

La cooperazione decentrata tra crisi italiana e riconoscimento europeo

Andrea Stocchiero

Aprile 2009

1. LA CRISI FINANZIARIA E DI LEGITTIMITÀ DELLA COOPERAZIONE ITALIANA.....	3
2. IL RICONOSCIMENTO DELL'UNIONE EUROPEA.....	7
3. ALLA RICERCA DELLA QUALITÀ NELLA COOPERAZIONE DECENTRATA: MODELLI DI PARTENARIATO	10
4. LA QUALITÀ DELLA COOPERAZIONE DECENTRATA ITALIANA RISPETTO AGLI ORIENTAMENTI DELL'UNIONE EUROPEA.....	18

1. LA CRISI FINANZIARIA E DI LEGITTIMITÀ DELLA COOPERAZIONE ITALIANA

Con l'approvazione della legge finanziaria per il 2009 si stabilisce una forte decurtazione delle risorse per la Cooperazione italiana. In particolare risulta ridotto del 56% il finanziamento alla cooperazione bilaterale.

“Il disegno di legge finanziaria 2009 prevede, per il prossimo triennio, i seguenti stanziamenti per la cooperazione svolta dalla DGCS (Direzione generale per la cooperazione allo sviluppo): 321,8 milioni di euro per l'anno 2009, 331,26 milioni di euro per il 2010 e 215,7 milioni di euro per il 2011. (...) Per l'anno 2009, le risorse di cui la DGCS può complessivamente disporre – sottratta la cifra (euro 106.645.945,00) relativa agli impegni pluriennali che riguardano iniziative già avviate – ammontano ad euro 270.597.220,00 ...”¹. Questa cifra “rappresenta il minimo in termini nominali dal 2000, la metà delle risorse in termini reali rese disponibili nel 2001 e meno della metà di quello che le Ong raccolgono privatamente”².

Questa crisi della Cooperazione italiana è in ogni modo parte di una situazione che perdura dagli inizi degli anni '90 del secolo scorso, effetto della crisi di bilancio dello Stato e degli scandali che avevano coinvolto il sistema politico ed economico italiano, alcuni dei quali relativi alla gestione dell'aiuto allo sviluppo. Se in anni recenti le risorse sono aumentate, ciò è stato dovuto più al peso della cancellazione del debito e agli obblighi di contribuzione ai fondi multilaterali. La cooperazione bilaterale vive in uno stato di stagnazione da oltre un decennio. L'ultima riduzione dei fondi non fa che affossare ancora di più questa politica, nel quadro più generale della recente crisi finanziaria ed economica italiana. Una crisi che farà aumentare il debito pubblico italiano nei prossimi anni e quindi le pressioni a ridurre spese considerate come non necessarie. E la Cooperazione italiana sembra rientrare in questa categoria, considerato che tutti i governi, sia di centro sinistra (eccetto in parte il governo Prodi del 2006) che di centro destra, non hanno mai puntato in modo strutturale su questa politica, se non in situazioni di evidente urgenza come nel caso della guerra civile nella ex Jugoslavia o in casi particolari come con l'Albania.

D'altra parte, negli ultimi dieci anni, è invece cresciuta la cooperazione decentrata, delle autorità locali (in particolare delle Regioni) e delle diverse organizzazioni della società civile. Il CeSPI ha stimato che dai 20 milioni di euro del 2000 si è passati ai 50 milioni di euro nel 2004, fino ai circa 70 milioni di euro nel 2007, a cui sono da aggiungere risorse contabilizzate in altri settori che si sono internazionalizzati, come ad esempio la cooperazione sanitaria delle Regioni, che nel 2007 ha impegnato circa 10 milioni di euro³.

Se queste sono le cifre si può calcolare come la cooperazione decentrata sia diventata pari a circa 1/3 di quella bilaterale del governo centrale. Vi è chi paventa il rischio che la cooperazione decentrata in qualche modo si sostituisca alla cooperazione del governo centrale. Questo è evidente e scontato a livello territoriale, dove effettivamente le autorità locali appaiono più vicine alle organizzazioni della società civile, soprattutto a quelle più piccole. Sono centinaia i Comuni che contribuiscono alle iniziative di migliaia di piccole associazioni che operano con partner del Sud del mondo. Alcune Regioni e Province, nell'ambito dei bandi, prevedono linee specifiche per micro-progetti. Appare quindi una dinamica relativamente caotica di questa forma di cooperazione che, tuttavia, a seconda dei contesti territoriali va di pari passo con un rafforzamento del ruolo delle autorità locali più attive e capaci di articolare dei sistemi di attori. A questo proposito si possono fare oramai diversi esempi di Regioni, Province e alcuni Comuni che hanno saputo creare delle

¹ DCGS/MAE, Linee guida e indirizzi di programmazione della cooperazione italiano allo sviluppo nel triennio 2009-2011

² Paolo de Rienzo e Iacopo Vicini in La Voce del 27.11.2008.

³ Eugenia Pietrogrande, Indagine sulla cooperazione sanitaria internazionale delle Regioni italiane, Working Papers CeSPI e OICS 50/2008.

forme di organizzazione delle iniziative di cooperazione dei diversi soggetti territoriali facendole confluire in progetti a rete o in consorzio.

In ogni modo, a livello internazionale, risulta ancora evidente lo scarto politico tra le forme inter-statali di cooperazione e il movimento della cooperazione decentrata alla ricerca di un riconoscimento sopranazionale e nazionale. Si sta quindi affermando la spinta e la tendenza ad accrescere la complementarietà e il coordinamento tra la cooperazione decentrata, quella centrale e quella di agenzie internazionali (si può qui fare riferimento al programma ART, Appoggio alle Reti Territoriali⁴, di UNDP e altre agenzie delle Nazioni Unite), oltre che naturalmente con la Commissione europea che ha recentemente lanciato la linea tematica su attori non statali e autorità locali.

A tutto ciò è necessario aggiungere lo scenario del possibile federalismo fiscale. Con una maggiore autonomia fiscale alcune autorità locali potrebbero accrescere il proprio profilo internazionale, sostenendo di più anche la cooperazione decentrata, naturalmente in termini relativi. Si potrebbero quindi aprire nuove opportunità per la crescita della cooperazione decentrata ma anche nuovi problemi di differenziazione tra autorità locali che si potrebbero dotare di una vera e propria politica estera, e altre che invece potrebbero vedere approfondire la propria marginalità.

Ciò nonostante, nel breve periodo, considerata la crisi finanziaria e la necessità di assicurare maggiori risorse alle emergenze sociali e produttive del proprio territorio, appare più probabile una riduzione degli stanziamenti per la cooperazione decentrata, come si è già visto in parte per alcuni Comuni e per alcune Regioni sottoposte ai vincoli del patto di stabilità.

Dato questo quadro, sembra necessario non solo difendere ma rilanciare la politica di Cooperazione italiana, soprattutto in considerazione del quadro di crisi globale in corso. Mai come in questo periodo, vi è il pericolo di ripiegamenti in politiche nazionalistiche che, in un mondo sempre più interdipendente, possono causare conflitti e approfondire divisioni. Già in questi ultimi anni si è registrato un riflusso della politica estera in termini di risposta alle emergenze e ai conflitti, da gestire soprattutto attraverso operazioni militari con l'accompagnamento marginale ed ancillare di operazioni civili. La politica estera italiana in particolare appare sempre più come una politica estera che si riduce alle operazioni militari di peace-keeping. A questo proposito,

“il decreto legge sui rifinanziamenti agli impegni all'estero, varato dal governo e pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale a inizio gennaio [2009], ha annullato la voce sulle ‘attività civili’. Scompaiono quindi i fondi che finanziavano gli interventi delle organizzazioni non governative italiane che, nel decreto legge precedente, ammontavano a 100 milioni di euro. Le eventuali attività di ‘ricostruzione’ nei Paesi in cui l'Italia è presente con missioni militari saranno quindi gestite dal Ministero della Difesa⁵”.

La politica di cooperazione allo sviluppo viene così svuotata ed esautorata. Al contrario in un mondo in crisi la soluzione cooperativa appare essere quella più razionale, anche se purtroppo poco realistica quando sono prevalenti interessi particolari che possono sfociare in politiche nazionaliste e protezioniste miopi. La sicurezza delle condizioni di vita italiane ed europee è legata a quella dei paesi e delle società vicine e lontane. Secondo il direttore dell'Overseas Development Institute

⁴ www.onuitalia.it/artit.pdf

⁵ L'articolo così continua: “Il decreto penalizza il Ministero degli Esteri a favore del Ministero della Difesa, che nel primo semestre 2009 avrà a disposizione i fondi che, nel 2008, coprivano un anno intero. Se le cifre restano confermate la sola missione militare in Afghanistan farà un balzo da 350.069.105 di euro a 242.368.418 per il primo semestre, ossia quasi 500 milioni per l'intero anno. Quella in Libano resta quasi invariata e quella nei Balcani passa da 159 milioni nel 2008 a oltre 97 nei primi sei mesi dell'anno in corso. Il decreto prevede in più una nuova voce: 16,3 milioni destinati all'impiego di personale militare negli Eau, Bahrain e a Tampa (Stati Uniti e sede del Centcom) "per esigenze connesse con le missioni in Afghanistan ed Iraq" e 8,7 milioni per la missione antipirateria in Somalia. Il decreto «segna uno sciagurato spartiacque nella concezione dell'aiuto e della cooperazione civile» si legge in un appello che l'ong Intersos ha mandato ai ministri Franco Frattini e Ignazio La Russa, e ai deputati delle Commissioni Esteri e Difesa di Camera e Senato, per rilanciare le missioni civili all'estero”. Da Volontari per lo sviluppo, Cooperazione – Decreto missioni taglia fondi, del 19.01.2009.

inglese, Simon Maxwell, e il vicedirettore generale dell’Agenzia francese per lo sviluppo, Jean-Michel Debrat,

“As Europe struggles with economic recession – and spends unprecedented sums in doing so – salvation may come from thinking in a new way about our relations with developing countries. Not only should Europe maintain its development activities, but it should also transform them into an engine for growth. By investing in the less-developed regions around it, Europe would kill three birds with one stone: narrow the gaps that threaten regional stability, gain the international influence that it deserves, and find an adequate economic plan to face crisis. This counter-intuitive argument is made up of three strands: humanitarian, security and partnership⁶”.

