

Convegno
MILANO CON L'AFRICA
10 - 11 Aprile 2003

**PROGRAMMI INTERNAZIONALI E PRATICHE DI
COOPERAZIONE DECENTRATA CON
L'AFRICA SUB-SAHARIANA**

**Linee strategiche, strumenti e modalità
per Milano con l'Africa**

Centro Studi di Politica Internazionale
Programma CeSPI/ASCOD

Andrea Stocchiero
Petra Mezzetti

INDICE

| | |
|--|-----------|
| INTRODUZIONE..... | 3 |
| 1. LA COOPERAZIONE DECENTRATA PER LA GOVERNANCE LOCALE E LA LOTTA ALLA POVERTÀ IN AFRICA SUB SAHARIANA..... | 4 |
| 1.1 IL RUOLO DEI COMUNI NELLA COOPERAZIONE DECENTRATA ITALIANA | 4 |
| 1.2 LA COOPERAZIONE PER LA GOVERNANCE LOCALE E LA LOTTA ALLA POVERTÀ IN AFRICA SUB-SAHARIANA..... | 7 |
| 2. LE PRATICHE DI COOPERAZIONE DECENTRATA ITALIANA VERSO L’AFRICA SUB SAHARIANA..... | 11 |
| 2.1 LA COOPERAZIONE DELLA REGIONE LOMBARDIA E DELLA PROVINCIA DI MILANO VERSO L’AFRICA SUB-SAHARIANA | 12 |
| 2.2 L’IMPEGNO INTERNAZIONALE DELLA CITTÀ DI ROMA PER LA LOTTA ALLA POVERTÀ E VERSO L’AFRICA-SUBSAHARIANA..... | 14 |
| 2.3 LA COOPERAZIONE DELLA CITTÀ DI TORINO CON OUAGADOUGOU E IL PROGRAMMA DELLA REGIONE PIEMONTE PER LA SICUREZZA ALIMENTARE NEL SAHEL | 17 |
| 2.4 LA COOPERAZIONE DELLA REGIONE TOSCANA IN AFRICA SUB-SAHARIANA E IL CASO DEL PROGETTO INTEGRATO DELLE PROVINCE IN SENEGAL | 20 |
| 2.5 LA COOPERAZIONE DECENTRATA DELLA REGIONE EMILIA ROMAGNA IN AFRICA SUB-SAHARIANA..... | 23 |
| 2.6 LA COOPERAZIONE DECENTRATA TRENTINA IN MOZAMBICO..... | 25 |
| 2.7 LA PARTECIPAZIONE DELLE AUTONOMIE LOCALI AL PROGRAMMA DEL MINISTERO AFFARI ESTERI DI LOTTA ALLA POVERTÀ E ALLA DESERTIFICAZIONE NEL SAHEL..... | 29 |
| 3. PROGRAMMI INTERNAZIONALI E OPPORTUNITÀ DI COFINANZIAMENTO PER LA COOPERAZIONE DECENTRATA ITALIANA VERSO L’AFRICA SUB-SAHARIANA | 34 |
| 3.1 OPPORTUNITÀ DI ACCORDI TRA LA DIREZIONE GENERALE PER LA COOPERAZIONE ALLO SVILUPPO DEL MINISTERO AFFARI ESTERI E LE AUTONOMIE LOCALI | 36 |
| 3.2 I PROGRAMMI DEL CANALE MULTIBILATERALE | 38 |
| 3.3 PROGRAMMI DEL CANALE MULTILATERALE | 47 |
| 3.4 LA COOPERAZIONE DECENTRATA DELL’UNIONE EUROPEA | 53 |
| 3.5 OPPORTUNITÀ DI RETE..... | 57 |
| 4. CONCLUSIONI E RACCOMANDAZIONI | 61 |

Si ringraziano tutti i funzionari delle Autonomie locali, Organismi internazionali, Ministero Affari Esteri, e volontari e cooperanti di Organizzazioni Non Governative, per le informazioni e le opinioni gentilmente concesse. La responsabilità di quanto scritto è naturalmente degli autori.

INTRODUZIONE

Negli anni '90 si è manifestata una importante evoluzione della cooperazione decentrata che oggi si pone come partner per lo sviluppo di numerose collettività locali del Sud e come controparte della cooperazione bilaterale e multilaterale. Il Comune di Milano è tra le Amministrazioni Locali italiane più impegnate nel favorire la cooperazione dei diversi soggetti del suo territorio con le comunità di base e le collettività del Sud. Attualmente il Comune di Milano intende operare un ulteriore salto di qualità per “mettere a sistema” le diverse competenze e capacità dei soggetti del territorio a favore dello sviluppo dell’Africa.

Tra i il valore aggiunto della cooperazione decentrata si ricordano i seguenti aspetti: l’approccio bottom-up per lo sviluppo umano a livello locale, la creazione di partenariati internazionali tra città, l’appoggio al rafforzamento istituzionale e delle capacità dei partner del Sud, il sostegno alla democratizzazione e governabilità dei processi di cambiamento, il rapporto politico tra collettività.

Sono però evidenti anche alcuni limiti, tra cui la frammentazione degli interventi, la scarsa “massa critica” dei progetti, la mancanza di un quadro di riferimento nazionale e internazionale, la debolezza dei rapporti di sussidiarietà verticale e orizzontale, la scarsità dei finanziamenti per lo sviluppo.

Ne discende quindi l’esigenza di concepire il rafforzamento della cooperazione decentrata in un quadro politico e istituzionale più ampio, multilaterale e bilaterale, e con riferimento alle iniziative delle diverse Autonomie Locali. Si stanno infatti realizzando in questi ultimi anni esperienze di aggregazione tra i diversi livelli degli Enti Locali, di coordinamento con programmi multilaterali e bilaterali, con opportunità di complementarità e cofinanziamenti. A tale riguardo, è possibile identificare delle buone pratiche di particolare significato e da cui è possibile ricavare importanti orientamenti per l’azione della Città di Milano.

Su queste tematiche il CeSPI ha avviato un programma di ricerca e di confronto istituzionale denominato Analisi Strategica Cooperazione Decentrata (ASCOD) che, a partire dal 2001, ha prodotto una serie di analisi e di occasioni di dibattito tra i soggetti della cooperazione decentrata italiana, esperti internazionali, rappresentanti istituzionali del Ministero Affari Esteri e di Organismi multilaterali.

E’ in questo quadro che il CeSPI ha realizzato la ricerca “Programmi internazionali e pratiche di cooperazione decentrata con l’Africa Sub-sahariana”, il cui obiettivo è indicare le opportunità di sviluppo della cooperazione di un comune metropolitano come Milano con riferimento alle principali politiche e programmi di cooperazione decentrata con l’Africa Sub-sahariana, valorizzando le conoscenze, competenze e risorse del territorio e della stessa amministrazione.

Obiettivi specifici di questa pubblicazione sono:

- l’indicazione di pratiche e quindi strategie di cooperazione decentrata
- l’identificazione di programmi e opportunità di cofinanziamento internazionali e nazionali per rafforzare la massa critica della cooperazione decentrata.

L’analisi qui condotta è, infine, diretta a sostenere il dibattito che avverrà nei Tavoli di Lavoro previsti nella fase conclusiva del Convegno “Milano con l’Africa”.

1. LA COOPERAZIONE DECENTRATA PER LA GOVERNANCE LOCALE E LA LOTTA ALLA POVERTÀ IN AFRICA SUB SAHARIANA

1.1 Il ruolo dei Comuni nella cooperazione decentrata italiana

Negli anni '90 la politica della cooperazione decentrata come espressione del principio dello sviluppo partecipativo è stata teorizzata da vari organismi internazionali¹. La Commissione Europea ha assunto la decentrata come una modalità della sua politica di cooperazione allo sviluppo.

La cooperazione decentrata, nell'accezione della Commissione, 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 è quello di assicurare uno sviluppo migliore, capace di tenere in maggiore considerazione (rispetto alle tradizionali politiche tra stati) i bisogni e le priorità delle popolazioni² nei loro luoghi concreti di vita. In questa direzione risulta importante il sostegno alle politiche di decentramento nei Paesi in via di sviluppo (Pvs) e il ruolo dei poteri locali, delle comunità e delle organizzazioni della società civile.

Tuttavia, questa definizione di cooperazione decentrata non è del tutto assimilabile a quella recentemente adottata dalla cooperazione italiana attraverso le linee di indirizzo³ emanate dalla Direzione Generale per la Cooperazione allo Sviluppo del Ministero Affari Esteri (DGCS/MAE).

La definizione della Commissione, ad esempio, non identifica le Autorità locali come i soggetti principali della cooperazione decentrata. Il regolamento della Commissione Europea inquadra in questa modalità di cooperazione quattro categorie di soggetti: le amministrazioni locali, le organizzazioni, associazioni, reti e gruppi locali del settore privato sociale ed economico, le chiese e qualsiasi associazione non governativa in grado di dare un contributo allo sviluppo⁴.

Viceversa, la definizione del MAE espressa nelle linee di indirizzo indica le Autonomie locali come i soggetti propri della cooperazione decentrata, mentre gli altri attori vengono inglobati nella cosiddetta cooperazione non governativa.

Alla cooperazione decentrata viene attribuito un valore aggiunto su tre dimensioni riguardo alla cooperazione governo-governo e a quella non governativa.

Il primo valore aggiunto ha un significato strategico per l'incidenza di questa modalità di cooperazione internazionale sui processi di decentramento, democratizzazione e governance a livello locale, avviati in numerosi Pvs⁵. Questi processi possono avere uno scarso beneficio per le popolazioni se il livello locale riproduce le debolezze del sistema centrale, senza peraltro poter contare su una sufficiente disponibilità di risorse, che rimangono strettamente controllate dal governo nazionale. Di conseguenza diventa ancora più importante sostenere la cooperazione allo sviluppo con le comunità locali dei Pvs, in modo di favorire e accompagnare i processi di decentramento. L'appoggio alla democratizzazione e il rafforzamento istituzionale a livello locale,

¹ Si veda ad esempio Vanna Ianni, Guida alla cooperazione decentrata, Movimondo, Roma, 1995.

² Comitato di collegamento delle ONG di sviluppo presso l'UE (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 DGCS MAE (2000), *Linee di indirizzo e modalità attuative della cooperazione decentrata*, febbraio, mimeo, Roma.

⁴ Gazzetta Ufficiale delle Comunità Europee del 30.07.98, "Regolamento (CE) n. 1659/98 del Consiglio del 17.07.1998 relativo alla cooperazione decentralizzata".

⁵ O meglio di decentramento delle risorse (monetarie, anche se in misura limitata, e di personale) dal governo centrale alle unità amministrative locali, mentre il potere di decisione rimane al governo centrale e il personale locale dipende dai ministeri centrali (Jean Bossuyt and Jeremy Gould (2000), "Decentralization and Poverty Reduction: Elaborating the Linkages", in *Policy Management Brief*, n.12, European Centre for Development Policy Management, Maastricht).

la politica per la produzione e distribuzione dei servizi pubblici essenziali (acqua, educazione, salute) sono tre ambiti di stretta pertinenza e competenza delle Autonomie locali, che definiscono così un concreto contenuto della loro cooperazione. Si individua quindi un ruolo degli Enti locali specifico e distinto da quello dei governi centrali e delle Organizzazioni Non Governative (ONG), che copre la cooperazione tra istituzioni omologhe, il dialogo politico tra eletti e la cooperazione tecnica tra amministrazioni.

Un secondo valore aggiunto che distingue la cooperazione decentrata così concepita riguarda la sua “capacità di convogliare verso azioni di cooperazione allo sviluppo qualificate presenze sociali, culturali, scientifiche, economiche e finanziarie del proprio territorio”⁶. Ai fini della cooperazione allo sviluppo locale dei PVS può essere importante offrire le esperienze e le conoscenze dei diversi soggetti del territorio italiano. La recente letteratura sullo sviluppo evidenzia infatti la rilevanza del cosiddetto capitale sociale, dei beni relazionali e della fiducia a livello locale⁷. A tale proposito si ricorda che il concetto di capitale sociale deve molto al lavoro pionieristico di Putnam⁸, che ha studiato proprio i casi dello sviluppo locale dei diversi territori italiani. Negli anni '90 sono cresciute alcune esperienze di cooperazione decentrata che si stanno configurando come partenariati per lo sviluppo locale tra territori italiani e di alcuni Pvs⁹, nei quali le Autonomie locali mobilitano, coordinano e appoggiano le iniziative delle forze sociali ed economiche dei reciproci territori.

Ancor più rilevante è il terzo valore aggiunto, che deriva dal significato politico della cooperazione delle Autonomie locali, nel momento in cui esse assumono tra le loro finalità l'impegno per la pace e lo sviluppo dei popoli. Un impegno politico che esprime i principi di solidarietà e cooperazione internazionale della cittadinanza attraverso i suoi rappresentanti al consiglio comunale, in conformità ai principi stabiliti a livello nazionale e internazionale.

La cooperazione di un Comune può avere un significato politico ben più rilevante rispetto a quello, pur importante, di una ONG. L'impegno di un Comune, sostenuto da tutto il consiglio comunale, è sinonimo della volontà di tutta la cittadinanza, mentre l'impegno di una ONG, in quanto ente privato, rappresenta la volontà dei suoi aderenti. Dall'impegno delle Autonomie locali sorgono i rapporti politici di partenariato con le città dei PVS, che dovrebbero offrire un quadro mirato e coordinato ai progetti di cooperazione condotti dai diversi soggetti del territorio e dalle stesse amministrazioni.

Tuttavia, le analisi finora condotte¹⁰ sulle pratiche concrete della cooperazione decentrata dei Comuni italiani evidenziano come le Autonomie locali non abbiano ancora espresso compiutamente il valore aggiunto sopra definito.

⁶ Cfr. DGCS MAE (2000).

⁷ The World Bank (2000), *Attacking poverty – World Development Report 2000/2001*, Oxford University Press, New York.

⁸ Putnam Robert (1993), *Making Democracy Work. Civic Tradition in Modern Italy*, Princeton University Press, Princeton, New York.

⁹ Si vedano i partenariati per lo sviluppo locale in Andrea Stocchiero (2000), “La cooperazione decentrata delle regioni italiane”, *Laboratorio CeSPI*, n.4, Ottobre, Roma.

¹⁰ Vanna Ianni (a cura di) (1999), *La Cooperazione decentrata in Toscana*, Movimondo e Regione Toscana, Roma; Istituto Regionale di Ricerca della Lombardia (IRER) (2000), “Indagine conoscitiva sulla cooperazione decentrata nella regione Lombardia”, *Quaderni Regionali di Ricerca 10*, Regione Lombardia, Milano; Vanna Ianni, Moreno Toigo, Claudio Salvucci e Daniele Mirani (2000), “Rapporto sulle attività di cooperazione decentrata delle Regioni e dei Comuni periodo 1996-1998”, in Cooperazione Italiana e Osservatorio Interregionale sulla cooperazione allo sviluppo, *Il ruolo internazionale delle regioni e degli enti locali tra crisi, stabilità e sviluppo*, Quaderni della cooperazione decentrata allo sviluppo, Roma; Andrea Stocchiero (2000), “La cooperazione decentrata delle regioni italiane”, *Laboratorio CeSPI*, n.4, Ottobre, Roma; Andrea Stocchiero, Oliviero Frattolillo e Nadia Gonella (2001), “I comuni italiani e la cooperazione internazionale”, in *Laboratorio CeSPI*, n. 6, Giugno 2001; Andrea Stocchiero (2002), “La cooperazione decentrata italiana in Africa sub sahariana”, in Andrea Stocchiero (a cura di), *Dossier Cooperazione economica in Africa subsahariana*, CeSPI – ASCOD, www.cespi.it.

In generale, l'impegno politico e le iniziative dirette degli Enti Locali sono ancora deboli. Le Autonomie locali fanno per lo più affidamento sulle forze del territorio sia per coordinare e, in alcuni casi, programmare e valutare le attività, sia per la realizzazione delle iniziative. Le strutture e le competenze degli Enti Locali non sono coinvolte. Sono le forze del territorio che mobilitano il Comune (e i suoi cofinanziamenti) e non viceversa. Il ruolo dei Comuni si caratterizza quindi più come un appoggio alla cooperazione non governativa che come effettiva cooperazione decentrata nel senso già specificato.

Prevale, dunque, uno scenario di dispersione degli impegni dei Comuni, che presenta numerosi elementi di debolezza:

- una minima istituzionalizzazione della cooperazione e poche adeguate professionalità;
- uno scarso coordinamento interno tra i diversi settori delle Amministrazioni;
- pochi casi di valorizzazione di competenze amministrative proprie dei Comuni o di enti funzionali;
- un debole coordinamento esterno con le forze del territorio (nel senso di mobilitazione attiva anche di soggetti che potenzialmente potrebbero avere competenze di cooperazione ma che fino ad ora non hanno avuto esperienze nei PVS);
- distribuzione a pioggia su micro progetti della maggior parte dei contributi;
- uno scarso impegno finanziario, in media intorno allo 0,3 per mille della somma dei primi tre titoli di entrate correnti nel bilancio del Comune, contro l'8 per mille stabilito per legge (n. 68/93¹¹) come limite massimo, mentre in valore assoluto si va da poche decine di milioni ad un impegno medio di circa la metà dei Comuni intervistati attorno ai 50-80 mila Euro¹²;
- una scarsa ricerca di programmi e cofinanziamenti nei quali inserire i propri impegni;
- l'assenza di rapporti con MAE, Organismi internazionali e con altri Enti Locali. In generale, un isolazionismo della cooperazione decentrata che non fa che moltiplicare gli sportelli per la concessione di contributi, quando invece con poche risorse sarebbe più razionale cercare coordinamenti e sinergie.

Questa situazione va comunque considerata in prospettiva, come parte di un processo che in pochi anni ha portato numerosi Comuni ad interessarsi di cooperazione allo sviluppo. Il processo sembra evolutivo: sono sempre di più i Comuni che si orientano verso rapporti di partenariato per lo sviluppo locale di alcune città dei Pvs, e che mostrano un impegno diretto sia nel sensibilizzare, coordinare e mobilitare i diversi soggetti del territorio, che nella realizzazione concreta di alcuni progetti laddove esiste una competenza specifica dell'amministrazione.

A favore di questo processo si notano alcuni casi, minoritari, di Comuni metropolitani (Roma, Torino e in prospettiva Milano) e di medie dimensioni (ad esempio Alessandria, Bolzano, Livorno, Modena, Venezia), che hanno accresciuto il valore aggiunto della loro cooperazione decentrata, grazie:

- ad un maggiore impegno per il rafforzamento istituzionale e l'appoggio alla democrazia delle città partner;
- alla costruzione di metodologie partecipative, più o meno efficaci, per mobilitare le forze del territorio;
- alla partecipazione a coordinamenti soprattutto tra livelli diversi di amministrazione locale. Va evidenziato, in tal senso, l'importante ruolo esercitato da alcune Regioni (Emilia Romagna, Piemonte, Toscana, Province Autonome);

¹¹ Le legge n.68 del 19 marzo 1993 "conversione in legge con modificazioni del decreto legge 18 gennaio 1993 n.8 recante disposizioni urgenti in materia finanziaria derivata e di contabilità pubblica" stabilisce al comma 1 bis dell'articolo 19 che "i Comuni e le Province possono destinare un importo non superiore allo 0,80% della somma dei primi tre titoli delle entrate correnti dei propri bilanci di previsione, per sostenere programmi di cooperazione allo sviluppo ed interventi di solidarietà internazionale".

¹² Questi dati sono ripresi dalla ricerca "I comuni italiani e la cooperazione internazionale", in *Laboratorio CeSPI*, n. 6, Giugno 2001.

- alla ricerca attiva di cofinanziamenti su programmi comunitari e di Organismi multilaterali.

Alcuni di questi Comuni, come vedremo nel secondo e terzo capitolo, stanno cercando di rispondere all'importante cambiamento politico che sta avvenendo da alcuni anni nei paesi africani, e che consiste nei processi di decentramento, democratizzazione e governance locale per una maggiore efficacia della lotta alla povertà. Prima di considerare alcune pratiche di Autonomie locali (esposte nel secondo capitolo), vale la pena di delineare il quadro di riferimento di questi processi in Africa, evidenziandone le potenzialità, i limiti e le opportunità per la cooperazione decentrata.

1.2 La cooperazione per la governance locale e la lotta alla povertà in Africa Sub-sahariana

Durante gli anni '90 molti paesi africani hanno avviato un processo di decentramento che, anche nel quadro delle politiche di aggiustamento strutturale, mira a ridurre il ruolo "sviluppista" dello Stato centrale, sostituendolo con un modello di sviluppo partecipativo più aperto ai diversi soggetti del territorio. La cooperazione internazionale ha avuto un ruolo importante nel promuovere questo cambiamento¹³. Secondo questa impostazione, il decentramento ha potenzialmente una serie di effetti rilevanti sulla riduzione della povertà¹⁴, attraverso:

- Una maggiore partecipazione della popolazione alla politica dello sviluppo locale secondo una strategia di empowerment e per la governance locale. Ciò significa garantire l'accesso al processo decisionale e accrescere la capacità di influenza. Il processo di decentramento si coniuga con il processo di democratizzazione.
- Una allocazione più efficiente delle risorse, che meglio risponde alle necessità espresse dalla popolazione.
- Una maggiore mobilitazione delle risorse locali nel segno dello sviluppo endogeno.
- Una migliore fornitura e distribuzione di servizi essenziali (educazione, sanità, ambiente salubre, infrastrutture di base).

Il decentramento può quindi rappresentare una strategia di riduzione della povertà più efficace delle politiche governative tradizionali.

Alcune ricerche¹⁵ hanno tuttavia mostrato come la politica di decentramento e democratizzazione a livello locale in Africa Sub-sahariana non abbia ancora raggiunto risultati significativi a causa di numerosi problemi. Nonostante i processi siano differenti da paese a paese, e sia necessario contestualizzare l'analisi, è comunque possibile individuare alcune questioni comuni.

Il decentramento non è una panacea per lo sviluppo. Per un efficace decentramento è necessario un governo centrale altrettanto efficace, stabile, impegnato coerentemente ai fini di uno sviluppo sostenibile.

Il decentramento è una questione politica: può rispondere a interessi di mantenimento del controllo politico e di difesa dello status quo, oppure può perseguire obiettivi realmente riformisti. A ciò si

¹³ Secondo alcuni autori la politica del decentramento appare come un'altra imposizione ideologica di modelli occidentali che mal si attagliano alla storia, alle condizioni e alle necessità dei paesi africani. Si veda ad esempio Giles Mohan and Kristian Stokke, "Participatory development and empowerment: the dangers of localism", in *Third World Quarterly*, vol 21, n. 2, 2000.

¹⁴ Jean Bossuyt and Jeremy Gould (2000), "Decentralization and Poverty Reduction: Elaborating the Linkages", in *Policy Management Brief n.12*, October, ECDPM, Maastricht.

¹⁵ Amanor K. And J. Annan (1999), "Linkages between Decentralisation and Decentralised Cooperation in Ghana", ECDPM Discussion Paper, n.9; Kasumba G. (2000), "Decentralising Aid and its Management in Uganda: Lessons for Capacity-building at the Local level", ECDPM Working Paper, n.20; Sebahara P. (2000), "Acteurs et enjeux de la decentralization et du développement local. Expérience d'une commune du Burkina Faso", Document de réflexion ECDPM, n.21.

deve aggiungere la resistenza delle burocrazie centrali a cedere competenze e risorse, che indebolisce la legittimazione dei governi locali.

In genere, il decentramento è guidato dalle élite dominanti ed è utilizzato per amministrare le risorse secondo linee gerarchiche. Spesso la divisione dei compiti tra ministeri centrali e governi locali non è chiara. Gli attori non statuali non sono coinvolti nel disegno del processo di decentramento. D'altra parte, anche a livello locale, comportamenti patrimonialisti possono catturare i benefici del decentramento. La partecipazione e la governance sono frustrate e l'atteggiamento della popolazione è passivo e riluttante.

Esiste un circolo vizioso che inibisce il processo di decentramento: le capacità umane, materiali e finanziarie dei governi locali sono assai scarse e producono risultati insufficienti che accrescono la sfiducia nel decentramento. I governi centrali non intendono devolvere potere a governi locali incapaci. Le popolazioni non vedono i benefici del decentramento e quindi non mobilitano le proprie risorse per lo sviluppo locale, evadono dal pagamento delle tasse, indebolendo così ulteriormente la capacità finanziaria dei governi locali.

Nei casi studiati il decentramento risponde alla necessità di accrescere la base fiscale e gestire con più efficienza le scarse risorse a disposizione (deconcentramento settoriale), e non ad una strategia attiva di sostegno allo sviluppo locale. In molti casi il decentramento è realizzato nel quadro di politiche di aggiustamento strutturale che hanno come fine principale il riequilibrio dei disavanzi di bilancio. L'obiettivo della lotta alla povertà non è stabilito con chiarezza, così come le strategie di empowerment e di sviluppo della governance.

Nonostante tutti questi limiti, si nota in alcuni casi un'importante evoluzione della collaborazione tra governi locali, comunità e attori del settore privato locale. In tali casi si possono individuare i seguenti ruoli e valore aggiunto del governo locale per la riduzione della povertà:

- Elaborazione di informazioni sui bisogni delle comunità locali;
- Mappatura, coordinamento e mobilitazione delle risorse e capacità locali, con particolare riguardo al settore informale;
- Articolazione di un quadro di attività e procedure per promuovere la partecipazione della popolazione nella identificazione, formulazione ed esecuzione di programmi per lo sviluppo locale;
- Equo indirizzo dei programmi di riduzione della povertà verso le comunità più deboli (targeting);
- Promozione della costruzione di infrastrutture fisiche, sociali ed economiche;
- Generazione di una maggiore fiducia e responsabilità (accountability) tra gli attori pubblici e privati favorendo il dialogo democratico.

L'esplicitazione di queste funzioni dipende dalle condizioni locali, dal grado di coesione territoriale e di stabilità politica, dalla normativa nazionale, e dalla flessibilità istituzionale nella costruzione della governance.

In generale l'azione della cooperazione internazionale, e di quella decentrata, a favore del processo di decentramento è ancora sperimentale e si fonda sulla precondizione che esista una effettiva devoluzione di potere accompagnata da chiari mandati e trasferimenti di risorse e capacità. Gli interventi sono diretti in genere a:

- Rafforzare la capacità locale ai fini di una programmazione partecipativa;
- Sostenere le comunità locali nell'espressione dei propri interessi verso i governi centrali;
- Facilitare un'azione comune tra i diversi attori locali in settori specifici (educazione, salute, ambiente).

L'idea fondante è che al fine della riduzione della povertà sia necessaria una politica attiva di governance locale, in modo da non lasciare ai soli meccanismi di mercato la generazione (o la distruzione) di opportunità di sviluppo locale.

D'altra parte, un sostegno efficace ai governi locali, e soprattutto dei sistemi di governance, richiede particolari capacità da parte della cooperazione internazionale. Le capacità di:

- analizzare e monitorare le politiche di decentramento ed i loro effetti sulla riduzione della povertà
- favorire il dialogo nazionale sulle politiche di decentramento
- sviluppare strategie di rafforzamento istituzionale a lungo termine
- mediare collaborazioni tra i governi locali, le comunità e gli attori del settore privato
- favorire la devoluzione dei programmi settoriali
- favorire un maggiore legame tra i progetti di ONG e le attività dei governi locali, in particolare riguardo alla fornitura e distribuzione di servizi essenziali
- favorire e sostenere l'assunzione di capacità e responsabilità da parte delle burocrazie locali.

Le strategie dei diversi Organismi (bilaterali e multilaterali) della cooperazione internazionale sono differenti, disarticolate e contraddittorie. In genere l'approccio più seguito è quello di sostenere la fornitura e distribuzione di servizi sociali per ridurre la povertà.

Alcuni donatori considerano il sostegno ai governi locali come un'area specifica di cooperazione mentre altri lo ritengono un obiettivo trasversale. Alcuni appoggiano programmi settoriali che rafforzano i rappresentanti dei ministeri centrali a livello decentrato, mentre vi sono pochi progetti per sostenere le capacità tecniche e finanziarie dei governi locali. Il sostegno ai programmi settoriali amministrati dai ministeri centrali, anche se condotti a livello decentrato, indebolisce la formazione di sistemi di governance a livello locale.

Si nota una contraddizione nel sostegno contemporaneo e non coordinato ai servizi comunali e a quelli forniti dalle ONG sullo stesso territorio. Inoltre non si osserva una importante collaborazione delle ONG locali e internazionali con i governi locali. In alcuni casi l'intervento delle ONG sostituisce e supplisce a quello dei governi locali.

Dall'analisi delle politiche di cooperazione a favore dei processi di decentramento, democratizzazione e governance locale per la lotta alla povertà, emergono alcune raccomandazioni generali che costituiscono un quadro di riferimento importante per la cooperazione decentrata delle Autonomie locali italiane.

A) Il sostegno al decentramento democratico dovrebbe essere strettamente legato a quello per la riduzione della povertà. Questo in considerazione del fatto che la povertà dipende fondamentalmente da fattori politici. Il decentramento democratico dovrebbe facilitare l'accesso delle comunità povere al processo decisionale politico, così come la mobilitazione delle risorse e una più equa distribuzione dei servizi essenziali. I sistemi democratici di governance a livello locale sono una preconditione per la riduzione della povertà.

B) E' necessario adottare un approccio che privilegi le strutture istituzionali, e quindi un impegno di lungo periodo a supporto dei governi locali per favorirne il rafforzamento e la capacità di governance. Si tratta in particolare di sostenere le funzioni di programmazione, gestione, controllo, monitoraggio e valutazione delle Collettività locali africane attraverso attività di assistenza tecnica, informazione e formazione, dono di materiali e attrezzature. Tra i possibili interventi si segnala:

- l'alfabetizzazione e formazione degli eletti e delle burocrazie locali;
- l'integrazione dell'obiettivo della lotta alla povertà nell'attuazione delle competenze delle Collettività locali con riguardo a: realizzazione di infrastrutture di base; revisione delle normative per l'emersione del settore informale; produzione e distribuzione dei servizi essenziali (educazione e sanità); lotta alla criminalità; revisione della politica fondiaria e dell'habitat (alloggi) a favore delle comunità povere;

- il rafforzamento della conoscenza (mappatura) del sistema economico, sociale, e del sistema fiscale locale;
- il sostegno al dialogo con il governo centrale per favorire il trasferimento di competenze e risorse.

C) Occorre *investire sia nei governi locali che nella società civile* per favorire la creazione di un sistema di governance. Per evitare la formazione di burocrazie locali “centraliste” è necessario sostenere gli attori della società civile affinché possano contribuire ad una governance locale democratica capace di rendere il governo locale responsabile delle sue azioni. Possono essere previste azioni dirette al rafforzamento:

- delle capacità delle diverse organizzazioni della società civile,
- della partecipazione al processo decisionale (rappresentanza ed empowerment),
- delle capacità di controllo dell’operato delle Collettività locali (accountability),
- dei media locali (in particolare radio e stampa),
- dei partiti che promuovono le libertà e i diritti delle minoranze,
- delle elezioni locali e di campagne politiche.

