



OSSERVATORIO
*Interregionale
sulla Cooperazione
allo Sviluppo*

CeSPI

Centro Studi di Politica Internazionale

PARTENARIATI TERRITORIALI ITALIA-BALCANI

Valutazione strategica della cooperazione decentrata sostenuta dall'art. 7 della legge 84/01, linea Mae

Alcune questioni aperte sulla cooperazione decentrata

**a cura di
Andrea Stocchiero**

Settembre 2007

Durante il lavoro di valutazione strategica sono emerse alcune domande frequenti su alcuni aspetti considerati critici e problematici della Cooperazione Decentrata (CD). Di seguito si presentano alcune riflessioni che vogliono essere aperte alla discussione.

La CD è frammentata/dispersa e poco significativa a causa della piccola dimensione progettuale e della molteplicità degli attori?

I 77 progetti hanno avuto un importo mediano di 179.000 euro, sono stati realizzati in sette paesi balcanici, in circa 64 territori (regioni, contee, province e municipalità; si vedano i grafici allegati alla metodologia), nell'ambito di 16 programmi operativi di Regioni e Province autonome.

Sulla base di questi dati la cooperazione decentrata appare chiaramente frammentata, dispersa e con il rischio di avere una scarsa significatività per lo sviluppo locale dei partner.

Tuttavia un giudizio come questo è semplicistico e sbagliato per i seguenti motivi.

In primo luogo, una lettura per progetti non è appropriata nel caso della CD: i progetti sono un momento di processi e relazioni che creano capitale istituzionale, sociale ed economico tra i partner. L'analisi deve essere di tipo diacronico, deve tenere conto della storia delle relazioni, e va fatta nel quadro dei partenariati territoriali e delle programmazioni regionali pluriennali che complementano diverse linee finanziarie. Per cui il progetto finanziato con l'art. 7 non va considerato in sé, in modo isolato, ma nel contesto di iniziative nate prima, di altri progetti complementari finanziati con altri programmi di cooperazione, di seguiti concordati con i partner e che attingono a risorse diverse.

In secondo luogo esistono due approcci, complementari, alla CD: uno che privilegia la concentrazione territoriale e un altro che adotta una strategia a rete. Entrambi presentano punti di forza e di debolezza: il primo, date le scarse risorse solitamente a disposizione, consente un maggiore approfondimento delle relazioni, ma limita il raggio relazionale; il secondo invece è più aperto alla moltiplicazione delle relazioni verso diversi partner, rispondendo in questo modo anche alla vivacità delle iniziative che emergono dalla società civile, ma rischia di creare aspettative a cui la CD non può rispondere perdendo quindi di credibilità.

In terzo luogo, esiste un altro punto di vista, fondamentale, di cui tenere conto ed è quello dei partner. Da questo punto di vista si registra un'importante concentrazione territoriale: sono 10 i territori balcanici nei quali sono conversi 55 progetti (si veda il grafico n. 1 sulla concentrazione territoriale dei progetti nella pubblicazione cartacea). Questi partner hanno quindi potuto contare con diverse azioni e relazioni che assieme possono rappresentare una massa critica di un certo peso in termini di contributo allo sviluppo locale. Il problema è che sono pochi i casi di concreto coordinamento delle iniziative. E comunque è soprattutto responsabilità dei partner locali, e in particolare dei Governi locali, integrare i rapporti e i progetti di cooperazione nella programmazione dello sviluppo locale. In questo senso appaiono come prioritarie le iniziative della cooperazione decentrata volte a contribuire alla crescita della capacità di programmazione e *governance* locale dello sviluppo.

Infine occorre superare l'illusione che la cooperazione decentrata possa essere determinante per lo sviluppo locale dei partner, quando invece essa rappresenta uno dei diversi apporti esterni (positivi e negativi, si pensi agli investimenti di Multinazionali, alle decisioni prese a livello di Governo centrale, ...) alle dinamiche locali. E' in questo contesto complesso e intrecciato di dinamiche esterne ed interne che la Cooperazione decentrata deve trovare, in modo consapevole, il suo ruolo più appropriato.

La CD può avere come partner governi centrali?

A questo proposito si può fare riferimento a quanto già esplicitato nella valutazione a livello nazionale trans-nazionale e sistemico (si veda il rapporto sull'intervento a livello nazionale, transnazionale e sistemico all'interno del Cd-rom), l'esperienza dell'art.7 dimostra la validità dei rapporti tra CD e governi centrali dei paesi balcanici, quando questi rapporti riguardano competenze

concorrenti, il trasferimento di conoscenze e know how di eccellenza di livello internazionale, coinvolgono scale economiche e sociali simili (ad esempio tra il Veneto e la Serbia). Il Governo centrale dovrebbe riconoscere questi dati di fatto, mentre la CD dovrebbe essere maggiormente aperta alla sistematizzazione delle sue esperienze a livello nazionale

Che rapporto esiste tra CD e internazionalizzazione economica?