La cooperazione è la strada di politica estera (ed interna) da percorrere con convinzione, e quindi con risorse e strutture adeguate, per partecipare alla riattivazione di rapporti sociali, culturali ed economici a somma positiva tra i diversi partner. Altrimenti il ruolo, e gli interessi, dell’Italia saranno sempre più marginali e di supporto a operazioni militari comandate da altri, costose e dagli esiti incerti, e comunque dannose a livello umanitario. La politica di cooperazione allo sviluppo è interesse dell’Italia così come dei suoi partner in un mondo dalle maglie sempre più strette.

È necessario spiccare un salto di qualità a tutti i livelli. Occorre innanzitutto un cambiamento radicale di tipo culturale e sociale nella concezione e percezione del senso della cooperazione. Il dibattito sulla cooperazione dovrebbe essere inserito negli spazi di vita concreti, dove il nostro sviluppo locale e nazionale risulta sempre più interdipendente da quello globale attraverso il flusso di immaginari e di idee nello spazio virtuale di Internet, il commercio e le delocalizzazioni produttive, le migrazioni, i cambiamenti climatici e dell’ambiente, la finanza cattiva da sostituire con quella buona, con fenomeni di povertà ed esclusione sociale che si approfondiscono tanto al nord quanto al sud. In gioco vi è la questione comune della crisi dei modelli di sviluppo e di democrazia. Democrazia debole e dai molti aggettivi: democrazia senza scelta, che esclude, delegata, senza libertà⁷. A questo proposito Nardelli e Cereghini parlano della necessità di “un salto di paradigma per andare oltre quanto sin qui sperimentato, e immaginare una nuova cooperazione che si liberi dall’idea di aiutare chi è rimasto indietro”⁸.

L’attuale crisi finanziaria ed economica, ma anche sociale ed ambientale, è di carattere sistemico, e cioè coinvolge tutti gli attori in tutto il mondo, nei diversi territori. Come recita il recente comunicato del G20,

“We face the greatest challenge to the world economy in modern times; a crisis which has deepened since we last met, which affects the lives of women, men, and children in every country, and which all countries must join together to resolve. A global crisis requires a global solution”⁹.

E per questo c’è bisogno di più cooperazione a tutti i livelli in un mondo multipolare dove sono sorti nuovi *global e regional powers*: dalla Cina al Brasile, dalla Russia al SudAfrica, dalla Corea del Sud alla Turchia.

A fronte di questo nuovo scenario e della necessità di cambiare paradigma vi è la crisi italiana sulla legittimità della politica pubblica di cooperazione. I politici italiani non riescono a, o non sanno, costruire una politica di cooperazione al livello di quella praticata da altri paesi, che sia parte di una politica estera articolata e coerente. Alcuni rimandano ad una mancanza di legittimità che proviene dall’assenza di interesse dell’opinione pubblica. Sembra che la maggioranza dei cittadini non

⁶ [<http://www.europesworld.org/NewEnglish/Home/Article/tabid/191/ArticleType/ArticleView/ArticleID/21356/language/en-US/Therecessionsstormholdsasilverliningfordevelopmentcooperation.aspx>].

⁷ Si veda a questo proposito Vanna Ianni, *I processi di decentramento e la questione democratica*, CeSPI, 2008, che a pag. 43-45 illustra come, all’ondata dei processi di democratizzazione cresciuta negli ultimi decenni, sia corrisposta una crescente insoddisfazione verso i loro funzionamenti.

⁸ Mauro Cereghini e Michele Nardelli, *Darsi il tempo*, EMI, 2008.

⁹ G20, London Summit – Leaders’ Statement, 2 April 2009; [http://www.g20.org/Documents/g20_communique_020409.pdf].

consideri la politica di cooperazione come uno strumento importante per il paese. Anche la cooperazione decentrata, ma più in generale l'attivismo internazionale delle autorità locali, è stato oggetto di critiche da parte dei mass media. Tutto ciò mentre, paradossalmente, sono migliaia le iniziative di innumerevoli enti che coinvolgono i cittadini in attività di solidarietà e cooperazione. Un fenomeno questo che rimane sotto traccia, che la cooperazione decentrata in parte intercetta e che la cooperazione del governo centrale non conosce e non coglie. Appare dunque una cooperazione fatta di solidarietà privata che ha diverse motivazioni: dalla endemica autonomia e però frammentazione del volontariato, all'incapacità del Ministero degli Affari esteri di offrire opportunità di valorizzazione e ordine, alla scarsa fiducia in generale dei cittadini italiani nella politica pubblica governativa.

Con la crisi finanziaria la Cooperazione italiana riscopre, forse più in modo strumentale che reale, l'esigenza di costruire un 'Sistema Italia': "Speciale attenzione sarà data alla progressiva creazione di un Sistema Italia della Cooperazione, favorendo la complementarità fra l'aiuto dello Stato e quello delle Regioni e degli Enti locali"¹⁰. Si prevede quindi la "creazione di un meccanismo di coordinamento con la Conferenza Unificata Stato-Regioni e Autonomie Locali e con le Associazioni delle Autonomie (OICS, UPI, ANCI)" attraverso il quale condividere le linee guida e le priorità di politica estera per raggiungere complementarità e sinergie.

Dalla cooperazione decentrata può venire una risposta alla crisi di legittimità della politica di cooperazione italiana? Da un punto di vista concettuale e normativo sembra di sì. In questi ultimi anni, con la crescita di questa forma di cooperazione, sono emerse idee e analisi empiriche che evidenziano la nuova dimensione del globale, un crescente policentrismo e multi-attorialità delle relazioni internazionali e la loro articolazione multi-livello con salti di scala¹¹, la costruzione di sistemi di governance tra pubblico e privato che vanno dal globale al locale, la crescita del ruolo internazionale delle autorità locali così come degli attori transnazionali (dalla cosiddetta società civile globale ai migranti), l'adozione dell'approccio partecipativo nella cooperazione e più in generale nella regolazione dei rapporti e nelle politiche di sviluppo, l'applicazione dei principi della prossimità e della sussidiarietà. Questo quadro non è neutrale, nel senso che attraverso questi nuovi concetti e processi si diffondono ideologie che vanno da quella neoliberale, che vede nel mercato il luogo principale per l'esercizio delle libertà riducendo al minimo il ruolo dello Stato, a quella che vede nella moltitudine "il potere di una nuova città" che lotta per il diritto alla cittadinanza globale¹².

A sua volta in termini più limitati la cooperazione decentrata italiana ha mostrato alcuni importanti valori aggiunti che vanno dalla mobilitazione politica delle autorità locali e di competenze istituzionali alla capacità, in alcuni casi, di creare sistema tra gli attori. È nato così il concetto di partenariato territoriale o di cooperazione tra comunità che cerca di portare a sistema in modo coerente le diverse dimensioni dei rapporti tra territori, dalla dimensione sociale a quella economica, da quella ambientale a quella culturale, in termini di reciproca valorizzazione.

Sono però evidenti ancora molte debolezze. Sono ancora poche le autorità locali e i territori che riescono a solidificare sistemi, a fare comunità, e ad uscire dalla auto-referenzialità del mondo della cooperazione tradizionale, a mobilitare in modo strutturale la società civile e a contaminare mondi paralleli ma poco intersecanti e coerenti, quali quello economico e finanziario. Se da un punto di vista concettuale e normativo le tesi sono oggetto di analisi e di politiche, da un punto di vista pratico le effettive capacità di applicare i principi e di mostrare sia i risultati positivi che le contraddizioni esistenti, sono ancora da costruire. Ciononostante il fenomeno si è molto diffuso,

¹⁰ DCGS/MAE, Linee guida e indirizzi di programmazione della cooperazione italiano allo sviluppo nel triennio 2009-2011.

¹¹ Si veda a questo proposito il lavoro di Saskia Sassen, *Una sociologia della globalizzazione*, 2008.

¹² Michael Hardt e Antonio Negri, *Impero. Il nuovo ordine della globalizzazione.*, Bur Saggi, 2003.

tanto da attirare l'attenzione di organismi sopranazionali, da alcune agenzie delle Nazioni Unite all'Unione europea (UE).

2. IL RICONOSCIMENTO DELL'UNIONE EUROPEA

A fronte della crisi finanziaria della Cooperazione italiana, vi è stato alla fine del 2008 il riconoscimento della cooperazione decentrata e, in particolare, del ruolo delle autorità locali da parte della UE. A seguito della redazione di un documento di riflessione¹³, si è avviata la procedura di consultazione pubblica che ha condotto alla elaborazione della Comunicazione della Commissione europea su "Local Authorities: Actors for Development"¹⁴. Successivamente, a novembre, si sono tenuti a Strasburgo i cosiddetti "Development Days" finalizzati "at launching a process to promote more involvement of local authorities in development, in a coherent, strategic framework". Questa iniziativa ha avuto una marcata promozione francese: è stata lanciata dalla Francia quale presidente di turno dell'Unione europea, assieme all'associazione francese delle Città Unite, ottenendo il sostegno della Commissione europea¹⁵.

Durante i Development Days è stata presentata la Comunicazione e il documento annesso che propone principi per migliorare l'efficacia della cooperazione a favore del decentramento e della governance locale¹⁶. Inoltre

"the Commissioner Louis Michel launched an initiative "Twinning for development" noting that " if each local authority, with its resources, even limited, decided to engage in a twinning with a city, town, district, province and region from the south, the world would be transformed and poverty would drop rapidly". Infine, accanto ad una serie di eventi tematici, è stato presentato lo Statuto europeo della cooperazione allo sviluppo a sostegno della governance locale, che cerca di "to establish the principles and terms required to improve the effectiveness of cooperation in support of local governance and decentralisation in partner countries. The Charter recognises the commitments of the Paris Declaration regarding aid efficiency and support for decentralisation, deconcentration, local democratic governance, local authorities and a vision of the future".