D) La governance consiste anche nella *promozione di un’azione comune dei governi locali con le organizzazioni della società civile* e nella gestione dei conflitti. Si tratta del compito più delicato; e le esperienze mostrano che il ruolo dei “donatori” può essere particolarmente utile ai fini del supporto alla mediazione e concertazione tra le parti istituzionali, sociali ed economiche del territorio “beneficiario”. L’obiettivo della creazione di sistemi di governance democratici a livello locale comprende la formulazione di piani di sviluppo che coinvolgano i diversi attori, attraverso la creazione di comitati locali, di reti tra i soggetti sociali ed economici del territorio. In questi piani le attività delle ONG non dovrebbero competere ma integrarsi con quelle dei governi locali. Per la formulazione dei piani occorre assumere un approccio di processo e non di progetto. E’ necessario, infatti, avere consapevolezza che ci si impegna:

- in un processo di dialogo e di accompagnamento per la costruzione di una “visione” dello sviluppo locale;
- in un processo di *learning by doing* attraverso attività di monitoraggio e valutazione;
- in una programmazione di medio-lungo periodo multi settoriale e flessibile nell’individuazione delle attività (progetti) e nella gestione dei fondi..

A fronte di questo quadro di riferimento generale per la cooperazione decentrata, esiste già una serie di pratiche da cui si possono ricavare ulteriori indicazioni, più concrete, sul processo che le Autonomie locali italiane potrebbero avviare al fine di contribuire allo sviluppo locale e alla lotta alla povertà in Africa Sub-sahariana.

2. LE PRATICHE DI COOPERAZIONE DECENTRATA ITALIANA VERSO L'AFRICA SUB SAHARIANA

La Comunità internazionale ha espresso un consenso unanime sull'attribuzione della priorità alla lotta alla povertà nelle azioni di cooperazione allo sviluppo (si veda nell'introduzione al terzo capitolo il richiamo alle priorità stabilite con la *United Nations Millenium Declaration*). Ciò significa destinare e concentrare le risorse sui programmi di lotta alla povertà e nei paesi più poveri, molti dei quali si trovano in Africa Sub-sahariana¹⁶.

Le leggi sulla cooperazione decentrata delle Regioni italiane mostrano una condivisione delle finalità stabilite a livello nazionale e internazionale, facendo anche riferimento alla democratizzazione, allo sviluppo sociale e sostenibile a livello locale, alla promozione dei diritti umani e di una cultura di pace.

Tuttavia, recenti studi sulla cooperazione decentrata italiana mostrano che le priorità di tipo geopolitico prevalgono sull'obiettivo della lotta alla povertà. Si nota una concentrazione delle risorse su paesi dei Balcani e del Mediterraneo, decisa sulla base di una "politica estera di prossimità", che prevede l'appoggio ai processi di pace e democratizzazione, stabilizzazione e ricostruzione, ma anche di governo dei flussi migratori.

Queste finalità, legittime in sé, hanno rilevanza diretta e indiretta anche per la lotta alla povertà. Si evidenzia però come durante gli anni '90, le scarse risorse della cooperazione allo sviluppo siano state rivolte in misura crescente al sostegno degli obiettivi di politica estera, limitando il loro impatto, già insufficiente, sulla finalità specifica della lotta alla povertà. Alla moltiplicazione degli obiettivi di politica estera nei confronti dei rapporti con i Pvs, e soprattutto con quelli a noi prossimi, dovrebbe corrispondere un pari incremento delle risorse e degli strumenti. Tuttavia questa prassi non si è ancora radicata (salvo alcune insufficienti iniziative sul versante del condono del debito).

I paesi poveri dell'Africa Sub-sahariana non sono tra le priorità geografiche della cooperazione decentrata italiana. Sono pochi i casi di partenariato con collettività locali africane. A tale proposito si deve riconoscere che la spinta del territorio, e in particolare delle ONG, dei missionari e negli ultimi tempi delle associazioni di immigrati, si è finora dimostrata fondamentale come voce delle comunità dell'Africa per orientare le risorse della cooperazione decentrata verso la lotta alla povertà. Ad esempio, nella distribuzione dei contributi del Comune di Milano si nota la presenza di un buon numero di progetti in Africa sub sahariana presentati dalle ONG del territorio. Nel periodo 1996-2000 il 17% dei progetti sostenuti dal Comune di Milano ha riguardato paesi dell'Africa Sub-sahariana (Eritrea, Guinea Bissau, Mozambico e Somalia).

In questo quadro ci sono comunque alcuni casi significativi di cooperazione decentrata in Africa, dai quali è possibile trarre orientamenti ed indicazioni. I casi qui presentati sono stati selezionati sulla base di alcuni criteri di rilevanza che fanno riferimento all'esistenza di:

- un impegno diretto delle Autonomie locali a livello politico e programmatico che garantisce una sostenibilità nel tempo dei rapporti di cooperazione con partner istituzionali africani;
- un interesse alla valorizzazione di competenze di amministrazioni ed enti funzionali delle Autonomie locali (ex municipalizzate, Aziende Sanitarie Locali, Enti di promozione dell'internazionalizzazione economica, ecc.);
- un interesse a collaborare con Organismi internazionali e con il Ministero Affari Esteri nella definizione e partecipazione a programmi quadro di cooperazione allo sviluppo;

¹⁶ Si veda a tale proposito la Comunicazione della Commissione Europea al Consiglio e al Parlamento Europeo "La politica di sviluppo della Comunità Europea", Bruxelles, 26.04.2000.

- un coordinamento attivo di diversi soggetti del territorio impegnati nella ideazione ed esecuzione di interventi, e una crescente politica di sensibilizzazione del territorio per un coinvolgimento di nuovi soggetti, tra cui le comunità di immigrati.

Un altro elemento che si è ritenuto di porre in evidenza è la relazione intercorrente tra i differenti livelli delle Autonomie locali. Questo perché in diversi casi i Comuni sono sollecitati da Province e Regioni ad impegnarsi nella cooperazione decentrata attraverso l'offerta di informazioni, di servizi di accompagnamento e di quadri programmatici che possono risultare utili per orientare e sistematizzare le singole azioni.

D'altra parte è anche evidente la posizione speciale che occupano in questo contesto i Comuni metropolitani come Milano. La relazione di un Comune metropolitano con la Provincia e la Regione non può che essere sostanzialmente diversa da quella di un piccolo Comune. La dimensione dei Comuni metropolitani fa sì che si raccolgano nel loro territorio una quantità e qualità di conoscenze e competenze assimilabili a quelle di Autonomie locali di grado superiore.

A quest'ultimo proposito l'azione del Comune di Milano non può comunque non prendere in considerazione la politica di cooperazione decentrata della Provincia di Milano e della Regione Lombardia per definire eventuali collegamenti e coordinamenti, in una prospettiva di sistematizzazione o di divisione efficace del lavoro che abbia il fine di non parcellizzare gli aiuti allo sviluppo provenienti da uno stesso territorio.

2.1 La cooperazione della Regione Lombardia e della Provincia di Milano verso l'Africa Sub-sahariana

La Regione Lombardia ha attivato negli anni '90 una importante "politica estera" che comprende un significativo impegno di cooperazione allo sviluppo. Nel quadro della legge 20/89, "La Lombardia per la pace e la cooperazione allo sviluppo", la Regione ha accresciuto l'impegno finanziario dai 1,3 miliardi di lire del 1996 ai 5,6 miliardi del 2000, distribuendolo in numerosi paesi su più di 100 progetti presentati da almeno 40 soggetti diversi, per lo più ONG lombarde. Il 16% dei finanziamenti ha riguardato progetti in Africa Sub-sahariana (Corno d'Africa 12% e Africa della Guinea 4%)¹⁷.

Negli ultimi anni la Giunta ha deciso di adottare una strategia complessiva nei suoi rapporti con l'estero, in modo da valorizzare la cooperazione in un quadro d'azione unico, più ampio, articolato e coerente. Le missioni istituzionali nei paesi partner, guidate direttamente dal Presidente Formigoni, comprendono sempre la promozione di programmi di cooperazione per rafforzare le attività esistenti e individuarne di nuove, nelle quali coinvolgere i diversi soggetti del territorio. L'attività istituzionale è quindi cresciuta significativamente: sono aumentati i rapporti internazionali della Regione, le visite di delegazioni estere e le missioni della Presidenza coinvolgenti i diversi attori del territorio. Questo in crescente connessione con le relazioni economiche, sociali e culturali dei diversi soggetti lombardi nel mondo.

Nel 2001 la Giunta ha deliberato sulla comunicazione del Presidente Formigoni relativa a "Le Relazioni internazionali della Regione Lombardia: Indirizzi strategici e programmatici"¹⁸, che presenta un quadro completo ed integrato della "politica estera" lombarda. Questa politica si articola in quattro sezioni, una delle quali è dedicata allo sviluppo delle attività di cooperazione

¹⁷ Regione Lombardia, "La politica di cooperazione allo sviluppo della Regione Lombardia", Direzione Generale Presidenza. Programma e Relazioni Esterne, Relazioni Internazionali, Milano, aggiornamento 31 dicembre 2001.

¹⁸ Regione Lombardia. La Giunta. Deliberazione n.VII/7089, seduta del 23 nov. 2001, Presa d'atto della comunicazione del Presidente Formigoni avente ad oggetto: "Le relazioni internazionali della Regione Lombardia: indirizzi strategici e programmatici".

decentrata. Alla cooperazione decentrata è dedicato ampio spazio; la trattazione comprende diversi capitoli, quali: la cooperazione in campo socio-sanitario; la *institutional and capacity building*; lo sviluppo economico per la lotta all'immigrazione clandestina; il sostegno alle micro, piccole e medie imprese; il raccordo tra i soggetti della cooperazione decentrata; la relazione tra le attività internazionali e il fenomeno migratorio; le attività relative ai lombardi nel mondo.

Tra le aree di interesse vi è anche l'Africa Sub-sahariana, a cui comunque finora è stato dedicato uno spazio minore rispetto a quello riservato ad altre aree geo-politiche. Secondo gli indirizzi strategici, gli ambiti di attività riguardano soprattutto le grandi emergenze sanitarie ed umanitarie, la questione demografica e la conseguente pressione migratoria.

A livello istituzionale la Regione ha già attivato rapporti bilaterali con le Camere municipali di Ribera, Porto Novo e Paul in Capo Verde, Niamey-Tillabery in Niger, la regione di Arusha in Tanzania e la regione di Ziguinchor in Senegal, mentre altri sono in stato di avanzamento con la regione di Brazzaville in Congo e la provincia di Western Cape in Sud Africa, al fine di avviare attività di carattere sociale, culturale, commerciale e turistico.

Nel 2001 la Giunta ha approvato le modalità per la redazione annuale del piano delle attività¹⁹, articolandole su quattro grandi aree: interventi di cooperazione allo sviluppo; interventi di emergenza; interventi di iniziativa diretta della regione; azioni di sensibilizzazione e formazione sul territorio. Le risorse sono ripartite un quarto per le iniziative dirette (che comprendono l'emergenza, gli interventi promossi con organismi multilaterali, quelli di sensibilizzazione e formazione, la realizzazione delle missioni regionali e di iniziative determinate dalla firma di protocolli con paesi in via di sviluppo) e tre quarti sulle iniziative proposte dalle ONG nell'ambito della pianificazione annuale.

I piani annuali del 2002 e del 2003 hanno visto un consistente incremento delle risorse e del numero dei progetti di cooperazione. I finanziamenti sono aumentati dai 3.250.000 euro del 2002 ai 4.750.000 euro del 2003 (grazie all'aumento dei fondi in conto capitale passati dai 500 mila euro ai 2 milioni di euro). Si ricorda inoltre che nel 2002, nel quadro della cooperazione sanitaria, sono state impegnate risorse per oltre 1.250.000 euro per il ricovero in ospedali lombardi di pazienti di Pvs affetti da patologie non curabili nel paese di origine.

Riguardo le iniziative proposte dalle ONG, a seguito del bando relativo al piano 2003/2004 sono stati approvati 42 progetti²⁰ (negli anni precedenti i progetti approvati erano in media 20): attualmente risultano in essere, considerando anche le azioni avviate negli anni precedenti, 124 progetti. Di questi 14 sono in paesi dell'Africa Sub-sahariana.

La dislocazione geografica è ampia, comprendendo oltre 60 paesi. Nei piani annuali per il 2002 e il 2003 sono indicate come aree geografiche preferenziali il Mediterraneo e i Balcani, seguiti da alcuni paesi dell'America latina, India e Cina. Nel 2003 è stato inserito tra le priorità un solo paese dell'Africa Sub-sahariana: il Sudafrica. A queste priorità vanno aggiunti i paesi con cui la Regione ha intese di cooperazione, ivi compresi quindi i paesi africani citati sopra.

Nonostante l'Africa sub sahariana non sia prioritaria per la cooperazione della Regione, vi sono alcuni progetti presentati da ONG che sono rivolti a contribuire al soddisfacimento dei bisogni fondamentali delle popolazioni africane (lo sviluppo delle risorse idriche e agricole nella zona di Wag Hamra in Etiopia; la gestione delle risorse forestali, formazione e sviluppo delle comunità locali con particolare riferimento al settore del turismo ambientale nella regione di Arusha in

¹⁹ D.G.R. VII/3096 del 23/03/2001. Determinazioni, ai sensi della L.R. 20/89, in merito alle attività di cooperazione allo sviluppo.

²⁰ Si ricorda che il cofinanziamento regionale non può essere superiore a 103 mila euro, per un massimo di 2 annualità e una quota pari al 40% del costo complessivo (30% in assenza di altri finanziatori).

Tanzania; la realizzazione di una officina meccanica a Niamey in Niger; lo sviluppo delle comunità rurali e del turismo sostenibile in Ziguinchor, e la formazione di artigiani e azioni socioculturali nella periferia di Dakar in Senegal; interventi sanitari e per la promozione all'esportazione di prodotti locali in Ciad; interventi educativi, sanitari, di microcredito alle donne e di rafforzamento di servizi municipali in Somalia; interventi sanitari ed educativi in Sudan, corsi di formazione professionale per giovani studenti del Togo nel settore alberghiero).

Per quanto riguarda le iniziative dirette, nel 2003 il programma della Presidenza della Regione prevede di dare maggiore attenzione al continente africano organizzando missioni istituzionali in Sudafrica e in Senegal. La realizzazione di queste missioni istituzionali creerà le condizioni affinché nei prossimi anni vengano avviate e rafforzate nuove azioni di cooperazione verso questi paesi. In particolare in Sudafrica la Regione intende partecipare al programma UNOPS nella Provincia di Mpumalanga per l'avvio di progetti di cooperazione economica e per lo sviluppo locale (vedi capitolo 3).

Infine, la Presidenza, nell'ambito del Tavolo permanente delle autonomie locali, ha promosso delle iniziative di cooperazione con alcuni Enti Locali lombardi (in particolare in Kosovo nel quadro di un programma dell'UNDP), e un'attività di informazione e sensibilizzazione su nuove opportunità. Il rapporto della Regione con le Amministrazioni locali lombarde sul versante della cooperazione internazionale resta tuttavia da rafforzare.

Per quanto riguarda la Provincia di Milano, non esiste un programma relativo alla cooperazione decentrata. L'impegno della Provincia si esprime, infatti, attraverso la concessione di contributi puntuali a progetti di cooperazione presentati da enti del territorio e verso paesi che hanno suscitato l'attenzione politica della Giunta e del Consiglio. Negli anni 2001 e 2002 l'ammontare dell'impegno finanziario della Provincia è stato di circa 155.000 Euro all'anno, distribuito su iniziative di carattere umanitario e su progetti di carattere socio-sanitario. A tale proposito si ricordano i contributi più sostanziali, concessi a favore della comunità tibetana nello stato indiano Himachal Pradesh per il potenziamento delle capacità operative di base del Tibetan Delek Hospital, e all'Ospedale di Barra a Salvador di Bahia (Brasile). Di minore entità sono alcuni contributi distribuiti su iniziative verso l'Africa Sub-sahariana, sempre nel campo umanitario e socio-sanitario in Etiopia, Sierra Leone, Congo ed Uganda.

Considerato il quadro della politica lombarda di cooperazione decentrata, il Comune di Milano può giocare un ruolo di primo piano nel rilanciare l'attenzione della cittadinanza verso l'Africa Sub-sahariana e la lotta alla povertà. Per questo, alcune pratiche di cooperazione decentrata di altre Autonomie locali italiane possono costituire interessanti punti di riferimento.

2.2 L'impegno internazionale della Città di Roma per la lotta alla povertà e verso l'Africa-subsahariana

Negli anni '90 il Comune di Roma ha avviato numerose attività di cooperazione decentrata sia sul territorio cittadino, sostenendo importanti campagne di sensibilizzazione²¹, sia a livello internazionale, realizzando iniziative proprie, contribuendo a proposte progettuali provenienti dai numerosi soggetti del territorio, rispondendo alle richieste di aiuto di emergenza umanitaria attraverso strutture ad esso collegate: la Farmacap (azienda speciale farmaco-sociosanitaria del

²¹ Ricordiamo in particolare il Forum internazionale sul debito, in stretta collaborazione con la campagna "Sdebitarsi, per un millennio senza debiti" (componente italiana della campagna internazionale Jubilee 2000) e la campagna contro la povertà promossa in occasione del Giubileo 2000.

Comune di Roma), l'Ama e l'Aceca. In termini finanziari, si stima che il Comune di Roma abbia impegnato in diverse forme circa 500 milioni di lire annui nel periodo 1995-2000²².

Le principali linee guida della cooperazione decentrata del Comune di Roma, espresse durante la Giunta Rutelli, si possono riassumere in:

- forte impegno nel campo della sensibilizzazione e informazione sulle problematiche dello sviluppo (in particolare, in questi ultimi anni, sul problema del debito);
- rapporti di cooperazione con alcune città nei Pvs e Paesi in transizione;
- coinvolgimento dei diversi soggetti del territorio, in particolare associazioni di volontariato e ONG, e sostegno a loro iniziative nel quadro di tavoli di concertazione per Città/paesi;
- progettazione e gestione di interventi di competenza istituzionale da parte soprattutto di società legate al Comune, come Ecomed e Aziende dei servizi pubblici.

Particolare rilievo assume l'azione promossa dalla società Ecomed e dalle Aziende dei servizi pubblici (Ama e Aceca), quali strutture specifiche per le attività inerenti all'ambiente in campo internazionale²³. In molte situazioni, Ecomed svolge il ruolo di braccio operativo del Comune di Roma - in particolare dell'assessorato per l'ambiente - per quanto riguarda le iniziative legate alle tematiche ambientali, alla cooperazione e alla ricerca.

Ecomed sviluppa una serie di progetti di cooperazione su temi ambientali e dei servizi urbani (gestione integrata dei rifiuti solidi, realizzazione di *audit* ambientali, applicazione della telematica per lo sviluppo sostenibile, ed altro), partecipando a programmi di organismi internazionali e sfruttando le opportunità di cofinanziamento. Si possono citare ad esempio i progetti realizzati a metà degli anni '90 nell'ambito del programma Med-Urbs della Commissione europea, la partecipazione al programma Life Paesi Terzi, i progetti sostenuti nell'ambito della rete Medcities (che raggruppa 29 comuni del Mediterraneo nel quadro di un programma di cooperazione sostenuto da Banca mondiale, UNDP, Unione Europea e Banca Europea degli Investimenti), la partecipazione al progetto di sviluppo sostenibile integrato, di pianificazione e riqualificazione urbana Habana-Ecopolis (Cuba), finanziato dal Ministero degli Affari Esteri.

L'attività del Comune si è svolta sulla base dei rapporti politici che lo legano soprattutto alle aree del Mediterraneo e dei Balcani (Bosnia-Erzegovina, Kosovo, Albania, Nord Africa, Palestina), in considerazione della prossimità geografica e della condivisione di problematiche comuni (pace e sicurezza, immigrazione, ambiente). Si sono comunque sostenute importanti iniziative anche in altre aree, tra cui l'Africa.

In particolare, il Comune ha raccolto e coordinato le potenzialità espresse dalla società civile e dall'amministrazione stessa attraverso la modalità dei tavoli tematici legati a specifiche aree d'intervento. Negli anni passati sono stati creati tre tavoli per le seguenti realtà: Jinotega (Nicaragua), Maputo (Mozambico) e Sarajevo (Bosnia-Erzegovina). Sono così stati coinvolti numerosi soggetti romani e delle città partner, e diverse strutture del Comune come il dipartimento alle politiche educative, quello alle politiche sociali, quello alle politiche ambientali e l'Istituzione biblioteche.

²² È importante sottolineare come sia difficile, sia nel caso di Roma che più in generale di tutte le Amministrazioni locali, dare dei dati sui finanziamenti a favore della cooperazione allo sviluppo. Agli stanziamenti utilizzati dall'ufficio per le relazioni internazionali, si debbono infatti aggiungere i finanziamenti di altri assessorati coinvolti nelle attività promosse e coordinate dall'ufficio competente, o impegnati per iniziative prese in modo autonomo: nel caso dell'emergenza in Kosovo, ad esempio, sono stati stanziati 1,1 miliardi di lire a favore del progetto Arcobaleno. Infine, si dovrebbero considerare le risorse dedicate alla cooperazione allo sviluppo sulle tematiche relative ai servizi pubblici, da parte di enti come Ecomed, Aceca e Ama.

²³ Si tratta di una società a responsabilità limitata, partecipata al 50% da Aceca e al 50% da Ama.

Di particolare rilievo è l'esperienza della Città di Roma in Mozambico. L'impegno è nato durante il processo di pace, grazie all'azione di associazioni e ONG del territorio presenti in loco (tra cui ricordiamo soprattutto l'impegno della Comunità di S.Egidio), che si è andato rafforzando anche in virtù di un incentivo progettuale offerto dalla Banca Mondiale (Municipal Development Programme – si veda il capitolo 3) e dal MAE attraverso il canale multilaterale.

Le attività si sono concentrate in Zambezia e a Maputo. In Zambezia, rispondendo all'invito ad un impegno contro la desertificazione, rivolto dall'Ifad al Forum dei sindaci contro la desertificazione (svoltosi in Campidoglio nel 1997), il Comune ha avviato, con l'Ong Movimondo Molisv, un progetto di appoggio alle associazioni contadine per il miglioramento delle colture. Sono state realizzate attività diverse, tra cui la costruzione di un mercato rurale, la realizzazione di due magazzini per lo stoccaggio dei cereali, l'acquisto di mezzi di trasporto, attività di assistenza tecnica.

A favore della municipalità di Maputo, la Città di Roma partecipa al programma di cooperazione decentrata del Municipal Development Programme. Nel corso degli anni, il Comune si è impegnato a dare supporto tecnico al settore dell'igiene urbana (approvvigionamento idrico e raccolta e smaltimento rifiuti) attraverso l'acquisto di attrezzature, la formazione e l'assistenza tecnica, in collaborazione con ONG, con Ama e Acea, sotto il coordinamento di Ecomed.

Con la Giunta Veltroni, il Comune di Roma ha rilanciato la propria attività di cooperazione internazionale, prestando particolare attenzione all'Africa. L'impegno personale del Sindaco e di tutto il Consiglio comunale, che ha recentemente approvato all'unanimità la costituzione del Comitato Cittadino per la Cooperazione Decentrata, è volto ad accrescere il ruolo di Roma a livello internazionale quale capitale del dialogo per la pace e per uno sviluppo equo e sostenibile.

E' ben conosciuto lo sforzo di Roma a favore del dialogo tra Israele e la Palestina, che ha portato alla creazione dell'ufficio per la pace del Comune di Roma a Gerusalemme, in coordinamento con le Associazioni Italia-Israele e Italia-Palestina e con il supporto operativo di Ecomed, e che ha prodotto finora l'unico documento ufficiale congiunto di sindaci israeliani e palestinesi per la pace e la cooperazione tra le città.

Un'altra iniziativa di risonanza mondiale è la conferenza annuale sulla Glocalizzazione promossa dal Comune di Roma e dal Glocal Forum²⁴, al cui insediamento nel 2002 hanno partecipato una ventina di sindaci di Città del Nord e del Sud, e che si propone di rafforzare la cooperazione tra città di fronte alle sfide e alle opportunità poste dalla globalizzazione. Uno dei principali temi affrontati è stato il digital divide, che ha dato luogo al progetto dell'incubatore per iniziative informatiche (promossa dal consorzio Gioventù Digitale e dal Glocal Forum) e allo scambio di informazioni e di opportunità di formazione sull'Information and Communication Technology tra giovani del Sud e del Nord. Nel 2003 si svolgerà un secondo appuntamento sulla Glocalizzazione che prevede la realizzazione di sessioni su progetti specifici di cooperazione decentrata e la presentazione di un documento su linee strategiche per il rafforzamento delle relazioni tra città in un'ottica globale. Sono attesi circa 35 sindaci del Sud e del Nord, con una forte partecipazione dall'Africa.

E' nel quadro della cooperazione tra il Glocal Forum ed il Comune di Roma che è nata la cooperazione tra Roma e Kigali (Rwanda). Questo rapporto ha dato luogo ad una cooperazione che la Città di Roma ha negoziato con la FAO nel quadro del Programma di cooperazione decentrata Italia-FAO (vedi capitolo 3). Una missione congiunta Comune di Roma (Dipartimento agricoltura) e FAO agli inizi del 2003, ha portato all'identificazione di iniziative per lo sviluppo agricolo peri-urbano, mentre sono allo studio altre attività di collaborazione riguardo alla politica per i giovani, lo sport, l'informatica, la cultura.

²⁴ Una organizzazione non profit dedicata alla promozione delle relazioni internazionali e di cooperazione tra Città. Riguardo gli scopi e le attività del Glocal Forum si veda il sito www.glocalforum.org

La Città di Roma, inoltre, ospiterà nel 2004 il prossimo incontro della World Alliance of Cities Against Poverty (vedi capitolo 3). Roma intende giocare un ruolo da protagonista anche in questa sede, partecipando alla definizione politica e programmatica di azioni delle città dirette a ridurre la povertà, in particolar modo nel continente africano.

A questa attività internazionale della Città, corrisponde un'attenzione verso il rapporto con i diversi soggetti del territorio impegnati e interessati alla cooperazione. Durante i primi mesi del 2003 si è avviato il processo di costituzione del Comitato Cittadino per la Cooperazione Decentrata, a seguito dell'approvazione della delibera consiliare n. 144 del 17 ottobre 2002: "Istituzione del Comitato Cittadino per la cooperazione decentrata". Il Comitato ha il fine di promuovere, coordinare, valutare e programmare le iniziative in ambito cittadino, e le sue risoluzioni hanno valore di raccomandazione per l'Amministrazione comunale. Il Comitato è composto da un'Assemblea, da una Commissione permanente con funzioni operative e di coordinamento, da Tavoli di lavoro su specifici temi e su singoli Paesi partner. E' quindi probabile che, ad esempio, tutta l'esperienza maturata in Mozambico venga raccolta e valorizzata con il rafforzamento del Tavolo relativo, ove verranno concertate nuove iniziative.

2.3 La cooperazione della Città di Torino con Ouagadougou e il programma della Regione Piemonte per la sicurezza alimentare nel Sahel

Nel 1997, a seguito di una mozione approvata all'unanimità dal Consiglio Regionale, nel quadro della legge n.67 del 1995 sulla cooperazione e la solidarietà internazionale è nato il Programma della Regione Piemonte sulla sicurezza alimentare in quattro paesi del Sahel: Burkina Faso, Mali, Niger, Senegal²⁵. L'Africa occidentale saheliana rappresenta la principale priorità geografica della politica di cooperazione internazionale della Regione. La scelta, sia dei paesi saheliani sia della tematica della sicurezza alimentare, poggia su due elementi: l'affermazione dell'obiettivo della lotta alla povertà e la concentrazione di soggetti piemontesi (ONG, associazioni di volontariato, missionari e università) in numerosi progetti di cooperazione allo sviluppo nei paesi saheliani. Si può affermare che la Regione Piemonte rappresenta un caso unico a livello nazionale per questa scelta di priorità.

Grazie ad uno stanziamento complessivo di 1 milione di euro all'anno, dal 1997 ad oggi sono stati finanziati oltre 150 progetti di ONG, Istituti religiosi, Università ed Enti Locali, per la realizzazione di diverse iniziative quali la costruzione di pozzi, piccole dighe, perimetri irrigui e altre infrastrutture, la riabilitazione di mulini, la formazione di risorse locali, la promozione dell'orticoltura, la realizzazione di banche di cereali, ed altro ancora.

Il programma regionale ha percorso un'evoluzione, espandendosi dal cofinanziamento di progetti di ONG e associazioni di volontariato, alla promozione della cooperazione decentrata degli Enti Locali e all'impegno diretto della Regione. Le "Direttive triennali per la definizione dei programmi regionali di sicurezza alimentare nel Sahel" per gli anni 2001-2003, hanno articolato l'impegno finanziario della Regione su tre tipologie di interventi: il percorso A per sostenere i progetti di partenariato di Enti Locali piemontesi con Collettività locali saheliane (circa 300.000 euro all'anno); il percorso B per le iniziative a regia regionale (circa 200.000 euro); il percorso C per progetti promossi da enti pubblici e privati senza fine lucro (ONG, associazioni di volontariato, università e scuole, ecc.) (circa 500.000 euro).

²⁵ Per una presentazione del programma sulla sicurezza alimentare nel Sahel si veda il capitolo 2 di Regione Piemonte (1999), *Il manuale della cooperazione decentrata*, Direzione S1 – Gabinetto della Presidenza della Giunta Regionale, vol. I, Torino.

L'impegno di sostenere gli Enti Locali deriva da una considerazione politica, secondo cui questi ultimi dovrebbero svolgere un ruolo centrale per suscitare, promuovere, mobilitare e coordinare le competenze dei diversi soggetti territoriali, necessarie per cooperare con le città e le popolazioni partner. Questo "all'interno di un quadro di riferimento condiviso e che consente sia di valorizzare i contributi originali dei soggetti coinvolti, sia di aumentare l'efficacia delle singole iniziative"²⁶. Gli elementi fondanti del quadro proposto dalla Regione Piemonte sono la creazione di un sistema piemontese per la cooperazione allo sviluppo, l'adozione di programmi integrati per lo sviluppo locale attraverso *l'institution building*, la ricerca di una forte complementarità e coordinamento dei diversi soggetti, l'impegno di una "massa critica" di interventi significativa per la lotta alla povertà nei paesi saheliani, la costruzione di una rete di partenariati con le Collettività locali saheliene.

