

La messa in opera della cooperazione decentrata: spazi e strutture per una partecipazione multiattoriale.

L'esperienza delle Autonomie locali italiane

Vanna Ianni

**Fra l'idea
e la realtà
fra il movimento
e l'atto
cade l'ombra.**

T.S.Eliot, *Gli Uomini Vuoti*, 1925

Superare il gap che divide, molto spesso, l'affermazione dei principi dalla loro applicazione, gettare luce su quella fascia d'ombra che separa l'idea dalle pratiche, costituisce anche per la cooperazione decentrata il terreno su cui si decide la coerenza e l'effettività non solo della sua capacità di operare ma anche della sua materialità, in quanto logica d'azione che rappresenta la risposta più nuova ai profondi mutamenti di fine millennio e alle impasse che continuano a ostruire il cammino della cooperazione allo sviluppo.

Le pagine che seguono propongono una prima rassegna, in nessun modo esaustiva, precisamente degli spazi e delle strutture che sostengono il definirsi e consolidarsi della cooperazione decentrata. L'esame, che si focalizzano sullo scenario italiano, prescinde volutamente dalla considerazione degli assetti istituzionali interni che Comuni, Province e Regioni si sono dati preferendo concentrarsi sulle forme e strutture di raccordo, concertazione e gestione messe in atto, ritenendo che siano esse a costituire l'anello decisivo ai fini dell'implementazione dell'approccio decentrato. Si tratta di una tematica finora poco studiata, anche in campo internazionale, ma che ad uno sguardo attento rivela la sua importanza perché componente non eludibile della nascita di nuove forme di partenariato internazionale e, più in generale, dei mutamenti in atto nell'esercizio della democrazia.

Dai principi all'operatività

L'affermarsi della cooperazione decentrata, durante la seconda metà degli anni novanta, rappresenta l'emergere di una logica d'azione che non solo segna il riconoscimento della pluralità ed eterogeneità degli attori dello sviluppo ma trasforma anche le relazioni che tra loro intercorrono, inserendole in un'ottica nuova di concertazione, coordinamento e cosviluppo trasversale alla stessa distinzione nord-sud. Essa contraddistingue la nascita di un tipo di partenariato nuovo, caratterizzato dalla: -pluralità, cioè messo in essere secondo geometrie variabili di attori¹; - multidimensionalità, per la natura dei collegamenti stabiliti, orizzontali e insieme verticali, tra nord e sud e, contemporaneamente, interni al nord e al sud; -processualità, che mira tendenzialmente a superare le asimmetrie esistenti tra i partner attraverso l'implementazione di circoli virtuosi di empowerment dei più fragili e disempowerment dei più forti².

Centrale in tali mutamenti si rivela la spinta a ridefinire ad ampliare la partecipazione, superando quella frattura tra partecipazione sociale, circoscritta alla comunità, e partecipazione politica, associata con democrazia rappresentativa, che ha caratterizzato i decenni precedenti. La sperimentazione di forme di cittadinanza più attive e dirette, in grado di riavvicinare le sfere comunitaria e sociale a quella politica (Gaventa e Valderrama, 1999), cerca precisamente di superare i limiti più visibili delle forme tradizionali della rappresentanza. Anche nell'ambito dello sviluppo, la partecipazione nel passato ha presentato connotazioni parziali, che l'hanno confinata ai livelli locali più ristretti e posta ai margini dei processi decisionali (UNDP, 1997) Negli anni sessanta essa ha alimentato approcci di tipo comunitario, basati su forme di micropartecipazione a carattere corporativo e consultivo; nel decennio successivo, con eccezione di una breve parentesi documentata soprattutto dai testi dell'Organizzazione internazionale del lavoro, è passata ad essere intesa come coinvolgimento dei "beneficiari" nell'esecuzione di progetti e come loro messa a disposizione di beni e di servizi. Nell'una o nell'altra accezione, il collegamento tra politiche

¹ Al riguardo, il Rapporto finale di valutazione della linea di finanziamento della cooperazione decentrata, parla esplicitamente di partenariato pubblico-privato "plurale" (de Crombrughe e Lévy, 2000)

² Per la nuova concezione di partenariato, vedasi OECD-DAC (1966).

economiche e politiche sociali è mancato³, mentre la partecipazione è stata ridotta alle sue dimensioni più circoscritte, per nulla in contrasto anzi riproduttrici, in massima parte, delle gerarchie dei poteri esistenti. Negli anni novanta, invece, un doppio movimento, procedendo insieme dal basso e dall'alto e combinando una società civile più attiva con uno stato alla ricerca di efficacia e legittimità, spinge all'adozione di approcci nuovi, alla individuazione di forme nuove di partecipazione, miste, più ricettive e responsabili, che ridefiniscono il profilo delle istituzioni e, al tempo stesso, le forme di esercizio della cittadinanza (Gaventa 2003; Fung e Wright, 2001)⁴.

"Il concetto di partecipazione non è nuovo, è parte della semantica dello sviluppo da tre decenni; tuttavia, la pratica di tale concetto è divenuta parte della retorica del discorso dello sviluppo più che asse della sua realizzazione"⁵. In effetti, anche quando nell'ultimo decennio la partecipazione acquista spessore e s'impone come base indiscussa della rilevanza e sostenibilità dei processi di sviluppo promossi, essa rimane molte volte un discorso privo di pratiche reali. Ciò spinge alcuni autori a chiedersi se essa costituisca una "nuova tirannia"⁶, sottolineando la necessità di impegnarsi nella rilevazione e nell'esame di quelle pratiche concrete che, sole, possono permetterle di incorporarsi alla logica d'azione dello sviluppo.