È importante richiamare la definizione di cooperazione decentrata proposta dalla Commissione europea:

"Decentralised cooperation designates all forms of development cooperation put in place by a local authority or by a non-state actor, both north and south. The European Union supports actions and initiatives from sustainable development enterprises with the particular aim of promoting: *a more participatory development policy*, responding to the needs and initiatives of populations in developing countries; a contribution to diversification and reinforcement of civil society and basic democratisation in these countries; the mobilisation of European decentralised cooperation actors and of developing countries in favour of these goals."

In questa definizione le autorità locali e gli attori non statali sono posti sullo stesso piano, ma nei documenti si sposta l'attenzione verso le prime quali nuove protagoniste della cooperazione.

¹³ Si tratta del background paper su "Towards an EU approach to democratic local governance, decentralisation and territorial development" scritto dai consulenti Juergen K. Binder, Peter Slits, Rémi Stoquart, Joseph Mullen e Carlos Buhigas Schubert, Bruxelles, 2008.

¹⁴ SEC(2008)2570; COM(2008) 626 final, del 8.10.2008.

¹⁵ [www.eudevdays.ue].

¹⁶ Dall'accompanying document alla Comunicazione.

Il documento di riflessione proposto dagli esperti nominati dalla Commissione europea evidenzia l'importanza della dimensione territoriale, della governance democratica locale e dei processi di decentramento, per lo sviluppo locale. E, di conseguenza, pone le autorità locali tra i soggetti rilevanti per la cooperazione e per il raggiungimento degli obiettivi del millennio per la lotta alla povertà.

La Comunicazione della Commissione riprende questi temi ed elabora una proposta politica. Innanzitutto la Commissione riconosce l'emersione della cooperazione decentrata e il suo valore aggiunto, che comprende la capacità di mobilitare e catalizzare diversi attori per lavorare assieme generando approcci collaborativi, e sottolinea come i partenariati multi-attoriali siano particolarmente significativi. A ciò si aggiungono le competenze in diversi settori sullo sviluppo territoriale, sul decentramento e sul rafforzamento della governance democratica. D'altra parte si registra il rischio di una crescente frammentazione della cooperazione, mentre è richiesta una maggiore efficacia dell'aiuto a favore dello sviluppo. Per questo è necessario costruire una "more strategic and long-term vision partnerships embedded in wider processes".

La risposta della Ue consiste nella elaborazione di un quadro di riferimento per le autorità locali quali attori per lo sviluppo. La Commissione propone la creazione di un dialogo strutturato con le autorità locali sulla politica di sviluppo, sotto l'egida del Comitato delle Regioni, con assemblee annue e relazioni con le diverse associazioni di autonomie locali su temi specifici. Dovrebbero quindi essere definite delle linee guida operative per valorizzare il coinvolgimento delle autorità locali nel dialogo politico con i paesi partner, nella programmazione e nella realizzazione delle iniziative, a diversi livelli, complementando le attività della Commissione.

L'approccio europeo dovrebbe fondarsi su 4 assi che vengono riassunti sotto un titolo significativo, "Nutrire la nostra comprensione", che evidenzia la necessità innanzitutto di capire cosa è la cooperazione decentrata e come si può ordinare.

Il primo asse riguarda il tema della qualità dell'aiuto. L'incipit evidenzia la preoccupazione della Commissione su uno scenario percepito come caotico.

"The complex, multi-level governance described above, involving a multitude of actors from the EU and partners, places aid effectiveness considerations at the very heart of the debate on Local Authorities as actors for development ..." è quindi necessario "...reducing fragmentation through operationalising and implementing the principles of the *EU Code of Conduct on Complementarity and Division of Labour*, enhancing the use of country systems, and promoting democratic ownership, areas in which local authorities play an important role".

Le autorità locali dovrebbero allora sottoscrivere modalità di azione che prevedono l'applicazione a livello locale dei principi della Dichiarazione di Parigi sull'efficacia dell'aiuto. Nel documento di accompagnamento alla Comunicazione si descrivono questi principi che poi sono ripresi anche nello Statuto europeo sulla cooperazione per la governance locale, come si vedrà più avanti.

Il secondo asse è relativo all'identificazione degli attori e delle attività. La Commissione avanza una esigenza conoscitiva: la cooperazione decentrata coinvolge numerosissimi attori e sostiene molte iniziative, vi è quindi la necessità innanzitutto di raccogliere informazioni per sapere chi sta facendo cosa, dove e con chi. Devono quindi essere stabiliti dei meccanismi per informare di più sulla cooperazione delle autorità locali.

"This may include an Atlas of Decentralised Cooperation to map activities; a compendium of best practice; or an observatory built on existing capabilities".

Il terzo asse considera l'opportunità di creare una "borsa" della cooperazione decentrata per agevolare l'incontro tra domanda e offerta. Anche in questo caso le motivazioni sono da ricercarsi nell'esigenza di evitare la frammentazione, i rischi di duplicazione delle attività, e favorire la creazione di reti e partenariati e la concentrazione delle attività.

Infine il quarto asse prevede un maggiore sostegno dell'UE ai gemellaggi per lo scambio di esperienze e la costruzione di partenariati a più lungo termine, e al ruolo delle associazioni nazionali delle autorità locali nei paesi partner.

Come si è visto la Comunicazione inserisce la cooperazione decentrata nel dibattito in corso della comunità internazionale sull'efficacia dell'aiuto. Da tempo infatti, in considerazione di una crisi di legittimità della politica di cooperazione a livello internazionale, che si è tradotta nella cosiddetta fatica dell'aiuto, è sorta l'esigenza di sostenere uno sforzo di valutazione e apprendimento per accrescere la qualità di questa politica nel suo impatto a favore dello sviluppo umano. Questo sforzo prevede l'applicazione del principio partecipativo e quindi l'adozione di sistemi di governance democratica, aspetti questi che si ritrovano tra i concetti principali della cooperazione decentrata.

Il documento di accompagnamento alla Comunicazione della Commissione e lo Statuto per la cooperazione alla governance locale propongono l'applicazione dei principi e criteri della Dichiarazione di Parigi sull'efficacia dell'aiuto al livello della cooperazione decentrata:

1. riconoscere la **ownership** dei partner, ai diversi livelli, con il coinvolgimento delle autorità locali e della società civile nel dialogo politico, in un approccio sistemico che sostenga lo sviluppo delle capacità dei diversi attori, con particolare riferimento al genere e ai gruppi più marginali ed esclusi;
2. assicurare l'**allineamento** della cooperazione decentrata alle politiche a livello locale, nel quadro delle politiche nazionali di decentramento, con modalità operative flessibili secondo i diversi contesti;
3. prevedere l'**armonizzazione** e, cioè, il coordinamento tra le diverse cooperazioni nel paese partner, secondo un approccio territoriale inter-settoriale coerente, nel lungo periodo, e con particolare riferimento alle tematiche sociali e dei diritti dell'uomo;
4. applicare un orientamento al raggiungimento di **risultati** e cioè rilevare dati e fare valutazione per nutrire il processo di apprendimento e il miglioramento delle politiche;
5. promuovere il **rendere conto** tra i partner e verso i cittadini delle politiche applicate, con trasparenza, e favorire la reciprocità tra i partner.

Lo Statuto offre alcuni orientamenti per l'azione che riprendono diversi contenuti elaborati nel background paper: dalla promozione di governance multi-livello per sostenere il decentramento e la democrazia locale, rafforzando le capacità degli attori, all'appoggio alla stessa democrazia locale consolidando la legittimità dei governi locali, la partecipazione e il conferimento di potere agli attori della società civile; dalla promozione dello sviluppo economico locale al sostegno a forme di distribuzione equa dei servizi pubblici nel rispetto dei diritti sociali fondamentali e alla gestione sostenibile delle risorse naturali; dal rafforzamento del decentramento fiscale alla trasparenza nell'utilizzo delle risorse.

Infine sono elencati alcuni impegni per gli attori europei in termini di coordinamento, partenariato con i partner del sud, sostegno a fondi locali per lo sviluppo o aiuti al bilancio, coinvolgimento della società civile e di altri attori pubblici.

Se da un lato gli orientamenti sull'azione rispecchiano le analisi teoriche ed empiriche sullo sviluppo locale, dall'altro, l'adozione dei principi e criteri sull'efficacia dell'aiuto per ordinare la cooperazione decentrata e standardizzarla alla politica di aiuto pubblico allo sviluppo definita dagli Stati risulta forse necessaria ma impoverisce un dibattito che potrebbe essere più ricco sul significato della qualità. Da questo punto di vista l'esperienza italiana può dare un contributo importante.

3. ALLA RICERCA DELLA QUALITÀ NELLA COOPERAZIONE DECENTRATA: MODELLI DI PARTENARIATO

Anche la cooperazione decentrata italiana non può non riflettere sulla questione della qualità, che taglia trasversalmente tutte le politiche pubbliche di spesa. Anche la cooperazione decentrata deve dotarsi di percorsi di apprendimento collettivo per migliorare la sua qualità. Questo è funzionale al raggiungimento degli obiettivi del millennio e allo stesso tempo rappresenta un requisito per migliorare la democrazia, per nutrire un dibattito pubblico informato e una presa di decisioni più consapevole nel quadro dei sistemi di governance a cui la stessa cooperazione fa riferimento.

In questo quadro, il CeSPI ha condotto recentemente delle analisi da cui sono emersi dei risultati che possono contribuire al dibattito sulla qualità e a confrontarsi tanto con la crisi della Cooperazione italiana quanto con il riconoscimento e gli orientamenti dell'Unione europea. Si tratta dello studio sul rapporto di cooperazione tra Arezzo e Salcedo in Repubblica Dominicana¹⁷, della ricerca sulla cooperazione decentrata dell'Unione europea per lo sviluppo economico locale in America latina¹⁸ e di quella su un insieme di pratiche di cooperazione decentrata che ha visto tra i soggetti protagonisti organizzazioni non governative di diversi territori italiani con attori di paesi partner, nell'ambito del progetto "Costruire insieme è possibile"¹⁹.

In alcune di queste esperienze è stato messo in pratica il concetto di 'partenariato territoriale'. Il partenariato territoriale implica un coinvolgimento ad ampio spettro e multidimensionale da parte degli attori territoriali coinvolti, vale a dire un approccio che, rispetto a quello vettoriale tipico della cooperazione allo sviluppo tradizionale, può essere definito circolare, fondato sull'intensità degli scambi materiali e immateriali, sulla reciprocità degli interessi e sul co-sviluppo²⁰.