Nel 1999-2000 è iniziata l'azione della Regione Piemonte per il coinvolgimento degli Enti Locali nel programma per la sicurezza alimentare nel Sahel. Sono state realizzate diverse attività di sensibilizzazione, formazione (un manuale sulla cooperazione decentrata e un corso per amministratori e funzionari di Enti Locali), accompagnamento per facilitare l'avvio di rapporti di collaborazione con le Collettività Locali saheliene (il servizio è offerto dalla ONG LVIA), e organizzazione di un Forum tra le Autonomie locali del Piemonte e dei paesi saheliani.

Il Forum, realizzato nel gennaio del 2000, ha rappresentato un evento politico di grande significato in quanto la Regione si è impegnata, assieme a oltre 30 Enti Locali e 11 Parchi naturali piemontesi, a definire un programma di interventi in partenariato con circa una decina di Collettività locali e 5 Parchi naturali saheliani. I partecipanti hanno approvato un protocollo di raccomandazioni e un piano strategico d'azione per i parchi naturali.

È stato nel quadro di questo Forum che il Sindaco di Ouagadougou (Burkina Faso), Simon Compaoré, ha incontrato il Sindaco di Torino Castellani. Questo incontro è stato essenziale per l'avvio di un processo di conoscenza reciproca e individuazione di opportunità di cooperazione. Questo processo è stato accompagnato in modo significativo dalla ONG LVIA, che nel tempo ha coinvolto e collaborato con diversi soggetti del territorio torinese.

La creazione del partenariato tra Torino e Ouagadougou rientra nel programma di cooperazione del Comune, che negli anni '90 ha avviato dei Tavoli di coordinamento con città con cui esistono rapporti politici e di gemellaggio (Quetzaltenango in Guatemala, Gaza nei Territori Autonomi Palestinesi e Haifa in Israele, Breza in Bosnia-Erzegovina)²⁷.

I Tavoli di coordinamento sono stati rilanciati recentemente nel quadro di un nuovo programma di cooperazione avviato dalla Città di Torino nel gennaio del 2002, con un aumento consistente delle risorse di bilancio pari a circa 790.000 euro annue, mentre negli anni precedenti lo stanziamento ammontava a circa 180.000 euro annui. Il programma ha definito tre filoni strategici di intervento, uno dei quali è quello relativo alla "cooperazione e sviluppo locale" attraverso il rafforzamento e la creazione di partenariati tra città²⁸.

Nel Meeting "Città solidali tra localizzazione e globalizzazione", tenutosi a Torino dal 28 gennaio al 1° febbraio 2003, sono stati rilanciati i Tavoli di coordinamento e il processo di dialogo politico per la definizione di un programma triennale di cooperazione tra le città. "E' giunto il momento di rafforzare la sistematicità di questi rapporti, definendo programmi di collaborazione a medio periodo (...) Occorre un salto di qualità politica con il passaggio da un approccio per progetto a un

²⁶ Estratto dall'intervento di apertura del Presidente della Giunta Regionale, On. Enzo Ghigo, al Forum delle Autonomie locali piemontesi e saheliene, tenutosi nel gennaio del 2000 in Torino.

²⁷ Andrea Stocchiero, Oliviero Frattolillo, Nadia Gonella (2001), "La cooperazione internazionale dei comuni italiani. 2000", Working Paper, CeSPI, Roma.

²⁸ Gli altri due filoni strategici sono "l'educazione alla convivenza e al pensare interculturale" e "cooperazione e immigrazione". Città di Torino, "La cooperazione internazionale della Città di Torino per la pace e lo sviluppo in un mondo interdipendente", Torino 19.01.02; documento presentato al seminario "Torino Città Solidale".

approccio per programmi. Si tratta di fondare la sostenibilità della cooperazione non solo sulle dimensioni tecniche ed economico-finanziarie delle singole azioni, ma soprattutto sul dialogo e sull'impegno politico delle Amministrazioni e dei soggetti del territorio (...) E' essenziale che il dialogo parta da un confronto sulle politiche sociali, economiche ed ambientali per poi passare alla identificazione ed esecuzione di programmi di medio termine e di progetti coerenti e integrati"²⁹.

Durante il Meeting è stato quindi attivato il Tavolo Torino-Ouagadougou, che ha avuto l'obiettivo di potenziare i rapporti avviati negli ultimi anni e iniziare a definire il programma triennale di attività. Sono stati definiti almeno tre ambiti di cooperazione.

A livello culturale si è avviato un processo di collaborazione nel settore cinematografico, di informazione, formazione e assistenza tecnica tra il FESPACO (il festival del cinema africano che si tiene a Ouagadougou), il Virtual Reality & Multimedia Park di Torino, il Museo del Cinema della Mole, il settore cultura del Comune e il "Torino Film Festival". La collaborazione potrà prevedere azioni di formazione (alta formazione digitale), forme di partenariato per la co-produzione e la distribuzione di film africani in Italia, la creazione di un premio "Torino Città del Cinema" di 50.000 euro per il remake digitale del film vincitore del FESPACO, la ricerca di fondi per la realizzazione di uno studio di fattibilità per un Museo del Cinema da costruire a Ouagadougou, l'impostazione di future collaborazioni con la Film Commission di Torino, con l'Università e con l'AGIS (borse di studio, promozione di film africani).

In ambito scolastico sono in atto iniziative di promozione di scambi giovanili, tra i quali un progetto di educazione ambientale sul tema "Da rifiuto a risorsa". A seguito della firma dell'accordo di cooperazione tra l'Università di Torino e quella di Ouagadougou, è prevista una prima collaborazione di ricerca e formazione nel settore veterinario e per la produzione del latte.

A livello ambientale, l'Azienda Multiservizi Igiene Ambientale di Torino e la Federambiente si stanno impegnando a cooperare nel campo della gestione dei rifiuti in ambito urbano attraverso interventi di assistenza tecnica, formazione di personale tecnico, invio di attrezzature. A questa iniziativa si affiancano interventi di raccolta e di riciclaggio della plastica. In futuro è prevista la realizzazione di studi di fattibilità per i quali si attiverà la ricerca di finanziamenti (MAE, UE, BM, UN, ecc.).

Vi è inoltre l'opportunità di valorizzare Hydroaid – la prima Scuola Internazionale dell'Acqua per lo Sviluppo - costituita dal Comune presso l'Azienda Acque Metropolitane di Torino, sostenuta dalla Regione Piemonte, in accordo con l'Università e il Politecnico di Torino e con il Centro di Formazione Internazionale dell'Organizzazione Internazionale del Lavoro. Obiettivo della scuola è la formazione di tecnici specializzati in grado di affrontare l'emergenza-acqua nei Pvs. Hydroaid mira a diventare un punto di riferimento nel panorama internazionale sulle questioni relative alla cooperazione nella gestione delle acque. L'intenzione dei promotori è quella di collegare la solidarietà a concrete ricadute economiche e di prestigio per il territorio, con l'ambizione di arrivare ad insediare a Torino l'Agenzia dell'Acqua delle Nazioni Unite. La creazione di un'associazione ex-allievi e la diffusione di servizi post-corso, consentiranno la formazione di una rete capillare di contatti permanenti con decine di Paesi, con Torino come centro e punto di riferimento.

Un altro processo di collaborazione sul tema ambientale riguarda il rapporto tra il Parco Regionale della Collina di Torino e il Parco Urbano Bangr-Weoogo di Ouagadougou per la catalogazione delle specie vegetali e l'analisi farmacologica (nell'ambito del Progetto "Erbario Informatico di Ouagadougou"), la formazione del personale, assistenza tecnica e analisi della situazione relativa alla gestione degli spazi verdi, avvio di verifiche sul territorio piemontese per il reperimento e

²⁹ Relazione di Marco Calgario, Vicesindaco di Torino, "Torino per la cooperazione internazionale. Le politiche di intervento della Città", durante il Meeting "Città solidali tra localizzazione e globalizzazione", 28 gennaio - 1° febbraio 2003, Torino.

l'invio di attrezzature e tecnologie utili alla gestione del verde urbano a Ouagadougou, oppure per il reperimento di fondi atti all'acquisto delle stesse direttamente in loco.

A livello economico, si sta considerando l'opportunità di rafforzare il progetto della Pastorale Sociale del Lavoro piemontese e di alcune Associazioni di categoria (CASA, CIA, CNA, Coldiretti, Confagricoltura, Confartigianato, Confcooperative), cofinanziato dalla Regione Piemonte, per sostenere le piccole imprese di Ouagadougou e le donne delle "cucine di strada", attraverso azioni di formazione, assistenza tecnica, invio di attrezzature (con eventuale creazione di un magazzino di tecnologie appropriabili), creazione di un fondo rotativo.

In tutti questi rapporti di cooperazione sono coinvolti i diversi settori del Comune di Torino e di Ouagadougou secondo le diverse competenze implicate, le ONG, le Università e altri soggetti con profonda conoscenza del contesto locale.

Al termine del Meeting, i Sindaci delle Città di Torino e di Ouagadougou hanno firmato un accordo di cooperazione che li impegna "a favorire uno scambio di conoscenze, di iniziative e di solidarietà tra le due comunità tenendo conto delle loro rispettive realtà economiche, sociali e culturali ... a definire insieme un programma triennale di cooperazione... nella ricerca di tutte le opportunità che possano permettere ai loro cittadini di realizzare una collaborazione mutuamente vantaggiosa"³⁰.

2.4 La cooperazione della Regione Toscana in Africa Sub-sahariana e il caso del progetto integrato delle Province in Senegal

A seguito della nuova legge sulla cooperazione (L.R. 17/99), la Regione ha provveduto a redigere il Piano della cooperazione internazionale e delle attività di partenariato 2001-2005, in concertazione con i soggetti del territorio, attraverso diversi incontri e mediante Conferenze annue.

Il Piano individua la "propria specifica missione – quale collettività territoriale regionale – nel sostegno allo sviluppo locale integrato, sociale e sostenibile (...) questo in considerazione del fatto che si va creando un nuovo modello nella teoria e nella politica di sviluppo, il modello della interazione locale/globale, strutturato in base ai principi del partenariato e della sussidiarietà"³¹.

Sono tre gli indirizzi programmatici della Regione. Il primo indirizzo riguarda la creazione di un sistema regionale per la cooperazione, che miri ad integrare e valorizzare le diverse iniziative dei soggetti del territorio in programmi comuni orientati verso priorità geografiche e tematiche. In questo modello gli Enti Locali dovrebbero svolgere un ruolo centrale di nodi del sistema regionale. Per questo sono previste nuove iniziative per promuovere e sostenere lo sviluppo della cooperazione decentrata degli Enti Locali, attraverso la creazione di progetti di rete di iniziativa regionale; la costituzione di tavoli di coordinamento; il cofinanziamento di progetti di gemellaggio e partenariato; la realizzazione di conferenze provinciali sulla programmazione della cooperazione.

Il secondo indirizzo è relativo alla progettazione per area geografica, che determina condizioni favorevoli alle sinergie tra i diversi soggetti toscani e migliora la qualità degli interventi in un paese. La Regione quindi identifica delle aree prioritarie, fornendo indicazioni per il coordinamento delle iniziative e dei soggetti. La costruzione di un programma unitario per paese prevede la partecipazione di tutti i soggetti attraverso lo strumento dei tavoli di coordinamento.

Questi tavoli, il cui coordinamento è delegato alle Amministrazioni locali (Province o Comuni), hanno iniziato i lavori nel gennaio 2001 e riguardano: l'Africa, l'America Latina, l'Europa Orientale e il Mediterraneo. La funzione dei tavoli è quella di costituire un processo di

³⁰ Si ringraziano il Comune di Torino e la Cittadella delle Civiltà per la documentazione fornita.

³¹ Regione Toscana "Piano regionale della cooperazione internazionale e delle attività di partenariato 2001-2005", Dipartimento della presidenza e degli affari legislativi e giuridici, Firenze, 2000.

consultazione e concertazione tra i diversi soggetti del territorio con la Regione, per identificare dei programmi comuni per area-paese, per favorire uno scambio di informazioni ed esperienze, per individuare opportunità di collaborazione, in vista della creazione di un sistema regionale per la cooperazione.

Il terzo indirizzo è relativo alla strategia per progetti, che prevede tre tipologie di iniziative sia regionali che presentate da soggetti terzi: i progetti pilota in aree prioritarie per i loro caratteri innovativi, di trasferibilità e disseminabilità; i progetti di rete, che sollecitano il coinvolgimento attivo di numerosi soggetti potenziali per settore o area, definendo complementarità, sinergie ed integrazioni; i progetti di informazione, disseminazione e diffusione delle buone pratiche su larga scala, attraverso modalità di comunicazione innovative.

Al fine di creare il sistema regionale e sostenere la partecipazione e il ruolo degli Enti Locali, la Regione presta una particolare attenzione ai progetti in rete e individua propri programmi di cooperazione, nei quali fare confluire le diverse competenze del territorio sui temi dello sviluppo locale. Si possono citare, tra gli altri, il progetto “I Governi Locali motori dello sviluppo – Ricostruire i ponti di dialogo nel sud est europeo”, recentemente finanziato dal MAE, e il Progetto Med Cooperation, cofinanziato dalla Commissione Europea all’interno della linea per la cooperazione decentrata (vedi capitolo 3).

La Regione Toscana ha individuato come prioritarie le aree geografiche del Mediterraneo e dell’Europa orientale (in particolare i Balcani), su cui si sono concentrate per il 2001 il 60% delle risorse finanziarie (pari in totale a circa 900.000 euro), mentre il restante 40% delle risorse sono state destinate alle altre aree di interesse (America Latina, Africa, Asia, Nord America e Australia).

Per l’Africa, la Regione intende “proseguire il sostegno ai progetti presentati da soggetti terzi, in particolare mediante il supporto istituzionale dato nei rapporti con il Ministero Affari Esteri, con la Commissione Europea e le Organizzazioni Internazionali”³². Particolare attenzione è inoltre rivolta alle esigenze di pace e ricostruzione del Corno d’Africa e della Sierra Leone, e alle proposte avanzate da comunità di cittadini stranieri in collegamento con le iniziative sostenute da Enti Locali, in Senegal e Congo.

La numerosa partecipazione di soggetti diversi ha portato alla costituzione di un Tavolo di coordinamento regionale per l’Africa e all’individuazione di alcuni sotto-tavoli, in considerazione della concentrazione geografica di diverse iniziative e della possibilità di formulare progetti integrati di cooperazione. I sotto tavoli riguardano il Congo, il Senegal e il Burkina Faso.

Il Tavolo di coordinamento regionale per gli interventi a favore dell’Africa, che vede la partecipazione di circa 40 soggetti, sta redigendo una proposta di linee strategiche di cooperazione. La proposta individua nel “tema dell’acqua il fattore da porre al centro di qualsiasi politica che si proponga di affrontare i grandi problemi connessi con le prospettive di sviluppo dell’Africa (...) non mancano a questo riguardo significative esperienze settoriali realizzate dai diversi soggetti toscani, che, se adeguatamente collegate fra loro, possono produrre migliori risultati sia in termini di sostenibilità che di curabilità nel tempo³³”. Vengono quindi elencate le possibili attività realizzabili nei diversi settori, dal sociale all’economico, alla crescita e valorizzazione del dialogo fra le comunità locali di base ed i livelli istituzionali.

Tra gli interventi più significativi, sostenuti anche da Autonomie locali toscane in questi ultimi anni, si evidenziano la realizzazione di laboratori integrati per la promozione sociosanitaria della donna burkinabé, l’uso di nuove tecnologie per la formazione a distanza (Capoverde), un progetto di

³² Idem.

³³ “La Toscana e la cooperazione con l’Africa. Proposta per l’elaborazione delle linee strategiche di interventi”, scaricabile dal sito <http://cdt.iao.florence.it>

rientro di immigrati per la costituzione di micro imprese in Costa D'Avorio, lo sviluppo del trasporto fluviale di prodotti agricoli ad artigianali in Congo, un progetto di rientro di immigrati senegalesi e la creazione di una joint venture nel settore edile in Diourbel (Senegal).

Di particolare rilevanza è il “Progetto integrato delle Province toscane in Senegal”, per il coinvolgimento di tutte le Province, per la complessità del progetto (articolato finora in nove sub-progetti), il numero delle istituzioni promotrici e l'ampiezza dei territori interessati, i soggetti tecnici coinvolti in entrambi i paesi, la dimensione finanziaria e l'arco di tempo (tre anni) previsto per la sua realizzazione, che ne fa indubbiamente un'esperienza pilota a livello nazionale e internazionale³⁴.

“Il programma nasce dalla esigenza di proporre una metodologia di intervento e una progettualità che costituisca un patrimonio comune per tutte le Province toscane e gli altri partner della regione. In tal modo si contribuisce a costituire un quadro di riferimento che si basa su una stabile concertazione tra le dieci province della Toscana e le Regioni del Senegal e su di un programma pluriennale all'interno del quale si possono collocare e trovare sinergia gli specifici progetti promossi dai diversi attori, pubblici e privati, della cooperazione decentrata toscana (Province, Comuni, ASL, Università, associazioni, consorzi, imprese, Ong, etc.)”³⁵.

Il progetto è il risultato di un crescente rapporto tra la società toscana e senegalese, in seguito alla presenza sempre più importante di immigrati e delle loro Associazioni (12 in Toscana). Questo rapporto ha motivato le Amministrazioni locali toscane ad avviare relazioni e siglare accordi con alcune Regioni senegalesi. Questi accordi rappresentano dei quadri politici di riferimento per ufficializzare rapporti stabili, coinvolgere diversi soggetti/partner pubblici (Comuni, Camere di Commercio, ASL, Università) e privati (Associazioni, Consorzi, imprese, ONG), operanti nei territori, promuovere progetti di cooperazione decentrata, e attivare risorse finanziarie regionali, nazionali e dell'Unione Europea. Nel 1997 sono stati sottoscritti tre accordi: tra la Provincia di Pisa e la Regione di Louga; la Provincia di Firenze e la Regione di Thies; la Provincia di Lucca e la Regione di Diourbel. Le altre Province toscane hanno già promosso l'iter procedurale (“protocolli d'intesa”) per la realizzazione di “accordi bilaterali” con altrettante Regioni del Senegal.

Nel 2001 si è avviato un processo, sostenuto dalla Regione e dai servizi di accompagnamento resi dalla società Matraia srl, di rafforzamento dei rapporti delle Province con le istituzioni senegalesi, di rilevazione e concertazione degli interventi di cooperazione da realizzare, coinvolgimento di soggetti del territorio (a partire soprattutto dalle Associazioni di immigrati), di formulazione del programma di cooperazione, anche al fine di accedere a cofinanziamenti della Commissione Europea. Nel dicembre del 2001 le Province toscane hanno firmato e consegnato al Presidente della Repubblica del Senegal una “Dichiarazione congiunta” di impegno a sviluppare rapporti di cooperazione.

Sono quindi stati individuati quattro settori di intervento con relativi responsabili di coordinamento: la gestione delle risorse idriche, coordinata dalla Provincia di Arezzo con la partecipazione delle Province di Lucca, Pisa e Grosseto; il settore della prevenzione della mortalità infantile e promozione dell'educazione e avviamento al lavoro, coordinato dalla Provincia di Firenze, con la partecipazione delle Province di Pisa, Prato, Pistoia, Livorno e Siena; la promozione di progetti di sviluppo economico, coordinata dalla Provincia di Pisa con la partecipazione delle Province di Lucca, Firenze, Prato e Massa; la promozione di iniziative di cooperazione interculturale, coordinata dalla Provincia di Prato. Il coordinamento generale del programma è della Provincia di Lucca.

³⁴ Bozza del “Manuale di buone prassi per i progetti di cooperazione decentrata in Senegal” di Matraia srl.

³⁵ Idem.

I coordinatori dei diversi settori hanno il compito di sensibilizzare e coinvolgere altri Enti Locali e definire le linee progettuali assieme ai diversi soggetti del territorio dotati di competenze specifiche (ASL, Università, ONG, Associazioni, Imprese, etc.). A tal fine sono già state individuate alcune iniziative di cooperazione quali: la valorizzazione e la promozione dell'artigianato artistico senegalese attraverso la collaborazione con artigiani toscani; la promozione della sicurezza nei cantieri del Porto di Dakar e dei rapporti commerciali tra il porto di Livorno e quello di Dakar; la qualificazione di tecnici e formatori nei settori delle risorse idriche, dell'agricoltura, dell'allevamento e della commercializzazione dei prodotti agricoli; il sostegno alla lotta alla mortalità materno-infantile a livello del territorio (distretto sanitario di Mbaou) e a livello di struttura ospedaliera (Ospedale di Thies); la valorizzazione del patrimonio delle pelli raccolte, attraverso la realizzazione di un polo conciario per la produzione di wet blue e la costruzione di un mattatoio a Lingueri nella Regione di Louga, con annessa produzione di derivati della lavorazione dei capi di bestiame; la promozione e la valorizzazione delle risorse lapidee della Regione di Tambacounda attraverso il partenariato con imprese toscane dell'area Apuo-versiliese.

2.5 La cooperazione decentrata della Regione Emilia Romagna in Africa Sub-sahariana

Nel 2002 (legge regionale 24 giugno 2002, nr. 12) la Regione Emilia Romagna ha approvato una nuova legge dal titolo "Interventi regionali per la cooperazione con i paesi in via di sviluppo e i paesi in via di transizione, la solidarietà internazionale e la promozione di una cultura di pace", che razionalizza la precedente normativa, rilancia l'impegno della cooperazione internazionale, aumenta le risorse a disposizione³⁶ e prevede la definizione di un programma triennale di direttrici strategiche e di nuove metodologie operative, come la creazione di programmi di interventi integrati d'area e di tavoli paesi. I tavoli paese hanno le funzioni di coordinare la programmazione, gli interventi, il reperimento delle risorse finanziarie e la partecipazione ai programmi di cooperazione promossi a livello nazionale, comunitario e internazionale.

Attualmente la Regione sta predisponendo il programma triennale di cooperazione che indicherà le priorità tematiche e geografiche. Riguardo a queste ultime, l'Africa Sub-sahariana rappresenta una delle priorità di intervento. Nelle Linee guida per la presentazione di progetti di cooperazione allo sviluppo per il 2002, la Giunta indica come aree prioritarie:

- la regione di Oromia in Etiopia per la realizzazione di progetti nel settore socio-sanitario e agricolo;
- la regione del Gash-Barka in Eritrea per la realizzazione di progetti nel settore della formazione finalizzata all'avvio di attività generatrici di reddito nei campi agricolo e dell'artigianato;
- le Province di Maputo, Manica e Sofala in Mozambico, per la realizzazione di progetti nel settore della lotta all'AIDS, con particolare attenzione alla prevenzione.

La definizione di queste aree deriva dalla presenza in loco di numerose ONG, associazioni, Province e Comuni della regione che da tempo stanno collaborando con partner locali nella realizzazione di progetti di cooperazione. In particolare, il Mozambico è stato inserito tra le aree prioritarie su sollecitazione di alcuni Comuni e Province emiliano-romagnole che partecipavano al Programma per lo sviluppo umano a livello locale (PDHL) dell'UNDP/UNOPS (vedi capitolo 3). Su questa base la Regione ha avviato relazioni politiche con i Governi e le Autorità locali di questi paesi, al fine di definire un quadro politico istituzionale di riferimento nel quale valorizzare gli interventi dei soggetti del territorio ed eventuali iniziative dirette della stessa Regione. Date le aree prioritarie e le indicazioni della nuova legge, nel 2002 sono stati creati i tavoli paese Etiopia, Eritrea e Mozambico. Ogni tavolo ha adottato metodologie di coordinamento e di intervento diverse a seconda delle differenti condizioni politiche, economiche e sociali dei paesi africani.

³⁶ Il bilancio 2002 ha stanziato 3.615.198,30 euro contro i 1.724.966,04 euro del 2001.

La difficile situazione politica in Etiopia e in Eritrea ha portato la Regione a non esporsi direttamente in accordi di cooperazione con le Autorità locali. La Regione sostiene i progetti sia di emergenza sia di cooperazione allo sviluppo di alcune ONG.

In Etiopia, nella regione di Oromia, si tratta di azioni per il rafforzamento produttivo ed organizzativo e per l'integrazione dei gruppi rurali ed urbani marginali.

Di maggiore entità risulta la cooperazione con l'Eritrea, per il numero di soggetti del territorio interessati (circa 20 soggetti tra ONG, Comuni e Province, associazioni e cooperative). In questo caso il Tavolo paese ha l'obiettivo di circoscrivere e rendere omogeneo l'impegno programmatico regionale al fine di realizzare la massima sinergia ed efficacia delle azioni, individuando un territorio eritreo nel quale concentrare gli interventi. Sono quindi state realizzate delle missioni regionali nell'area di Gash Barka, dove vi è una forte presenza di soggetti del territorio. Sono state avviate relazioni con il governatore di quest'area, che tuttavia non sono state ancora formalizzate. La Regione conta inoltre su uno stretto rapporto di collaborazione con l'Unità Tecnica Locale dell'Ambasciata Italiana, specialmente per il coordinamento degli interventi di carattere umanitario.

I progetti sostenuti e condotti da ONG riguardano la promozione di attività generatrici di reddito nel settore agro-pastorale e dell'artigianato, metalmeccanico e della falegnameria, dell'adduzione e distribuzione di acqua. Sulla base di questi interventi la Regione sta cercando di promuovere la formulazione di un progetto consortile tra i diversi soggetti, nel quadro di un programma triennale di intervento.

Il Tavolo Mozambico sta anch'esso definendo una metodologia di concertazione e programmazione coordinata degli interventi. La cooperazione allo sviluppo locale con il Mozambico era stata precedentemente organizzata dal PDHL UNDP/UNOPS, che aveva promosso un coordinamento tra i diversi soggetti italiani interessati a questo Paese attraverso la creazione di Comitati locali. Per quanto riguarda l'Emilia Romagna, erano stati avviati tre Comitati locali che hanno raggruppato alcuni Comuni e associazioni delle Province di Modena, Parma e Ravenna³⁷. Sono stati siglati protocolli di cooperazione tra la Provincia di Parma e la Provincia di Sofala, e accordi tra il Ministro dell'Amministrazione Statale mozambicano e la Confederazione Artigiani di Modena, la Camera di Commercio di Parma e la Società di Promozione Economica di Parma (Soprip). Con il PDHL erano stati analizzati i bisogni delle comunità locali ed individuati diversi progetti di cooperazione. Di questi, alcuni sono stati attuati³⁸ mentre altri hanno trovato difficoltà di finanziamento. I Comitati locali non hanno dunque potuto realizzare tutto quanto previsto. La recente (2002) chiusura del PDHL ha lasciato in eredità una serie di rapporti e di azioni da sostenere, che sono state prese in carico dai diversi soggetti del territorio con il coordinamento del Tavolo paese della Regione.

Tra queste iniziative si ricordano la collaborazione di Soprip con l'Agenzia per lo sviluppo locale di Sofala, che comprende lo studio di interventi di assistenza a piccole imprese mozambicane per la produzione di pomodori, frutta, conserve, miele, la creazione di un mercato coperto e scambi formativi tra artigiani nel comparto del mobilio.

Il Comune di Reggio Emilia, con l'ente di promozione "Reggio nel Mondo", ha in corso un gemellaggio con la città di Pemba (Provincia di Capo Delgado) avviato nel 1975. Recentemente è stato rinnovato il legame tra le due città nell'ambito di una missione del Comune di Reggio Emilia che ha definito prospettive di collaborazione nel settore dell'acqua e dei rifiuti.

³⁷ UNDO/UNOPS EDINFODEC Project, "Rapporto sui programmi Italia/UNDP/IFAD/UNOPS di sviluppo umano a livello locale", Gennaio 2002.

³⁸ Si ricordano il sostegno alla pesca artigianale, il programma Cinemovel (cinema itinerante in Mozambico) e l'appoggio al settore turistico (redazione del Master Plan per lo sviluppo turistico del Distretto di Matutuine) da parte del Comitato di Ravenna; il sostegno alla costituzione di microimprese di giovani per lo sviluppo turistico nella Provincia di Maputo da parte del Comitato di Modena; il sostegno allo sviluppo economico locale della Provincia di Sofala da parte del Comitato di Parma.

Nel 2002 il Tavolo ha individuato come prioritario il tema della prevenzione e della lotta all'AIDS. E' stato quindi avviato un coordinamento delle diverse azioni che sta portando alla definizione di un programma regionale di lotta all'AIDS in Mozambico³⁹. La presenza di ONG impegnate su questo tema, la collaborazione con Istituzioni mozambicane di livello nazionale, quali il Consiglio Nazionale per la Lotta all'AIDS e il Ministero della Salute del Mozambico, l'attivazione di rapporti con le ASL regionali, hanno condotto alla programmazione e realizzazione di interventi comuni e complementari. Le ONG impegnate sul campo si sono impegnate a costituire un Comitato tecnico-scientifico e un Comitato operativo in loco. Questi Comitati dovrebbero coinvolgere i partner, esperti e Istituzioni locali e internazionali. Già dal 2001 è operativo un coordinamento a Maputo. Le ONG con progetti sul campo sono Aifo, Alisei, Arcs, Comunità di San Egidio-Acap, Gvc, Cestas.

Tra gli interventi in atto si ricordano:

- l'ampliamento e la ristrutturazione del Centro di salute Benfica, che è diventato il centro apicale per la lotta all'AIDS nel sistema sanitario delle aree periferiche di Maputo. Il Centro serve oltre 15.000 famiglie. L'intervento è condotto dalla ONG Gvc in partenariato con l'Unione Generale delle Cooperative mozambicana, nel quadro del Piano strategico nazionale del Ministero della Sanità per combattere l'AIDS e del programma socio-sanitario della Cooperazione italiana di assistenza tecnica al Ministero.
- Il sostegno alla gestione di due Centri aperti per bambini di strada nelle città di Maputo e Beira. Le attività di scolarizzazione ed educazione professionale sono volte a integrare i bambini e i ragazzi in nuove famiglie e nella società locale. Recentemente è iniziata la divulgazione di informazioni su come prevenire l'AIDS attraverso la formazione di formatori, operatori e giovani attivisti, iniziative di teatro di strada e di discussione con i gruppi di giovani. Il progetto è realizzato da Arcs con la Croce Rossa Mozambicana.
- Il progetto educativo di prevenzione dell'AIDS per giovani mozambicani, che comprende iniziative culturali e di comunicazione per coinvolgere la società civile. L'iniziativa, realizzata dalla ONG Alisei, è stata svolta a partire dal Barrio do Aeroporto di Maputo con un lavoro di un'equipe di psicologi e pedagoghi e dei giovani locali. Le attività di comunicazione sono condotte con il Sindacato Nazionale dei Giornalisti.

Nel Dicembre 2002 l'Assessore regionale alle Politiche sociali, Immigrazioni, Progetto giovani e Cooperazione internazionale, Gianluca Borghi, ha compiuto una missione per stringere rapporti politici tesi a concertare e sostenere l'impegno regionale con il Governo mozambicano in coordinamento con l'Ambasciata e la Cooperazione italiana. A seguito dell'incontro con la Vice Ministro della Sanità e con il presidente del Consiglio Nazionale di Lotta all'Aids, è prevista la firma di una lettera di intenti tra la Regione e il Ministero, e l'avvio di missioni di tecnici della Regione per coordinare nuovi interventi nel Piano strategico nazionale di lotta all'AIDS, così come la realizzazione di stage per operatori del Ministero mozambicano presso le ASL regionali.