La cooperazione decentrata, da parte sua, intercetta precisamente l'esigenza di costruire nuove relazioni tra istituzioni e gente comune, tra locale, nazionale e internazionale, che diversi studi fondati su una base empirica estremamente ampia, hanno messo in evidenza (Pharr e Putnam, 2000; World Bank, 2000-2001; Commonwealth Foundation, 1999). In tal modo essa è portata a fare i conti, a livello strategico e nelle pratiche quotidiane, con uno snodo decisivo della governance, con la presa di coscienza dell'inconsistenza sia di un consenso inteso come presupposto e non come risultato di un processo che coinvolge attori molteplici e portatori di interessi eterogenei e spesso confliggenti, sia di un modo indifferenziato di guardare ai conflitti che ne coglie solo la carica dissolvante e ignora l'intreccio di tendenze e direzionalità che in ognuno di essi si cela. Democrazia e conflitti non costituiscono, infatti, i poli di un'antinomia, ma anzi è la stessa democratizzazione a produrre in modo strutturale conflitti interindividuali e intergruppi in quanto legata "logicamente e storicamente" all'affermazione dell'individualità e dell'azione elettiva, all'aumento della differenziazione e della complessità sociale (Germani, 1979). La cooperazione decentrata, nella misura in cui al sud come al nord mostra la capacità non di "negare" ma di "accudire" i conflitti, cioè di gestirli in modo da contribuire a trasformarli da fonte di instabilità in collante sociale, offre un contributo importante, che trascende l'area della cooperazione internazionale, alla produzione e all'analisi della produzione della coesione sociale tout court⁷. Le procedure e metodologie di lavoro così come le strutture di interazione che essa adotta costituiscono il terreno su cui misurare spessore e esiti di tale apporto.

³ Gi anni sessanta hanno guardato al sociale come a un sottoprodotto dell'economia; gli anni settanta hanno cercato un rapporto di complementarità tra le due dimensioni, più che altro, però, in termini di sommatoria; gli anni ottanta hanno segnato, invece, soprattutto all'inizio, una loro profonda disarticolazione. Vedasi, fra altri, Graciela Cardarelli e Monica Rosenfeld, 1992.

⁴ L'esperienza del bilancio partecipativo, in atto agli inizi del 2000 sia al nord che al sud, rappresenta una delle principali manifestazioni di questa domanda cittadina di associazione alle decisioni politiche e di maggiore accountability dei governi locali e nazionali.

⁵ Flasco, Unops, Pnud, Prodere, 1995.

⁶ Nel novembre 1999, l'*Institute for Development Policy and Management* dell'Università di Manchester ha organizzato una conferenza sul tema e, successivamente, pubblica un libro il cui titolo è, significativamente: *Participation: The New Tyranny?* (Cooke e Kothari, 2001).

⁷ Un interessante saggio di Albert Hirschman (1997), della seconda parte degli anni novanta, sottolinea come i conflitti non costituiscano necessariamente un solvente, bensì possano avere un ruolo costruttivo funzionando come potenti collanti sociali, purché essi, date determinate circostanze, siano "accuditi". Soprattutto il loro essere colla o solvente non può essere deciso una volta per tutte ma va indagato concretamente "attraverso uno sguardo più ravvicinato" alle specificità delle circostanze e dei contesti.

Altri autori come S. C. White (1996), sottolineano espressamente come "L'assenza di conflitto in molti programmi suppostamente 'partecipativi' è qualcosa che dovrebbe destare sospetto"

La cooperazione decentrata, inoltre, mentre fa del rapporto pubblico-privato l'asse strategico dei partenariati e delle strutture d'interazione create, concorre a problematizzare il locale, mettendone in luce sia gli elementi di diversità e conflittualità interna, sia la varietà e mobilità delle delimitazioni. Conseguentemente essa non definisce in modo rigido e predefinito le sue aree di intervento ma lascia che siano le specificità dei processi a farlo. Tale approccio le consente di cogliere il locale come punto d'incontro di direzionalità molteplici, provenienti dal territorio ma anche dallo stato e dal contesto internazionale, e di collocarsi al di là di un'altra delle contrapposizioni che tradizionalmente hanno dominato e indebolito le politiche di cooperazione, quella tra approccio top-down e approccio bottom-up allo sviluppo. Per far ciò affianca alle forme tradizionali di definizione delle politiche forme decisionali nuove, più inclusive e argomentate, deliberative, le quali esigono il superamento delle metodologie e delle procedure della progettazione tradizionale, segmentata e segmentante, e l'adozione di piani di azione che incontrano anch'essi materialità in quella molteplicità di spazi, in quell'architettura di forme e strutture territoriali e interterritoriali che sostengono la sua messa in opera.