In entrambe le analisi si è definito una sorta di ideal tipo del partenariato territoriale che si compone di 11 principi e criteri:

1. il dialogo politico tra pari;
2. la *ownership* condivisa delle politiche da promuovere;
3. la reciprocità di responsabilità, impegni e condizionalità tra le autorità e società coinvolte;
4. la multi-attorialità e, quindi, l'adozione di metodi partecipativi di sostegno alla cittadinanza attiva, nel quadro di processi di democratizzazione e di decentramento e nel rispetto dei principi di buon governo
5. la multidimensionalità e quindi la coerenza, la complementarietà e il coordinamento tra le politiche portate avanti;
6. il passaggio da un approccio per progetti (guidati dall'offerta, portati da esperti, a breve termine) ad un approccio processuale con strategie e programmi (guidati dalla domanda e di medio-lungo termine);

¹⁷ Raffaella Coletti e Silvia Marteles, *Arezzo e Salcedo. Dieci anni di cooperazione*. Collana Studi e Ricerche n. 8, Ucodep e CeSPI, 2008.

¹⁸ José Luis Rhi-Sausi y Dario Conato (2008), *Cooperación descentralizada Unión Europea – América Latina y desarrollo económico local*, Colección de Estudios de Investigación, n. 6, Observatorio de Cooperación Descentralizada Unión Europea – América Latina.

¹⁹ Il progetto "Nord-Sud costruire insieme è possibile" ha analizzato e divulgato il principio e la metodologia del partenariato a livello locale tra territori del nord e del sud, favorendo un approfondimento e ampliamento della sensibilizzazione della cittadinanza e degli operatori su questo tema. Il progetto è stato cofinanziato dalla Cooperazione italiana, ha avuto come capofila la Ong LVIA e come partner le Ong Celim Bergamo, Cism, Comi, Cope, Focsiv, Moci, Msp, Prodocs e Uvisp. In questo quadro il CeSPI è stato coinvolto per sostenere il percorso di riflessione.

²⁰ Andrea Stocchiero e Marco Zupi (a cura di), *Sviluppo, cooperazione decentrata e partenariati internazionali*, Oics-Cooperazione italiana-CeSPI, 2005.

7. un approccio per piccoli passi, di apprendimento e costruzione di fiducia, mirato al rafforzamento delle capacità delle istituzioni e degli attori della società civile,
8. un approccio territoriale per uno sviluppo endogeno aperto e sostenibile, che valorizzi le vocazioni e identità dinamiche;
9. la continuità nel tempo della relazione;
10. la sperimentazione e applicazione di iniziative innovative da mettere in rete e confrontare in un processo di apprendimento condiviso
11. l'inserimento in un quadro di governance multilivello delle relazioni.

Questi principi e criteri, sono stati condivisi dagli attori coinvolti negli studi e sono stati applicati nelle indagini; se presenti in misura rilevante, caratterizzano la qualità del partenariato e quindi della cooperazione decentrata.

In particolare poi, l'analisi del caso Arezzo-Salcedo è stata molto interessante perché ha potuto ripercorrere la storia di un partenariato di oltre 10 anni, interrogando i suoi diversi protagonisti sia nel territorio aretino che, soprattutto, in quello della Repubblica Dominicana. Sono così emersi fattori di forza e di debolezza che sono tanto interni quanto esterni al partenariato. L'evoluzione o involuzione del contesto politico-amministrativo e, in particolare, i cambiamenti del processo di decentramento appaiono tra i fattori più determinanti nel favorire le potenzialità di un partenariato o nel decretare l'insuccesso di alcuni suoi percorsi. Così come è molto importante l'interazione tra gli 'imprenditori politici'²¹ locali, la capacità delle Ong di mobilitare competenze, attori privati e risorse della cooperazione internazionale, la volontà e disponibilità delle autorità locali di dialogare e impegnarsi nella costruzione di programmi e strumenti per la salute, l'educazione, lo sviluppo economico locale. Si rimanda comunque alla lettura dello studio per una comprensione più approfondita di questa esperienza e delle lezioni apprese.

Allo stesso modo la ricerca sulla cooperazione decentrata per lo sviluppo locale in America latina ha studiato alcune esperienze al fine di distillare orientamenti per l'azione, avendo come approccio analitico il concetto del partenariato con particolare attenzione al ruolo che gioca l'innovazione. Sono stati analizzati cinque casi: il progetto Urb-Al Scuola di formazione trans-municipale di sviluppo economico locale, quello sulle energie rinnovabili e reti di sviluppo locale, il progetto sullo sviluppo sostenibile nella catena produttiva del legno e del mobile (collegato al progetto di internazionalizzazione dei centri di servizi tecnologici della Regione Marche in Amazzonia e Para) nel quadro del programma quattro regioni per il Brasile, il programma Trentino per il Chaco argentino e il programma Toscana per il Nicaragua. Di questi gli ultimi tre sono progetti di autorità locali italiane.

Anche l'analisi svolta nel quadro del progetto "Costruire insieme è possibile", sebbene più limitata²², ha consentito di individuare punti di forza e di debolezza relativamente alla questione della qualità. Sono stati indagati 20 casi di cooperazione decentrata che hanno visto interagire attori diversi di sette territori italiani (Torino, Cuneo, Bergamo, Roma, Catania, Reggio Calabria, Assisi) – dalle Ong a autorità locali, università e associazioni della società civile, enti pubblici funzionali e del mondo economico – con altrettanti attori di territori di 11 paesi (Burkina Faso, Capo Verde, Colombia, Guinea Bissau, Kosovo, Libano, Malawi, Moldova, Nicaragua, Ruanda, Senegal).

I risultati di queste analisi possono essere messi assieme e confrontati con i principi e criteri proposti nella Dichiarazione di Parigi e ripresi dalla Commissione europea con riferimento alla cooperazione decentrata. Di seguito si riassumono le principali conclusioni emerse dalle indagini.

²¹ In questo caso il termine 'imprenditore politico' si riferisce a un attore politico che cerca di ottenere benefici sociali e politici grazie alla sua capacità di favorire la distribuzione di beni pubblici alla popolazione (Choi Taewook, "Promoting a Northeast Asia Economic Intergration Policy", *Korea Focus*, May-Aoril, 2004, vol.12, n.2.)

²² L'analisi è stata svolta sulla base di documenti di progetto e interviste realizzate in Italia, ma non nei paesi partner.

In primo luogo, l'analisi dei partenariati conferma l'importanza, per la qualità della cooperazione decentrata, della *ownership* dei diversi partner, così come della partecipazione e mobilitazione delle competenze dei diversi attori con effetti sistemici positivi per l'impatto. Accanto alla buona appropriazione e al protagonismo dei partner sono però emersi alcuni limiti relativamente al principio della reciprocità e coerenza: se le iniziative hanno contribuito ai processi di cambiamento dei territori del sud, dall'altra parte hanno avuto scarse connessioni con la trasformazione dei territori del nord rispetto a tematiche collegate relative alla responsabilità di impresa, alla sostenibilità ambientale, alla protezione e valorizzazione dei diritti sociali, all'integrazione dei migranti, all'intercultura. Si conferma come la sussidiarietà orizzontale, con il coinvolgimento di attori diversi, funzioni e porti ad innovazioni nelle attività di cooperazione, ma questo non avviene in modo omogeneo; la cooperazione decentrata è molto dipendente dalla diversità dei contesti sia del nord che del sud.

Nei territori esistono diversi gradi di capacità e opportunità. Un conto è far parte del programma Sahel della cooperazione piemontese e un altro operare nell'ambito della cooperazione siciliana; un conto è promuovere il ruolo della donna nel Comune di Medellin in Colombia, un altro sostenere l'assistenza sanitaria nella regione di Farim in Guinea Bissau. Nella maggior parte dei casi analizzati inoltre, vi è poca interazione con il mercato, con le imprese e le istituzioni finanziarie. Si evidenzia l'estraneità della cooperazione dalle dinamiche del settore privato o la sua difficoltà a intercettare e influenzare gli attori di mercato, aspetto, questo, che invece è risultato positivo nell'esperienza del partenariato tra Arezzo e Salcedo, nel quale sono state coinvolte cooperative e imprese per la trasformazione e commercializzazione del caffè.

Altrettanto positivi sono stati altri progetti analizzati dal CeSPI con lo studio sulla cooperazione decentrata per lo sviluppo economico locale in America latina. In questo caso si può fare riferimento soprattutto al progetto condotto dal Centro tecnologico marchigiano del settore del mobile e del legno (Cosmob) con istituzioni, università e attori imprenditoriali dell'Amazzonia brasiliana, e a quello realizzato dalla Provincia di Trento con la Provincia del Chaco in Argentina per la creazione, grazie all'esperienza del cooperativismo, di un distretto del caprino che ha favorito l'inclusione dei produttori locali nella catena del valore internazionale²³.

In secondo luogo, rispetto ai principi di allineamento e armonizzazione, la cooperazione decentrata appare ben inserita nei processi di decentramento dei territori del sud. Le iniziative mostrano un buon contributo ai processi di democratizzazione e di rafforzamento delle autorità locali del sud. D'altra parte si registra uno scarso coordinamento con la Cooperazione italiana e con le autorità centrali dei paesi e quindi la mancanza di governance multi-livello e di integrazione tra politiche macro e progetti micro. Vi sono però alcuni casi nei quali la cooperazione decentrata italiana ha avuto un effetto indiretto innovativo sull'articolazione del decentramento coinvolgendo il livello nazionale: la iniziativa Toscana in Nicaragua, ad esempio, ha rafforzato la Associazione dei Municipi del Dipartimento di Leon contribuendo alla formulazione della legge nazionale che nel 2005 ha creato i Consigli Dipartimentali di Sviluppo.

In terzo luogo, riguardo l'esigenza di realizzare una cooperazione orientata ai risultati, l'analisi condotta evidenzia il raggiungimento sia di output che di risultati in termini di contributo ai processi di *empowerment* dei partner locali, che però potrebbero essere più valorizzati ai fini dell'apprendimento. Molti casi studiati evidenziano la realizzazione di output e il raggiungimento di risultati importanti in termini di rafforzamento del capitale umano, sostegno alle associazioni della società civile locale così come alle autorità municipali, a nuove forme di governance. Per questo si rimanda alla lettura degli studi effettuati.