2.6 La cooperazione decentrata trentina in Mozambico

La Provincia Autonoma di Trento (PAT) opera nella cooperazione internazionale sulla base della legge n.10 del 17 marzo 1988 relativa alla cooperazione allo sviluppo, e della legge n.14 del 29 aprile 1993 relativa alle operazioni di emergenza. La PAT è stata una delle prime autonomie locali italiane a sostenere azioni di cooperazione dei diversi soggetti del territorio. A sua volta, la PAT interviene direttamente nella promozione e realizzazione di progetti di cooperazione e di emergenza, e negli ultimi anni "si è concentrata l'attenzione su progetti di cooperazione decentrata

³⁹ Regione Emilia Romagna, Direzione Generale Presidenza di Giunta, Servizio Politiche Europee e Relazioni Internazionali, "Relazione Missione in Mozambico 7-10 Dicembre 2002", mimeo.

che, attraverso la costituzione di tavoli di concertazione territoriale, realizzino programmi integrati di cooperazione con aree definite⁴⁰.

Nell'arco dei quindici anni trascorsi dall'approvazione della legge 10 e dei dieci passati dall'entrata in vigore della legge 14/93 sull'emergenza, l'impegno economico della PAT è cresciuto significativamente, si è diversificato geograficamente e ha raggiunto un numero di organizzazioni della società civile sempre più elevato. Si è passati dai quasi 200 milioni di lire del 1989 ai quasi quattro miliardi del 2000. I settori che hanno richiamato le quote più cospicue di risorse sono quello dell'economia e sviluppo locale e quello degli interventi socio-sanitari (che sommati raggiungono quasi il 70 per cento del totale), seguiti dall'educazione e formazione con il 16 per cento. Il processo di diversificazione geografica è andato di pari passo con la crescita del volume totale degli stanziamenti: le aree in cui è stata indirizzata la gran parte dei finanziamenti sono l'America Latina e l'Africa, ma alla fine degli anni '90 è iniziata a crescere anche la quota diretta verso l'Europa centro orientale (soprattutto la regione balcanica)⁴¹.

L'Africa Sub-sahariana è una priorità geografica della PAT: sono numerosi gli interventi cofinanziati soprattutto nel Corno d'Africa, Kenya e in Mozambico. Nel caso di quest'ultimo paese è nata agli inizi del 2000 una significativa azione di cooperazione decentrata tra soggetti del territorio trentino, partner mozambicani e della PAT in accordo con il Governo della Provincia di Sofala. L'occasione per lo sviluppo di questa iniziativa è stata la proposta da parte dell'UNOPS⁴² di collaborare al PDHL in Mozambico finanziato dalla Cooperazione Italiana. A partire dal dicembre 1997 l'UNOPS si è occupata di costruire un tessuto organizzativo generale per impostare in Mozambico un programma di cooperazione decentrata, in stretto accordo con le controparti mozambicane a livello sia nazionale che locale (vedi quanto già scritto sulla cooperazione dell'Emilia Romagna e capitolo 3).

È in questo contesto che si è inserita l'iniziativa della Provincia Autonoma di Trento, che ne ha affidato il coordinamento all'Associazione Sottosopra, impegnata da tempo in progetti per l'autosviluppo, la valorizzazione e la tutela delle identità culturali delle popolazioni coinvolte. La Provincia ha inteso concentrare il suo intervento e promuovere un programma di iniziative integrate e coerenti tra loro, per creare forti legami tra territori e per evitare il rischio di limitare il proprio sostegno a molteplici progetti indipendenti uno dall'altro.

Dall'iniziativa della PAT e dalla disponibilità dell'Associazione Sottosopra sono nate le prime due missioni in loco, che hanno permesso di chiarire il quadro delle relazioni sia con le autorità locali sia con i responsabili di UNOPS e di individuare l'area di intervento: il distretto di Caia, nel nord della provincia mozambicana di Sofala, sul fiume Zambesi.

Nel corso della seconda missione la PAT ha cercato di instaurare un'intesa di tipo politico con le istituzioni locali, basata sul rapporto di scambio reciproco, anche prescindendo da UNOPS. A questa seconda missione è seguita la firma a Trento, nel giugno 2001, di un Protocollo di Cooperazione tra il Governo della Provincia di Sofala, la Provincia Autonoma di Trento ed i rappresentanti del programma per lo sviluppo umano a livello locale dell'UNOPS.

Per quanto riguarda la strutturazione del programma sul territorio, oltre all'UNOPS, già presente in Mozambico con sedi di coordinamento nazionali, provinciali e distrettuali, sono stati creati, uno a

⁴⁰ Provincia Autonoma di Trento, "Il Trentino e la Cooperazione allo Sviluppo – Dieci anni di cammino", Ass.to alle Politiche Comunitarie, Emigrazione e Cooperazione allo Sviluppo, Trento 2001.

⁴¹ LVIA, "Trentino:internazionalizzazione e cooperazione decentrata – Enti Locali. Mondo dell'impresa e Associazioni a confronto", in collaborazione con Provincia Autonoma di Trento, Osservatorio Balcani, CeSPI, Unimondo, nel quadro del progetto di educazione allo sviluppo Rete per la mondializzazione solidale e lo sviluppo locale sostenuto dal Ministero Affari Esteri, Trento e Torino, 2002.

⁴² Servizio Progetti delle Nazioni Unite.

Caia ed uno a Trento, due comitati locali (o Tavolo paese in Trentino) per mobilitare reti di soggetti e costruire rapporti di scambio e collaborazione partecipati, coordinati e integrati.

Nell'ambito del PDHL si sono quindi avviate le prime iniziative. Uno dei primi passi è stata l'elaborazione di una mappa dei rischi e delle risorse del distretto di Caia. L'intenzione della Provincia e dell'Associazione Sottosopra è stata quella di far precedere alla vera e propria fase progettuale una fase conoscitiva⁴³.

Altre attività iniziali sono state programmate principalmente in Trentino per avviare il partenariato con il distretto di Caia: la pubblicizzazione del Programma Trentino-Mozambico - a più ampio raggio possibile - per creare la rete, il comitato e la possibilità di interscambio tra i territori⁴⁴; e la partecipazione del comitato Trentino alla fase di progettazione coordinata dall'UNOPS.

Per quanto riguarda i finanziamenti messi a disposizione per il programma, la PAT ha previsto sull'arco di tre anni un sostegno di 500.000 Euro, al quale si sarebbe dovuto aggiungere un pari finanziamento da parte dell'UNOPS. A queste risorse sono naturalmente da aggiungere quelle mobilitate attraverso i diversi soggetti del territorio.

Nel 2002, però, il PDHL dell'UNOPS è terminato. Con la chiusura del PDHL la PAT e le associazioni del territorio hanno dovuto riconsiderare l'organizzazione della cooperazione decentrata con il Mozambico. Si è aperto un dibattito tra i diversi soggetti trentini per trovare la modalità migliore al fine di continuare l'esperienza di programmazione comune degli interventi, il coinvolgimento attivo di nuovi soggetti del territorio, la valorizzazione delle capacità delle singole associazioni.

Si è quindi deciso di costituire, il 6 Novembre 2002, il Consorzio delle Associazioni con il Mozambico, che raggruppa alcune associazioni del territorio con esperienze di cooperazione internazionale⁴⁵. Il Consorzio si pone come referente della PAT per la gestione tecnica, amministrativa e finanziaria del programma di cooperazione, grazie anche alla figura di un coordinatore locale in Mozambico. Il programma viene delineato e discusso nel Tavolo paese, che mantiene quindi il ruolo politico di concertazione e valorizzazione dei diversi soggetti del territorio, e continua a costituire il partner trentino del comitato locale di Caia. Al Tavolo, infatti, partecipano, oltre al Consorzio, altre associazioni del territorio, cooperative e Comuni. E' in corso di definizione un "Manifesto" ed un "Regolamento" del Tavolo Trentino con il Mozambico.

Si possono delineare tre livelli di partecipazione, che comunque non sono da considerarsi in modo rigido, così come si sono evoluti nel corso del 2002:

- Consorzio Associazioni con il Mozambico: i soggetti che vi aderiscono si assumono la responsabilità diretta della gestione del programma. In virtù di tale responsabilità, siedono con un proprio rappresentante nel consiglio direttivo del consorzio. Se è vero che il luogo di definizione delle linee strategico-politiche del programma è il tavolo, il consorzio assume in via formale le decisioni ivi espresse. In caso di visioni divergenti, il consorzio, quale soggetto

⁴³ In questa direzione è andato anche l'accordo con la Facoltà di Ingegneria dell'Università di Trento ed in particolare con l'associazione trentina Ingegneria senza Frontiere, che nel corso dell'annualità 2001-2002 ha inviato in Mozambico tre laureandi per realizzare un'analisi territoriale del distretto di Caia sulla cui base poter programmare futuri interventi in ambito socio-ambientale.

⁴⁴ Sono stati coinvolti numerosi soggetti: alcuni medici del CUAMM per progetti in campo sanitario, l'ENAIP per la formazione professionale, l'Unione Contadini per eventuali progetti di sviluppo agricolo, il SAIT per eventuali sviluppi di reti di commercializzazione, la cooperativa L'Ancora, C.L.A (Consorzio Lavoro Ambiente), Federazione delle Cooperative, Gruppo 78 e Gruppo Trentino di Volontariato (GTV) per attività in ambito socio-sanitario, ACCRI, il consorzio di cooperative sociali Pluriverso, APIBIMI (Associazione Promozione Infanzia Bisognosa del Mondo Impoverito), MLAL Trento (Movimento Laici America Latina), Associazione Ingegneria senza Frontiere (ISF), Croce Rossa Trentino, Associazione Tremembé.

⁴⁵ Agli inizi del 2003 il consorzio era formato da cinque soggetti: APIBIMI, Associazione Sottosopra, ISF, CUAMM Medici con l'Africa - Trentino, MLAL Trento

formalmente responsabile del programma, ha facoltà di veto nei confronti delle posizioni assunte dal tavolo.

- Tavolo Trentino con il Mozambico: è il luogo preposto al confronto, alla definizione strategico-politica del programma, alla progettazione, alla valutazione. I soggetti che vi aderiscono garantiscono una presenza costante e attiva alle iniziative proposte sia in Trentino sia in Mozambico. La presenza del Consorzio non limita l'autonomia progettuale, organizzativa e gestionale delle attività di cui si faranno carico i soggetti aderenti al tavolo, ma garantisce il coordinamento e la regia delle iniziative di singoli o di gruppi al fine di assicurare sempre l'unitarietà del programma. La responsabilità diretta dei soggetti aderenti a questo livello è limitata alle iniziative di cui si fanno carico.
- Rete Trentina con il Mozambico: è un livello di partecipazione ancora più ampio. Rientrano nella rete, oltre ai soggetti aderenti al consorzio e al tavolo, tutti i soggetti che in qualche modo partecipano agli obiettivi generali di questo programma, ovvero a rinsaldare i rapporti di scambio tra Trentino e Mozambico nell'ottica di uno "sviluppo reciproco". Ad esempio, tutti coloro che partecipano all'organizzazione di attività di sensibilizzazione o ad altre iniziative di promozione del programma.

La nuova annualità 2002/2003 prevede numerosi interventi nell'ambito educativo-formativo in diversi settori, socio-sanitario (soprattutto riguardo alle attività di prevenzione e lotta all'AIDS), e dello sviluppo economico-rurale (forme di assistenza tecnica, formazione e microcredito in agricoltura e zootecnia). Continua inoltre un appoggio indiretto alle istituzioni locali, grazie al lavoro del comitato locale di Caia impegnato, dalla seconda metà del 2002, nella stesura di un piano di sviluppo distrettuale che costituirà il documento partecipato di elaborazione dei bisogni, al quale faranno riferimento sia le istituzioni locali sia le organizzazioni di solidarietà internazionale per la pianificazione delle attività future.

Una lettura trasversale a tutti i settori di intervento di questo progetto integrato 2002/2003 lascia trasparire:

- una forte propensione alle attività di formazione (dagli insegnanti, agli operatori sanitari, ai soci delle cooperative agricole)
- una predilezione per le micro-attività e per il coinvolgimento della base nell'implementazione delle stesse. Non sono previste grandi opere strutturali ed il budget è frammentato in numerose iniziative di piccola entità economica, che richiedono peraltro un dispiegamento notevole di risorse umane.
- Alla frammentarietà delle attività si fa fronte cercando di definire nuove sinergie tra le azioni e i soggetti attuatori⁴⁶.

Si tratta di precise scelte di campo i cui risultati non possono ancora essere valutati. Nella progettazione, si è cercato di armonizzare le informazioni e proposte raccolte a Caia con le risorse

⁴⁶ Come esempio di creazione di sinergie tra gli interventi delle diverse associazioni si può fare riferimento al progetto "Adottiamo la speranza", un intervento di sostegno a distanza nato dalla collaborazione tra l'associazione trentina APIBIMI e la direzione distrettuale dell'Azione Sociale del distretto di Caia. Questo intervento, rivolto agli orfani del distretto di Caia (si contano circa 5000 orfani su una popolazione di 86.000 persone) e alle famiglie affidatarie, si intreccia con azioni di sostegno allo sviluppo rurale. Infatti, le famiglie mozambicane cosiddette "affidatarie o sostitute" cui vengono affidati gli orfani a seguito di un lutto e alle conseguenti decisioni del clan, oltre ad essere supportate attraverso un sostegno a distanza erogato attraverso l'Azione Sociale, mirato all'integrazione degli orfani ai percorsi educativi per evitare la dispersione scolastica di questa fascia della popolazione, vengono supportate anche attraverso un sostegno concreto alle attività economiche che generano il reddito familiare. Si creano di conseguenza delle sinergie con le associazioni impegnate nell'ambito dello sviluppo rurale (Unione Contadini di Trento e Unione Contadini di Caia, cooperative di frutticoltori trentini, etc) per favorire un accesso privilegiato ad iniziative di microcredito, di formazione o ad altre attività che contribuiscano ad una maggiore produttività in ambito agro-pastorale (la fonte primaria di reddito nel distretto di Caia è data dal settore primario, 97% della popolazione).

conoscitive, tecniche, umane ed economiche disponibili in Trentino. Per l'implementazione di queste attività saranno impiegate a tempo pieno quattro figure professionali di cui due trentini, il coordinatore del programma ed un perito agrario, e due mozambicani, un laureato con competenze in ambito formativo e sociale ed un logista.

2.7 La partecipazione delle Autonomie locali al Programma del Ministero Affari Esteri di lotta alla povertà e alla desertificazione nel Sahel

Il programma di lotta alla povertà e alla desertificazione nel Sahel (denominato Fondo Italia-CILSS⁴⁷, per la Lotta Contro la Desertificazione e la Riduzione della Povertà – sintetizzato in “Fondo LCD-RPS” e di seguito in Programma) rappresenta un'esperienza di grande rilievo a livello politico ed istituzionale, in quanto per la prima, e finora unica, volta è stato creato un Comitato di concertazione della DGCS/MAE con Autonomie locali ed ONG per definire in modo partenariale una iniziativa di cooperazione. Questo in ottemperanza con quanto previsto nelle Linee di indirizzo della cooperazione decentrata, laddove si afferma che “appare, quindi, indispensabile la sistematica associazione delle Autonomie locali fin dal fase di programmazione dell'intervento nazionale italiano in favore di un paese, (...) aprendo tavoli di consultazione in fase di programmazione generale (...) per area geografica e/o paesi ... al fine di verificare l'interesse delle Autonomie locali a collaborare su specifiche iniziative di aiuto (...)”⁴⁸.

In sintesi, gli elementi di innovazione del Fondo LCD-RPS riguardano:

- il fatto che si tratta della prima iniziativa diretta del MAE che prevede il coordinamento e la valorizzazione della cooperazione decentrata di più Autonomie Locali;
- la costituzione di un Comitato di concertazione che riunisce DGCS, ONG e Autonomie locali con l'intento di "fare sistema" tra questi soggetti;
- la creazione ed il sostegno ai partenariati tra territori italiani e del Sahel, valorizzando le esperienze già in corso della cooperazione decentrata;
- la possibilità di attivare cofinanziamenti tra risorse scarse e di accrescere il loro impatto;
- il sostegno alla lotta alla povertà attraverso i processi di decentramento dei paesi saheliani.

I PRINCIPI ALLA BASE DEL PROGRAMMA ITALIA SAHEL

OWNERSHIP, per la piena appropriazione da parte delle istituzioni, delle popolazioni interessate e delle organizzazioni che da esse emanano, delle strategie, degli interventi e delle attività realizzati dai diversi programmi e progetti a livello regionale, nazionale e locale;

PARTENARIATO a livello regionale, nazionale e locale tra le istituzioni saheliane e gli enti e organismi italiani interessati, per facilitare l'appropriazione citata e concretizzarla in un tempo relativamente breve;

SUSSIDIARIETÀ, attraverso la definizione di competenze specifiche per ognuno degli attori che saranno coinvolti nell'esecuzione del programma (organismi sub regionali, entità governative italiane e saheliane, amministrazioni locali italiane e saheliane, associazioni e organizzazioni della società civile del nord e del sud, ed organismi specializzati delle Nazioni Unite);

TRASPARENZA, che va garantita sia a livello di procedure amministrative che delle metodologie e dei meccanismi utilizzati nella presa di decisioni, nella realizzazione degli interventi e nella loro valutazione.

⁴⁷ Comité Permanent Inter-Etats de Lutte Contre la Secheresse au Sahel. Organismo regionale composto da nove Paesi: cinque (Capo Verde, Mauritania, Senegal, Gambia e Guinea Bissau) che si affacciano sull'Oceano Atlantico e quattro (Mali, Burkina Faso, Niger e Ciad) ubicati nell'entroterra continentale.

⁴⁸ Direzione Generale per la Cooperazione allo Sviluppo, La cooperazione decentrata allo sviluppo, Unità di Coordinamento per la Cooperazione Decentrata, “Linee di indirizzo e modalità attuative”.

ELEMENTI STRATEGICI PRINCIPALI DEL PROGRAMMA ITALIA SAHEL

VALORIZZAZIONE DELLE ESPERIENZE ACQUISITE nel corso di precedenti interventi di cooperazione nel settore della gestione delle risorse naturali e dello sviluppo rurale che hanno prodotto importanti lezioni positive e negative, soprattutto in riferimento alla sostenibilità degli interventi. Contributo che può venire dalle esperienze di PARTENARIATO SUD-NORD nella lotta alla povertà, tra ORGANIZZAZIONI CONTADINE SAHELIANE, ONG E COOPERAZIONE DECENTRATA ITALIANA

VALORIZZAZIONE DEL RUOLO DELL'INFORMAZIONE al fine di condurre un'analisi della vulnerabilità strutturale che permetta di identificare, basandosi su elementi oggettivi, le zone di intervento, il monitoraggio e la valutazione dell'impatto degli interventi realizzati

PARTENARIATO ISTITUZIONALE realizzato dalla DGCS CON IL CILSS, e con i Governi di alcuni paesi saheliani

A questa iniziativa hanno già aderito la Regione Toscana (e alcune sue Province), la Regione Piemonte (con Provincia e Comune di Torino) e la Provincia Autonoma di Bolzano. Nella successiva scheda si presenta un estratto di un documento presentato dalle Autonomie Locali italiane al Comitato di concertazione del programma, che riassume la possibile partecipazione della cooperazione decentrata.

Nel 1999 il Governo italiano ha stornato parte delle risorse del Fondo Rotativo per il finanziamento d'interventi a dono, su un Programma quadro di riduzione della povertà. Il Sahel è stato indicato come una delle regioni prioritarie, e per tale area geografica sono stati posti in programmazione 15,5 milioni di Euro per tre anni, dei 46,5 milioni di Euro resi disponibili in totale dal Fondo Rotativo.

Su queste basi la DGCS, assieme al Comitato di concertazione al quale partecipano le ONG del "Gruppo di supporto alle organizzazioni di base dell'Africa occidentale" ed i rappresentanti degli Enti locali italiani, ha avviato la individuazione e formulazione del Fondo LCD-RPS.

Il Fondo vuole offrire una prospettiva di sviluppo a popolazioni e comunità rurali particolarmente vulnerabili in aree marginali del Sahel, ossia zone ad elevato rischio sociale ed ambientale (denominate Zarese), ai piccoli imprenditori, alle famiglie contadine, alle associazioni rurali legalmente o tradizionalmente riconosciute ed infine, ma non ultime, alle Amministrazioni locali in Burkina Faso, Mali, Niger e Senegal.

Il Programma si articola su tre livelli:

- a livello regionale, con l'obiettivo di migliorare le capacità del CILSS nell'elaborazione e realizzazione di politiche e strategie di sicurezza alimentare sostenibile, di gestione razionale delle risorse naturali e di decentralizzazione, coerenti con più vaste politiche di lotta contro la povertà.
- A livello nazionale, con l'obiettivo di rafforzare le politiche per lo sviluppo locale con una razionale e sostenibile gestione delle risorse naturali, con i processi di decentralizzazione e con le strategie nazionali di sicurezza alimentare; migliorare le capacità specifiche di valutazione e monitoraggio degli interventi, allo scopo di identificare le buone pratiche da generalizzare nelle politiche, nelle strategie, nei metodi e nei mezzi adottati in altre iniziative di sviluppo; rafforzare le capacità specialistiche delle istituzioni nazionali per una mappatura esauriente di tutte le aree ad alto rischio socio-ambientale, definendo criteri di classificazione, indicatori, e forme specifiche di monitoraggio della vulnerabilità strutturale da mettere in atto, grazie all'appoggio dei programmi specializzati di gestione dell'informazione.
- A livello locale, con l'obiettivo della promozione e realizzazione di investimenti in grado di migliorare e diversificare le capacità di produzione, incrementare i redditi delle famiglie rurali, attraverso il rafforzamento/creazione di capacità di sviluppo locali in zone ad alto

rischio socio ambientale, nel quadro di partenariati fra la società civile italiana e saheliana e nell'ambito di linee di sviluppo condivise dalla popolazione e dalle istituzioni locali.

Si prevede che il Fondo LCD-RPS possa concentrarsi, indicativamente, in due zone ad elevato rischio sociale ed ambientale per ciascuno dei paesi selezionati, in ognuna delle quali potranno ricadere circa venti villaggi. In ciascuna di queste zone verranno costituiti dalle associazioni di base locali e dalle amministrazioni decentrate i Comitati di Zarese per la Gestione del Fondo, che avranno il compito di definire le linee di sviluppo locale, in accordo con i partenariati con le ONG e le Amministrazioni locali italiane coinvolte. In particolare, i Comitati dovranno: (i) promuovere e gestire i meccanismi di concertazione locali; (ii) definire le priorità locali di intervento del "Fondo LCD-RPS"; (iii) selezionare ed approvare il finanziamento di interventi di sviluppo comunitario se conformi con le priorità locali di sviluppo; (iv) assicurare il monitoraggio locale delle realizzazioni.

Sulla base di tali indirizzi e priorità le popolazioni, le associazioni di base e le amministrazioni decentrate potranno richiedere, a seguito dell'approvazione delle linee di sviluppo locale da parte di un Comitato Nazionale di Pilotaggio, di accedere alle risorse messe a disposizione dal "Fondo LCD-RPS" per realizzare interventi di sviluppo comunitario e quant'altro possa essere proposto dai beneficiari. Gli interventi saranno distinti in tre gruppi:

- di interesse generale con finalità socio-economiche a carattere comunitario, come piccole infrastrutture sociali ed economiche (dispensari, scuole, pozzi di villaggio) o realizzazione e riabilitazione di piste rurali, mercati e magazzini di stoccaggio locali, piccole unità di trasformazione;
- di gestione delle risorse naturali di interesse generale a carattere comunitario, come interventi di conservazione e recupero di terre degradate, forestazione, gestione di pascoli, costruzione di piccoli bacini idrici;
- di supporto ai servizi decentrati di microfinanza per la promozione di attività generatrici di reddito e di impiego.

Le ONG e la Cooperazione decentrata, in partenariato con le Organizzazioni contadine e le istituzioni locali, condurranno attività di orientamento ed accompagnamento, di assistenza tecnica e di rafforzamento istituzionale dei Comitati di Zarese. In particolare, tale sostegno si baserà su attività di promozione, programmazione, identificazione, formulazione e realizzazione di interventi di sviluppo comunitario.

Le ONG italiane e la Cooperazione decentrata svolgeranno dunque funzioni di Enti donatori e di Enti esecutori. In coerenza con il "Fondo LCD-RPS", il Gruppo delle ONG ha predisposto un "modulo di progetto promosso" da lanciare nelle zone selezionate ad alto rischio socio-ambientale. Allo stesso modo la Cooperazione decentrata ha definito un "progetto tipo di collaborazione del sistema delle autonomie locali italiane per il rafforzamento istituzionale delle collettività locali saheliane" a valere sui fondi del Programma di cooperazione decentrata Italia-FAO (si veda il cap 3).

La Cooperazione decentrata italiana interverrà nell'ambito del Fondo LCD-RPS per promuovere la crescita delle capacità di governance delle collettività locali riconosciute nelle Zarese. Sarà svolta una funzione di accompagnamento e di assistenza tecnica non solo delle istituzioni locali omologhe, con cui sono già attivi rapporti di partenariato, ma di tutte le amministrazioni saheliane comprese nelle Zarese selezionate dal Fondo LCD-RPS. Le azioni di cooperazione decentrata, collocate nel preciso contesto di concertazione degli obiettivi e delle strategie del Fondo LCD-RPS, si potranno in termini complementari e interattivi con gli altri attori coinvolti dal Fondo, rifuggendo così da improponibili forme di intervento alternativo e/o sostitutivo.

**COMITATO DI CONCERTAZIONE DEL PROGRAMMA MAE "LCDRPS" IN SAHEL
OSSERVAZIONI DEI RAPPRESENTANTI DELLA COOPERAZIONE DECENTRATA**

(estratto)

Il presente documento raccoglie le osservazioni delle Amministrazioni locali aderenti al Comitato di Concertazione nell'ambito del programma LCDRPS, formulate sulla base dei "rapporti di missione per la formulazione del programma" e della documentazione sin ora prodotta. L'iniziativa avviata dal Ministero degli Esteri è considerata con particolare interesse in quanto rappresenta un'esperienza innovativa rispetto alle tradizionali modalità di collaborazione tra gli attori della cooperazione e alla quale la Cooperazione Decentrata ritiene di poter apportare un valido contributo in termini di competenze, conoscenze e risorse finanziarie.

Le riflessioni di seguito esposte sono state condivise dalle seguenti istituzioni: Regione Piemonte, Provincia di Torino, Comune di Torino, Regione Toscana, Provincia di Pisa, Provincia Autonoma di Bolzano. La finalità del documento è quella di esprimere la posizione della Cooperazione Decentrata rispetto al programma in oggetto, in particolare con riferimento al ruolo delle amministrazioni italiane. Con l'occasione si intende altresì fornire alcuni commenti in merito ai "rapporti di missione" relativi ai 4 paesi nonché alcune informazioni sulle iniziative di cooperazione attualmente cofinanziate in Sahel dalle singole Amministrazioni.

RUOLO DELLA COOPERAZIONE DECENTRATA E PROCESSO DI DECENTRAMENTO IN SAHEL

L'attuazione di politiche di decentramento è una delle più significative innovazioni istituzionali che i paesi africani hanno affrontato negli ultimi anni. Tale processo ha reso indispensabile promuovere la crescita delle capacità di *governance* delle collettività locali. Lo stesso accordo di Cotonou, riconosce la necessità che gli eletti sperimentino nuove modalità di gestione dei servizi pubblici che si ispirino a un maggior coinvolgimento della società civile anche per mezzo del sostegno di omologhi attori del Nord attraverso forme di cooperazione decentrata.

Rafforzare le istituzioni locali dei paesi Africani significa anche garantire lo sviluppo di forme di democrazia che, se accompagnate da politiche di decentramento, possono offrire una maggiore trasparenza dell'azione pubblica e permettere ai cittadini di essere più vicini alle istituzioni assicurando loro un maggior coinvolgimento nello sviluppo locale.

Il ruolo delle Amministrazioni italiane in tale processo è utilmente individuato proprio sulla base della definizione di cooperazione decentrata, così come è stata illustrata dalle linee di indirizzo della Direzione Generale Cooperazione allo Sviluppo del Ministero degli Affari Esteri: *"iniziative di cooperazione allo sviluppo svolte 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, attuate 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"*.

La cooperazione decentrata non può pertanto essere considerata esclusivamente come un insieme di progetti, ma deve essere intesa come lo sviluppo di processi di relazione tra soggetti omologhi del Nord e del Sud che rappresentano realtà territoriali con problematiche e interessi assimilabili, finalizzati alla realizzazione di azioni di cooperazione, che non si pongono in termini sostitutivi bensì complementari rispetto alle tradizionali forme di cooperazione.

Il valore aggiunto che la Cooperazione Decentrata può apportare al programma LCDRPS è desumibile dai seguenti elementi:

- Le Amministrazioni pubbliche hanno competenze nella programmazione e nella gestione dei servizi pubblici (es. anagrafe, smaltimento rifiuti, acquedotti etc.....); possono pertanto offrire un adeguato supporto al soggetto omologo saheliano attraverso azioni di scambio di esperienze e competenze. Ciò dovrà avvenire non solo nei settori di loro stretta competenza ma soprattutto sul tema specifico del rafforzamento istituzionale, che rappresenta il fattore principale di promozione delle capacità locali di sviluppare azioni di crescita della democrazia locale.

- Le Amministrazioni pubbliche svolgono un ruolo di rappresentanza delle collettività locali e operando, secondo il principio della sussidiarietà, a stretto contatto con la società civile ed economica locale nelle sue varie forme di espressione, possono favorire la creazione di reti per reperire competenze e saperi utili al fine di sviluppare esperienze di partenariato con collettività locali saheliene, valorizzando le eccellenze presenti sul proprio territorio e coordinando l'azione di soggetti con competenze complementari.