Le peculiarità del contesto italiano

A partire dalla seconda metà degli anni novanta, la società italiana attraversa una complessa transizione che riguarda al contempo economia, società, politica e cultura. Nel difficile processo di riforma dello stato, trasformazioni profonde ridisegnano il quadro politico e le forme della rappresentanza. Dopo l'elezione diretta dei sindaci, quella dei presidenti delle Regioni conferma il processo di crescita di rappresentatività che accompagna il rafforzamento dei governi locali⁸. Il progressivo decentramento di competenze, risorse e rappresentatività è inoltre caratterizzato dalla tendenza allo spostamento di funzioni specifiche verso settori e livelli territoriali diversi, riservandosi lo stato centrale il ruolo di regolatore delle autonomie, di vario ordine e natura⁹. Interventi legislativi diversi introducono, contemporaneamente, mutamenti profondi nel funzionamento della pubblica amministrazione¹⁰. La creazione di nuovi assetti giuridici e di spazi importanti di trasparenza e controllo – a livello centrale, regionale e locale – ridefinisce ed allarga la partecipazione cittadina¹¹, alimentando una crescita significativa di forme di “co-progettazione” o

⁸ Un segnale di tale rafforzamento è la crescita costante che, a partire dal 1995, registrano le spese delle amministrazioni pubbliche locali.

⁹ Rispondono a ques'ultima logica le innovazioni introdotte, nel corso degli anni novanta, nella gestione di importanti funzioni di competenza pubblica:

- nell'economia, dove la riforma delle Camere di commercio, da cui dipendono gran parte dei servizi alle imprese, riconosce loro completa autonomia;
- nel credito, con la creazione delle Fondazioni bancarie, chiamate a svolgere un ruolo attivo nel territorio ove operano;
- nell'ambiente, con l'istituzione o il rafforzamento di Enti dotati di specifiche funzioni di governo, come gli Enti Parco;
- nei servizi, dove le aziende locali a partecipazione pubblica ottengono autonomia crescente;
- nel sistema educativo, dove l'introduzione dell'autonomia delle Università costituisce l'avvio di un cambiamento più generale;
- nella sanità, con il rafforzamento dei poteri delle Aziende Sanitarie Locali;
- nelle infrastrutture, con il rafforzamento delle competenze degli Enti autonomi.

¹⁰ Nel 1997 la Legge n. 59, costituisce il punto di partenza di un riordinamento delle funzioni statali che trasferisce alle Regioni e agli Enti locali compiti e funzioni esercitati fino a quel momento dallo stato. La legge prevede il trasferimento alle Regioni, attraverso decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri, di risorse finanziarie, umane, strumentali e organizzative, in misura congrua alle funzioni amministrative conferite. Con apposite leggi, saranno poi le stesse Regioni a conferire deleghe agli Enti locali, trattenendo per sé soltanto quelle funzioni che richiedono un esercizio unitario a livello regionale. Il principio di sussidiarietà, che attribuisce al livello superiore solo le funzioni che non possono essere esercitate efficacemente al livello inferiore, costituisce il cardine fondamentale del processo messo in moto. Al tempo stesso, la legge sancisce l'importante principio della separazione tra compiti e responsabilità di direzione politica e compiti e responsabilità di direzione amministrativa.

¹¹ La legge 107 del 1990, sulla trasfusione e donazione di sangue, istituisce una Commissione nazionale con fini di programmazione e valutazione dei piani nazionali. Cinque associazioni di donatori di sangue vi partecipano. La legge 266 del 1991 sul volontariato prevede, a livello regionale, la partecipazione consultiva delle associazioni alla

“progettazione partecipata”, soprattutto nell’area delle politiche sociali (Ascoli, 1996:19)¹². In tale percorso, nel 2000, la modifica del Titolo V della parte seconda della Costituzione e la successiva legge 131 del 5 giugno 2003, meglio conosciuta come Legge La Loggia, segnano una svolta decisiva in direzione di un mutamento ancor più profondo degli assetti legislativi nazionali, dalla potestà regolamentare a quella impositiva e al sistema dei controlli¹³. In particolare, per quanto riguarda la politica estera, portano al riconoscimento di un vero e proprio “potere estero” (Caggiano, 2004: 160) delle Regioni, cioè della legittimità, fra l’altro, di stabilire accordi con Stati e intese con Enti territoriali interni ad altri Stati, pur continuando a riservare l’ambito della politica estera alle competenze esclusive dello stato centrale¹⁴. Per quanto riguarda, invece, le attività di Comuni e Province esse permangono limitate al campo già precedentemente fissato delle azioni di mero rilievo internazionale¹⁵. Il decentramento si rivela così parte di un processo più ampio,