In quarto luogo, rispetto al principio del rendere conto e della trasparenza, si sono analizzate le relazioni tra gli attori all'interno e all'esterno dei partenariati. L'impegno politico delle autorità

²³ Per l'analisi di questi progetti si veda José Luis Rhi-Sausi e Dario Conato (2008).

locali e degli attori sociali è risultato un elemento positivo, attraverso il quale si sono avviati nuovi rapporti con i partner del sud su questioni di governance democratica e sulla problematica del partenariato pubblico-privato nella gestione dei servizi pubblici. Alcune Ong hanno sottolineato come la cooperazione con le autorità locali del sud venga facilitata e ottenga risultati migliori con il coinvolgimento delle autorità locali del nord perché la fornitura e distribuzione di servizi pubblici non può non tenere conto del rapporto tra governo locale e società civile organizzata. Un problema rilevato è quello del funzionamento dei dispositivi di partecipazione, tavoli e coordinamenti, con forti diversità tra i contesti e le diverse iniziative. Su questo fronte vi è la necessità di definire e poter contare su strumenti migliori.

Dall'analisi sulla qualità emergono tipologie o modelli di partenariato che riflettono diverse combinazioni di funzioni tra attori pubblici e privati. Sono state identificate quattro funzioni principali che possono essere svolte da soggetti diversi all'interno di un partenariato tra territori.

- **Indirizzo politico e strategico:** creazione e mantenimento dei rapporti istituzionali con enti locali e centrali partner; definizione degli accordi di cooperazione e della strategia di intervento (quest'ultimo compito può anche rientrare a seconda dei contesti nella funzione seguente di concertazione), valutazione del processo (compito usualmente ignorato).
- **Coordinamento e concertazione:** definizione ed elaborazione del programma e delle attività progettuali specifiche (obiettivi, risultati, azioni); creazione del partenariato di progetto; coordinamento dei partner; gestione delle attività.
- **Realizzazione delle azioni:** esecuzione tecnica di azioni all'interno di un progetto (formazione, costruzione di un immobile, organizzazione di un evento, ecc.).
- **Rappresentanza istituzionale nel paese partner:** responsabilità istituzionale (*accountability*) nei confronti delle autorità, centrali o locali, coinvolte nel partenariato; responsabilità istituzionale nei confronti degli altri *stakeholder* nel paese partner (Cooperazione Italiana, agenzie multilaterali, donatori bilaterali, Ong, ...).

Sono quindi state individuate quattro tipologie di partenariati a seconda del ruolo svolto dai diversi attori del territorio italiano. Per semplicità, gli attori sono stati raggruppati in tre categorie: autorità locali, Ong e attori sociali, altri soggetti del territorio con competenze specifiche (università, camere di commercio, imprese, poli di eccellenza, ecc). Si possono pertanto identificare le tipologie di partenariato, rappresentate nella tabella 1, (alcune delle quali fanno riferimento a dei modelli regionali²⁴) che prevedono “mix” diversi di ruoli.

Questi modelli disegnano geometrie variabili di sussidiarietà orizzontale tra gli attori. A volte esiste una separazione più o meno netta tra ruolo politico-istituzionale e ruolo tecnico. In questi casi, l'ente locale si occuperà della stipula degli accordi e dei protocolli, delle relazioni con il partner e delle linee strategiche e programmatiche di intervento. Viene così disegnato il quadro politico istituzionale del partenariato. Di contro, lascerà che le azioni siano prese in carico da soggetti del territorio che hanno le competenze tecniche appropriate: spesso l'autorità locale co-finanzia degli interventi a enti realizzatori sulla base di bandi di gara, o anche attraverso convenzioni dirette, che presuppongono un rapporto più fitto tra momento politico e momento esecutivo. Ci sono poi autorità locali che, oltre a svolgere un ruolo politico e istituzionale, apportano anche le proprie competenze tecniche, con un coinvolgimento diretto dell'amministrazione. In tutti questi esempi è l'ente locale che guida il partenariato. E può farlo coinvolgendo o meno i soggetti del territorio, creando quindi più o meno capitale sociale tra territori. Questa tipologia di partenariato può essere definita come istituzionale o di governo.

²⁴ A proposito dei modelli, il CeSPI ne ha elaborato una definizione con riferimento al ruolo delle Regioni, si veda “La cooperazione decentrata delle regioni” di A. Stocchiero in *Attori e strumenti della cooperazione decentrata*, Paola Tricoli e Anna Pasquale (a cura di), Cesvol e Ucodep, 2006.

Il ruolo di tessitore di rapporti spesso poi dipende anche dalla conoscenza diretta di un territorio: le associazioni della società civile e le Ong in questo senso possono avere una funzione determinante soprattutto durante le prime fasi di creazione di un rapporto tra territori. Ma anche durante la fase di realizzazione degli interventi e in presenza di rapporti istituzionali consolidati tra enti locali, le Ong hanno un valore aggiunto legato alla loro presenza costante sul territorio del paese partner. Per questo motivo, talvolta, in contesti complicati e difficili, le Ong ricoprono in maniera ufficiale il ruolo di ‘antenna’ di un ente locale sul territorio partner.

Tabella 1. Tipologie di partenariato territoriale

	Indirizzo politico e strategico	Coordinamento e concertazione	Realizzazione delle azioni	Rappresentanza istituzionale nel paese partner
Tipologia 1 Partenariato di progetto su contributo	Ente locale italiano definisce in termini larghi le priorità e cofinanzia le iniziative. Il rapporto con i partner locali è orientato dalla Ong sulla base del progetto. In genere non si crea un capitale sociale tra territori.	Associazione della società civile o Ong capofila che definisce il progetto e coordina il partenariato	Ong, soprattutto, e altri attori	Svolto saltuariamente da alcune Ong, che hanno una presenza stabile sul territorio partner. Missioni sporadiche dell’ente locale italiano
Tipologia 2 Partenariato “comunitario” con Ong come leader	Le Ong propongono gli indirizzi politici e strategici e l’ente locale italiano li fa suoi o li sostiene esternamente. La creazione di capitale sociale tra territori è un obiettivo esplicito.	Ong capofila o associazione/comitato di diversi attori	Ong, attori sociali e attività tecnico-scientifiche affidate a soggetti espressione di eccellenza del territorio (università, ricerca, imprese ecc)	Svolto dall’Ong, o associazione/comitato che ha una presenza stabile sul territorio partner. Missioni sporadiche dell’ente locale italiano
Tipologia 3 Partenariato istituzionale o di governo	Ente locale italiano assume gli indirizzi politici. L’obiettivo della creazione di capitale sociale tra territori non è scontato.	Ente locale italiano e/o ente strumentale o altri attori tra cui Ong	Attività tecnico-scientifiche affidate a soggetti espressione di eccellenza del territorio (università, ricerca, imprese ecc)	Presenza abbastanza costante dell’ente italiano attraverso missioni e personale sul campo
Tipologia 4 Partenariato partecipativo	Gli indirizzi politici e strategici sono adottati e messi in atto in maniera congiunta attraverso tavoli di riflessione cui partecipano ente locale, Ong, soggetti del territorio. La creazione di capitale sociale tra territori è un obiettivo esplicito.	Il coordinamento avviene in maniera partecipata e coinvolge tutti gli attori del partenariato attraverso diverse forme (comitati, coordinamenti, ...)	Attività realizzate sia dall’Ong che da tecnici/funzionari dell’ente locale che mettono a disposizione competenze specifiche Attività tecnico-scientifiche affidate a soggetti espressione di eccellenza del territorio (università, ricerca, imprese ecc)	Presenza abbastanza costante dell’ente italiano attraverso missioni e personale sul campo O affidamento della rappresentanza ad una Ong

Diversi attori sociali si limitano ad un approccio tradizionale focalizzato sul progetto e scarsamente aperto ai processi di governance dello sviluppo locale. Questo è il partenariato di progetto dove il ruolo dell’ente locale è marginale e vincolato soltanto alla concessione di un contributo, così come

risultano scarse le connessioni con i diversi soggetti del territorio, sia nel paese donatore che nel paese beneficiario.

Altre volte, invece, le Ong e le associazioni della società civile si pongono come leader per la creazione e la tenuta di rapporti tra territori: sulla base delle loro esperienze e conoscenze attivano relazioni politiche, promuovono indirizzi di cooperazione per lo sviluppo locale, organizzano occasioni di confronto, supportano la realizzazione di attività coinvolgendo diversi soggetti. In questi casi gli enti locali sono chiamati a impegnarsi, accompagnare e sostenere i processi di creazione di capitale sociale tra i territori. Hanno un ruolo attivo, ma il motore relazionale sono le associazioni della società civile e i diversi soggetti territoriali coinvolti nel processo. Questa tipologia di partenariato può essere chiamata 'comunitaria'.

In altri casi, data la storia relazionale e il particolare impegno sociale assunto dalle associazioni della società civile con i partner locali, o la debolezza delle capacità di cooperazione internazionale di alcune autorità locali, o l'approccio più partecipativo adottato da alcune di esse, le Ong e diversi soggetti dei territori impostano e/o condividono l'impostazione programmatica dei partenariati. Essi assumono una funzione 'politica' di cittadinanza attiva nel partecipare alla discussione e nell'influenzare la presa di decisione pubblica, così come nella mobilitazione del territorio e delle sue eccellenze. Si creano tavoli o altre forme di condivisione sia degli indirizzi politici che di quelli operativi che definiscono la tipologia dei partenariati partecipativi. Questi attori creano e sostengono i rapporti con i partner così come con organismi internazionali svolgendo un ruolo di *advocacy*. In generale, è possibile riconoscere alle Ong capacità specifiche che vanno dall'innescare le relazioni tra soggetti di territori diversi a quelle di accompagnare tali processi relazionali fino alla capacità di mediare e di dare continuità nel tempo ai partenariati grazie al proprio radicamento ed alla continuità della loro presenza nei paesi partner.