Vi è a monte un problema di definizione di principi: nell'ambito della articolazione dell'art.7 della legge 84/01, le linee guida stabilite dal Comitato interistituzionale rimandano alle linee di indirizzo della DGCS/MAE del 2000. Queste linee di indirizzo si situano nel quadro dell'aiuto pubblico allo sviluppo (legge 49/87) dei partner e quindi non prevedono il fine dell'internazionalizzazione economica, se non in modo strumentale (anche se gran parte della critica alla cooperazione allo sviluppo sottolinea come in realtà quest'ultima risulti strumentale a fini di politica estera ed economica dei paesi donatori). Il Comitato interistituzionale accentua però il concetto di partenariato e del reciproco interesse. In questo senso vi è un superamento della visione tradizionale donatore-beneficiario a favore del paradigma del co-sviluppo che riconosce le profonde interdipendenze che legano i paesi al di là delle barriere nazionali. La globalizzazione incide sui territori, il cui sviluppo dipende sempre di più da flussi che originano e si decidono in altri luoghi e centri di potere.

Questo è valido a maggiore ragione nel caso dei rapporti con paesi balcanici in considerazione del loro processo di adesione e pre-adesione all'UE; in tal caso vi è una crescente corrispondenza tra CD e cooperazione territoriale (la cross-border-cooperation nello strumento per la pre-adesione, IPA nell'accezione inglese).

Con il co-sviluppo e la cooperazione territoriale i beneficiari sono sia "qui che là". La cooperazione sociale e l'internazionalizzazione economica dovrebbero coabitare con interazioni virtuose (secondo la visione liberale di un approccio win-win per tutti i partner). L'internazionalizzazione economica delle PMI italiane dovrebbe essere a beneficio dei partner balcanici, così come il contributo allo sviluppo dei territori balcanici dovrebbe favorire il commercio e gli investimenti delle imprese italiane. In questo senso una cooperazione che valorizza le risorse umane e culturali dei partner potrebbe favorire l'investimento di imprese italiane interessate ad accrescere il valore aggiunto dei prodotti e non solo a sfruttare i differenziali di costo della manodopera.

I programmi operativi della cooperazione territoriale comprendono assieme diversi assi, economico, sociale, ambientale, istituzionale, culturale. La CD sostenuta con l'art. 7 si è realizzata con un simile approccio: la maggior parte dei Programmi operativi sono stati definiti sulla base di sei assi d'azione; si veda inoltre la distribuzione delle risorse per temi che ha coperto le diverse dimensioni dello sviluppo locale.

La questione però consiste nell'essere consapevoli che, al di là di semplici esercizi di programmazione, vi sono contraddizioni tra le diverse visioni di sviluppo più o meno sostenibili in termini sociali, ambientali e culturali; così come conflitti di interesse tra gli attori. Questo dovrebbe portare gli attori a confrontarsi sulla ricerca di coerenze tra dimensione economica e sociale, ambientale e culturale, sulle priorità e sulle decisioni di allocazione delle risorse tra i diversi assi di azione. Tale confronto è finora mancato e diversi attori coinvolti nella valutazione ne hanno chiesto l'attivazione. Dalle Ong vi è il riconoscimento della rilevanza del mercato, in termini non solo di minaccia ma anche di opportunità, di nuovi partenariati pubblico-privati, dell'esigenza di un'articolazione multi-settoriale della cooperazione con iniziative economiche che consentano di dare sostenibilità alle politiche sociali.

Da attori del mondo economico vi è una disponibilità al confronto fondata su una crescente consapevolezza della propria responsabilità sociale e dell'esigenza di dover sostenere la propria competitività in termini di qualità e innovazione.

Quali sono i “ritorni” della CD?

Il concetto di “ritorno” concepisce la finalità della relazione di cooperazione in termini di arricchimento del partner “donatore” in un quadro di riferimento nazionale e in genere nel breve termine. Il ritorno può avere inoltre diverse dimensioni: quella economica (di tipo mercantilistico) ma anche quella politica. Questo risulta in contraddizione con il concetto tradizionale della cooperazione ai fini dello sviluppo del “beneficiario”. Il concetto di ritorno implica una visione egoistica mentre quello solidaristico una visione altruistica. Salvo poi riconoscere nella cooperazione l’esistenza di un mix di finalità in quanto la relazione è un rapporto dialogico, che comprende reciprocità e ricadute su entrambi i lati. L’egoismo illuminato e l’altruismo realista si con-fondono. La questione in questo caso è capire quale sia la distribuzione dei costi e dei benefici, nel quadro di un’analisi diacronica.

Con il concetto di co-sviluppo vi è una visione più complessa e ricca: come scritto sopra la cooperazione istituzionale e sociale si intreccia con l’internazionalizzazione economica. I beneficiari diretti sono i partner locali ma i benefici indiretti sono comuni, qui e là, e di medio e lungo periodo, in termini di stabilità e sviluppo condiviso. L’esperienza dell’art.7 in parte lo prova: il sostegno ai diritti e alle capacità dei disabili, la salvaguardia dell’ambiente e del patrimonio storico, il contributo ad una migliore governance economica che consenta un migliore accesso delle PMI ai servizi, sono iniziative che vanno tutte nel senso di creare un contesto vicino al modello sociale ed economico europeo, a cui l’Italia partecipa. La stabilizzazione dei Balcani in questa visione ha evidenti “ritorni” per l’Italia, in termini di riduzione dei rischi per la sicurezza così come di nuove opportunità per la crescita economica, sociale e civile, e di empatia solidale.

Questa lettura è ben illustrata nella proposta di visione dell’uropeizzazione come cosmopolitismo realista, avanzata da Beck e Grande (U. Beck e E. Grande (2006), *L’Europa cosmopolita. Società e politica nella seconda modernità*, Carocci), che sostiene l’idea di un gioco a somma positiva nel quale vi sia il riconoscimento dei legittimi interessi degli altri e la loro inclusione nel calcolo dei propri interessi.