programmazione delle attività nei settori in cui esse sono presenti. La legge 225 del 1992, che istituisce il servizio nazionale di protezione civile, prevede che il compito di definire i criteri relativi ai piani di emergenza e alle norme di protezione siano a carico di un Consiglio nazionale, del quale fanno parte la Croce Rossa e associazioni di volontariato. Il decreto 502 del 1992, che riforma il sistema sanitario nazionale, stabilisce che le organizzazioni di volontariato e quelle di protezione dei diritti siano consultate nella fase di programmazione. Stabilisce inoltre la creazione di meccanismi di consultazione di livello regionale. Da parte sua, il decreto legislativo 517 del 1993, prevede la consultazione e la partecipazione dei cittadini, attraverso le proprie organizzazioni, alle strutture del servizio sanitario nazionale. La legge 580 del 1993 che riforma le Camere di commercio, riconosce la partecipazione delle associazioni dei consumatori al Consiglio. “ Si tratta di consulte, commissioni, coordinamenti, osservatori nei quali domande sociali, molte volte associazioni, hanno trovato rappresentazione istituzionale e un potere reale di incidere nel momento decisionale” (Donati, 1997:227-228). Numerose leggi nazionali e regionali prevedono la istituzione progressiva di questi meccanismi a composizione pubblico-privata. Per quanto riguarda specificamente l’associazionismo, diverse leggi regionali creano spazi analoghi di partecipazione e concertazione cittadina. La legge veneta prevede una Consulta regionale e la partecipazione delle associazioni alla definizione dei “programmi regionali di sostegno alle realtà associative”. La Regione Toscana riconosce funzioni importanti ad una Consulta analoga, amministrata direttamente dalle associazioni e dotata della facoltà di emettere pareri sulle proposte di legge e i programmi relativi all’associazionismo. Significativamente, la Consulta ha la facoltà di presentare proposte alla Giunta e al Consiglio (Donati, Maccarini, Stanzani, 1997:97). Anche altre Regioni, in modo più o meno simile, prevedono spazi analoghi di partecipazione, benché cambino criteri e modalità di funzionamento.

¹² Costituisce questa una tendenza che non è esclusiva dello scenario italiano, "Dalla Norvegia alla Francia, dalla Germania all'Inghilterra, naturalmente con enfasi diverse a seconda dei contesti, questa spinta forte alla coprogettazione o comunque al welfare mix appare all'opera in misura significativa". (Ascoli, 1996).

¹³ La riforma abroga, infatti, tutti i controlli preventivi sulle leggi e sugli atti amministrativi delle Regioni, delle Province e dei Comuni.

¹⁴ L’incompiutezza dei processi in atto, crea assetti confusi, poco coerenti e frenanti, in particolare per la cooperazione decentrata. Infatti, la mancata approvazione di una nuova legge sulla cooperazione decentrata e il mantenimento in vigore della vecchia 49/87, fa sì che, una lettura rigida di quest’ultima, continui ad escludere dal campo della cooperazione decentrata alcuni settori di attività, fra cui “il sostegno a programmi di informazione e comunicazione che favoriscano una maggiore partecipazione delle popolazioni ai processi di democrazia e sviluppo dei paesi beneficiari (Legge 49/87, art. 2). Si alimentano così confusioni e contenziosi resistenti, come quello che porta il governo ad impugnare la nuova legge della Regione Emilia Romagna, la n. 12 del 2002, “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”. e quest’ultima ad appellare l’eccezione di incostituzionalità.

¹⁵ L’intensificarsi delle relazioni internazionali di Regioni e Enti locali suscita, nel corso degli anni novanta tensioni ripetute con lo stato centrale, che teme di vedere sminuito il suo ruolo di protagonista della politica estera nazionale e giunge a obiettare i testi di diverse leggi regionali sulla solidarietà e cooperazione allo sviluppo. A metà dal decennio, il Decreto presidenziale del 31 marzo 1994, introduce, in quest’area di conflitto, elementi di chiarezza ma non smorza le tensioni in atto, perché l’oggetto della discussione trascende il campo della cooperazione ed investe quello più ampio della riforma dello stato in senso federativo. Il decreto definisce caratteristiche e procedure delle attività all’estero delle Regioni e delle Province autonome, suddividendole in promozionali e di mero rilievo internazionale. Le prime favoriscono lo sviluppo economico, sociale e culturale regionale e il loro esercizio richiede l’intesa governativa, espressa dal Ministro delegato preposto al Dipartimento degli Affari regionali della Presidenza del Consiglio. Le attività di mero rilievo internazionale includono, invece:

- studi e informazione, scambio di notizie ed esperienze, partecipazione ad eventi, visite nell’area europea, “rapporti conseguenti ad accordi o forme associative finalizzati alla collaborazione interregionale transfrontaliera” (art.2, comma a),

complesso, di riforma dello stato, che attiva un riordinamento verticale e al tempo stesso orizzontale delle istituzioni e degli attori, orientato sia a trasferire funzioni e risorse dal centro verso le Autonomie locali sia a riorganizzare e ridefinire ruoli e responsabilità¹⁶.

In questo scenario in movimento, sotto la spinta delle trasformazioni politiche e istituzionali che accentuano la centralità del territorio nell'organizzazione economica e sociale del paese, prendono corpo nuove strategie di sviluppo. Esse associano strettamente partecipazione e rapporto pubblico-privato, come avviene, per esempio, nei "patti territoriali", uno dei più innovativi e discussi strumenti di sviluppo introdotto nella prima metà degli anni novanta e promosso poi, nella seconda metà del decennio, dall'Unione europea per il tema specifico dell'occupazione¹⁷. I patti, che danno impulso alla programmazione negoziata, vedono gli attori locali come protagonisti e il territorio come la base in grado di dare "radici" allo sviluppo. L'attivazione di un tavolo di concertazione locale, con il compito di comporre i diversi interessi e di identificare priorità d'intervento e specificità degli impegni dei singoli attori, costituisce lo strumento decisivo che fa della coesione sociale una risorsa e insieme un prodotto dello sviluppo (de Rita e Bonomi, 1998).