I confini tra questo tipo di partenariato e quello precedente comunitario possono essere labili, anche se la differenza sostanziale sta nel riconoscere nel primo caso una leadership condivisa tra società civile e autorità locale, e nel secondo una leadership chiara delle organizzazioni della società civile.

I ruoli tra gli attori sociali ed istituzionali quindi si intrecciano, in parte si sovrappongono e si confondono, dando luogo a percorsi di reciproca valorizzazione ma anche a equivoci, opacità e sostituzioni o cooptazioni che, in alcuni casi, possono rischiare di deresponsabilizzare il ruolo delle autorità locali o di indebolire la funzione di *advocacy* di Ong e di associazioni della società civile.

Comunque, al di là delle difficoltà di scindere nettamente i ruoli tra soggetti, risalta la maggiore qualità dei partenariati comunitario e partecipativo. A questo proposito si rimanda al lavoro di Nardelli e Cereghini²⁵ che hanno cercato di concettualizzare questa forma di cooperazione decentrata, evidenziandone principi e modalità che la discostano sostanzialmente dall'approccio tradizionale fondato sui rapporti assistenziali dal nord al sud e sintetizzato nello strumento del progetto. Secondo questi autori

“potremmo definire la cooperazione di comunità un processo di scambio multisetoriale che dura nel tempo tra due o più territori, attraverso una relazione sociale e politica continuativa tra le diverse componenti della comunità, volto a costruire percorsi di sviluppo locale, democrazia partecipata ed elaborazione dei conflitti”.

La cooperazione viene riconsiderata in un'ottica transnazionale e multi-attoriale, di interdipendenza tra territori. Le parole chiave ricordano in parte i principi e criteri in precedenza elencati: prossimità, reciprocità, multidisciplinarietà, processualità, pluralità e partecipazione, tempo, sostenibilità e prudenza. Al fondo di questa proposta vi è una visione 'postmoderna' delle relazioni internazionali ma soprattutto un'esperienza concreta di cooperazione tra comunità come quella tra il territorio trentino e Prijedor in Bosnia Erzegovina²⁶.

²⁵ Mauro Cereghini e Michele Nardelli, *Darsi il tempo*, EMI, 2008.

²⁶ [<http://digilander.libero.it/prijedor/>].

Tabella 2. Tipologia dei progetti

Progetto	Tipologia
1. <i>Bolivia</i> . Rete Cetha – L’Educazione per adulti in Bolivia: formazione tecnica e sviluppo locale a Sacaba (CELIM Bergamo).	Comunitaria.
2. <i>Kosovo</i> . BGXK Bergamo per il Kosovo (CELIM Bergamo).	Partecipativa.
3. <i>Sri Lanka</i> . Bergamo per lo Sri Lanka: sviluppo comunitario integrato nel distretto di Ampara (CELIM Bergamo).	Partecipativa.
4. <i>Burkina Faso</i> . I colori dello sviluppo (CISV).	Istituzionale.
5. <i>Senegal</i> . Bokk jef - Agire insieme (LVIA). Studio di caso eseguito da CISV.	Partecipativa.
6. <i>Guinea Bissau</i> . Progetto di assistenza sanitaria in 13 villaggi dell’area di Farim in Guinea Bissau (COMI).	A contributo.
7. <i>Guinea Biassau</i> . Acqua per la Guinea Bissau (COPE).	A contributo.
8 <i>Burkina Faso</i> . Progetto Enndàm: cooperazione decentrata tra i comuni Piossasco, Avigliana, Orbassano, Villarbasse, Roletto, Airasca e il comune di Gorom-Gorom con i suoi 81 villaggi (LVIA).	Istituzionale.
9. <i>Burkina Faso</i> . Programma di cooperazione decentrata Torino-Ouagadougou (LVIA).	Partecipativa.
10. <i>Rwanda</i> Centro disabili a Nkanka (MOCI).	A contributo.
11. <i>Rwanda</i> . Intervento sociosanitario a Cyangu (MOCI).	A contributo.
12. <i>Kenya</i> . Centro disabili a Machacos (MOCI).	A contributo.
13. <i>Capo Verde</i> . Diffusione del sistema di irrigazione goccia a goccia tra gli orticoltori (MSP).	Istituzionale.
14. <i>Libano</i> . Attrezzatura e formazione personale del dispensario diocesano di Deir el Ahmar (MSP).	Comunitaria.
15. <i>Moldova</i> . Tutela dei diritti dei minori nell’ambito familiare e di integrazione socioculturale sul territorio nel sistema/città (PRO.DO.C.S.).	A contributo.
16. <i>Colombia</i> . Per un modello di autopromozione umana di genere costruito in partenariato tra Ente Locale e Società civile (PRO.DO.CS).	A contributo.
17. <i>Kosovo</i> . Per un modello di Sviluppo Agrozootecnico costruito in partenariato tra Enti locali e Società civile (PRO.DO.C.S.).	A contributo.
18. <i>Malawi</i> . Rafforzamento e sviluppo delle attività agricole del Politecnico di Thondwe (UVISP).	A contributo.
19. <i>Nicaragua</i> . Appoggio alla formazione professionale dei giovani e degli insegnanti dell’istituto San José di Terrabona (UVISP).	A contributo ₂
20. <i>Progetto Honduras</i> Programma integrato sperimentale per l’elaborazione di una strategia efficace volta a debellare il virus dell’epatite B a livello globale. (Imagine ONLUS). Studio di caso eseguito da COMI.	A contributo ₂

In questo quadro il caso del partenariato Arezzo-Salcedo è assimilabile al modello del partenariato partecipativo, dove vi è un rapporto virtuoso di collaborazione tra pubblico e privato, un esercizio di cittadinanza attiva che promuove la programmazione e l’applicazione di servizi educativi e sanitari innovativi, l’avvio di sperimentazioni nel campo dello sviluppo economico locale, con contributi concreti che vengono presi ad esempio per il livello nazionale e regionale, e sostenuti dalla cooperazione europea e da agenzie delle Nazioni Unite. Il partenariato non è esente però da rischi: dalla difficoltà di mantenere e valorizzare il coinvolgimento dei diversi attori “qui e là”, a quello di sostenere il protagonismo e l’autonomia degli attori locali, sia delle autorità che delle organizzazioni della società civile, contro il paradosso dell’aiutare ad auto-aiutarsi tipico della cooperazione e nel quadro di riforme di decentramento mutevoli e deboli.

I progetti studiati con la ricerca sulla cooperazione decentrata per lo sviluppo economico locale in America latina rientrano tra i partenariati partecipativi e istituzionali, dove un ruolo importante è giocato da attori pubblico-privati, come il Centro tecnologico marchigiano sul mobile e il legno; attori economico-sociali, come le cooperative protagoniste dell'iniziativa per il distretto caprino in Chaco; attori pubblico-sociali, come Ong, associazioni, università e Municipalità coinvolte nell'iniziativa Toscana con il Dipartimento di Leon in Nicaragua.

Allo stesso modo nell'ambito del progetto "Costruire insieme è possibile", le diverse iniziative di cooperazione decentrata sono state categorizzate secondo i modelli di partenariato e l'analisi ha mostrato come quelle di tipo comunitario e partecipativo abbiano costituito gli esempi più innovativi in termini di mobilitazione di competenze e risorse.

La partecipazione organizzata di una pluralità di soggetti ai processi decisionali e l'istituzione di meccanismi di dialogo sistematici hanno favorito la concezione e la realizzazione di azioni più innovative rispetto a quelle tradizionali. La partecipazione di soggetti espressione di eccellenze di territori sembra si sia rafforzata là dove essi intravedevano la possibilità di influire in maniera effettiva sui processi decisionali.

I casi analizzati ci hanno presentato due contesti di cooperazione decentrata molto strutturati, quello della provincia di Bergamo e quello del Piemonte, dove si concentrano tutti i partenariati di tipo partecipativo, comunitario e istituzionale. Sono quelli che hanno dato vita ad azioni più innovative, coinvolgendo soggetti che hanno apportato in maniera rilevante le proprie competenze. Viceversa, le iniziative degli altri contesti sono apparse più isolate, meno inserite in un sistema territoriale e per questo sostanzialmente legate all'iniziativa delle singole Ong.

In assenza di una strategia territoriale della cooperazione, che unisca in partenariato amministrazioni, enti locali, mondo dell'associazionismo, Ong, ecc., il valore aggiunto della cooperazione decentrata viene meno.

Da notare inoltre come, sempre all'aumentare della sistematicità dei partenariati, aumenti anche il grado di coinvolgimento istituzionale dei paesi con cui si coopera. Il coinvolgimento politico (la presenza di programmazioni pluriennali, di accordi formali e la continuità nei rapporti) e la presenza di partenariati con una effettiva partecipazione di enti locali italiani favoriscono la partecipazione di soggetti istituzionali (autorità locali e centrali) nei paesi del sud. Viceversa, nei casi in cui ciò è mancato, ci sono state difficoltà nel coinvolgere in maniera effettiva e sistematica le istituzioni nei Paesi con cui si cooperava. Nonostante le Ong svolgano un ruolo importante di accompagnamento e di contatto diretto con istituzioni e società civile del nord e del sud, ad esse, tuttavia, manca la necessaria rappresentatività di fronte alle istituzioni dei paesi esteri.²⁷

A quest'ultimo proposito si sottolinea come il senso della cooperazione, lungi dal pretendere di trasformare i processi, sia quello di sperimentare cambiamenti per influenzare le dinamiche dei diversi attori a favore di uno sviluppo locale più democratico, coeso socialmente, attento all'ambiente e alla valorizzazione delle capacità endogene. Si tratta di influenzare i comportamenti degli attori pubblici e sociali e, se possibile, quelli del mondo dell'economia, di allargare il confronto sulle politiche multi-livello e quindi nel rapporto tra autorità locali e nazionali, così come rispetto alle cooperazioni internazionali.