Le *Regioni* le *Province* e i *Comuni* italiani, nell'ambito delle rispettive competenze, possono svolgere le seguenti azioni nel programma LCDRPS:

- accompagnare le istituzioni locali saheliene con cui sono in rapporto di partenariato, per presentare/realizzare progetti di sviluppo locale nelle Zarese di competenza del programma. Il ruolo delle Amministrazioni italiane sarà quello di trasferire conoscenze e competenze prioritariamente alle istituzioni locali omologhe e rafforzare il livello d'informazione e di coinvolgimento della società civile. A tal fine le Amministrazioni italiane realizzeranno prioritariamente le seguenti azioni di accompagnamento del partner saheliene: 1) rafforzamento istituzionale, in particolare con riferimento ai processi di decentramento in corso 2) appoggio alla pianificazione e assistenza tecnica per l'accesso ai finanziamenti nell'ambito del fondo fiduciario 3) formazione, informazione ed animazione. Tali azioni saranno sostenute con risorse finanziarie proprie e/o con il contributo di altre istituzioni nazionali e internazionali. Gli interventi elaborati nell'ambito di tali azioni di accompagnamento e rafforzamento istituzionale dovranno essere riconosciuti come prioritari per l'attribuzione dei finanziamenti del fondo Italia-Sahel.
- cofinanziare e orientare l'azione delle ONG e di altre associazioni che hanno sede sul proprio territorio affinché rafforzino processi di cooperazione decentrata e predispongano iniziative riconducibili e complementari al fondo Italia-Sahel.
- mettere a disposizione del programma eventuali rapporti di partenariato già in atto, promuovendo il coinvolgimento di nuovi attori quali ad esempio università, associazioni di categoria o imprese private con specifiche competenze utili al programma.
- promuovere il programma LCDRPS sul proprio territorio attraverso azioni di informazione e sensibilizzazione finalizzate a diffondere i contenuti dell'iniziativa nonché a coinvolgere eventuali nuovi partners.
- creare tavoli di coordinamento per raccordare iniziative realizzate in aree omogenee, anche se non riconducibili nell'ambito del programma.

Inoltre le Regioni potranno promuovere coordinare e cofinanziare le iniziative di cooperazione proposte dagli Enti Locali del proprio territorio in partenariato con i rispettivi soggetti omologhi localizzati nelle Zarese di competenza del programma.

Tali progetti avranno l'obiettivo di realizzare prioritariamente le seguenti azioni di accompagnamento del partner saheliene: 1) rafforzamento istituzionale, in particolare con riferimento ai processi di decentramento in corso 2) assistenza tecnica alla pianificazione e all'accesso ai finanziamenti 3) formazione, informazione ed animazione.

Il cofinanziamento regionale/provinciale verrà assegnato agli enti locali attraverso strumenti propri, quali ad esempio bandi annuali per l'assegnazione di contributi con criteri di valutazione prioritari dei progetti di accompagnamento al programma LCDRPS.

Con l'appoggio dell'amministrazione italiana partner il soggetto omologo saheliene potrà presentare/realizzare progetti operativi che dovranno essere riconosciuti come prioritari per l'attribuzione dei finanziamenti del fondo Italia-Sahel.

3. PROGRAMMI INTERNAZIONALI E OPPORTUNITÀ DI COFINANZIAMENTO PER LA COOPERAZIONE DECENTRATA ITALIANA VERSO L'AFRICA SUB-SAHARIANA

In questo capitolo si presentano alcuni programmi di cooperazione allo sviluppo in Africa e alcune opportunità di cofinanziamento di Organismi multilaterali, a cui la cooperazione decentrata italiana può accedere.

Sono stati individuati, da un lato, quei programmi di Organismi multilaterali sostenuti dalla Cooperazione italiana che prevedono spazi e ruoli specifici per la cooperazione decentrata. Si descrivono alcune delle possibili strategie operative attraverso le quali le Autonomie locali possono, o potrebbero, operare nell'ambito di accordi quadro preesistenti o da concordare con il principale referente della cooperazione allo sviluppo in Italia: la Direzione Generale per la Cooperazione allo Sviluppo/Ministero Affari Esteri (DGCS/MAE). Dall'altro, quei programmi multilaterali che fanno esplicito riferimento e chiamano in causa direttamente la cooperazione decentrata.

In particolare la suddivisione dei paragrafi segue questo ordine:

- Opportunità derivanti da accordi quadro delle Autonomie locali con il Ministero Affari Esteri;
- Opportunità offerte da organismi multilaterali a seguito di accordi con la Cooperazione italiana (DGCS/MAE) – Il cosiddetto canale multilaterale;
- Opportunità offerte da organismi multilaterali che potrebbero essere direttamente intraprese dalla cooperazione decentrata – Il canale multilaterale;
- L'Unione Europea;
- Opportunità offerte dalle reti di città.

Per ciascuna di queste categorie si è cercato di individuare delle *best practices* che possano servire come esempi perseguibili o ripetibili.

In realtà, le distinzioni sopra elencate sono solo funzionali alla creazione di un possibile percorso di lettura e, in taluni casi, sono numerose le sovrapposizioni e le intersezioni tra i diversi organismi donatori-erogatori di finanziamenti e/o di assistenza tecnica.

Si ricorda che il ruolo delle Autonomie locali non risiede solo ed esclusivamente nell'apporto finanziario destinato a sostenere progetti in loco ma, come già sottolineato nei capitoli precedenti, nella promozione di linee guida politiche e strategiche, in grado soprattutto di valorizzare il patrimonio di know-how e di esperienza di gestione del territorio, dei servizi sociali e sanitari, dei servizi di pubblica utilità, delle proprie amministrazioni e dei diversi soggetti del territorio, per contribuire allo sviluppo locale delle collettività partner. In questa ottica si sono rese esplicite il più possibile le linee strategiche e le modalità operative che le Autonomie locali possono mettere in gioco in ciascuno dei programmi analizzati.

Prima di analizzare i diversi programmi degli Organismi multilaterali e comunitari è necessario riassumere le priorità governative e della DGCS/MAE rilevanti per l'Africa Sub-sahariana.

Le priorità della Comunità internazionale, del Governo italiano e della DGCS/MAE in materia di politica estera e di cooperazione con l'Africa Sub-sahariana costituiscono il quadro di riferimento per la cooperazione decentrata.

Il 17 Settembre 2001, con la presentazione del documento *“Road Map towards the Implementation of the United Nations Millennium Declaration”*, si è concluso il processo che ha portato alla definizione degli obiettivi internazionali di sviluppo⁴⁹. In linea con questa dichiarazione, la lotta alla

⁴⁹ Ministero Affari Esteri, DGCS, 'Relazione Annuale sull'attuazione della politica di cooperazione nel 2001', in *Bollettino Settimanale del Ministero Affari Esteri, DIPCO*, Anno XX, n. 4, 30 Gennaio 2003, pp. 1-2.

povertà è diventata ufficialmente uno degli obiettivi centrali della Cooperazione italiana; e visto che la povertà è da situarsi in primo luogo nel continente africano, le esigenze dell’Africa Sub-sahariana sono state poste al centro della sua azione. Questo elemento appare evidente sia nella proporzione degli aiuti italiani verso i Paesi in via di sviluppo (Pvs), sia negli accordi presi nel corso del Vertice G8 del 2001, durante il quale, con l’impulso della Presidenza italiana, è stato adottato un *Piano di Genova per l’Africa*, finalizzato al sostegno della *Nuova iniziativa africana (NEPAD)*⁵⁰. In questo ambito l’Italia si è impegnata a contribuire ad un fondo contro le malattie infettive, in particolare contro l’HIV-AIDS e al fondo contro la fame e per la sicurezza alimentare. Le priorità e l’impegno dell’Italia in Africa sono state poi ribadite a Kananaskis nel 2002, con l’elaborazione del *Piano di Azione per l’Africa*, che si articola in otto settori strategici in sostanziale accordo con le finalità indicate dal NEPAD: pace e sicurezza; istituzioni e buon governo; crescita economica-sviluppo sostenibile - commercio - investimento; cancellazione del debito; educazione e informatica; salute e AIDS; agricoltura; acqua.⁵¹

Le priorità geografiche, e quindi i programmi e le iniziative portate avanti dalla Cooperazione Italiana in Africa Sub-sahariana riguardano: Africa Orientale (Ruanda, Burundi e Uganda), Corno d’Africa (Etiopia, Eritrea, Somalia), Guinea, Senegal, Sierra Leone, Tanzania, Angola, Mozambico, Sud Africa, Nigeria, Congo, Sudan.⁵² Sostanzialmente in linea con queste priorità della cooperazione sono le priorità geografiche dell’Italia secondo la Direzione Generale per i Paesi dell’Africa Sub-sahariana⁵³.

⁵⁰ José Luis Rhi Sausi, “Il dibattito sulla cooperazione italiana: riforma, rilancio e nuovi orientamenti”, in José Luis Rhi Sausi e Marco Zupi (a cura di) *Gli scenari della cooperazione italiana allo sviluppo e le tendenze internazionali*, Cespi e Movimondo, Roma, 2002. La NEPAD è un programma di azione per lo sviluppo del continente Africano che è stato concepito e portato avanti da leader africani al Summit tra i Capi di Stato e di Governo dell’Organizzazione dell’Unità Africana (OAU) l’11 Luglio 2001, e approvato il 23 Ottobre 2001 dal Comitato per l’Implementazione dei Capi di Stato [www.nepad.org/]. Sulle origini del NEPAD si veda: ‘*What is NEPAD – The New Partnership for Africa’s Development*’

[www.avmedia.at/cgi-script/csNews/news_upload/NEPAD_2dCORE_2dDOCUMENTS_2edb.AA0010102.pdf]

⁵¹ Documentazione consultabile: *Piano d’Azione per l’Africa*, [www.governo.it/g8_canada/pianoafrica.html]

⁵² Ministero Affari Esteri, DGCS, ‘Relazione Annuale sull’attuazione della politica di cooperazione nel 2001’, in *Bollettino Settimanale del Ministero Affari Esteri, DIPCO*, Anno XX, n. 4, 5 e 6, rispettivamente del 30 Gennaio, 6 e 13 Febbraio 2003, p. 14, 16, 19, 20, 22, 23.

⁵³ *Le aree del Corno d’Africa*: Sudan, Somalia, Eritrea; dopo l’11 Settembre i paesi petroliferi del Golfo di Guinea: Angola, Nigeria, Guinea Equatoriale, Camerun, Gabon; la zona dei Grandi Laghi: Congo e Burundi; e inoltre: Sierra Leone, Liberia, Costa d’Avorio e il Sud Africa - Intervista al Ministro Bruno Cabras, Direttore Generale per i Paesi dell’Africa Sub-sahariana, MAE, Roma Dicembre 2002.

3.1 Opportunità di accordi tra la Direzione Generale per la Cooperazione allo Sviluppo del Ministero Affari Esteri e le Autonomie locali

La Direzione Generale per la Cooperazione allo Sviluppo del Ministero Affari Esteri sostiene l'opportunità di una più sistematica ed ampia aggregazione tra i soggetti della cooperazione decentrata, da attuarsi per mezzo di associazioni e consorzi, in modo da accrescere la coerenza, l'efficacia e l'impatto degli interventi, contrastando la negatività dei fenomeni di parcellizzazione. Il punto di riferimento per questa azione è costituito dal documento sulle "Linee di indirizzo e modalità attuative della collaborazione della DGCS con le regioni e gli enti locali", approvato nel marzo 2000.

Le Autonomie locali possono, attraverso adeguate forme di accordo con la Cooperazione italiana, accedere a dimensioni dell'aiuto di più ampio respiro utilizzando anche il vasto e collaudato bagaglio di esperienze tecniche, sistemi organizzativi e relazioni intergovernative dell'aiuto pubblico italiano. Ciò al fine di favorire il raggiungimento di una "massa critica" sufficiente a rendere maggiormente significativo l'impatto degli interventi di cooperazione da esse promossi.

Il rapporto tra DGCS e Autonomie locali prevede la stipula di convenzioni e di accordi-quadro su progetti. In questo paragrafo ne citeremo e descriveremo brevemente alcuni, considerando tali accordi essenziali per le opportunità di collaborazione della cooperazione decentrata con la Cooperazione italiana.

Accordo quadro tra la Direzione Generale per la Cooperazione allo Sviluppo e l'Associazione Nazionale dei Comuni Italiani

Il 3 maggio 2001 è stato stipulato un Accordo quadro tra la DGCS/MAE e l'Associazione Nazionale dei Comuni Italiani con il quale le parti si impegnano a sviluppare un sistema di collaborazione teso a valorizzare ed accrescere l'apporto dell'azione di cooperazione decentrata promossa ed attuata dai Comuni italiani, nel quadro della politica di cooperazione allo sviluppo dell'Italia. L'Accordo è reso operativo attraverso la stipula di apposite convenzioni fra la DGCS e l'ANCI nell'ambito delle quali sono definite le specifiche attività da svolgere e le relative modalità di finanziamento fra le parti.

L'ANCI si è impegnata a realizzare iniziative specifiche, congiuntamente formulate e cofinanziate dalla DGCS. In particolare queste iniziative mirano all'informazione, la sensibilizzazione, la formazione e l'aggiornamento dei Comuni associati (e delle loro strutture pubbliche) in materia di cooperazione decentrata allo sviluppo, ed al supporto tecnico eventualmente richiesto all'ANCI dai Comuni stessi, per un migliore sviluppo della propria azione di aiuto⁵⁴.

L'ANCI prevede inoltre di impegnarsi affinché vengano raccolte manifestazioni di interesse dei Comuni associati alla partecipazione, anche finanziaria, alle iniziative inserite nel quadro programmatico governativo o allo sviluppo di sinergie operative.⁵⁵

Il 28 Novembre 2002 è stato stipulato un Accordo-quadro tra la DGCS e l'Unione delle Province d'Italia⁵⁶, alla luce del fatto che anche le Province italiane sono fortemente interessate a sviluppare la cooperazione decentrata con i Pvs.

⁵⁴ Sta partendo la prima iniziativa formale nell'ambito di questo accordo quadro. Nel 2003 ANCI e DGCS collaborano nella realizzazione di «Solaria», un progetto di promozione della cooperazione decentrata nei Comuni italiani attraverso la formazione in aula, sul territorio e in rete. Scopo dell'iniziativa è rendere le amministrazioni locali che vi prenderanno parte meglio preparate ad agire nel campo della cooperazione internazionale allo sviluppo. Solaria, che avrà la durata di un anno, intende informare e formare amministratori e funzionari pubblici – 100 in tutto – sui programmi di cooperazione nazionali ed internazionali accessibili ai Comuni, sulle normative esistenti in materia, e sulla gestione partecipata dell'intero ciclo del progetto. Le città sede delle attività formative in aula saranno Firenze e Rubano (PD), Bari e Catania.

⁵⁵ Ministero Affari Esteri, 2001 'Accordo quadro tra la Direzione Generale per la Cooperazione allo Sviluppo e l'Associazione Nazionale dei Comuni Italiani'. [www.esteri.it/polestera/cooperaz/index.htm]

Accordi su specifici progetti

Esistono inoltre degli accordi quadro su specifici progetti stipulati, ad oggi, prevalentemente con le Regioni. Si segnala l'esistenza di Accordi quadro su progetti tra la DGCS e il Friuli Venezia Giulia, l'Emilia Romagna e le Marche, la Toscana. In particolare:

1. Progetto di ricostruzione dell'area Danubiana, approvato dai Governi italiano e croato e dalla Regione Friuli Venezia Giulia, attraverso una apposita convenzione tra la DGCS e la Regione. Il progetto è iniziato nel gennaio 2002 e prevede attività di sviluppo della piccola e media impresa, dell'agricoltura, dell'ambiente e di promozione sociale⁵⁷.
2. Progetto della Regione Emilia Romagna (capofila) e Regione Marche nei Balcani, per la tutela e reinserimento dei minori con handicap fisico e psichico in Bosnia Herzegovina⁵⁸.
3. È stato approvato dalla DGCS un accordo di cofinanziamento del programma di rete "I governi locali motori dello sviluppo – Ricostruire i ponti del dialogo nel sud est europeo" proposto dalla Regione Toscana, che prevede: un pieno coinvolgimento dei partner toscani⁵⁹ nell'area in questione e per le diverse attività del progetto; un coinvolgimento di altre forze che avevano già avuto esperienza e realizzato progetti significativi, ma che operavano isolatamente; e infine il raccordo con altri programmi multilaterali. La Regione Toscana, subentrando con un ruolo di coordinamento in un'area in cui esistevano numerosi progetti, è stata in grado di fornire un disegno strategico coerente all'interno del quale le diverse iniziative sono state integrate e messe in rete⁶⁰.

Accordo quadro su programmi: una novità

Una novità nella tipologia delle modalità relazionali e operative tra la DGCS e le Regioni, è rappresentata dall'Accordo con la Regione Lazio. In questo caso non si tratta infatti di un accordo su un progetto specifico, ma di un accordo finalizzato a concordare un programma da svolgere insieme. All'accordo quadro, stipulato in data 7 maggio 2002, ha fatto seguito una Dichiarazione di intenti (31 Luglio 2002) relativamente più specifica che, seppure non indichi priorità, tempi e finanziamenti, fa cenno alla volontà di costruire insieme una serie di progetti, e a questo fine prevede la possibilità di istituire un'unità di cooperazione decentrata nella DGCS che supporti questa iniziativa⁶¹.

Esistono, senza dubbio, limiti alla negoziazione e alla stipulazione di convenzioni e accordi quadro. Talvolta si tratta di azioni che prevedono dei tempi molto lunghi di elaborazione e che richiedono, altresì, la messa in gioco di risorse umane e di tempo di cui i Comuni non sempre dispongono. In aggiunta, un ostacolo che vale la pena segnalare è rappresentato dal fatto che la normativa prevede che le Autonomie locali anticipino i costi relativi ai progetti, anche per la parte che compete alle quote del Ministero, che poi devono essere rendicontate, per essere infine rimborsate dal MAE. Questa modalità è particolarmente onerosa per gli enti locali.

Tuttavia, sono da tenere presenti le potenzialità che questi accordi scatenano, soprattutto per l'elaborazione di strategie di cooperazione in un'ottica di lungo periodo. Accordi quadro e

⁵⁶ Ministero Affari Esteri. 2002. 'La cooperazione decentrata allo sviluppo: 'Accordo quadro DGCS-Upi' [www.esteri.it/polestera/cooperaz/index.htm]

⁵⁷ Per ulteriori informazioni: Cespi e Osservatorio Interregionale sulla Cooperazione allo Sviluppo. 2001. *I Balcani, Cooperazione allo sviluppo nell'area Balcanica*, in 'Quaderni della Cooperazione Decentrata allo Sviluppo', Cespi e Osservatorio Interregionale sulla Cooperazione allo Sviluppo, pp. 41-54.

⁵⁸ *Ibidem*, pp. 55-57.

⁵⁹ L'impegno della Toscana nell'Europa Sud orientale ha avuto infatti origine dalla forte presenza espressa nell'area Balcanica da Regione, Province, Comuni, Comunità Montane, ASL, Aziende Municipalizzate, ONG e Associazioni di Volontariato.

⁶⁰ *Ibidem*, pp. 23-27.

⁶¹ Come vedremo in seguito questa unità tecnica è stata poi affidata ad esperti dell'UNIDO che operano insieme a funzionarie della Regione Lazio presso la DGCS.

interventi capaci di sfruttare le capacità di coordinamento delle Autonomie locali possono rappresentare dei primi traguardi per superare alcuni dei grossi limiti degli interventi che gli enti locali avviano: la loro scarsa dimensione, il loro carattere sporadico, e la mancanza di inserimento in un quadro programmatico di maggiore respiro.

Dalle modalità di accordo sopra delineate un Comune metropolitano può trarre alcune utili indicazioni. Esso potrebbe infatti:

- nell'ambito dell'Accordo quadro dell'ANCI con la DGCS, preferibilmente assieme ad altri Comuni, o di un eventuale nuovo Accordo quadro della Regione Lombardia con la DGCS, presentare progetti per essere cofinanziati dal MAE ⁶².
- Stipulare direttamente un Accordo su progetto con la DGCS, proponendosi con un ruolo di capofila e coordinamento rispetto ad altri Comuni e ad attori isolati del territorio, sull'esempio della Regione Toscana.
- Operare sull'esempio della Regione Lazio, di cui parleremo anche in seguito, istituendo con la DGCS accordi di programma, anziché su un unico progetto.

Con una modalità non ancora perseguita, si potrebbe insomma prevedere che, un Comune metropolitano delle dimensioni di Milano, stipuli direttamente una convenzione con la DGCS, diventando capofila ed ente gestore di un progetto/programma attraverso il quale mettere in rete i diversi attori che operano sul proprio territorio e/o in coordinamento con altri Comuni.

Considerato il possibile rapporto della cooperazione decentrata con la DGCS/MAE, si passerà ora ad indicare gli specifici programmi e opportunità di cofinanziamento internazionale verso l'Africa Sub-sahariana. Si sottolinea che in questa trattazione ci si è concentrati su programmi di cooperazione internazionale allo sviluppo, tralasciando di indagare i programmi sull'emergenza.

3.2 I programmi del canale multilaterale

a. *Cities Alliance di Banca Mondiale e UN Habitat*

Cities Alliance è una coalizione di città e di partner della cooperazione allo sviluppo impegnati nella riduzione della povertà urbana⁶³. Concepita e gestita dalla Banca Mondiale e da United Nation Habitat nel 1999, con la partecipazione di altri organismi internazionali e di 10 governi⁶⁴, ha lo scopo di migliorare l'impatto e l'efficienza della cooperazione allo sviluppo urbano in due aree chiave: la riqualificazione di aree degradate e la promozione di strategie partecipative e inclusive di sviluppo delle città.

⁶² A questo proposito si sottolinea che l'ANCI Veneto insieme ai suoi partner – una rete di comuni e tra gli altri, le Agenzie per la Democrazia Locale (ADL) - ha formulato un progetto di formazione per funzionari comunali nell'area dei Balcani, come strumento per la ricostruzione di una situazione di crisi, per la promozione di un buon livello di decentramento e per la democrazia. Il progetto, sottoposto all'ANCI Nazionale e canalizzato attraverso di essa, ha ottenuto un cofinanziamento dal MAE (52% del costo del Progetto). La legge 68/93 art. 19, comma 1, consente questo tipo di convenzioni con la DGCS, anche da parte delle ANCI Regionali o dei singoli comuni, ma nessuna iniziativa era mai stata portata avanti sotto l'egida di questa legge. L'Accordo quadro tra la DGCS e l'ANCI è stato quindi in grado di favorire un nuovo rapporto diretto tra aggregazioni di Comuni e il MAE.

⁶³ Cities Alliance. *The Cities Without Slums*. 2002. *Annual Report*, Washington DC. [www.citiesalliance.org/citiesalliancehomepage.nsf/6FF87B591473087C0625687E0058053D/DD77364CB92960A786256BF90052A701?OpenDocument]

⁶⁴ Al Dicembre 2002, i membri dell'Alleanza sono: i dieci governi di Canada, Francia, Germania, Italia, Giappone, Olanda, Norvegia, Svezia, Gran Bretagna, e USA e le tre organizzazioni multilaterali: UN-HABITAT, Banca Mondiale e la Asian Development Bank. Le quattro organizzazioni di autorità locali: International Union of Local Authorities (IULA), Metropolis, World Federation of United Cities (FMCU-UTO), e la World Associations of Cities and Local Authorities Coordination (WACLAC), partecipano al Comitato Consultivo della CA come osservatori.

Cities Alliance intende perseguire l'obiettivo 11 della Dichiarazione del Millennio: il 'miglioramento delle condizioni di vita di 100 milioni di poveri in ambiente urbano entro il 2020'⁶⁵. Il piano di Azione "*The Cities Without Slums Action Plan*"⁶⁶ è stato approvato al *Millennium Summit* (New York, 2000) dai 150 capi di Stato presenti. L'approccio ai problemi delle città è mutuato dalle analisi di UN Habitat e dà particolare enfasi ai processi di *good governance* e di partecipazione dei cittadini e delle amministrazioni locali.

La DGCS/MAE appoggia l'iniziativa "*Cities Alliance for Cities without Slums*" con un finanziamento annuale che si aggira intorno ai 400-500 mila Euro per contribuire a mantenere la struttura dell'organizzazione (cosiddetti fondi *core*). A questo si aggiungono i '*non-core funds*' per sostenere direttamente i progetti di cooperazione. I progetti devono rispondere ai criteri e ai principi sanciti nella Carta che regola il funzionamento di *Cities Alliance*. Ogni iniziativa si presenta come un intervento multilaterale, il cui design è di competenza del Governo beneficiario e del Governo/Organismo donatore, mentre la Banca Mondiale si limita ad amministrare per conto della coalizione i fondi. *Cities Alliance* sostiene le iniziative valutate positivamente da organismi esterni ed approvate da tutti i membri della coalizione.

La DGCS ha recentemente finanziato due progetti, di cui uno in India ed uno in Brasile. In particolare il Programma in Brasile consiste in un progetto di assistenza tecnica (4,4 milioni di dollari) per la gestione di un processo di riqualificazione delle favelas di Ribeira Azul, una delle aree più degradate di Salvador de Bahia. Il Programma prevede il coinvolgimento del settore pubblico, della società civile e delle comunità locali. Iniziato in un'area ristretta, oggi è arrivato ad estendersi a tutta l'area di Ribeira Azul che ospita circa 150.000 abitanti, grazie all'intervento finanziario anche dello Stato di Bahia. All'interno di questo programma è stata infatti anche coinvolta la CONDER, compagnia di sviluppo urbano dello Stato di Bahia.

Il programma da realizzare in India è ancora nella fase di redazione dello studio di fattibilità.

Altri progetti sono di dimensione minore, dai 200 mila ai 500 mila euro. Si tratta per lo più di progetti di assistenza tecnica che Città del Sud presentano in partenariato con Città del Nord. Ad esempio Philadelphia ha cooperato con Kigali, Rwanda, nel processo di sviluppo di strategie urbane, offrendo servizi di assistenza tecnica. Anche Barcellona sostiene attività di assistenza tecnica all'interno di un progetto di *Cities Alliance* a Teotwane, Marocco⁶⁷. Vedremo più avanti in dettaglio altri aspetti interessanti di questa iniziativa.

Vale la pena di sottolineare che *Cities Alliance* sta ricevendo sempre maggiore attenzione nel quadro delle iniziative multilaterali e che negli ultimi mesi sono stati messi a punto nuovi programmi. In particolare, nell'ottobre 2002, durante una delle riunioni del Comitato Consultivo, la Norvegia e gli Stati Uniti hanno lanciato due nuove iniziative: si tratta di *Cities Without Slums Facility for Africa* e di *Community Water and Sanitation Facility*. Anche l'Unione Europea, di cui parleremo più avanti, ha intenzione di partecipare con dei finanziamenti ai programmi di *Cities Alliance* proprio in Africa.

Cities Without Slums Facility for Africa è stata creata specificatamente per l'Africa Sub-sahariana. Questa iniziativa offre supporto alle città che vogliono sviluppare approcci di riqualificazione urbana su vasta scala e piani di sviluppo strategici per la riduzione della povertà attraverso un lavoro capillare con organizzazioni di base urbane, della società civile e del settore privato. Questa iniziativa può assistere i membri della coalizione che intendano supportare dei partner dell'Africa Sub-sahariana (a tutti i livelli: nazionale, delle autorità locali, della società civile), per disegnare e

⁶⁵ Cities Alliance. *The Cities Without Slums. 2002. Annual Report*, Washington DC.

⁶⁶ Lanciato alla riunione inaugurale del Gruppo Consultivo di *Cities Alliance* da Nelson Mandela (Berlino, 1999).

⁶⁷ Cities Alliance, *Cities without Slums. 2001. Annual Report*, p. 46 e scambio di email con Kevin Milroy, World Bank, Dicembre 2002.

implementare programmi di azione. Nel periodo iniziale si prevede che le attività di assistenza - soprattutto di carattere preparatorio per le città e le comunità degli *slums* - si aggireranno intorno ai 75.000 dollari⁶⁸.

Quanto alla possibilità di coinvolgimento delle Autonomie locali, il Ministero Affari Esteri, come recita la *Relazione previsionale sulle attività di cooperazione allo sviluppo nell'anno 2002*, ritiene che: 'la partecipazione attiva italiana a *Cities Alliance* dipenda specificamente dalla capacità di promuovere iniziative di cooperazione che coinvolgano realtà periferiche del nostro territorio e che una collaborazione con l'ANCI potrebbe permettere di rafforzare in modo sostanziale il ruolo italiano all'interno di *Cities Alliance*'⁶⁹. Abbiamo già descritto sopra l'Accordo quadro tra la DGCS e l'ANCI, che ha la finalità di valorizzare l'azione di cooperazione decentrata promossa dai Comuni italiani, e che dovrebbe assumere un ruolo guida 'nel promuovere presso i propri associati iniziative di cooperazione nell'ambito del programma internazionale di lotta alla povertà urbana *Cities Alliance*.'

Detto questo, la partecipazione a programmi promossi e sostenuti da *Cities Alliance* non sembra un'impresa semplice. Discutendo con i responsabili del programma *Cities Alliance* presso la DGCS, viene messo in rilievo come, data la scala degli interventi, un eventuale contributo dei Comuni italiani possa apparire marginale. D'altra parte, i casi di Philadelphia e di Barcellona dimostrano come sia possibile concepire un ruolo anche per la cooperazione decentrata italiana.

Una modalità di intervento perseguibile potrebbe prevedere ad esempio che un ente locale italiano, insieme ad una cordata di attori del proprio territorio, sviluppi in partenariato con una Municipalità africana un programma d'intervento, rispondente ai criteri e ai principi sanciti nella Carta che regola il funzionamento di *Cities Alliance*, per sottoporlo alla DGCS, che a sua volta lo porta al vaglio del Comitato Consultivo di *Cities Alliance*. In questo caso, l'ente locale parteciperebbe in maniera significativa alla programmazione insieme alla DGCS, definendo un suo spazio di cooperazione in termini di assistenza tecnica e ottenendo un cofinanziamento adeguato. Oppure, sulla falsariga delle esperienze di Barcellona e Philadelphia, una Autonomia locale italiana che intenda sostenere lo sviluppo urbano della città del Sud con cui ha un partenariato, può collaborare alla presentazione di un programma che può venire sponsorizzato da una delle reti di città (IULA, FMCU, Metropolis e WACLAC) che partecipano al Comitato Consultivo.

b. Programma pilota di cooperazione decentrata della FAO

Un accordo tra la FAO (Food and Agriculture Organization delle Nazioni Unite) e la DGCS del Ministero Affari Esteri ha dato l'avvio ad un Programma Pilota di cooperazione decentrata Italia-FAO (IFDCP). La DGCS/MAE è interessata a facilitare una collaborazione tra la FAO e gli enti locali italiani per l'implementazione congiunta, in partenariato con città e comunità locali del Sud, di progetti per la sicurezza alimentare e, a questo scopo, ha reso disponibile alla FAO, nel Dicembre 2001, un contributo volontario di 2.293.827 dollari (costituito come fondo fiduciario). Le due controparti (MAE e FAO) mirano alla mobilitazione di risorse umane e finanziarie della cooperazione decentrata per la lotta alla fame e alla malnutrizione.

Le Regioni, Province e Comuni sono invitati a partecipare al programma e potranno ricevere assistenza della FAO per:

- l'identificazione della controparte locale in un Pvs;
- l'elaborazione di accordi quadro;
- la formulazione di progetti di sviluppo locale con la controparte.