Il territorio costituisce, all'inizio del decennio, il riferimento anche per i Gruppi di azione locale/GAL, momenti associativi misti, rappresentativi delle diverse componenti istituzionali, sociali, ambientali, culturali ed economiche che in esso incidono. Chiamati ad elaborare le strategie di sviluppo rurale locale ed a farsi carico della loro attuazione, essi sono promossi dal 1989 dall'iniziativa comunitaria di sviluppo rurale Leader che, riformulata successivamente ed attiva ancor oggi, si fa portatrice di una filosofia d'intervento caratterizzata da approccio integrato, flessibilità, programmazione regionale e messa in rete degli interventi. Nei Gal, in cui la partecipazione pubblica non può superare la soglia del 50%, la continuità sempre più pronunciata esistente tra sviluppo e cooperazione allo sviluppo, è riscontrabile anche nel tipo di progetti promossi, che possono riguardare territori appartenenti sia allo stesso stato (cooperazione interterritoriale o di prossimità), sia a Stati membri diversi, o anche eventualmente a paesi terzi (cooperazione transnazionale) (GUCE C 139 del 18.5.2000), come avviene anche in altri programmi comunitari. La nuova fase di Interreg, la terza, relativa alla programmazione 2000-2006, che come le precedenti intende incentivare lo sviluppo armonioso ed equilibrato del territorio comunitario, prevede, per esempio, 3 sezioni, corrispondenti a 3 diverse tipologie d'intervento: sezione A (transfrontaliera), sezione B (transnazionale), sezione C (interregionale)¹⁸. Concepita in modo che le attività transfrontaliere trovino continuità e collegamento, fin dalla fase della programmazione, con azioni realizzate nell'area prospiciente dei paesi terzi, sostenute a loro volta da appositi programmi comunitari di cooperazione allo sviluppo, essa costituisce un altro, significativo esempio della continuità sempre maggiore esistente tra politiche di sviluppo e politiche

-
- visite al di fuori dell'area europea, gemellaggi, formulazione di proposte di comune interesse, contatti con le comunità regionali all'estero.

Con esclusione del primo tipo, anche tali attività devono essere comunicate al Dipartimento degli Affari regionali della Presidenza del Consiglio e possono essere da questo obiettate. Ogni attività all'estero deve inoltre essere realizzata in collaborazione con gli organismi dello stato operanti in loco. Per quanto riguarda invece i rapporti con la Comunità europea, il Decreto dichiara non bisognevoli di autorizzazione quelli relativi a temi di diretto interesse delle Regioni, informativi o preparatori di provvedimenti attuativi delle politiche comunitarie. (Gazzetta ufficiale della Repubblica italiana, 19.7.1994).

¹⁶ "Quello che è certo è che l'ampio decentramento introdotto – si valuta che tra il 1999 ed il 2000 siano stati emanati 97 decreti che trasferiscono risorse finanziarie per 32.000 miliardi e risorse umane per 22.000 unità dallo stato alle Regioni e agli Enti locali - richiede comunque la messa a punto di strumenti e metodologie per la gestione di una fase di passaggio che ha introdotto modifiche così significative nella sfera dei poteri amministrativi e legislativi." CENSIS, *Una soluzione poliarchica ai conflitti della devolution*, 12. 6. 2001, www.censis.it/censis/novita.html.

¹⁷ Vedasi Giuseppe de Rita e Aldo Bonomi, *Manifesto per lo sviluppo locale*. Torino, Bollati Boringhieri 1998, e Commission européenne, *Pactes territoriaux pour l'emploi - exemples de bonnes pratiques*. 1997.

¹⁸ "L'obiettivo della nuova fase di Interreg è di rafforzare la coesione economica e sociale nell'Unione europea promuovendo da un lato la cooperazione transfrontaliera, transnazionale e interregionale e dall'altro lato lo sviluppo equilibrato del territorio. Una particolare attenzione è riservata all'interesse delle regioni ultraperiferiche e delle regioni situate lungo le frontiere esterne dell'Unione europea verso i paesi candidati all'adesione" http://europa.eu.int/comm/regional_policy/interreg3/index_it.htm, e www.inforegio.cec.eu.int/interreg.3.

di cooperazione allo sviluppo. Per il prossimo futuro, la Commissione ha inoltre ipotizzato il ricorso ad uno strumento unico di programmazione ed intervento nelle due aree.

Anche nel campo dello sviluppo urbano, nel periodo in esame, iniziano ad essere definiti e applicati nuovi strumenti operativi, finalizzati ad integrare funzioni diverse e denominati nel loro insieme “programmi complessi”. La centralità assegnata alla partnership pubblico privato, al carattere integrato degli interventi così come all’approccio “incrementale” che valuta risorse e opportunità secondo un’ottica processuale, costituisce il carattere che accomunano anch’essi agli strumenti più innovativi utilizzati dalle strategie di sviluppo degli anni novanta.