I casi delle iniziative analizzate mostrano come ciò sia possibile e costituisca il vero valore aggiunto della cooperazione decentrata: a partire dal confronto tra attori pubblici e sociali a livello locale, poter agire nella governance democratica, influenzare il mercato e il livello nazionale. In questo modo la cooperazione rappresenta una leva per trovare coerenza tra i diversi interessi in gioco nei processi di cambiamento, superando una visione settoriale fine a sé stessa. In questo modo la

²⁷ Pietro Paolo Proto "Rapporto di sintesi su 20 studi di caso di cooperazione decentrata" in *Nord Sud Costruire insieme è possibile. Il partenariato tra comunità: nuove opportunità di cittadinanza globale*, LVIA con Celim Bergamo, CISV, COMI, COPE, MOCI, MSP, PRO.DO.C.S., UVISP, 2009.

cooperazione decentrata presenta una chiara valenza politica dove la creazione di strumenti di governance democratica serve per aprire un dibattito pubblico sui modelli di sviluppo, alla ricerca di difficili equilibri tra competitività e solidarietà, tra innovazione e sostenibilità.

4. LA QUALITÀ DELLA COOPERAZIONE DECENTRATA ITALIANA RISPETTO AGLI ORIENTAMENTI DELL'UNIONE EUROPEA

L'analisi condotta consente non solo di situare la cooperazione decentrata italiana rispetto al quadro offerto dall'Unione europea e dal discorso sull'efficacia dell'aiuto, ma di dire sicuramente qualcosa di più. Un di più che può caratterizzare meglio il contributo della cooperazione decentrata e dare maggiore visibilità e riconoscimento all'esperienza italiana, così poco conosciuta all'estero.

Come si è visto in precedenza, la Comunicazione della Commissione europea sconta l'assenza di conoscenza sulla cooperazione decentrata e propone strumenti per raccogliere informazioni e ordinare le relazioni tra le autorità locali del nord e del sud. Anche l'OCSE/DAC ha già evidenziato come vi sia la necessità di raccogliere più dati per capire cosa fa la cooperazione decentrata²⁸.

La mancanza di conoscenza sulla cooperazione decentrata fa sì che gli orientamenti della Commissione siano generali e appiattiti su una concezione che risente molto di una impostazione francese focalizzata sulla posizione delle autorità locali. Si individuano così strumenti per cominciare a capire chi fa cosa e si propone una funzione di brokeraggio in un sistema che si concepisce come frammentato e caotico. È però veramente poco significativo e innovativo proporre la creazione di uno strumento di incontro di domanda e offerta di cooperazione. In questo modo si disconosce l'importanza della storia relazionale che lega i territori e che origina i rapporti di cooperazione, così come non si tiene conto del principio di reciprocità.

Questa visione della cooperazione decentrata è limitata proprio perché si fonda su una scarsa comprensione del fenomeno. Vista da più vicino, la realtà della cooperazione decentrata mostra delle regolarità, dei processi e delle spinte aggregative molteplici molto importanti. Occorre partire da qui per una migliore definizione di orientamenti e strumenti. L'analisi del CeSPI ha già individuato modelli e tendenze che si sono rafforzate negli ultimi anni. Di seguito si evidenziano piste di riflessione che non sono evocate nella Comunicazione della Commissione e che invece potrebbero costituire un apporto politico importante da parte della cooperazione decentrata italiana.

In primo luogo, l'analisi sulla cooperazione decentrata italiana evidenzia come si debba procedere attraverso l'adozione di un approccio territoriale. Ciò significa tenere conto dei contesti, degli interessi, delle capacità e delle vocazioni degli attori, quali effettivamente essi sono. Non esiste una cooperazione decentrata standard e omogenea. Se i principi e gli orientamenti generali possono essere comuni, le articolazioni concrete dei rapporti e delle azioni devono essere fortemente contestualizzate secondo vincoli e opportunità che sono ben differenziati a seconda dei luoghi e delle politiche locali. Questo corrisponde proprio alla natura della cooperazione decentrata e si applica tanto al nord quanto al sud. Come indica The African Caribbean Pacific Local Government Platform (ACPLGP)²⁹

“there is a great diversity of decentralisation (level, form, etc.). Therefore support to decentralisation should be based on a thorough assessment of the context/specificity of each country in terms of its

²⁸ OECD (2005), *Aid Extended by Local and State Governments*.

²⁹ [<http://www.acplgp.net/>].

political and institutional environment, value and culture, geographical and geopolitical context (to take into account regional and international influences), socio-economic situation, capacities of actors, etc. All these are potential sources of conflict to take into account³⁰.

Anche sul versante europeo le condizioni e le competenze delle autorità locali differiscono notevolmente dalle Comunità autonome spagnole alle Regioni ungheresi. Gli insiemi degli attori sociali ed economici variano allo stesso modo da contesto a contesto. In Italia, un conto è il sistema di cooperazione decentrata cresciuto in Toscana o Piemonte, un altro conto è il parco degli attori esistente in Lazio o in Sicilia. Questo è ovvio e banale, ma indica come non possano esistere strategie di cooperazione decentrata standard. Esse vanno articolate a partire da territori specifici. Solo alcune regioni italiane stanno cercando, attraverso il lavoro di tavoli paese, di elaborare degli orientamenti di sistema. E a livello europeo solo alcune istituzioni stanno tentando di disegnare degli approcci comuni. Ad esempio si può citare la Conferenza delle Regioni Periferiche e Marittime rispetto all'area mediterranea. Non esistono ricette generali preconfezionate: è quindi molto importante approfondire le conoscenze sui territori e capire pragmaticamente come disegnare rapporti di cooperazione che varieranno da contesto a contesto e soprattutto che riconoscano la centralità del ruolo degli attori locali a cui si affiancano la cooperazione e le prospettive di internazionalizzazione. A questo proposito la creazione di osservatori che sappiano leggere i territori, i processi in atto, il ruolo degli attori chiave, i rapporti transnazionali, così come capitalizzare le esperienze mostrandone punti di forza e di debolezza e opportunità di coordinamento, possono essere di grande utilità per orientare una cooperazione appropriata, per non ripetere errori e per evitare che la cooperazione riparta sempre da zero.

In secondo luogo, la definizione di politiche di cooperazione decentrata è il prodotto di storie relazionali tra territori. La cooperazione decentrata, sebbene si espliciti tradizionalmente in progetti, si svolge in modo processuale e relazionale. La cooperazione decentrata non avviene nel vuoto, nella maggior parte dei casi sorge da interessi specifici di solidarietà, di promozione di rapporti sociali, culturali, economici e politici. La cooperazione decentrata sostenibile e di lunga durata lega due o più territori secondo condivisioni di interessi ben individuati, sequenze di azioni, mantenimento di rapporti. Un approccio di incontro tra domanda e offerta così come proposto nella Comunicazione della Commissione è molto limitato e soprattutto non coglie l'importanza politica ed operativa delle storie relazionali. Occorre partire dal riconoscimento di queste storie per costruire una cooperazione decentrata di qualità. Da questo punto di vista più che uno strumento di brocheraggio sarebbe importante ricostruire le storie relazionali delle diverse cooperazioni decentrate operanti in medesimi territori per identificare spazi di coordinamento e complementarità, nel quadro dei processi di decentramento e dei rapporti con le cooperazioni internazionali. Occorre fare tesoro di questi processi per apprendere, capitalizzare e ridefinire gli schemi concettuali e di programmazione.

In terzo luogo, un altro aspetto assente nei documenti dell'Unione europea è l'approccio transnazionale o trans-locale della cooperazione decentrata. L'esperienza italiana mostra l'importanza della generazione e ampliamento dei flussi che legano e attraversano i territori. Non si tratta del vecchio rapporto vettoriale nord sud del trasferimento di aiuto. Le esperienze più significative della cooperazione decentrata italiana cercano di promuovere rapporti sociali e istituzionali che si intrecciano con modalità innovative di commercio e investimento, di valorizzazione dei flussi migratori, di dialogo interculturale. Da questo punto di vista lo strumento tradizionale del *twinning*, come proposto dalla Comunicazione della Commissione, rischia di essere limitato rispetto al concetto più integrato e ricco dei partenariati territoriali. Questo concetto mischia la cooperazione decentrata con l'internazionalizzazione economica e la *paradiplomacy*, in una

³⁰ ACPLGP response to the EC consultation on democratic local governance, decentralisation and territorial development. [<http://www.acplgp.net/Library/Publications/ACPLGP-response-to-the-EC-consultation-on-democratic-local-governance>].

visione più realistica e complessa della realtà dei rapporti tra territori e delle relazioni nord-sud. Attraverso questo concetto si pone più chiaramente la questione della coerenza e dell'interdipendenza tra le diverse dimensioni dei rapporti transnazionali. Così come consente di indagare la possibilità di creare attraverso la cooperazione forme di capitali sociali tra territori attraverso la compenetrazione di reti corte e reti lunghe. Significativamente anche la ACPLGP sembra propendere verso un concetto di partenariato più comprensivo e fondato sul principio di reciprocità:

“The concept of twinning may be restrictive if taken in the context of the definitions that were operational in the 1980s and early 1990s. The innovations of the latter 1990s that bring in the aspect of partnership are much broader and suggest that both parties [aid recipient and aid giver] have a contribution to make to strengthen the partnership. ACPLGP believes that ACP institutions can make invaluable contributions to the EU through mutual sharing of cultural values hence an in depth understanding of each other's culture and norms.”

Mentre il Council of European Municipalities and Regions (CEMR) cerca di allargare il concetto di gemellaggio, pur mantenendo questo approccio che caratterizza molto la sua esperienza³¹.

A questo proposito si rileva la difficoltà dell'UE di superare alcune compartimentazioni tra diverse concezioni di cooperazione che fanno riferimento a divisioni istituzionali e amministrative tra le direzioni generali e più in generale a mondi di analisi e pratica distinti artificialmente. Se la cooperazione decentrata fa riferimento solitamente al mondo della cooperazione allo sviluppo, e quindi a rapporti con l'estero, un altro tipo di cooperazione, quella transfrontaliera e transnazionale, fa invece riferimento al mondo della politica regionale interna dell'UE. Ora, il superamento, parziale ma importante, della divisione tra interno ed esterno a seguito degli effetti della globalizzazione, stimola a confrontare e trovare nuove sintesi tra i due concetti di cooperazione. Da questo punto di vista la cooperazione decentrata potrebbe arricchirsi di nuovi contenuti e modalità operative se tenesse conto dell'esperienza della cooperazione transfrontaliera e transnazionale, e viceversa. La crescente interdipendenza e riconfigurazione dei territori, non più chiusi ma sempre più aperti ai flussi, la necessità di lavorare sui beni comuni e di creare sistemi partenariali e di governance multi-livello e multi-attoriali, porta ad una riconcentualizzazione della cooperazione in senso transnazionale³². Sarebbe quindi un passo in avanti superare e relegare al passato l'idea della cooperazione decentrata, adottando la nuova denominazione di cooperazione transnazionale e trans-locale, e quella più impegnativa di partenariati territoriali.