⁶⁸ Cities Alliance. 2002. *Guidelines for the Submission of Cities Without Slums Facility for Africa Proposals*.

⁶⁹ Ministero Affari Esteri, Relazione presentata dal Ministro degli Affari Esteri Renato Ruggiero, *Relazione previsionale sulle attività di cooperazione allo sviluppo nell'anno 2002*, (art. 2 comma 2 della legge n. 49/87), p. 10.

La FAO ha la responsabilità generale per l'esecuzione del Programma, inclusi:

- (i) la promozione di questo programma presso gli enti locali;
- (ii) la partecipazione agli accordi di progetto con le autorità della cooperazione decentrata nel supervisionare e implementare questi progetti direttamente con le entità in questione;
- (iii) la gestione dei fondi del Programma.

Il Programma verrà gestito da una struttura Italia/FAO, composta da:

(a) un comitato direttivo (Steering Committee), composto da un rappresentante della DGCS/MAE e uno della FAO, con le funzioni di:

- supervisione e monitoraggio del Programma;
- definizione dei criteri per l'identificazione delle Autonomie locali che verranno invitate a partecipare al programma;
- definizione dei criteri (incluse le priorità geografiche o di altro tipo) per la selezione dei progetti che verranno eseguiti insieme da FAO ed enti locali.

(b) un gruppo di lavoro tecnico per ciascun progetto specifico. Questi gruppi di lavoro comprenderanno un rappresentante dell'Autonomia locale e un rappresentante dei dipartimenti tecnici della FAO;

(c) una équipe congiunta di valutazione tra DGCS/MAE-FAO, per valutare periodicamente i risultati del Programma.

I fondi resi disponibili serviranno per finanziare i progetti sul campo, identificati ed eseguiti in collaborazione con le Autonomie locali italiane in partenariato con città del Sud, e per supportare i costi di gestione e di coordinamento della FAO. Il costo dei progetti sul campo sarà coperto in parte dal fondo fiduciario e in parte dal cofinanziamento, al quale devono provvedere le Autonomie locali italiane coinvolte. Gli interventi avranno una durata iniziale di due anni, rinnovabili sulla base di nuovi accordi tra le parti.

Essendo questo programma attualmente nella fase di identificazione di Autonomie locali italiane interessante, il Comune di Milano può valutare una propria candidatura. Roma si è già candidata e sta procedendo alla identificazione del progetto in partenariato con la città di Kigali (vedi Capitolo 2), mentre le Regioni Piemonte e Toscana, con la probabile adesione della Provincia Autonoma di Bolzano, hanno definito un "progetto tipo di collaborazione del sistema delle Autonomie locali italiane per il rafforzamento istituzionale delle collettività locali saheliane" (vedi scheda), che si avvalga dei fondi del Programma di cooperazione decentrata Italia-FAO, in accompagnamento al programma LCD-RPS della Cooperazione italiana già descritto nel Capitolo 2.

Proposta di progetto delle Regioni Piemonte e Toscana per il rafforzamento istituzionale delle collettività locali saheliane.

Come già accennato nel precedente capitolo la Cooperazione italiana ha avviato un programma quadro di riduzione della povertà (*Programma Italia-Sahel di riduzione della povertà: Fondo Italia – CILSS di lotta contro la desertificazione per la riduzione della povertà nel Sahel*, nel seguito chiamato LCD-RPS) in quattro paesi dell'area del Sahel (Mali, Niger, Burkina Faso e Senegal). In quest'ambito sono state valutate possibili azioni di cooperazione decentrata finalizzate al rafforzamento istituzionale delle collettività locali saheliane interessate dal Programma, che potrebbero consistere in misure di accompagnamento e di assistenza tecnica alle istituzioni locali omologhe con cui sono già attivi rapporti di partenariato, come pure essere rivolte a tutte le amministrazioni saheliane comprese nel programma. Questa iniziativa potrebbe essere sostenuta con i fondi del Programma di cooperazione decentrata Italia-FAO.

La proposta di progetto prevede che al fine di elaborare un quadro completo dell'evoluzione delle politiche di decentramento in ciascun paese oggetto del programma, venga istituito un gruppo di lavoro composto da rappresentanti delle collettività saheliane, della cooperazione decentrata italiana e dei governi nazionali (in particolare le istituzioni competenti per il decentramento), della FAO ed eventualmente alcuni esperti del

Municipal Development Programme-MDP (di cui parleremo più avanti). L'obiettivo è quello di creare un'opportunità di dialogo tra gli attori del processo di sviluppo locale e di coinvolgimento di tutti i rappresentanti della società civile per il riconoscimento del ruolo chiave delle Autonomie locali saheliane. Si vorrebbero ad esempio istituire dei seminari per affrontare i seguenti temi:

- analisi dei bisogni, partecipazione della società civile, tecniche di ricerca ed analisi delle informazioni necessarie per individuare le risorse locali disponibili;
- ruolo delle collettività locali e tecniche amministrative;
- monitoraggio e valutazione degli interventi - tecniche di fund raising;
- diffusione del programma LCD-RPS e approfondimento delle modalità di accesso alle risorse finanziarie disponibili.

Sono previste giornate di formazione che avranno per oggetto tematiche specifiche e consisteranno nel trasferimento di conoscenze e di know how al fine di sviluppare il "saper-fare" di dirigenti, funzionari e tecnici delle amministrazioni locali africane. I formatori saranno individuati tra funzionari e amministratori delle autonomie locali italiane e potranno essere affiancati da tecnici di MDP. Le tematiche oggetto degli interventi riguarderanno: aspetti relativi alla desertificazione; la gestione delle risorse idriche, con particolare riferimento anche all'uso agricolo; la pianificazione di aree periferiche in via di urbanizzazione e la salvaguardia delle relative destinazioni agricole; l'organizzazione e la gestione delle aree di mercato e la distribuzione delle merci (in particolare alimentari); la sicurezza alimentare, l'igiene degli alimenti e delle bevande, l'eventuale vigilanza sull'impiego di farmaci veterinari, integratori, mangimi e sui promotori di crescita vietati, l'emergenza di sanità pubblica veterinaria, la gestione dei servizi locali per lo smaltimento dei rifiuti urbani (raccolta differenziata, centri smaltimento e recupero, sensibilizzazione) e il recupero ad uso agricolo delle aree compromesse da discariche abusive e dall'inquinamento urbano.

Il contributo della FAO consisterà nell'identificazione dei bisogni, nell'impostazione del progetto, nel supporto alla formazione dei tecnici italiani che saranno coinvolti, nel monitoraggio e nella valutazione delle azioni realizzate nell'ambito del progetto.

Fonte: Bozza della *Proposta di Progetto per il rafforzamento istituzionale delle collettività locali saheliane nell'ambito del programma MAE LCD-RPS, mimeo.*

c. Programmi per lo sviluppo umano a livello locale dell'UNOPS/UNDP

I Programmi di Sviluppo Umano a livello Locale (PDHL) sono elaborati dal Programma delle Nazioni Unite per lo Sviluppo (UNDP) e da United Nations Office for Projects Services (UNOPS), per aiutare i Pvs a mettere in pratica gli impegni presi al Vertice Mondiale sullo Sviluppo Sociale di Copenhagen del 1995. UNDP ha pertanto lanciato una strategia-quadro di cooperazione internazionale, istituendo a questo scopo un 'Fondo Fiduciario per lo sviluppo sociale sostenibile, la pace e l'appoggio a Paesi in situazioni speciali' con il quale vengono realizzati tutti i PDHL.

L'Italia ha appoggiato questa iniziativa sostenendo tecnicamente e finanziariamente i PDHL in America Centrale, Cuba, Repubblica Dominicana, Angola, Sudafrica, Mozambico, Tunisia, Bosnia Erzegovina. Ai PDHL partecipano inoltre altre agenzie delle Nazioni Unite come: International Labour Office (ILO), World Food Program (WFP), International Organization for Migration (IOM), etc.

I PDHL rappresentano uno sforzo organizzativo importante sia dal punto di vista delle finalità, sia da quello del coordinamento della cooperazione tra il livello multilaterale, nazionale e decentrato, tra l'Italia, i Pvs e i sistemi locali coinvolti. Tutti i PDHL valorizzano la cooperazione decentrata tra le comunità locali italiane, europee o di altri paesi donatori e le comunità locali di Province e Municipi del Sud. Tale modalità di cooperazione internazionale ha puntato alla costruzione di circuiti durevoli di solidarietà Nord/Sud capaci anche di canalizzare nuove risorse tecniche e finanziarie⁷⁰.

⁷⁰ Nel corso del 2002, 14 Regioni, 35 Province, 1 Provincia Autonoma, 5 Comunità Montane e 130 Comuni italiani hanno partecipato a queste iniziative, apportando il grande patrimonio della loro esperienza e della loro solidarietà. Nel corso del 2002, il contributo finanziario erogato da queste Amministrazioni locali è stato di 2.333.500 Dollari USA. Nel

I PDHL prevedono: la creazione di Coordinamenti Regionali per la cooperazione decentrata, in cui all'Ente Locale è richiesto di istituire un Comitato di cooperazione decentrata (o Comitati locali), al quale partecipino tutte le istanze territoriali interessate del settore pubblico, privato e delle organizzazioni di solidarietà, per mobilitare il più ampio spettro di risorse;

- l'esistenza di un impegno dei Comitati di cooperazione decentrata per sostenere l'insieme del Piano concertato di sviluppo umano delle aree d'intervento. In questo modo, gli interventi di cooperazione decentrata costituiscono un appoggio significativo per gli Enti Locali omologhi e producono un impatto significativo nei territori;
- la presenza di assistenza tecnica (mobilitando strutture tecniche qualificate nei differenti campi d'azione dello sviluppo umano), finanziaria (mobilitando risorse aggiuntive provenienti dagli Enti Locali e dagli organismi partecipanti), politica (attraverso iniziative politiche di sostegno ai processi di sviluppo locale) e di solidarietà (mobilitando le associazioni territoriali e la popolazione disponibile).

La partecipazione degli attori della cooperazione decentrata ha apportato ai diversi programmi risorse di assistenza tecnica di alto livello in differenti campi di intervento che, in alcuni casi, stanno influenzando le politiche nazionali⁷¹. È possibile citare ad esempio le Agenzie di Sviluppo Economico Locale, che i Governi di Albania, Angola e Mozambico intendono promuovere come strumenti strategici per le proprie politiche nazionali di sviluppo e di lotta alla povertà.

In Africa Sub-sahariana sono stati realizzati PDHL in Mozambico (si vedano a tale proposito le esperienze dell'Emilia Romagna e del Trentino, descritte nel Capitolo 2) ed in Angola, mentre è in fase di esecuzione quello in Sudafrica (si veda la scheda sul Programma in Sudafrica). L'interruzione di questi programmi, a causa del termine del finanziamento della Cooperazione italiana, ha posto alcuni problemi alla cooperazione decentrata italiana (sospensione dei progetti e rielaborazione dei programmi di cooperazione con i partner locali); tuttavia resta valida la metodologia sviluppata da UNDP/UNOPS, capace di valorizzare gli attori della cooperazione decentrata offrendo loro uno spazio e una visibilità di azione, riuscendo altresì sempre a porre la giusta attenzione alle priorità nazionali dei paesi beneficiari. Un programma PDHL particolarmente riuscito da questi punti di vista, e di cui è disponibile un'ampia documentazione, è il PDHL a Cuba⁷².

Il Programma SEHD in Sudafrica

In Sudafrica è stato lanciato il Programma SEHD (*Small Enterprise and Human Development*), suddiviso in due fasi: una fase preliminare, finalizzata alla definizione dettagliata dell'iniziativa, ed una fase operativa successiva. La seconda fase del Programma SEHD è iniziata nell'aprile 2002 e la sua conclusione è prevista per il mese di dicembre 2003. Sono coinvolte nel programma la Regione Toscana, la Regione Lombardia, la Regione Emilia Romagna, la Regione Veneto, le Province Autonome di Trento e Bolzano. Esiste anche una collaborazione con la Lega delle Cooperative di Modena e l'ANCC/COOP Italia.

corso del 2002, inoltre, sono state impegnate ulteriori risorse della cooperazione decentrata, per un valore di 1.683.000 dollari USA. Numerosi Enti locali italiani hanno anche richiesto e ottenuto fondi dell'Unione Europea per realizzare progetti specifici nell'ambito delle loro attività di cooperazione decentrata. Alcune Regioni italiane hanno avviato, nei territori dove operano i programmi, attività di identificazione di investimenti che possono rientrare nelle strategie e nei finanziamenti regionali per l'internazionalizzazione delle imprese. La COOP/Italia ha realizzato progetti di sviluppo nell'ambito dei programmi in corso in Mozambico, Sudafrica e Angola, apportando 750.000 dollari USA.

⁷¹ Il progetto dell'Unità regionale di Riabilitazione, realizzato nel Governatorato di Gafsa (Tunisia) in collaborazione con il Comune di Napoli, ha vinto un premio bandito dal Ministero Italiano della Funzione Pubblica. Il progetto di Aziende Forestali Integrali realizzato nella Provincia di Granma (Cuba), in collaborazione con la Regione Sardegna, la Regione Liguria e il Comune di Foligno, ha vinto un premio internazionale bandito nell'ambito del Vertice di Johannesburg.

⁷² Per aggiornamenti recenti: UNDP, OMS, OIL, IFAD, UNOPS, *Rapporto 2002 sui programmi multilaterali di sviluppo umano sostenuti dall'Italia*, in corso di pubblicazione (Marzo 2003)

La cooperazione decentrata è stata identificata come una priorità fondamentale per il Programma, per intensificare i legami di solidarietà fra le strutture locali di sviluppo del Sudafrica e degli altri paesi, in un contesto di globalizzazione armonica ed equilibrata. I governi locali, la società civile, gli imprenditori, le università, le cooperative, partecipano alla cooperazione decentrata attraverso iniziative ed obiettivi comuni di sviluppo. Gli attori della cooperazione decentrata sono chiamati in Sudafrica ad assumere un ruolo chiave nei seguenti processi:

- integrare i gruppi destinatari del Programma SEHD e le ADEL nei mercati globali e nelle reti internazionali;
- fornire ai partner internazionali le opportunità commerciali e di investimento nelle aree dove opera il Programma;
- promuovere l'accesso al know-how ed alla tecnologia;
- favorire la creazione di relazioni culturali e di solidarietà fra le regioni del Nord e del Sud;
- diffondere progetti di sviluppo strategico ed iniziative identificate dalle ADEL.

Fonte: UNDP, OMS, OIL, IFAD, UNOPS, *Rapporto 2002 sui programmi multilaterali di sviluppo umano sostenuti dall'Italia*, in corso di pubblicazione (Marzo 2003)

È importante sottolineare che nel corso del 2002, i PDHL hanno coinvolto numerosi attori della cooperazione internazionale di altri paesi donatori, oltre all'Italia. I Fondi Regionali di Sviluppo della Spagna collaborano ormai strutturalmente nell'ambito dei Programmi di sviluppo umano. Hanno avviato collaborazioni operative anche Enti locali francesi e svizzeri. Hanno apportato finanziamenti nell'ambito di questi Programmi i Governi della Spagna, dell'Inghilterra, della Svezia e del Belgio e l'Unione Europea. Sono in corso contatti con le cooperazioni di Germania, Lussemburgo, Giappone, Canada, Norvegia e Finlandia⁷³.

d. Programma di assistenza tecnica dell'UNIDO

Da Gennaio 2003 la United Nations Industrial Development Organization (UNIDO) ha costituito una Unità di cooperazione decentrata presso l'Unità Tecnica Centrale della DGCS. Si tratta di un'unità creata nel quadro delle attività dell'Ufficio sulla cooperazione decentrata della DGCS. L'unità può offrire assistenza tecnica (usufruendo anche di uffici UNIDO nei Pvs) per la formulazione di proposte progettuali che gli enti locali presentano per al cofinanziamento del MAE.

In questa fase è soprattutto la Regione Lazio ad usufruire dei servizi di assistenza progettuale, grazie all'accordo quadro che ha firmato con il MAE (vedi paragrafo 3.1), nell'ambito del quale la DGCS ha concesso un contributo finanziario per la creazione del servizio mentre la Regione Lazio collabora mettendo a disposizione due funzionari. I progetti presentati nell'ambito dell'accordo sono cofinanziati dalla Regione Lazio per il 20-30% del costo totale e dalla DGCS per il restante valore.

I temi sui quali UNIDO è da sempre specializzato sono legati alla promozione industriale; tuttavia, considerando la varietà degli aspetti affrontati dalle amministrazioni locali, l'unità di cooperazione decentrata può interessarsi anche di tematiche di carattere diverso, per esempio sociale o sanitario. Obiettivo di questa unità è anche quello di fornire assistenza tecnica con il fine di valorizzare in modo integrato le risorse del territorio.

Per esempio, il primo progetto fin qui presentato dalla Regione Lazio, ed in fase di analisi presso la DGCS, è rivolto al Kosovo. Si tratta di un progetto per l'informatizzazione delle amministrazioni locali, in particolare 10 municipalità, cofinanziato dalla Regione Lazio e dalla DGCS e che verrà implementato da UNDP.

⁷³ Per tutte queste informazioni UNDP, OMS, OIL, IFAD, UNOPS, *Rapporto 2002 sui programmi multilaterali di sviluppo umano sostenuti dall'Italia*, in corso di pubblicazione (Marzo 2003).

In Palestina, invece sarà condotto congiuntamente un progetto di emergenza sul controllo delle tossicodipendenze, cofinanziato da Regione Lazio e Cooperazione italiana, per un totale di 330.000 Euro (nel quadro di un più ampio intervento di emergenza della DGCS del valore di circa 3 Milioni di Euro).

Come si vede, UNIDO può – ma non necessariamente – venire coinvolto anche nell’esecuzione del progetto o in alcune fasi di esso.

Esiste un altro campo di possibile intervento dell’unità. La DGCS ha in via di definizione diversi programmi all’interno dei quali potrebbero essere identificati elementi di collaborazione con amministrazioni locali (per esempio, un importante progetto in Giordania nel campo della salute ambientale). L’unità di cooperazione decentrata può fornire la propria collaborazione sia alla DGCS, sia alle amministrazioni locali, per facilitare la definizione degli accordi tra le diverse istituzioni.

Si prevede che il 2003 sia un anno di sperimentazione di questo programma. L’obiettivo che si vorrebbe raggiungere è di fornire alla cooperazione decentrata uno strumento che possa facilitare la partecipazione all’interno di progetti bilaterali, o la progettazione congiunta di iniziative, non solo attraverso una collaborazione tecnica, ma anche attraverso un’assistenza pratica nell’espletamento dei diversi passaggi necessari per la definizione e gestione di programmi di intervento.

e. MDP – Municipal Development Programme

Il *Municipal Development Programme* in Africa Sub-sahariana è stato definito in sede internazionale agli inizi degli anni Novanta⁷⁴. Sorto sotto l’egida della Banca Mondiale, l’MDP mira a sostenere il processo di decentramento e le capacità istituzionali delle Municipalità africane.

L’idea di creare MDP è sorta dal riconoscimento - a seguito della profonda crisi dell’efficacia dell’aiuto allo sviluppo e della critica ai programmi di aggiustamento strutturale - che le autorità locali fossero attori rilevanti nei cambiamenti che stavano accadendo a livello politico ed istituzionale. Nessuna agenzia della cooperazione aveva posto questo all’ordine del giorno. Nacque così l’idea di portare allo stesso tavolo agenzie internazionali e bilaterali come la Banca Mondiale, il Programma delle Nazioni Unite per lo Sviluppo, la Cooperazione Francese, con le autorità locali africane.

MDP opera attraverso 2 uffici, uno per l’Africa dell’Est (con sede ad Harare, Zimbabwe) e uno per l’Africa dell’Ovest (con sede a Cotonou, in Benin). Il primo, negli ultimi anni, sembra avere in parte ridotto le proprie attività a causa della difficile situazione in cui grava il paese.

L’attività dell’MDP, si può dividere in 2 fasi. Durante la prima, che va dal 1992 al 1994, l’obiettivo era soprattutto di condurre dibattiti strategici a livello regionale sul tema della decentralizzazione. Con la diffusione delle elezioni municipali nel continente, è cominciata la seconda fase, tesa alla ‘ristrutturazione’ del movimento municipale africano, e che si è andata concretizzando attraverso l’identificazione di strumenti specifici per il rafforzamento istituzionale. L’MDP ha così organizzato le proprie attività attorno a 8 programmi, includendo in ciascuno aspetti di *capacity-building*. Tra i principali si ricordano i programmi:

- POLDEC - Supporto alle politiche di decentralizzazione;
- APL - Supporto alle associazioni dei governi locali;
- ECOFILOC - Economie e finanze locali;
- Citactions - Supporto per la distribuzione di servizi urbani ai cittadini (soprattutto acqua);
- REHCOL - Risorse umane nelle autorità locali;

⁷⁴ Per Ulteriori informazioni Cfr: Regione Piemonte. (1999) *Manuale della Cooperazione Decentrata, Programma per la Sicurezza Alimentare nel Sahel*, Vol. 1, pp. 276 e succ.; MDP website: www.pdm-net.org

- REDEPS - Ricerca sulla decentralizzazione e il suo impatto sulle politiche sociali.

I programmi si focalizzano nell'appoggio alle politiche nazionali di decentramento; per il sostegno alle autorità locali; per la creazione di una vera autonomia locale (ad esempio: la riforma delle finanze locali, la ristrutturazione e il rinnovamento di un sistema di misurazioni, statistiche, tecniche di investigazione e di gestione); in attività di comunicazione e formazione; e per l'organizzazione del Summit dei governi africani (*Africities*) che nell'autunno del 2003 raggiungerà la sua terza edizione. Il mandato prioritario di MDP è quello di sostenere la realizzazione delle riforme istituzionali anche nel quadro del NEPAD.

I principali finanziatori dell'Ufficio Africa Occidentale del MDP sono soprattutto il Canada, la Francia e l'Unione Europea. Esiste anche un accordo tra FMCU-UTO e MDP per lo scambio di assistenza tecnica tra dirigenti e funzionari. Questo Ufficio, presente in innumerevoli iniziative e visibile sulla scena internazionale, potrebbe in molti casi rappresentare un partner ideale o fungere da intermediario, per la gestione e la supervisione di progetti sostenuti dagli enti locali italiani. L'MDP non solo si è dimostrato disponibile, ma ha un'esperienza che si va consolidando in questa direzione, avendo già svolto questa funzione in alcuni progetti finanziati dall'Unione Europea e da altre cooperazioni bilaterali, tra cui quella italiana (Cfr. *Best Practices di UN-HABITAT 2000*, Programma per la protezione dell'ambiente, Cotonou, Benin⁷⁵).

Il programma City to City Cooperation

La DGCS/MAE ha cofinanziato attraverso il canale multilaterale dei progetti di cooperazione decentrata per mezzo di MDP - Africa dell'Est, nel corso di tre fasi. La prima è iniziata nel 1995 e l'ultima è in corso di ultimazione. Il Programma ha visto il coinvolgimento della cooperazione decentrata degli Enti locali italiani con alcune città del Mozambico e dell'Eritrea (in particolare sono state coinvolte le città di: Roma, Biella, Montesilvano, Genova e Padova). Le attività prioritarie hanno riguardato il sostegno istituzionale alle amministrazioni dei Comuni africani per la gestione dei servizi pubblici, del territorio e della politica fiscale. Gli enti locali hanno partecipato con un cofinanziamento pari al 50% del costo del progetto di cooperazione decentrata (la dimensione media di un progetto è risultata di circa 100.000 Euro). Il cofinanziamento del restante 50% a carico del MAE è stato gestito dall'*Economic Development Institute* della Banca Mondiale (oggi *World Bank Institute*), che a sua volta trasferiva i fondi rispettivamente all'ANCI e agli uffici africani dell'MDP, e quindi ai Comuni italiani ed africani⁷⁶.

Oggi tuttavia l'Ufficio MDP per l'Africa dell'Est sembra avere perso potere interlocutorio a causa della crisi che ha colpito lo Zimbabwe. Alcuni dei progetti sopra elencati, e la stessa esperienza portata avanti dal Comune di Roma descritta nel capitolo precedente, proseguono più per volontà delle singole città, che per l'insieme degli attori coinvolti nei progetti, in primo luogo il Ministero Affari Esteri.

Fonte: Regione Piemonte. (1999) *Manuale della Cooperazione Decentrata, Programma per la Sicurezza Alimentare nel Sahel*, Vol. 1, pp. 279.

⁷⁵ Cfr: www.bestpractices.org;

⁷⁶ Per ulteriori informazioni si veda: United Nations Centre for Human Settlements (Habitat), United Towns Organisation (UTO/FMCU) on behalf of the World Associations of Cities and Local Authorities Coordination (WACLAC). 2002. *City-to-City Cooperation: Issues Arising from Experience*, Second Interim Report prepared as an input to discussions at the First Session of the World Urban Forum (Nairobi, 29 April – 3 May 2002) Nairobi, April; Regione Piemonte. (1999) *Manuale della Cooperazione Decentrata, Programma per la Sicurezza Alimentare nel Sahel*, Vol. 1, pp. 279;

3.3 Programmi del canale multilaterale

I programmi di organismi multilaterali che si presentano di seguito, hanno esplicitamente come interlocutori gli attori della cooperazione decentrata. Si tratta di programmi che prevedono il coinvolgimento di Autonomie locali soprattutto nell'ambito di attività di formazione (*ILO-Delnet*; *CIFAL/UNITAR* e *City Aids* ma anche il programma della FAO - *Food into the Cities*), e di assistenza tecnica (ad esempio il progetto UNIDO con la Regione Piemonte e quello OIM con la Provincia di Torino). Alcuni di questi sono descritti attraverso l'esemplificazione di pratiche di eccellenza.

a. Il programma ILO – Delnet e i casi di Siviglia, Barcellona e Alcobendas

Delnet è un programma di supporto allo sviluppo locale gestito dal Centro di Formazione Internazionale dell'Organizzazione Internazionale del Lavoro (ILO). Questo centro offre programmi di formazione per lo sviluppo locale, per il miglioramento delle condizioni di lavoro, per i diritti dei lavoratori, per le pari opportunità e per il dialogo sociale. Delnet, creato nel 1998, sostiene lo sviluppo locale e i processi di decentramento attraverso la formazione, l'informazione la consulenza tecnica e la possibilità di mettersi in rete degli attori locali. Delnet offre un modello e una metodologia formativa a distanza, che si fonda sull'utilizzo di Internet. I servizi di Delnet si rivolgono a tecnici, funzionari e dirigenti delle istituzioni pubbliche e private che si occupano dei processi di sviluppo locale come ad esempio: Municipalità e associazioni dei Municipi; Governi provinciali, regionali o statali; scuole di amministrazione pubblica; agenzie di sviluppo locale; fondazioni e organizzazioni non governative; università e centri studio; agenzie e organizzazioni internazionali. Ad oggi, hanno partecipato in questo programma circa 600 persone ed istituzioni in più di 36 paesi nei diversi continenti. Le opzioni dei corsi di formazione comprendono un corso di specializzazione in gestione dello sviluppo locale ed un corso di specializzazione con una prospettiva di genere. Una equipe di docenti specializzati assiste ciascun partecipante, favorendo la comunicazione con gli altri utenti della rete e mettendo a disposizione un ricco archivio di pubblicazioni specializzate. Nel corso dei primi due anni di attività Delnet era solo in lingua spagnola, in quanto indirizzato all'area latinoamericana, ora è anche in inglese. Si prevede che a breve i servizi saranno offerti anche in francese ed in portoghese per coprire gli utenti dell'Africa Sub-sahariana.

Alcune Autonomie locali del Nord hanno deciso di sponsorizzare e partecipare a Del net per favorire lo sviluppo locale di partner del Sud. Questo programma favorisce infatti il rafforzamento dei partenariati, crea opportunità per scambi di esperienze, favorendo l'avvio di progetti di cooperazione decentrata.

Le Municipalità di Siviglia, Barcellona e Alcobendas all'interno del programma Delnet

Il Programma Delnet è appoggiato dalla città di Siviglia, (Spagna) e da 'Sevillia Global', l'agenzia di sviluppo urbano. Inoltre collaborano anche: la Municipalità di Alcobendas, Spagna; l'IBAM – Istituto Brasiliano dell'Amministrazione Municipale; il Ministero dello Sviluppo Sociale e dell'Ambiente, Argentina; il Governo Provinciale di Barcellona; l'UNDP; i programmi di UN - HABITAT 'Best Practices' e 'Local Leadership Programme'.

Alcune delle municipalità suddette offrono borse di studio (o porzioni di esse) per promuovere la partecipazione di soggetti provenienti dai Pvs, così come dei propri funzionari. La partecipazione ai corsi annuali costa 2.500 Euro a persona, mentre l'accesso ai servizi di Delnet è offerto all'intera istituzione di cui ciascun partecipante fa parte. Siviglia appoggia questa iniziativa da 5 anni, offrendo 50 borse di studio all'anno, coinvolgendo anche nella formazione tecnici, funzionari e dirigenti propri. Barcellona ha sponsorizzato circa 40 borse di studio all'anno, formando anch'essa persone appartenenti alla propria amministrazione, mentre Alcobendas ha sponsorizzato 20 borse di studio. Spesso gli enti locali finanziano borse di studio a seconda dei paesi che vengono considerati prioritari. Data la forte partecipazione di enti

locali spagnoli, in effetti, Delnet è caratterizzato da una prevalenza di partecipanti latinoamericani. Dall'Africa Sub-sahariana hanno partecipato finora una persona dall'Angola; due da Capo Verde; due dalla Guinea Bissau; e ventitre dal Mozambico.

Il coinvolgimento degli enti locali può anche non limitarsi a questo: una o due volte all'anno vengono organizzati dei seminari in loco, e ad oggi Barcellona e Siviglia sono state il teatro di questi avvenimenti. In questo modo la partecipazione a questa iniziativa di rete viene estesa ad una vasta gamma di attori delle città, dalle camere di commercio, alle università alle agenzie di sviluppo locale, ai diversi soggetti e apparati dell'amministrazione pubblica.

Fonte: www.itcilo.it/delnet/

b. Il Programma CIFAL/UNITAR e il caso di Lione

Il Programma CIFAL (*Centre International de Formation des Acteurs Locaux*) presso l'UNITAR (*United Nations Institute for Training and Research*) è stato creato nel 2000 e prevede lo sviluppo di centri regionali per la formazione riguardante l'accesso ai servizi essenziali nelle città (acqua, agenda 21, gestione dei rifiuti, gestione dei trasporti pubblici, energia, salute pubblica, ICT, etc.), per la creazione di reti di trasferimento di buone pratiche, e per favorire la creazione di partenariati Sud-Sud. Questo programma prevede pertanto la partecipazione e la condivisione delle esperienze degli enti locali, coinvolgendo anche le agenzie delle Nazioni Unite, i governi centrali, le collettività locali, ONG e settore privato. Tra i partner di questa iniziativa vi sono le grandi organizzazioni internazionali, UNITAR, UNAIDS, UNOPS, UNDP, UN-HABITAT e le grandi organizzazioni delle città (tra cui IULA-FMCU per WACLAC; WACAP, PDM; Metropolis, etc.).