L’impegno nella ricomposizione dei processi di sviluppo, che i progetti settoriali ed i mandati degli Organismi internazionali tendono a segmentare sulla base dei loro specifici obiettivi, è fortemente avvertito anche nel campo della cooperazione internazionale. Esso non nega la validità e l’importanza delle dimensioni settoriali, tende però a comporre in una piattaforma comune che permetta di accompagnare processi di sviluppo la cui durata è ben superiore a quella che comunemente prevedono i singoli progetti di cooperazione. La cooperazione decentrata, con il suo approccio multiattoriale, multidimensionale e territoriale raccoglie tale esigenza e mostra importanti continuità con l’impianto distintivo delle strategie riferite, trovando nel principio di cosviluppo la possibilità di saldare sviluppo e cooperazione allo sviluppo, in modo non spontaneo ed occasionale ma tendenzialmente sistematico e strategico. Un segnale importante della crescente consapevolezza circa le potenzialità insite in tale convergenza è offerto, per esempio, dal progetto del Comune di Catania che, nel 2003, fa delle buone pratiche realizzate nell’ambito del Progetto integrato territoriale, l’aspetto che sostiene e qualifica il suo partenariato con la città di Douala (Camerun). Nella stessa direzione muove la domanda avanzata da alcuni Comuni all’Unione Europea, affinché estenda alla cooperazione con paesi terzi l’approccio integrato e le metodologie già sperimentate nella lotta agli squilibri sociali sul territorio comunitario, come per esempio quelle che hanno caratterizzato l’iniziativa Urban.

L’esperienza delle Autonomie locali

La molteplicità ed eterogeneità degli attori, così come la novità e complessità che caratterizzano la cooperazione decentrata, in modo particolare la sua modalità territoriale, rendono decisiva, come abbiamo sostenuto, la capacità di individuare le forme in grado di rendere possibile il passaggio dai principi all’operatività. L’esperienza italiana degli ultimi anni dispone al riguardo di un importante patrimonio costituito dalla sperimentazione di strumenti diversi di concertazione, coordinamento, collegamento e gestione, caratterizzati da livelli disuguali di definizione e istituzionalità. Cominciare a passarlo in rassegna permette di stabilire spessore e direzionalità dell’impegno finora mostrato, e contribuisce anche a far cogliere ragioni e spessore di quel circolo virtuoso tra politiche di sviluppo e politiche di cooperazione allo sviluppo che la cooperazione decentrata, nelle sue manifestazioni forti, riesce ad alimentare, superando la discrasia che tradizionalmente ha indebolito le une e le altre.

Meccanismi di indirizzo politico, programmazione e coordinamento

Gli ultimi anni registrano l’apertura di spazi significativi di dialogo e concertazione tra governo nazionale, organizzazioni internazionali, Autonomie locali e in qualche caso Ong e attori territoriali in generale, anche al livello più delicato della definizione di politiche e strategie nazionali e internazionali di cooperazione¹⁹. In tale percorso risulta significativo segnalare la firma, nel maggio 2003 e nel quadro della legge 84 del 2001²⁰, di un protocollo d’intesa fra il Ministero degli Affari

¹⁹ La complessità di un tale processo è testimoniata dalle difficoltà incontrate, nell’ambito della cooperazione Unione Europea-Paesi ACP, affinché il momento della definizione dei Piani di sviluppo nazionali (Piani indicativi nazionali), fosse aperto alla partecipazione dei governi locali e degli attori non statali.

²⁰ La legge n. 84 del 2001, “Disposizioni per la partecipazione italiana alla stabilizzazione, alla ricostruzione e allo sviluppo dei paesi nell’area balcanica”, riconoscendo la rilevanza dell’apporto offerto dalla cooperazione decentrata, destinava, per il triennio 2001-2003, 7 milioni di euro annuali al cofinanziamento di iniziative proposte e gestite dalle

Esteri e le Regioni/Province Autonome che istituisce, presso il MAE, un Comitato Tecnico Interistituzionale a cui partecipano rappresentanti del Ministero degli Esteri (5), di quello dell'Economia e Finanze (1) e delle Regioni (6). L'elemento nuovo è dato dal fatto che, per la prima volta, un Comitato di questo tipo si costituisce all'interno di un quadro bilaterale e svolge funzioni non solo di coordinamento, programmazione, raccordo, collegamento, valorizzazione di buone pratiche ma anche di definizione di "criteri e modelli di riferimento per le proposte di partenariato internazionale" avanzate dalle Regioni, che interverranno in questo modo nell'ambito più propriamente politico e strategico dell'iniziativa italiana verso i Balcani. Si apre in tal modo uno spazio di incontro e concertazione, non consultivo ma di associazione vera e propria alla presa di decisioni, che rappresenta un interessante riconoscimento della richiesta espressa più volte dalle Autonomie locali di essere protagoniste e non semplicemente affidatarie delle politiche nazionali di cooperazione. Significativamente ciò avviene nel quadro non della legge nazionale sulla cooperazione ma di una legge ad hoc, fornendo un'ulteriore prova delle difficoltà che ancora frenano la riforma del vecchio assetto legislativo ed, insieme, delle caratteristiche più aperte ed insieme più indefinite delle procedure e dell'operatività che distinguono alcune iniziative di cooperazione allo sviluppo inquadrare al di fuori della DGCS, in altre Direzioni del MAE. Il problematico funzionamento del Comitato proporziona, d'altra parte, indicazioni altrettanto rilevanti circa le difficoltà, diverse ma ugualmente di peso, con cui quest'ultime si confrontano.