In quarto luogo i partenariati territoriali evidenziano la questione del ruolo che i diversi attori giocano nella costruzione dei rapporti e nella realizzazione delle attività di cooperazione, nelle possibili alleanze e sinergie, ma anche dei possibili conflitti e collusioni tra attori pubblici, sociali e di mercato. Questione quest'ultima che rappresenta un nodo particolarmente delicato per la qualità delle democrazie locali, come si vedrà più avanti con riferimento al tema della governance. Alcune esperienze analizzate mostrano come l'alleanza tra attori sociali e autorità locali costituisca un arricchimento reciproco con generazioni di importanti benefici. Come messo in risalto

³¹ “The issues paper refers to Local Institutional Twinning, which is perhaps a rather ugly, if accurate, description of what is perhaps better known as international twinning, sister city links, or twinning partnerships. The enormous volume of city to city co-operation, and municipal international co-operation, can be seen in part as being an expression of Local Institutional Twinning, though the term “twinning” implies a longer term relationship than a simple short-term co-operation project. We also believe that province to province, as well as local to local co-operation can be beneficial”. Da *Response of the Council of European Municipalities and Regions (CEMR) to the European Commission's, Issues Paper*, June 2008; [http://admin5.geniebuilder.com/users/ccre/prises_de_positions_detail_en.htm?ID=75].

³² Non si tratta semplicemente dell'adozione del termine tecnico e normativo della cooperazione transnazionale che fa parte della politica di coesione sociale dell'UE, ma di un salto concettuale che fa riferimento alla teorie che criticano il nazionalismo metodologico e che considerano il transnazionale come un nuovo fenomeno che è il portato dell'evoluzione tecnologica, delle nuove forme di relazione sociale e del capitalismo avanzato, delle nuove articolazioni della politica.

precedentemente i modelli migliori di partenariato sono quelli comunitario e partecipativo, rispetto a quelli più tradizionali e limitati, assimilabili in parte al *twinning*. L'ACPLGP considera, come già visto, restrittivo il concetto del *twinning* e propone che

“the partnerships should not be based on a narrower focus but be broad based to accommodate a range of related activities/projects”.

I modelli più partecipativi possono avere maggiore efficacia perché rispondono in modo più comprensivo alle esigenze della governance, e perché presentano una carica di innovatività maggiore. Questo ha implicazioni importanti sul ruolo degli attori, in particolare per le Ong del nord in quanto esse sono chiamate a non sostituirsi alle responsabilità delle autorità locali e delle organizzazioni sociali del sud, ma piuttosto a trovare forme di collaborazione e soprattutto ad agire per la costruzione del capitale sociale transnazionale e per la difesa dei beni comuni. Il ACPLGP ritiene che

“in order to encourage the implementation of viable political processes at local level, a clear task division that clearly recognises the specific legitimacy and comparative advantages of each actor is necessary. This implies fostering complementary action (public-private partnerships) for a proper local economic and social development, and also changing the roles of Northern actors (i.e. move away from direct implementation of projects to supporting policies and governance)”.

Così il CEMR sostiene la necessità di una cooperazione che sia fondata su rapporti istituzionali riducendo il ricorso a enti di consulenza che non hanno esperienza diretta nella programmazione e gestione dei servizi pubblici, e che non sono in grado di creare relazioni partenariali di lungo periodo³³.

In quinto luogo, la cooperazione transnazionale ha una dimensione politica importante nel momento in cui si considera il suo ruolo in relazione alla tematica della governance democratica locale. Se questa è la tematica fondamentale allora occorre riconoscere la centralità delle interazioni tra attori sociali/economici e autorità locali. È sentita da più parti, tanto al nord che al sud, la crisi del ruolo dello Stato e della democrazia nazionale e locale di fronte ai processi di globalizzazione. I cittadini non sono più in grado, attraverso la sola democrazia rappresentativa, di regolare e orientare la propria vita. Vi sono attori e fenomeni che hanno scardinato l'involucro nazionale e locale così come i confini tra politica, economia e società. Di conseguenza occorrono nuove modalità di governance del rapporto tra politica e mercato, società ed ambiente, su diverse scale interagenti, dal locale al nazionale e globale e viceversa. In questo quadro, tanto gli organismi rappresentativi delle autorità locali quanto quelli delle Ong dovrebbero andare al di là delle pur legittime rivendicazioni sul loro ruolo nella cooperazione decentrata, cogliendo nella ricerca di nuove forme di coerenza tra azione pubblica e privata la questione centrale da affrontare per ridare fiato alla democrazia locale e per cercare di superare i diversi pericoli di conflitto di interessi, corruzione e collusione. La costruzione di partenariati tra il pubblico e il privato deve cercare di portare a sintesi le contraddizioni tra competitività, solidarietà e sostenibilità ambientale, che sono le dimensioni di fondo su cui interagire per costruire processi strutturali di governance democratica locale. Ad esempio il CEMR propone di tenere maggiormente in conto il ruolo delle donne³⁴ e dei residenti, che possono non essere cittadini (evidente quindi il riferimento ai migranti)³⁵, affermando che:

³³ “In terms of supporting capacity-building within local government, we would urge that a wider use of local government peer to peer actions be enabled, e.g. through exchanges and twinning partnerships. At present, a lot of money for capacity-building is paid to consultants who do not have a strong track record in local government.” (idem).

³⁴ “We believe that a balanced representation of women and men in local decision-making is an essential component of good local governance – and indeed, some developing countries have much to teach all of us in this regard”. (idem).

³⁵ “In terms of how democratic politics can improve local governance, we would underline the importance of assessing whether – in practice as well as in law – citizens and residents (who may not all be citizens) can freely participate in local development issues.” (idem).

“local democratic governance is a process of inclusive decision-making on matters of local/municipal/decentralised development and a participatory approach towards the preparation, implementation and management of development plans”.

Anche il ACPLGP considera centrale il rapporto tra autorità e società civile. Dopo avere affermato che “local governments are the key player at local level as they are the principal legitimate agent of the local development process”, l’ACPLGP riconosce che

“local governance responds to the logic of multi-actor approach. Promoting citizen participation in local affairs and in the local decision making process is another key aspect of local governance”. E la “participatory democracy has encouraged local government to engage in various innovative strategies to ensure that they carry their communities with them in major decisions about the development of their locality.” Perciò, “development partners may support the creation of a forum that brings together the various actors involved in local level including the citizens for periodic consultation and deliberation on matters concerning the social welfare of citizens and the economic well-being of the whole community.”

A sua volta Transparency International critica i documenti della Commissione perché non considerano in modo sufficiente i limiti dei diversi attori a livello locale e nazionale e quindi la necessità di definire un approccio più sistemico in cui il rapporto tra autorità e società civile risulta particolarmente critico.

“The role of civil society and citizens in demanding accountability in the use of funds has been increasingly recognised as critical to ensure the effective use of development resources. Provisions for participatory planning, budgeting and management of implementation at local government levels, anchored in the Poverty Reduction Strategy Papers of many countries are now seen to depend on active civil society engagement. In spite of the potential of local governments to demonstrate high levels of financial accountability to citizens, current reports describe weaker financial management capacities at lower administrative levels. Citizens’ demand for greater participation and accountability is still nascent and in need of greater support to ensure that the potential of local governments is realised. Local control bodies, such as audit courts and citizen’s accountability mechanisms (e.g. school management committees), are still in the process of building capacities and strengthening their impact.”

Di conseguenza si sente il bisogno di arrivare ad una definizione più approfondita e operativa del concetto di governance democratica:

“We regret that the Commission remains a victim of too broad and vague a definition of governance, which limits its utility as an organising concept for development and its operational value. TI fully shares the Commission’s view that governance is more than tackling corruption. But between this clearly too narrow definition and the Commission’s all-embracing concept, there is enough room for a broader, but still operational concept, thus increasing the practical and practicable value of the document”.³⁶

La cooperazione transnazionale ha dunque una componente politica rilevante perché si fonda sul riconoscimento dei diritti allo sviluppo e perché partecipa alla ricerca di strumenti democratici di governance dove si incontrano e scontrano interessi, attori e ideologie diverse. Per questo occorre un approccio consapevole dei conflitti e della necessità di identificare il ruolo che può svolgere la cooperazione transnazionale per sostenere modalità di partecipazione appropriate ai diversi contesti, considerando peraltro la questione secondo il principio della reciprocità. I problemi di governance non si trovano solo al sud ma anche al nord, e tra loro sono intrecciati attraverso i flussi transnazionali di beni, servizi e persone.

Infine, lo Statuto proposto dalla Commissione europea, sebbene da accogliere con favore visto che per la prima volta si riconosce a così alto livello il ruolo della cooperazione decentrata per lo sviluppo, risulta piegato allo schema della Dichiarazione di Parigi sull’efficacia dell’aiuto. Una

³⁶ Contribution of Transparency International to the consultation opened by the EC on its issues paper: *Towards an EU approach to democratic local governance, decentralisation and territorial development*. [<http://transparency.org/content/download/33660/523380/file/TI-Local+Governance-Decentralisation-TD-2008-06-16.pdf>].

Dichiarazione che sconta una impostazione tradizionale nord-sud tra Stati donatori e beneficiari. Viceversa una comprensione più approfondita delle relazioni internazionali multi-livello e multi-attoriali dovrebbe portare ad una griglia di principi e criteri più ricca, a cui corrisponde il concetto della cooperazione transnazionale e dei partenariati territoriali. Su questa base innovativa sarebbe poi importante impostare un processo di apprendimento teso a comprendere le diverse possibilità di azione a seconda dei contesti e degli attori coinvolti, disegnando così strategie di cooperazione transnazionale più appropriate.