Il primo centro CIFAL è stato creato a Divonne-les-Bains in Francia nel 2000, sede del programma e luogo di sessioni di formazione sullo sviluppo sostenibile e cooperazione decentrata. A seguito di questa esperienza e dopo il Summit di Johannesburg è stata lanciata l'iniziativa per la creazione di altri centri regionali che al momento sono in via di negoziazione, in particolare: a Curitiba, in Brasile; a Lione, Francia; a Sofia, Bulgaria; a Ouagadougou, Burkina Faso; a Beirut, Libano e a Kuala Lumpur, Malesia. (Si veda scheda sull'esperienza di Lione)

Nel quadro del Programma CIFAL/UNITAR, con UNAIDS, è stato lanciato inoltre il Progetto *City-Aids* (anche noto come '*Competent Cities*') che prevede la creazione di una piattaforma per lo sviluppo e la condivisione di saperi e di risposte efficaci all'epidemia HIV/AIDS da parte delle città e dei rappresentanti delle collettività locali che partecipano a delle reti internazionali. È un progetto nuovo, le cui attività saranno sviluppate in seno ai centri CIFAL sparsi nel mondo, per le grandi reti di città, gli enti locali che lavorano già su queste questioni o che siano particolarmente interessati ai problemi dell'HIV/AIDS nei loro progetti di cooperazione decentrata, e per la rete di UNAIDS che lavora su '*Risposte Locali in Africa*' (Mali, Burkina Faso, Ghana, Uganda, Zambia, etc.)

Centro CIFAL per le collettività territoriali sulla salute pubblica: il caso di Lione

La città di Lione, finanzia per il 2003 l'apertura di un centro CIFAL per le collettività territoriali di salute pubblica, consacrando il primo anno di attività al tema del ruolo delle città nella lotta contro l'HIV/AIDS in collegamento anche al progetto *City-Aids*.

In particolare, questo centro vorrebbe diventare un luogo di riferimento internazionale in cui veicolare esperienze di formazione e di informazione per gli enti locali sull'azione territoriale e le pratiche di eccellenza urbane riguardanti i temi di salute pubblica e qualità della vita. Per fare questo verrà creato un Osservatorio sulle pratiche di eccellenza delle collettività locali che raccoglierà le esperienze di città che hanno sviluppato iniziative in materia di salute pubblica, svilupperà degli indicatori, una griglia di analisi, dei metodi di lavoro e identificherà dei meccanismi per la messa in opera di un piano d'azione. Lo scambio di saperi si effettuerà inizialmente attraverso incontri annuali tra le città, oltre che attraverso i canali fisici e virtuali di CIFAL. Successivamente verranno organizzate delle sessioni di formazione per gli enti locali. Infine, si prevede l'organizzazione di un incontro internazionale delle città per lo scambio di esperienze nei

diversi ambiti, e in quella sede si incontreranno i partner, verranno organizzati *atelier* durante i quali scambiare le esperienze, e verrà costituita una coalizione di città per la diffusione e la messa in opera di buone pratiche, con la redazione di un piano di azione comune.

Nel secondo anno di attività si potrà scegliere un altro sotto tema, sempre legato alla salute pubblica, come i servizi essenziali, grandi pandemie, salute e ambiente, etc.

I partner di questa iniziativa sono UNITAR, WTO, UNAIDS, UN-HABITAT, le associazioni di città (FMCU ed altre), la Città di Lione, alcune ONG, e alcune scuole e università.

Il finanziamento di questa iniziativa sarà per il primo anno interamente a carico della Città di Lione⁷⁷. I fondi verranno gestiti attraverso un fondo fiduciario aperto presso UNITAR, per essere poi canalizzati al Centro e finanziarne le iniziative.

La sostenibilità del centro per gli anni successivi è in via di definizione. Si pensa di organizzare un incontro tra tutti i partner multilaterali - governativi, del settore pubblico e privato - al fine di promuovere il sostegno finanziario a questa iniziativa.

Fonte: Projet de Centre de Formation Collaborateur Cifal sur la «santé publique », a Lyon, *mimeo*.

L'iniziativa CIFAL, così come verrà realizzata dalla città di Lione, è aperta alla partecipazione di altre autorità locali che abbiano conoscenze e capacità sul tema della salute pubblica da condividere, diffondere ed approfondire.

Il programma CIFAL si rivolge quindi anche alle città italiane che intendono supportare centri già esistenti o proporsi come centri internazionali per la formazione di enti omologhi del Sud su tematiche relative ai servizi essenziali, valorizzando in questo modo le eccellenze del proprio territorio.

c. I programmi per lo sviluppo della piccola e media impresa di UNIDO e il caso Regione Piemonte - Marocco

La missione di UNIDO è di assistere lo sviluppo industriale, in particolare della piccola e media impresa (Pmi), dei paesi del Sud e in via di transizione. Per questo, recentemente, UNIDO ha prestato una particolare attenzione alla cooperazione decentrata soprattutto in considerazione della grande esperienza italiana nel campo dello sviluppo delle Pmi e dei distretti industriali. È in questo ambito che la Regione Piemonte, su proposta di UNIDO, ha deciso di partecipare ad un programma di collaborazione internazionale per il sostegno allo sviluppo locale in Marocco, rivolto al settore artigianale. Il programma con il Marocco rientra tra le azioni di UNIDO rivolte all'integrazione euro-mediterranea. Il presupposto di base è che il settore della piccola e media impresa ha la potenzialità di giocare un ruolo importante per lo sviluppo di un paese, nel generando crescita economica e riducendo la povertà.

UNIDO, nel promuovere lo sviluppo economico, ritiene che solo attraverso il coinvolgimento di innumerevoli attori, che vanno dai fornitori di materiali e di macchinari, alle istituzioni finanziarie, alle associazioni degli industriali, ai consulenti, agli istituti di formazione e ai governi locali, si possano superare gli ostacoli che spesso non permettono la realizzazione delle potenzialità sopra descritte.

Questo progetto ha rappresentato per la Regione Piemonte l'opportunità di promuovere l'internazionalizzazione del proprio territorio da un lato, e di attuare una coerente politica di cooperazione internazionale e decentrata dall'altro.

⁷⁷ Cifra che si aggira intorno ai 550.000 euro.

La partecipazione della Regione Piemonte al Programma per lo sviluppo locale in Marocco

Il Programma in questione prevede lo sviluppo di tre settori: della pelletteria, a Fez, della lavorazione del legno, a Essaouira e della ceramica nel distretto di Safi. Gli obiettivi strategici per la realizzazione del programma sono:

- L'analisi, attraverso studi diagnostici, della competitività e del livello di organizzazione dei settori in questione;
- L'assistenza agli attori coinvolti nello sviluppare e nell'implementare progetti e strategie comuni per migliorare l'efficienza ed i risultati dei diversi settori;
- La costruzione, attraverso corsi di formazione, seminari e viaggi di studio, della capacità delle istituzioni locali di promuovere attività di sviluppo in campi tecnici e settoriali specifici;
- Fornire raccomandazioni sulle politiche di sviluppo, incluso la creazione o il ri-orientamento dei servizi per le imprese.

I progetti si sono articolati in diverse fasi, tra cui fasi conoscitive e di formazione teorica e fasi di sperimentazione e di apprendistato. Nel settore della ceramica ad esempio Agecer, l'Agenzia di sviluppo della Ceramica di Castellamonte, società di cui la Provincia di Torino detiene il 56% del capitale, ha accettato di partecipare a questo progetto, assistendo gli operatori marocchini a maturare più approfondite conoscenze di materiali, tecniche ed attrezzature di lavorazione e cottura. Il tipo di collaborazione nei diversi settori artigianali consente conoscenze reciproche potenzialmente interessanti sia sotto il profilo tecnico e commerciale sia dal punto di vista occupazionale.

Attraverso un programma come questo, la Regione Piemonte, con il supporto di UNIDO, è stata in grado di attrarre il coinvolgimento di enti privati del suo territorio, tradizionalmente non impegnati in attività di solidarietà internazionale, ma potenzialmente coinvolgibili e soprattutto detentori di esperienze e competenze utili e complementari sia rispetto agli attori locali solitamente impegnati in progetti di cooperazione, sia rispetto agli enti omologhi dei paesi e dei territori di intervento.

Fonte: UNIDO in Morocco, *Cluster and SME Network Development*. mimeo

Il caso della Regione Piemonte mostra come sia possibile per le Autonomie locali italiane avvantaggiarsi delle capacità di UNIDO, nel favorire lo sviluppo delle Pmi delle città partner del Sud, tra cui quelle dell'Africa Sub-sahariana, valorizzando, nel contempo, le competenze del proprio territorio, in una prospettiva di internazionalizzazione e di vantaggi reciproci.

d. Il programma IOM/Mida e il caso Provincia di Torino - Tunisia

L'Organizzazione Internazionale sulle Migrazioni ha lanciato nel 2001 il programma MIDA (*Migration for Development in Africa*) con l'obiettivo di rafforzare le capacità istituzionali dei governi africani per gestire e realizzare interventi di sviluppo attraverso il trasferimento di competenze rilevanti di migranti africani altamente qualificati. MIDA intende aiutare i cittadini africani della diaspora a contribuire direttamente allo sviluppo dei loro paesi di origine, attraverso la valorizzazione delle loro competenze e qualificazioni. MIDA fornisce una piattaforma strategica d'intervento generica, che prevede l'elaborazione di configurazioni specifiche, da elaborare di volta in volta sulla base dei paesi e dei settori di attività. Il programma assicura innanzitutto che lo status e i diritti acquisiti dai migranti nei paesi ospitanti siano garantiti, così come il diritto alla libera circolazione verso e dai paesi di origine. Sono previste diverse modalità per il trasferimento delle competenze della diaspora. MIDA, rispetto ad altri programmi dell'IOM, introduce una novità rappresentata dall'uso delle nuove tecnologie informatiche per facilitare la mobilità delle competenze (attraverso sistemi informatici satellitari, o telework virtuali). Viene inoltre promossa: a) l'inclusione di MIDA nei Programmi Indicativi Nazionali in accordo con l'Accordo di Cotonou (di cui parleremo più avanti); b) l'identificazione delle competenze da trasferire; c) l'individuazione di soggetti della diaspora capaci e con risorse finanziarie da investire in Africa; d) la formazione del

personale per sostenere la valorizzazione dei contributi che gli africani della diaspora possono fornire.

I programmi vengono concordati in collaborazione con i governi, il settore privato, gli istituti di educazione, le associazioni africane, sia dei paesi ospitanti che dei paesi di origine. In questo senso appare rilevante il ruolo che possono giocare le Autonomie locali italiane attraverso la cooperazione decentrata, in particolare dei Comuni metropolitani ove si concentrano gran parte degli immigrati, per valorizzare le competenze degli africani residenti nei loro territori. È questo un campo di cooperazione nuovo che può essere di grande significato per la migliore integrazione degli immigrati e contemporaneamente per lo sviluppo dei rapporti con i paesi di origine. Non si tratta infatti strumentalmente di favorire il ritorno, quanto di capitalizzare le capacità dei migranti per lo sviluppo delle città di origine e per la creazione di nuove relazioni politiche, economiche, sociali e culturali transnazionali.

Il Primo Programma Mida - supportato dalle autorità del Belgio - è stato lanciato in tre paesi della Regione dei Grandi Laghi: Burundi, la Repubblica Democratica del Congo e in Ruanda. Personale qualificato residente in Belgio ha potuto fare ritorno nel proprio paese di origine per offrire - per brevi periodi - assistenza tecnica e conoscenze nei campi dell'agricoltura, attività bancarie, ingegneria, economia, protezione ambientale, scienze sociali ed educazione. Le affinità culturali e linguistiche hanno facilitato il trasferimento di competenze e hanno dato l'avvio a relazioni che potranno consolidarsi in futuro. Questo programma è infatti strumentale al rafforzamento delle risorse umane presenti nei paesi africani, con il fine ultimo di rendere reversibile, nel lungo periodo, il fenomeno della fuga dei cervelli⁷⁸.

In Italia, è in fase di valutazione presso il Ministero Affari Esteri la proposta di lanciare un Programma MIDA/Italia, che quindi potrebbe prevedere un ruolo importante per le Autonomie locali quali istituzioni di promozione, coordinamento, tutela e appoggio sul territorio dei rapporti della diaspora africana con le città del Sud partner. Esiste peraltro un progetto pilota di cooperazione decentrata per la valorizzazione degli immigrati realizzato tra la Provincia di Torino, la Tunisia, e l'OIM, che si fonda sui principi che ispirano il programma Mida. (Si veda scheda)

Programma Pilota di Promozione dello Sviluppo delle Aree Tunisine di Emigrazione (PROCHE)

L'OIM ha avviato un progetto di cooperazione con la Provincia di Torino per la valorizzazione degli immigrati. Si tratta del 'Programma Pilota di Promozione dello Sviluppo delle Aree Tunisine di Emigrazione' (PROCHE). Questo progetto si colloca nell'ambito concettuale del programma Mida, con l'obiettivo di ottimizzare gli effetti positivi dei flussi migratori mediterranei rispetto allo sviluppo dei paesi nel Maghreb. Il programma sostiene lo sviluppo economico locale anche con il fine, di medio-lungo periodo, di ridurre la propensione all'emigrazione, attraverso la creazione di opportunità di lavoro e di una serie di attività complementari, da realizzare, sia in Italia, sia in Tunisia. I tunisini residenti in Italia e gli imprenditori italiani sono incoraggiati ad investire e a creare microimprese al fine di contribuire allo sviluppo economico della regione a forte emigrazione di Kasserine. Il territorio tunisino possiede inoltre importanti risorse naturali che potrebbero consentire investimenti nel settore agro-industriale e agro-alimentare. Giovani e donne disoccupati parteciperanno a corsi di orientamento e di formazione per la creazione di microimprese nei settori del turismo, dell'agricoltura e dell'artigianato. Infine si prevedono anche interventi per la valorizzazione di siti di interesse storico. Questo progetto può essere considerato un esempio replicabile di integrazione tra cooperazione decentrata, internazionalizzazione e politiche per l'immigrazione.

Fonte: 'Il sistema Piemonte: Internazionalizzazione, Immigrazione e Cooperazione Decentrata. Enti locali, mondo dell'impresa e terzo settore a confronto', in Quaderno III, Rete per la Mondializzazione Solidale e lo Sviluppo Locale, LVIA, pp. 43-47.

⁷⁸ Per tutte queste informazioni: OIM, MIDA (*Migration for Development in Africa*), [www.iom.int/MIDA/index.html]

e. *Programma Interregionale della FAO: Approvvigionamento e Distribuzione Alimentare delle città ('Food into the Cities')*

Questo programma parte dal presupposto che la maggioranza della popolazione in America latina oggi vive in aree urbane e che, nel corso del decennio a venire, la popolazione di molte città in Africa e in Asia raddoppierà. Crescerà il numero dei consumatori urbani che vivono in condizioni di povertà e pertanto la loro sicurezza alimentare dipenderà dal livello e dalla stabilità del costo dell'accesso agli alimenti, dalla loro qualità e varietà. Il Programma interregionale di *Approvvigionamento e Distribuzione Alimentare delle città* vuole migliorare l'efficienza dei sistemi di approvvigionamento e di distribuzione alimentare, i rapporti città-campagna e, quindi, la sicurezza alimentare nelle città, affinché lo sviluppo urbano diventi meno fragile, più sostenibile ed equo e le città diventino migliori luoghi in cui vivere. Nel disegnare questo programma la FAO ritiene che gli enti locali nelle politiche che adottano, sia che si tratti di politiche di sviluppo urbano o della progettazione di un mercato, della manutenzione di infrastrutture pubbliche come acqua, servizi igienici, illuminazione, raccolta dei rifiuti, del controllo della qualità del cibo e così via, esercitino - direttamente o indirettamente - un'influenza importante sulla sicurezza alimentare dei loro cittadini.

Food into the Cities, nell'assistere gli enti locali nei Pvs ed in transizione, e in funzione della disponibilità di risorse finanziarie, si può concentrare sulla realizzazione delle seguenti attività:

- formazione e sensibilizzazione del personale dirigenziale degli enti locali, del personale tecnico degli enti locali, dei responsabili dei mercati, commercianti, trasportatori, ecc.
- promozione di ricerche su tematiche specifiche;
- promozione del dialogo e della collaborazione tra enti locali ed utenti dei mercati;
- assistenza nell'analisi dei problemi locali e nell'identificazione di soluzioni adeguate;
- promozione e facilitazione di partnership Nord-Sud e Sud-Sud tra enti locali, per lo scambio di assistenza tecnica e di esperienze;
- assistenza nella formulazione di politiche, strategie e programmi di sviluppo dei sistemi urbani di commercializzazione alimentare.

In particolare si possono prevedere attività e scambi di esperienze e di know-how organizzativo, manageriale e tecnologico, correlati al marketing alimentare, attraverso la realizzazione di:

- incontri tra Municipalità, commercianti, consumatori, gerenti dei mercati o viaggi di studio in Italia per visitare mercati polifunzionali e per conoscere esperienze di commercializzazione cooperativistica;
- giornate di informazione tecnologica sulla catena del freddo;
- visite ad aziende in settori tecnologici specifici del marketing alimentare.
- invii di specialisti tecnici e manageriali su aspetti puntuali, dall'esperto di ricostruzione di mercati urbani, all'esperto capace di identificare tecniche a basso costo per la pulizia e l'utilizzo dei rifiuti dei mercati, etc.

Questo Programma ha già coinvolto alcune Autonomie locali italiane e Municipalità del Sud, ottenendo alcuni risultati interessanti. In particolare: il Comune di Cesena, insieme all'Università di Bologna, la Fondazione Cassa di Risparmio di Cesena, SERINAR e la FAO, ha prodotto una "Guida metodologica ed operativa" per l'analisi degli interventi legati a vari aspetti dell'approvvigionamento e della distribuzione alimentare urbana; la Municipalità di Accra, Ghana, in collaborazione con la FAO, ha sviluppato proposte di intervento a basso costo per l'adeguamento dei mercati urbani.

3.4 La cooperazione decentrata dell'Unione Europea

Nel primo capitolo di questo documento è stato messo in rilievo come, a differenza del MAE, la cooperazione decentrata nella definizione della Commissione Europea non identifichi le Autorità locali come i soggetti principali. Fatta questa precisazione, tuttavia, gli enti locali e le amministrazioni regionali degli stati membri sono inseriti fra i potenziali attori di molti programmi della Commissione. Dal 1992 è prevista nel Fondo Europeo di Sviluppo (FES) un'apposita linea di finanziamento per la cooperazione decentrata verso i Pvs. Vi sono programmi come Asia-Urbs e Urb-AL (e negli anni '90 anche Med-Urbs) che sono specificamente rivolti alla cooperazione tra città del Nord e del Sud. Altri programmi sono aperti alla partecipazione delle città (come ad esempio l'iniziativa europea per la democrazia e i diritti umani, il programma Life paesi terzi, Interreg⁷⁹). Anche la cooperazione europea con l'Africa prevede tra le sue modalità la cooperazione decentrata.

La cooperazione con l'Africa, i Carabi e il Pacifico (paesi cosiddetti ACP), ha rappresentato la prima politica estera di aiuto allo sviluppo dell'Unione Europea.⁸⁰ Negli anni '60, l'allora Comunità Europea lanciò con le Convenzioni di Yaoundé la cooperazione con 18 paesi africani. Successivamente si è avviato lo schema delle Convenzioni di Lomé con i paesi ACP. È con questi paesi che è nata la politica di partenariato (successivamente mutuata anche con i paesi del Mediterraneo). La politica del partenariato ha rappresentato un'innovazione nei rapporti Nord Sud stabilendo un dialogo politico paritario e durevole tra paesi altrimenti conosciuti nel gergo tecnico della cooperazione come donatori e beneficiari. Un dialogo che copre non solo la cooperazione allo sviluppo in senso stretto (aiuti finanziari e tecnici), ma anche la promozione dei diritti umani, delle libertà e della democrazia, la politica commerciale e di attrazione degli investimenti, lo sviluppo sostenibile.

La crescente marginalizzazione dell'Africa ha portato negli anni '90 ad una revisione del rapporto di partenariato che si è concluso con la firma degli Accordi di Cotonou.

a. La politica di Cotonou

Gli Accordi di Cotonou firmati nel giugno 2000 dai paesi ACP e da quelli dell'Europa dei quindici, segnano una nuova tappa nel rapporto di partenariato tra le parti contraenti, per l'inclusione, sia degli attori non statali – appartenenti alla società civile, al settore privato ai sindacati – sia delle autorità locali. L'obiettivo cardine della cooperazione ACP-UE, stabilito dagli Accordi, è la lotta alla povertà, collegata ad altrettanto importanti finalità, quali il perseguimento della sviluppo sostenibile e l'integrazione dei paesi ACP nell'economia mondiale, con il convincimento dell'importanza di porre attenzione a temi trasversali quali l'ambiente, le pari opportunità e problematiche relative alla *capacity building*. I valori di riferimento di questa cooperazione sono, infatti, il rispetto dei diritti umani, dei principi democratici, la tutela della pace e la *good governance*⁸¹.

L'aspetto innovativo degli Accordi riguarda soprattutto la partecipazione di diversi attori – dalle autorità locali, alla società civile, al settore privato, ai sindacati – tanto al momento della

⁷⁹ Per una indicazione dei programmi europei aperti alla partecipazione delle città si veda CeSPI-OICS (2001), "Cooperazione decentrata e processi di internazionalizzazione economica e territoriale", manuale di formazione, Roma, Cd-Rom.

⁸⁰ Non ci soffermeremo in questa trattazione sulle linee politiche dell'Unione Europea verso l'Africa. Esiste un'ampia letteratura su questo tra cui vale la pena di citare: Gorm Rye Olsen. 2002. "Europe cares about Africa. A Historical Perspective on the determinants of Europe's Africa Policy", Centre for Development Research, Copenhagen, 22-23 Aprile, mimeo.

⁸¹ Sono stabiliti, all'Art.2, i principi fondamentali cui la cooperazione ACP-UE deve rifarsi: l'equità tra i partner e l'*ownership* dello sviluppo, la partecipazione, il dialogo e gli obblighi reciproci, e la regionalizzazione.

formulazione, quanto per la fase della realizzazione delle politiche di cooperazione allo sviluppo, garantendo loro anche l'accesso alle risorse finanziarie⁸². Nell'Accordo di Cotonou la cooperazione decentrata figura come la modalità di cooperazione capace di mobilitare le risorse e le potenzialità locali ed è riconosciuto il valore innovativo di questo approccio metodologico. Nell'Accordo si mette in relazione la capacità di risposta ai bisogni delle comunità locali con la partecipazione ai processi di sviluppo di "tutti gli agenti della cooperazione decentrata", prevedendo la loro azione all'interno delle legislazioni nazionali degli ACP e dei programmi indicativi.

La cooperazione decentrata può essere finanziata con una apposita linea di finanziamento all'interno del FES (Fondo Europeo di Sviluppo) e possibilmente all'interno dei Programmi Indicativi Nazionali (PIN) e nel quadro delle linee strategiche definite nei *Country Strategy Papers* - CSP (che coprono un periodo di 5 anni). I progetti di cooperazione decentrata potrebbero essere collegati agli obiettivi specifici dei PIN ma non devono necessariamente essere concertati all'interno di essi⁸³.

A seguito della firma degli Accordi di Cotonou i singoli governi dei paesi ACP hanno siglato accordi di cooperazione con l'Unione Europea, che prevedono la realizzazione di CSP e PIN.⁸⁴

Si può citare ad esempio il Programma Indicativo Nazionale per l'Eritrea, per il periodo 2002-2007, stipulato nel Novembre 2002. All'interno di questo documento è previsto che determinate attività vengano supportate da specifiche linee di finanziamento tra cui la linea di co-finanziamento alle ONG, la linea della cooperazione decentrata, la linea dell'Iniziativa Europea per i Diritti Umani e la Democrazia⁸⁵. Ampio spazio in questo documento è dedicato ai temi della *governance* e del decentramento. Viene inoltre auspicato il coordinamento di attività sostenute dall'UE con altri donatori, tra i quali viene nominata l'Italia, riconosciuta come soggetto privilegiato con una lunga esperienza in questo paese⁸⁶.

Un caso interessante è rappresentato da un programma per la realizzazione di interventi di cooperazione decentrata in Zimbabwe⁸⁷. Il tratto saliente di questa esperienza è stato la creazione di una rete ben strutturata a livello nazionale (Forum di attori non-statali), composta da diversi attori decentrati (chiese, associazioni di consigli urbani, associazioni di consigli rurali, associazioni di

⁸² In questo modo viene confermata ma altresì ufficializzata, una scelta già operata nella IV Convenzione di Lomè, di dare spazio alla cooperazione decentrata quale modalità di azione che risponde all'esigenza di democraticità e partecipazione dal basso. Viene riconosciuto, nel processo di sviluppo, il ruolo complementare degli attori decentrati a quello degli attori statali (Art. 4). Un'attenzione particolare è rivolta ai soggetti del settore privato per la generazione degli investimenti e della crescita economica. È riconosciuto il ruolo della società civile per il rafforzamento sia delle organizzazioni comunitarie, sia delle Ong e degli enti no profit (Art.7). Le viene, anche, attribuito, accanto ai Governi, il compito per il mantenimento e il consolidamento di un contesto di pace e democrazia, oltre che per la promozione dello sviluppo. Infine, il riferimento all'*ownership* locale delle riforme economiche e sociali, così come all'elaborazione di strategie integrate di sviluppo implicitamente, enfatizzano l'importanza che le autorità locali hanno nelle strategie di sviluppo (Art.20).

⁸³ Silvia Aprile 'La Cooperazione Decentrata dell'Unione Europea' in *Dossier Governi Locali e Lotta alla Povertà in Africa Sub-sahariana*, a cura di Andrea Stocchiero – Cespi, Analisi Strategica Cooperazione Decentrata (Ascod), Ministero Affari Esteri, Roma, 1 giugno 2001; ECDPM. 2000. *Compendium On Cooperation Strategies. Partnership Agreement Between The Members Of The Group Of African, Caribbean And Pacific States And The European Community And Its Member States*, Cotonou, June; Municipal Development Programme, *Dossier Documentaire, La cooperation decentralisee*, 2001.

⁸⁴ La lista dei CSP/NIP approvati si possono vedere al seguente indirizzo:

www.europa.eu.int/comm/development/strat_papers/index_country_fr.htm

⁸⁵ Eritrea and European Community, *Country Strategy Paper and National Indicative Programme for the period 2002-2007*, p. 22 [www.europa.eu.int/comm/development/strat_papers/docs/er_csp.pdf#zoom=100]

⁸⁶ *Ibidem*, p. 19. Oltre all'Italia vengono citati: UNDP, Svezia, Francia e Danimarca, e altri soggetti che hanno espresso recentemente un interesse: l'Olanda.

⁸⁷ Technische Universität Berlin. 2000. Séminaire sur la capitalisation des expériences avec le projets de la coopération décentralisée financé sur la ligne budgétaire coopération décentralisée B7-6430, Université Technique de Berlin, 29-30 giugno.

consumatori, di commercianti, sindacati, istituti di ricerca, etc.), capace di assicurare da un lato che la collaborazione tra gli attori statali e l'Unione Europea si realizzi a tutti i livelli, e dall'altro che i processi e i risultati della cooperazione venissero percepiti, dai vari soggetti coinvolti, come propri. La creazione di questa rete ha favorito la coesione e creato forti legami - a livello di sussidiarietà verticale - tra stato e attori decentrati, facilitando la partecipazione dei vari attori nella formulazione delle politiche e nei processi decisionali a tutti i livelli. Attraverso questa esperienza gli attori della rete sono stati incoraggiati a divenire i potenziali e privilegiati soggetti di attività di cooperazione con omologhi soggetti del Nord, ricercandone possibili partnership. Infine un ulteriore risultato di questa esperienza che vale la pena di mettere in luce è rappresentato dall'introduzione da parte del governo dello Zimbabwe all'interno del suo PIN di un fondo di 5 Milioni di Euro per la realizzazione di progetti di cooperazione decentrata.

Nonostante queste indicazioni, la cooperazione decentrata europea resta una prassi in via di consolidamento. Non è semplice per le Autonomie locali realizzare accordi di cooperazione nel quadro del Fondo Europeo di Sviluppo e all'interno dei PIN. Tuttavia è importante mettere l'accento sul fatto che il tipo di intervento può essere stabilito senza passare attraverso gli uffici di Bruxelles ma, in accordo con le città partner, presso le Delegazioni europee e i governi dei paesi ACP. Questo in considerazione anche del processo di decentramento della gestione dell'aiuto europeo che assegna alle Delegazioni europee nei paesi terzi maggiore potere di decisione. Una Autonomia locale, interessata a perseguire progetti di cooperazione con l'Unione Europea attraverso FES o PIN, deve mettere in conto di sondare innanzitutto le proprie priorità, sia in termini geografici che di settore, per compararle con le priorità delle città e dei governi dei Paesi nei quali vuole operare. Successivamente sarà necessario contattare sia le Delegazioni della Commissione Europea nei paesi in cui si vuole intervenire, che le autorità del paese in questione, per discutere possibili interventi di cooperazione. Si tratta comunque di un processo lungo e complicato che finora non ha dato luogo ad esperienze significative.

b. La linea B7-6002 per la cooperazione decentrata⁸⁸

La cooperazione europea con le autorità locali dei Pvs è un tipo di iniziativa che può essere supportata anche dalla linea di budget *ad hoc* sulla cooperazione decentrata B7-6002 (precedentemente B7-6430).

La linea B7-6002 si propone di fungere da catalizzatore e leva per la diffusione della cooperazione decentrata, attraverso la promozione e la conoscenza di tale modalità di cooperazione fra tutti gli attori potenzialmente interessati, la loro mobilitazione e il rafforzamento delle capacità allo scopo di creare condizioni favorevoli per lo sviluppo di attività su scala più larga. Accade tuttavia che questa linea sostenga, in quei paesi in cui la situazione politica è di ostacolo alla realizzazione di approcci allo sviluppo con una forte caratterizzazione alla partecipazione, soprattutto attività svolte dalle organizzazioni della società civile.

Tutti i Pvs sono eleggibili a questa linea di budget che ha tuttavia allocazioni di risorse piuttosto scarse⁸⁹. Le aree interessate sono soprattutto i paesi ACP. Gli ambiti d'azione prioritari sono:

- Iniziative miranti alla creazione o il rafforzamento di reti fra organismi nei Pvs e di partenariati Nord-Sud;
- Schemi formativi per il rafforzamento delle capacità degli attori della decentrata nel formulare e realizzare progetti di sviluppo;
- Iniziative che mirano alla diversificazione e al rafforzamento delle società civili e alla democratizzazione delle organizzazioni di base;

⁸⁸ EU. *Introduction, Putting theory into practice, Decentralized cooperation as part of financial and technical cooperation; a partial assessment, Whither decentralized cooperation?*

⁸⁹ Pari a circa 6 Milioni di Euro all'anno.