La spinta ad una partecipazione sempre più allargata degli stakeholder, primari e secondari, variamente implicati in un programma o progetto trova, inoltre, una delle manifestazioni più rilevanti nell'ambito dell'assistenza preparatoria al programma quadro di sostegno allo sviluppo economico locale e alla gestione territoriale in Colombia, di cui è titolare l'UNDP. Per la prima volta, un protocollo sottoscritto dall'agenzia delle Nazioni Unite e dalla *Rete italiana di cooperazione decentrata per la Colombia* (RICCD) che riunisce Enti locali ed attori territoriali²¹, associa quest'ultima al programma, in condizioni di uguaglianza con gli altri partner. La rete che partecipa alle attività sia in Italia che in Colombia, ha un proprio Coordinamento operativo, in cui Pluriverso svolge compiti di segreteria tecnica. Un processo analogo è stato avviato anche con il Comune di Firenze, associato alla gestione della Segreteria tecnica internazionale del programma-quadro *Gouvernance locale et développement* (GOLD) *Maghreb*²². Si conferma così l'inizio di una nuova fase in cui i Comuni italiani, partiti molte volte dalla promozione di azioni occasionali, puntuali e reattive, arrivano ad esercitare una funzione non solo di "canalizzazione" ma di vero e

Autonomie locali. Le sue Linee guida, reiterando come "l'evoluzione del concetto di cooperazione fra Stati si è mosso, negli ultimi anni, verso quello –più radicato e complesso – di partenariato fra comunità locali ed in particolare tra comunità frontaliere", giungono fino a riconoscere esplicitamente "la valenza che ha ormai assunto la cooperazione decentrata come strumento di politica estera".

²¹ Fanno parte della rete i Comuni di Modena, Padova, Crema, Mantova, Parma, la Provincia di Trento, la Regione Emilia Romagna, le Università degli Studi di Pavia e di Modena e Pluriverso. Quest'ultimo è un consorzio costituito da cooperative sociali e consorzi del Trentino Alto Adige, del Veneto e dell'Emilia Romagna, da associazioni di volontariato internazionale e da una Ong (MLAL), che si propone come agenzia di implementazione di iniziative di cooperazione decentrata e di cooperazione economica internazionale.

²² "Il GOLD, iniziativa di partenariati per la Governabilità Locale e lo Sviluppo nel Maghreb, si propone di offrire agli amministratori locali un quadro di riferimento e strumenti operativi per promuovere e facilitare la costituzione di partenariati internazionali, che consentano di contribuire più efficacemente ad uno sviluppo locale sostenibile, equo, pacifico e democratico.

Il GOLD si basa sui programmi di sviluppo locale esistenti e sugli strumenti di pianificazione e coordinamento già adottati dagli attori locali e nazionali, in collaborazione con il PNUD. Il GOLD sarà messo in opera progressivamente, con il sostegno del PNUD, attraverso la collaborazione tra i Governi e le Collettività locali dei paesi Magrebini; le Collettività locali europee; le Associazioni europee di Regioni, Province e Municipi; i Governi dei paesi finanziatori; le Agenzie delle Nazioni Unite; tutte le organizzazioni della cooperazione internazionale interessate a partecipare." (Pnud, 2003).

proprio “avvio”, soprattutto nel primo caso, di rapporti e di politiche di cooperazione (Hocking, 1999)²³, divenendo protagonisti anche nella definizione di politiche e programmi.

A tale tendenza risponde, per certi aspetti, anche l’Iniziativa *Fondo Italia-CILSS*²⁴, per la *Lotta Contro la Desertificazione e la Riduzione della Povertà* (LCD-RPS), avviata nel 2000 e componente principale del Programma Italia-Sahel di riduzione della povertà, rivolto in particolare a Senegal, Mali, Niger e Burkina Faso. Di carattere multisetoriale, integrato e bilaterale, ma con una componente anche multilaterale²⁵, essa ha costituito un Comitato di concertazione che riunisce DGCS, Autonomie locali, Ong e Organizzazioni internazionali ed ha dato vita ad un esercizio di identificazione e formulazione comune delle attività. Il proposito di “fare sistema”, ha spinto a definire un quadro strategico e metodologico condiviso, così come a prevedere per le Autonomie locali italiane un ruolo di Enti donatori ed insieme esecutori, in alcuni casi contemporaneamente, in altri alternativamente. Nel suo ambito sono previste attività di appoggio, orientamento ed accompagnamento “alle autorità locali, alle associazioni di base, alle organizzazioni locali di credito”, in particolare nel campo del rafforzamento istituzionale e della costituzione di partenariati internazionali²⁶. Al tempo stesso, la responsabilità dell’individuazione delle aree d’intervento è stata delegata, nei diversi contesti nazionali, ai Comitati delle ZARESE per la gestione del Fondo, di carattere nazionali, aperti alla partecipazione degli attori presenti sul terreno e sostenuti dalle Ong e dalla cooperazione decentrata.

