propongono tre assi tematici di intervento in cui i partenariati territoriali possono giocare un ruolo insostituibile:

- *Asse I: Supporto al processo di decentramento amministrativo* da realizzarsi attraverso progetti mirati al trasferimento di *know-how* e alla formazione. In questo tipo di interventi la partecipazione delle autorità locali europee è assolutamente necessaria, in quanto il decentramento amministrativo non rientra nell'*acquis communautaire*, ma rileva ancora oggi dalle competenze dei singoli stati membri. A dimostrazione di un potenziale ed effettivo coinvolgimento degli enti locali italiani in azioni di *institutional building*, bisogna considerare il fatto che l'Italia è l'unico paese ad aver affidato progetti Twinning a delle regioni e ad una provincia, quella di Torino.
Proprio il programma Twinning, del resto, potrebbe costituire un valido strumento da replicare a favore dei Balcani nel quadro della politica di prossimità. Si ritiene, inoltre, che un'operazione di questo tipo debba essere accompagnata dalla costituzione di un fondo di sostegno alla partecipazione dei governi locali dei paesi beneficiari, che non possono usufruire di risorse finanziarie statali da impiegare a tal fine.
- *Asse II: Supporto al Decentramento fiscale*, in considerazione delle importanti implicazioni sul funzionamento delle istituzioni pubbliche, in generale, e sull'indipendenza finanziaria delle comunità locali. Quest'ultima, in particolare, rappresenta una precondizione essenziale alla costruzione della democrazia e allo sviluppo umano locale. Anche in questo caso, si può prevedere la realizzazione di programmi che abbiano ad oggetto il trasferimento di *know – how*.
- *Asse III: Finanziamento di programmi di prossimità che sostengano l'emergere di una cultura d'autogoverno e l'instaurarsi di una rapporto di fiducia tra i cittadini e la pubblica amministrazione locale*. Tra i possibili interventi bisognerebbe prevedere, in particolare, progetti finalizzati al coinvolgimento delle comunità locali all'interno della cosa pubblica e alla "elaborazione del conflitto", alla ricreazione di rapporti di fiducia e quindi di sistemi di *governance* democratica, così come ad esempio sostenuto nel caso del partenariato trentino con Prijedor .