- la mobilitazione di attori sociali all'interno di programmi strutturati.

Possono presentare proposte organizzazioni sia dell'UE che dei Pvs che operano a livello locale: autorità locali, ONG, associazioni imprenditoriali, gruppi di cittadini, cooperative, sindacati, organizzazioni giovanili o di donne, istituzioni di istruzione o ricerca, istituzioni religiose. Due o più organismi possono cooperare nella preparazione dei progetti, creando consorzi o network. Tuttavia uno solo di essi viene identificato come contraente dalla Commissione ed è responsabile della realizzazione del progetto.

I fondi come si è detto, sono limitati e stabiliti annualmente. Il co-finanziamento costituisce la regola generale. È tuttavia possibile, in casi eccezionali, il finanziamento totale di progetti. Le basi legali per il finanziamento sono contenute nei seguenti documenti: Council Regulation (EC) No 1659/98, 17 Luglio 1998 sulla cooperazione decentrata *Official Journal L 213*, 30/07/1998 e nella Regulation (EC) No 955/2002 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 13 Maggio 2002, che estende e apporta emendamenti alla precedente Regolamentazione sulla cooperazione decentrata. La validità della regolamentazione scade il 31.12.2003. Gli ultimi bandi di gara sono stati pubblicati il 11.07.2002 e chiusi il 28.10.2002⁹⁰. Il periodo di valutazione delle proposte durerà ancora fino al Giugno/Luglio 2003.⁹¹

I nuovi orientamenti dovrebbero prevedere una regolamentazione più efficace e che sia in grado di diversificare maggiormente gli attori della cooperazione decentrata, rafforzando cioè quegli attori che finora hanno partecipato in misura minore, come ad esempio le Autonomie locali. (Si veda scheda sulla Regione Toscana).

Infine vale la pena di sottolineare che, come già accennato in precedenza, la Commissione e i paesi ACP stanno attualmente considerando la possibilità di provvedere ad un finanziamento all'iniziativa *Cities Alliance*. La Commissione ha lanciato ormai da tempo in America latina e in Asia due programmi URBS-AL e Asia-Urbs, per supportare la cooperazione tra città nel campo dello sviluppo urbano. In Africa, anziché attraverso una nuova iniziativa specifica, potrebbe farlo attraverso questo canale. Questo supporto, ancora in fase di negoziazione, potrà aprire nuove prospettive per la cooperazione decentrata verso il continente africano.

Progetto Med co-operation della Regione Toscana

Un progetto integrato Palestina/Israele promosso dalla Regione Toscana è stato cofinanziato dalla linea cooperazione decentralizzata dell'EU: *Progetto Med co-operation*. Nonostante come sopra accennato, la linea finanziaria 'cooperazione decentrata' dell'EU sia difficile da implementare, la Regione Toscana è riuscita nell'intento attraverso una strategia che si era prefissa ormai da anni, di partecipare ai programmi promossi dall'Unione Europea e, in particolare, a quelli rivolti al sostegno della cooperazione fra governi locali.

Gli obiettivi del progetto sono di contribuire allo sviluppo del partenariato euromediterraneo, attraverso la creazione di un clima di maggiore fiducia reciproca in un contesto di pace, sicurezza e collaborazione. Il progetto prevede la creazione di un partenariato fra Toscana, Israele e Palestina, attraverso la costruzione di una rete tra i governi locali per l'individuazione delle tematiche più rilevanti per lo sviluppo dell'area. Il dialogo tra i partner ha portato all'identificazione di interventi nei settori dei beni culturali, delle Pmi del settore turistico, dell'ambiente, delle attività produttive, della sanità, dei trasporti e della ricerca.

Attualmente le attività si sono interrotte a causa della situazione di emergenza, tuttavia la Commissione ha concesso una proroga per la realizzazione e conclusione del progetto. Il limite di questa linea finanziaria parrebbe soprattutto la scarsità dei fondi: per questo progetto la Commissione ha erogato un cofinanziamento di 290.000 Euro.

⁹⁰ Disponibilità finanziaria: of €3.2 Milioni (riferimento: EuropeAid/114242/C/G)

⁹¹ Per tutte queste informazioni Cfr.: 'Decentralized Cooperation',

[www.europa.eu.int/comm/europeaid/projects/ong_cd/intro_coop_en.htm]

Fonte: Regione Lombardia, Piano regionale della cooperazione internazionale e delle attività di partenariato 2001-2005, ai sensi dell'art. 5 della L.R.17/99 "Interventi per la promozione dell'attività di cooperazione e partenariato internazionale, a livello regionale e locale".

3.5 Opportunità di rete

In questo paragrafo si intende mettere in rilievo l'importanza crescente che, da alcuni anni, hanno assunto le reti e le associazioni dei governi locali per la promozione della cooperazione decentrata. Soprattutto a partire dal 1996, durante la II Conferenza delle Nazioni Unite sugli insediamenti umani (Istanbul)⁹², è stato ufficialmente riconosciuto il ruolo primario delle autorità locali e della società civile nella cooperazione allo sviluppo. Si è successivamente andata consolidando a livello internazionale, la consapevolezza dell'importanza da un lato del ruolo giocato dalle singole realtà locali dei Pvs nei processi di crescita e nella 'governance' del proprio territorio e dall'altro, del valore dell'apporto – attraverso l'azione di cooperazione – di esperienze di omologhe realtà locali di paesi a maggior grado di sviluppo. Un luogo significativo attraverso cui questi ruoli e apporti sono stati veicolati, sono state le reti o associazioni delle autorità locali. Ci si limita in questa trattazione ad elencarne alcune, senza citarne altre, che non operano in modo prioritario in Africa.

Tra le reti più significative si devono inizialmente considerare la Federazione Mondiale delle Città Unite (FMCU) e l'*International Union of Local Authorities* (IULA), che hanno deciso di fondersi in un'unica organizzazione mondiale per acquisire una sempre maggiore visibilità a livello internazionale.⁹³ La creazione di "*United Cities and Local Governments*", la più grande organizzazione di autorità locali del mondo, è prevista per il 2004. Il congresso che fonderà questa organizzazione si terrà a Parigi dal 2 al 5 Maggio 2004.

La *International Union of Local Authorities (IULA)* è la più grande e antica associazione mondiale di governi locali. Di tradizione anglosassone, fondata nel 1913, persegue lo scopo di promuovere ed unire i governi locali democratici di tutto il mondo. L'adesione avviene in maniera indiretta, ossia tramite le associazioni nazionali. Per l'Italia infatti ne sono membri l'Associazione europea di Comuni, Province, Regioni e delle altre Comunità locali (AICCRE) e l'Associazione Nazionale dei Comuni Italiani (ANCI). La struttura organizzativa di IULA è di tipo decentrato e si articola in un segretariato mondiale e sette sezioni regionali, una per ogni continente e dotate di elevata autonomia. Gli obiettivi specifici di IULA si possono riassumere nei seguenti punti:

- Sviluppo e mantenimento di una forte organizzazione politica democratica, gestita attraverso elevati standard professionali;
- Difesa e rafforzamento della 'voce' dei governi locali democratici;
- Essere una fonte mondiale di informazioni e conoscenze chiave nell'ambito del governo locale democratico, di scambio e di capacità di costruire programmi per governi locali democratici.

⁹² Sono numerose le dichiarazioni ufficiali che sostengono il ruolo dei governi locali per lo sviluppo e la cooperazione internazionale. Si ricordano ad esempio le dichiarazioni e i piani di azione: della Conferenza di Rio de Janeiro (Agenda XXI) nel 1992; la "Carta di Berlino" della Conferenza Nord-Sud sulle "Iniziativa locali per lo sviluppo sostenibile"; la "European Urban Charter" del "Congress of Local and Regional Authorities" promosso dal Consiglio d'Europa nel 1993; la Dichiarazione adottata dalla Conferenza Euromediterranea di Barcellona promossa dall'Unione Europea nel 1995; la "Valencia Charter" della European Conference of Regional Politicians of the European Union e il documento "Call for Action" dell'Assemblea dei sindaci del Mediterraneo svoltasi a Roma nel quadro dei comitati locali dell'Agenda XXI; l'"Habitat Agenda" della II Conferenza delle Nazioni Unite sugli insediamenti umani (Istanbul) nel 1996; la "Dichiarazione finale" del 33° Congresso mondiale dell'Unione internazionale delle Autorità locali - Iula (Mauritius) nel 1997; il "World Charter of Local Government", elaborato congiuntamente dalle Nazioni Unite e dalla World Association of Cities and Local Authorities Coordination (Waclac) nel 1999.

⁹³ Entrambe membri di WACLAC.

Gli strumenti adottati da IULA per il perseguimento di questi obiettivi sono il rafforzamento della solidarietà tra i comuni e la promozione della cooperazione di questi ultimi con le organizzazioni internazionali, sia governative che non governative (Specialmente con le Nazioni Unite)⁹⁴. IULA sostiene le iniziative di cooperazione decentrata nella convinzione che città e governi locali siano i soggetti più adatti a realizzare programmi di cooperazione allo sviluppo.

La **Federazione mondiale delle città unite (FMCU)**, si può considerare invece di tradizione francese. Fondata nel 1957, ne fanno parte 1284 autorità locali di tutto il mondo di cui 142 italiane. L'adesione, a differenza di IULA, avviene in modo diretto: le singole autorità locali possono diventare membri della FMCU anche senza far parte di un'associazione nazionale.

L'obiettivo generale di FMCU consiste nel 'fare sentire la voce delle autorità locali', nel farsi riconoscere come partner delle istituzioni internazionali; nel promuovere la creazione di autorità locali democratiche e la cooperazione diretta fra di esse, contribuendo ad uno sviluppo urbano sostenibile⁹⁵.

Per raggiungere questi obiettivi FMCU svolge diverse attività:

- Fornisce rappresentanza diretta e unitaria alle autorità locali presso le organizzazioni internazionali;
- Coordina e organizza reti di città su programmi tematici e promuove altre forme di partenariato tra collettività locali;
- Incoraggia gemellaggi e progetti di cooperazione decentrata soprattutto per il rafforzamento istituzionale, lo sviluppo delle capacità e la crescita della democrazia locale. A tale proposito FMCU, anziché operare attraverso dei cofinanziamenti, offre assistenza tecnica attraverso giornate/uomo. Vengono cioè 'ceduti', ad esempio, funzionari degli enti locali (o esperti quando necessario), per la realizzazione dei progetti. In questo modo l'apporto delle pubbliche amministrazioni avviene attraverso la professionalità di funzionari ed amministratori che trasferiscono in loco le proprie conoscenze e competenze sul tema del rafforzamento istituzionale, ma anche su tematiche più specifiche quali la gestione di servizi pubblici⁹⁶.
- Organizza seminari, conferenze e simposi.

Sotto il profilo organizzativo FMCU è strutturata in un'assemblea generale, che oltre a istituire dei comitati scientifici per aree di intervento, elegge il presidente e il consiglio internazionale. Questi, a sua volta, elegge l'ufficio esecutivo, responsabile della gestione finanziaria e amministrativa della Federazione. Esistono inoltre in oltre 30 paesi dei comitati e delle associazioni nazionali responsabili dell'organizzazione della rete dei membri della FMCU.

WACLAC, World Associations of Cities and Local Authorities Coordination – è l'associazione delle città e delle autorità locali, creata a Parigi nel 1996, che rappresenta nell'arena internazionale e soprattutto nel sistema Nazioni Unite, i governi locali, coordinando le grandi reti di città: IULA, FMCU, Metropolis, l'Organizzazione delle Città Arabe (ATO), e l'Organizzazione delle Città e delle Capitali Islamiche (OICC). La sua missione consiste soprattutto nel negoziare all'interno della comunità internazionale quali responsabilità, funzioni e risorse possono essere conferite alle autorità

⁹⁴ Tania Moi e Edoardo Onagro. 2001. 'Il Networking per lo sviluppo dell'Internazionalizzazione delle amministrazioni pubbliche', in Edoardo Ongaro e Giovanni Valotti (a cura di). *L'internazionalizzazione di regioni ed enti locali*, ETAS, Milano, pp. 127-128.

⁹⁵ Per maggiori informazioni: www.fmcu-uto.org/; e anche Tania Moi e Edoardo Onagro. 2001. 'Il Networking per lo sviluppo dell'Internazionalizzazione delle amministrazioni pubbliche', in Edoardo Ongaro e Giovanni Valotti (a cura di). *L'internazionalizzazione di regioni ed enti locali*, ETAS, Milano, pp. 128-129.

⁹⁶ In Libano, ad esempio, FMCU promuove un programma, finanziato dall'Unione Europea sulla linea EU-Mashrek, di rafforzamento dei servizi tecnici municipali. FMCU a questo scopo ha costituito un consorzio di enti locali europei, capaci di offrire assistenza tecnica in giornate/uomo. Una quota dei finanziamenti dell'EU viene assegnata al consorzio costituito dalle città di Torino/Barcellona/Lille/Perugia, la restante quota è messa sul mercato attraverso un bando, al quale possono accedere agenzie del settore privato.

locali. In partnership con le organizzazioni internazionali WACLAC partecipa alla definizione e alla promozione di iniziative mirate ai bisogni locali. WACLAC ha quattro obiettivi prioritari:

- Promuovere l'autonomia locale;
- Rafforzare la voce delle città e delle autorità locali nell'arena internazionale;
- Fare avanzare il ruolo delle città e delle autorità locali nella cooperazione internazionale;
- Promuovere le capacità di negoziazione delle città e autorità locali, nell'implementazione dell'Agenda Habitat e di Agenda 21.

WACLAC per perseguire questi fini, è membro di innumerevoli coordinamenti, comitati, reti, coalizioni del sistema internazionale. Tra le iniziative più rilevanti si ricorda *Cities Alliance* (1999) e l'*Advisory Committee* delle Autorità Locali dell'UNCHS (United Nations Centre for Human Settlements, Maggio 1999).

WACAP, World Alliance of Cities Against Poverty è un'iniziativa lanciata nell'Ottobre del 1997, dal Programma delle Nazioni Unite per lo Sviluppo (UNDP), come contributo delle città alla decade per l'eliminazione della povertà (1997-2006). Ne fanno parte singole città, associazioni di città, agenzie delle Nazioni Unite, governi, fondazioni e istituzioni accademiche. L'obiettivo di questa iniziativa è la promozione e lo sviluppo di partnership tra città del Nord e del Sud, ed altri attori della cooperazione allo sviluppo, con il fine di migliorare le condizioni di vita dei poveri in un'ottica di sviluppo sostenibile. In particolare viene posta grande rilevanza allo scambio di informazioni e di pratiche di eccellenza al fine di rendere possibile l'accesso ai servizi di base attraverso la cooperazione diretta tra le città e la mobilitazione di risorse. Nel corso degli anni, WACAP ha promosso numerosi Forum internazionali all'interno dei quali i partecipanti sono invitati a diffondere e condividere esperienze, pratiche, e a creare nuove partnership per sostenere i programmi di riduzione della povertà a livello locale presentati dalle città del Sud. Il prossimo Forum Internazionale si terrà a Roma nel 2004⁹⁷.

In conclusione, la partecipazione delle Autonomie locali a queste reti è importante per il livello di discussione politica di alto profilo sui temi della cooperazione decentrata, per la definizione di nuove strategie, per l'opportunità di condividere informazioni e scambiare esperienze, e per finalità più pragmatiche, come la ricerca di opportunità di finanziamento e di visibilità. Non si vuole con questo suggerire ad una città, soprattutto se non ne ha le risorse, di partecipare in modo indiscriminato al maggiore numero di reti. Vale invece la pena di associarsi, operando una oculata selezione che consenta di rispettare e valorizzare le priorità e gli interessi istituzionali del proprio territorio. Si veda a questo proposito il caso di Barcellona.

⁹⁷ Per ulteriori informazioni cfr: <http://mirror.undp.org/switzerland/wacap/en/index.html>

Il caso di Barcellona all'interno di Cities Alliance

La partecipazione di Barcellona al programma *Cities Alliance* deve essere considerata nel quadro della sua strategia di presenza attiva nelle diverse reti mondiali delle città. Barcellona ha, infatti, la presidenza dell'Associazione Metropolis, partecipa attivamente al processo di fusione delle diverse reti di città come, in primis, IULA e FMCU, e attraverso queste a WACLAC.

WACLAC è l'ispiratore, assieme all'agenzia UN-Habitat, del programma *Cities Alliance* amministrato dalla Banca Mondiale. In particolare WACLAC, assieme a IULA, FMCU e Metropolis, è un membro del Comitato Consultivo. Queste reti mondiali delle città possono avallare le proposte progettuali presentate dalle Autorità Locali. Barcellona ha chiesto e ottenuto l'appoggio del FMCU sul progetto della città di Teotwane (Marocco) di rigenerazione di un quartiere marginale. In questo caso Barcellona ha collaborato con la città di Teotwane nell'elaborazione del progetto, che raccoglie la partecipazione di numerosi organismi marocchini, dell'ufficio di UN-Habitat in Marocco, di FMCU e di *Med Cities*, e ha sostenuto la partecipazione di Rio de Janeiro, al fine di favorire la cooperazione Sud-ud su un tema comune come quello degli slums.

Secondo il Dipartimento di cooperazione internazionale di Barcellona il programma *Cities Alliance* risulta particolarmente appropriato ai bisogni delle città, mira a dare risposte concrete ai problemi attraverso l'elaborazione di nuove metodologie per la lotta alla povertà nei quartieri marginali. Nel caso del progetto di Teotwane è prevista l'elaborazione di un piano generale di intervento su un quartiere degradato, che cerca di favorire la partecipazione dei cittadini e il coordinamento delle diverse istituzioni marocchine che hanno competenza sullo sviluppo urbano.

Barcellona sta collaborando anche con la città di Montevideo (Uruguay) per la formulazione e la presentazione di un progetto di rigenerazione di un quartiere, attraverso la costruzione di nuovi moduli abitativi in aree soggette a inondazioni.

Per questo tipo di progetti *Cities Alliance* prevede un processo di selezione così come la redazione di un dossier abbastanza semplice. Le attività sostenute sono di assistenza tecnica e in minor misura di investimento in opere concrete con un alto effetto di dimostrazione. Barcellona partecipa a questi progetti offrendo assistenza tecnica.

Secondo il Dipartimento per la cooperazione internazionale di Barcellona i fattori decisivi per partecipare ai programmi internazionali per lo sviluppo urbano sono:

- l'assunzione di una posizione politica forte e impegnata sul tema dello sviluppo urbano a livello internazionale;
- la partecipazione attiva alle reti mondiali delle città;
- la ricerca di soluzioni efficaci ai problemi delle città.

Fonte: Barcelona, 'International Cooperation' [<http://www.bcn.es/>]

4. CONCLUSIONI E RACCOMANDAZIONI

La scelta di Milano di potenziare e dare alta priorità alla sua azione di cooperazione con l’Africa Sub-sahariana acquisisce una grande rilevanza politica, tenendo conto da un lato dell’impegno della comunità internazionale verso quest’area (come evidenziato nel terzo capitolo), e dall’altro della scarsa vocazione verso l’Africa mostrata finora dalla cooperazione decentrata italiana (segnalato nel secondo capitolo).

Le dimensioni della povertà, della conflittualità e dell’esclusione dell’Africa sono drammatiche. Si tratta perciò di una sfida enorme per tutti quei soggetti che intendono rivolgere i propri sforzi di cooperazione in questo continente e richiede un salto di quantità e di qualità nelle strategie d’intervento.

La cooperazione internazionale allo sviluppo è alla ricerca di approcci innovativi per superare una *aid fatigue* che non accenna a diminuire. Le questioni fondamentali riguardano sia le risorse finanziarie per lo sviluppo, non solo gli aiuti, ma anche i flussi economici privati, sia la ricerca di un maggiore impatto delle politiche di cooperazione.

A questo proposito si deve rilevare la promozione da parte del G8 di un ambizioso Piano di azione per l’Africa che dovrà accompagnare la NEPAD, il programma proposto dai governi africani. In questi programmi una particolare rilevanza è data al rafforzamento delle istituzioni e della governance dei Paesi africani.

Per la cooperazione decentrata italiana la “sfida africana” è un’opportunità per valorizzare le sue capacità di intervento e per offrire una partecipazione sinergica con la cooperazione italiana e i vari framework multilaterali e comunitario.

Un punto di forza della cooperazione decentrata, come evidenziato nel primo capitolo, risiede sicuramente nell’appoggio ai processi di decentramento che percorrono una serie di Paesi africani. La costruzione o ricostruzione di sistemi amministrativi per lo sviluppo locale ha presentato finora tali difficoltà e uno scarso impatto sul miglioramento delle condizioni di vita della popolazione, che la cooperazione decentrata si può proporre come uno strumento prezioso per il consolidamento democratico di questi processi.

Una prima raccomandazione generale, quindi, che ne deriva da tutto ciò è la necessità che l’impegno di Milano assuma l’imperativo di aggregare risorse, capacità e competenze mediante un raccordo virtuoso fra i livelli internazionale, nazionale e subnazionale della cooperazione allo sviluppo.

Sulla base di questa premessa possono essere identificate alcune linee prioritarie di intervento:

1. *Capitalizzare le potenzialità della cooperazione decentrata per lo sviluppo locale in Africa.* Lo sviluppo locale e il consolidamento dei processi di decentramento in Africa costituiscono gli spazi e gli obiettivi prioritari per l’azione di cooperazione internazionale del Comune di Milano. È all’interno di questi processi che devono essere definiti i settori di intervento e le aree geografiche del partenariato. A questo scopo, due momenti di aggregazione della cooperazione diventano indispensabili. Da un lato, il coinvolgimento organizzato di tutti i soggetti territoriali milanesi interessati nelle attività di cooperazione con l’Africa. Dall’altro, la ricerca di aggregazione dei vari livelli della cooperazione internazionale. Si tratta in pratica di utilizzare in modo più compiuto ed efficace il valore aggiunto della cooperazione decentrata. Sia nel secondo

che nel terzo capitolo si sono segnalati esempi che indicano questo percorso, tra i quali si ricordano in particolare il programma promosso dalla cooperazione italiana per la lotta alla desertificazione e alla povertà nel Sahel che prevede il coinvolgimento della cooperazione decentrata⁹⁸, il programma pilota di cooperazione decentrata della FAO, l'iniziativa *Cities Alliance for Cities without Slums*. Questi programmi, mostrano le possibilità di sinergia fra la cooperazione governativa e la cooperazione decentrata, permettendo con ciò di accrescere la massa critica necessaria per contribuire allo sviluppo delle comunità africane.

2. *Accordi quadro con la Cooperazione italiana e con la Commissione europea*. Questo primo livello di raccordo con la Direzione Generale per la Cooperazione allo Sviluppo del Ministero Affari Esteri e con la cooperazione europea è ancora sotto-utilizzato. Si tratta di un meccanismo che può assumere varie modalità. Nel terzo capitolo si è accennato agli accordi quadro della Cooperazione italiana su programmi e/o progetti specifici con l'associazione dei comuni (ANCI) e con alcune Regioni. Ma i Comuni metropolitani, come la città di Milano, data la loro dimensione, potrebbero articolare dei rapporti diretti con la cooperazione governativa, mettendo a disposizione risorse e competenze del territorio. Inoltre i comuni metropolitani potrebbero promuovere la creazione di unioni o club di comuni italiani ed europei per varare programmi di partenariato con città e territori africani, con la partecipazione della Cooperazione italiana ed europea. In questo senso vanno, ad esempio, alcuni programmi della Commissione europea per le città (Urbs-Al, Asia-Urbs) e probabilmente in futuro nasceranno nuove iniziative di questo tipo con l'Africa sostenute dalla Commissione Europea. Sono, in sintesi, possibili nuove forme di coordinamento per interagire positivamente tra i diversi livelli di governo, in particolare tra Comuni metropolitani, Cooperazione italiana e Commissione europea.

3. *Accrescere l'impegno dei Comuni metropolitani a livello multilaterale*. Altrettanto importante è che i Comuni metropolitani rafforzino la loro azione di raccordo con le organizzazioni internazionali. Ciò richiede, in primo luogo, l'esercizio di un ruolo attivo nelle reti internazionali di città e nei programmi degli organismi multilaterali. Diverse città metropolitane hanno assunto un ruolo politico e operativo per perseguire tale scopo: grazie anche alla formazione di una capacità istituzionale (strutture per la cooperazione internazionale) e di una capacità propositiva e progettuale che gli permette di negoziare e partecipare a programmi di cooperazione. A tale riguardo l'esperienza di Barcellona è particolarmente interessante (vedi terzo capitolo).

Per quanto riguarda le iniziative all'interno di framework multilaterali, i capitoli precedenti hanno descritto alcuni dei programmi più significativi per la cooperazione decentrata italiana con l'Africa Sub-sahariana. Tra i riferimenti multilaterali attualmente più importanti, vista la sua positiva evoluzione, si segnala l'iniziativa *Cities Alliance for Cities without Slums* (si veda il terzo capitolo). Altre azioni che prevedono la partecipazione della cooperazione decentrata sono di istituzioni multilaterali come Fao, Ilo, Iom, Unido, Unops/Undp, Unitar. Questi programmi rappresentano inoltre una forma di apprendimento per le amministrazioni delle Città, per acquisire maggiori capacità di dialogo e progettazione internazionale. Infine, con alcuni organismi multilaterali è possibile stabilire delle alleanze strategiche di reciproco rafforzamento. Si pensi ad esempio ai casi dei Comuni spagnoli con il programma Delnet dell'Ilo, o al caso di Lione con il programma Cifal dell'Unitar (si veda il terzo capitolo).

4. *Una politica di partenariati con le Città africane*. Una politica di cooperazione internazionale di Milano con l'Africa Sub-sahariana, che partecipa ai vari livelli di raccordo indicati, si deve fondare sulla costruzione e sul rafforzamento di partenariati con le città africane. Questi

⁹⁸ La Cooperazione canadese ha un programma simile per il rafforzamento della governance locale in Africa, che comprende il sostegno alla cooperazione tra Città per migliorare la distribuzione dei servizi di base (informazione tratta da una nota dell'Ambasciata Canadese in Italia).

partenariati possono a loro volta far parte di reti di rapporti tra città di diversi paesi, in modo da creare alleanze e masse critiche più rilevanti per la lotta alla povertà in Africa. Le esperienze di varie città europee, tra le quali abbiamo citato ad esempio i casi di Lione e Barcellona (si veda i, terzo capitolo), e di città italiane, tra cui Roma e Torino (si veda il secondo capitolo), possono offrire degli spunti utili a questo scopo.

5. *In merito ai contenuti delle attività di cooperazione internazionale* si possono individuare quattro temi prioritari dove la cooperazione delle Città metropolitane presenta vantaggi competitivi.

- *Promozione del tessuto socio-economico dell’Africa Sub-sahariana, in particolare mediante il supporto alle micro e piccole imprese e alle organizzazioni della società civile.*
- *Sostegno alle infrastrutture e ai servizi pubblici a livello locale, con particolare riguardo alla dotazione e accesso all’acqua.*
- *Valorizzazione delle diaspora africane per lo sviluppo dei Paesi di origine*
- *Rafforzamento delle istituzioni a livello locale*

6. In termini organizzativi e metodologici la politica di cooperazione di Milano con l’Africa Sub-sahariana dovrebbe *superare l’approccio per progetti a favore di un approccio per processo*. Finora le azioni di cooperazione decentrata sono risultate semplici e circoscritte ad azioni puntuali. Tuttavia anche in questo campo si nota una lenta evoluzione verso un confronto programmatico di maggiore respiro. Vi è l’ambizione a passare da un approccio per singoli progetti ad un approccio per processo che si traduca in programmi da inquadrare nelle politiche economiche e sociali del Paese cooperante. Si veda a tale proposito, ad esempio, il programma dell’Emilia Romagna per la lotta all’AIDS in Mozambico, o i programmi avviati da Roma e Torino con le città di Kigali (Senegal) e Ouagadougou (Burkina Faso). Questo passaggio implica un impegno politico e operativo pluriennale che permetta di garantire la continuità dei rapporti e la costruzione di un quadro di riferimento certo per i singoli interventi.

7. *Questo percorso richiede di portare a sistema il territorio*. Il rapporto con i diversi soggetti del territorio rappresenta un valore aggiunto della cooperazione decentrata. Sono ormai numerose le autonomie locali che cercano di creare sistemi territoriali di cooperazione decentrata. La costituzione di Tavoli Paese o Tavoli Città, così come le nuove forme progettuali (i progetti a rete della Toscana) o di aggregazione (il Consorzio trentino delle Associazioni con il Mozambico), con la creazione di servizi di accompagnamento per coinvolgere centri di eccellenza ed altri enti locali, sono tra le metodologie più utilizzate per promuovere e favorire l’aggregazione dei diversi soggetti del territorio. La creazione di tale sistema richiede una capacità di guida da parte del governo subnazionale, capace di selezionare le priorità geografiche e tematiche, secondo il *policy dialogue* avviato con i partner locali.

8. *La creazione di un sistema territoriale per la cooperazione internazionale comporta sia un processo di espansione che di approfondimento*. Espansione nel coinvolgimento di nuovi soggetti, cercando di uscire da una certa auto referenzialità dell’ambiente della cooperazione, e approfondimento nel selezionare alcune eccellenze da valorizzare. Per il processo di espansione risulta anche imprescindibile l’impegno dei comuni metropolitani sui temi dell’educazione allo sviluppo, alla mondialità e all’interculturalità, che comprenda la definizione di programmi scolastici e di formazione, la realizzazione di campagne di sensibilizzazione con i mass media, l’organizzazione di eventi.

9. *Per sostenere la politica dei partenariati le città metropolitane dovrebbero migliorare la propria capacità di progettazione e di conoscenza dei contesti dove si opera.* Ciò non significa costituire dei propri istituti, ma avviare e promuovere una collaborazione mirata con università, centri di ricerca e ONG. Questa consulenza strategica permetterebbe di qualificare e di migliorare la capacità di fare cooperazione delle autonomie locali, e di partecipare attivamente ai programmi della cooperazione internazionale.

In conclusione la Città di Milano ha numerose opportunità per rilanciare la sua cooperazione con l’Africa Sub-sahariana, mettendo in atto una politica che utilizzi le opportunità offerte dai vari livelli di raccordo della cooperazione internazionale. Si tratta di introdurre innovazioni strategiche al proprio interno, di attivare partenariati con i diretti beneficiari con l’obiettivo di uno sviluppo sostenibile, di rilanciare e coordinare le risorse di un territorio ricco e sensibile ai temi della solidarietà, dotandosi anche di attività di consulenza strategica, con la convinzione che il ruolo delle città nella cooperazione internazionale deve essere valorizzato per risultare trainante, propositivo ed efficace.