La creazione di meccanismi di dialogo, concertazione, coordinamento, con partecipazione di rappresentanti del governo centrale, delle Autonomie locali e, in alcuni casi, della società civile, era già stata avviata, d’altra parte, dalla cooperazione decentrata a metà degli anni novanta, anche se con funzioni più limitate. Nel gennaio 1996 veniva infatti istituito, in Italia, un Gruppo di lavoro nazionale, nell’ambito del progetto *Atlante della cooperazione decentrata allo sviluppo umano in Bosnia Erzegovina*²⁷, impegnato nella messa in rete dei comitati locali italiani e bosniaci. Il Gruppo, a composizione mista, ha assolto il compito di definire metodologie e modalità operative del progetto.²⁸ Il suo corrispondente in Bosnia Erzegovina era costituito da un analogo Gruppo di lavoro nazionale, composto da rappresentanti del governo centrale e della società civile, con funzioni di orientamento delle attività dell’*Atlante* e di formulazione di un documento sulle strategie

²³ Brian Hocking, distingue tre diverse dimensioni dell’azione internazionale dei Governi non centrali: “iniziatrice”, quando promuove obiettivi politici locali e regionali al di là del proprio contesto nazionale; “canalizzatrice”, quando attraverso di essa altri attori, in particolari quelli non governativi, articolano i propri interessi e danno alla loro azione dimensione globale; “target”, quando le politiche da essa sostenute influiscono sugli interessi di altri attori internazionali che la assumono come obiettivo delle propria attività. (Hocking, in Aldecoa e Keating, 1999).

²⁴ *Comitè 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.

²⁵ All’Undp/Unops è stato infatti affidato il ruolo di ente esecutore, relativamente all’amministrazione e alla rendicontazione amministrativa.

²⁶ La Proposta di finanziamento del Fondo prevede esplicitamente che 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. Svolgerà 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 porranno in termini complementari e interattivi con gli altri attori coinvolti dal Fondo, rifuggendo così da improponibili forme di intervento alternativo e/o sostitutivo”. (MAE-DGCS-UTC, 2002).

²⁷ Il coordinamento del progetto, appoggiato tecnicamente e finanziato dalla Cooperazione italiana attraverso il *Fondo fiduciario per lo sviluppo sociale sostenibile, la pace e il sostegno ai paesi in situazioni speciali*, è stato curato dall’UNDP, l’esecuzione da UNOPS in collaborazione con l’Organizzazione Mondiale della Sanità e con il Dipartimento degli Affari Umanitari/Decennio Internazionale per la Riduzione dei Disastri Naturali. (Ianni, 1999).

²⁸ Ne hanno fatto parte le Organizzazioni internazionali impegnate nel Programma, UNDP - UNOPS - OMS - l’UTC della DGCS, e i soggetti che aderivano all’iniziativa - il *Tavolo di Coordinamento presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri per gli aiuti umanitari per la ex-Iugoslavia*, il *Consorzio italiano di solidarietà*, il *Forum per lo sviluppo umano e la lotta contro l’esclusione sociale*, l’*Osservatorio interregionale per la cooperazione allo sviluppo* e il *Centro studi di politica internazionale* (CeSPI).

di sviluppo umano del governo (Ianni, 1999). Ad esso era affiancato un coordinamento politico, a cui partecipavano le agenzie delle Nazioni Unite impegnate nel progetto, la DGCS e un'équipe tecnica, costituita e coordinata da UNOPS e composta dai tecnici dell'OMS e di associazioni della società civile italiana.

Più o meno nello stesso periodo, la cooperazione italiana ha anche cercato di attivare interventi di cooperazione decentrata all'interno del *Municipal Development Program* (MDP) della Banca mondiale, a cui l'Italia contribuiva con un proprio finanziamento. L'adesione all'iniziativa di Comuni italiani come Roma, Genova, Padova, Montesilvano, Biella è stata coordinata in quella occasione dall'ANCI, che ha partecipato al Comitato di gestione creato dal MDP con funzioni di direzione, coordinamento e gestione²⁹. In questo caso, una struttura internazionale mista ha costituito lo strumento attraverso cui l'Associazione Nazionale dei Comuni Italiani ha partecipato ai momenti decisionali del programma.

Come ulteriore manifestazione della spinta crescente alla concertazione e alla programmazione partecipata che caratterizza l'approccio decentrato, anche il *Programma di Cooperazione Decentrata Italia-Fao*, IFDCP/*Italy-Fao Decentralized Cooperation Programme*, avviato nel 2002, prevede l'istituzione di un *Technical Working Group*, con partecipazione delle Autonomie locali, per ognuno dei progetti attivati.

Numerosi sono anche i meccanismi di programmazione e coordinamento pluriattoriale di livello locale messi in opera nel corso degli ultimi anni.

La formazione di Comitati locali, in quanto riunione riconosciuta istituzionalmente di attori pubblici e privati di uno stesso Comune, caratterizza, fin dall'inizio, le iniziative di cooperazione decentrata che si inseriscono nel quadro dei programmi multilaterali di sviluppo umano sostenuti dall'Italia. Essi costituiscono uno scenario importante di sperimentazione di nuovi rapporti di concertazione tra amministrazione e soggetti del territorio e, al tempo stesso, lo strumento per eccellenza che organizza e sostiene il partenariato internazionale. Nella loro nascita è possibile individuare radici diverse: in alcuni casi, prevale la volontà d'impegno dell'Amministrazione, in altri la spinta proveniente dal territorio. Tale diversità si esprime anche a livello di profilo giuridico, per cui due sono stati finora i principali poli tipologici tra cui si sono mosse le diverse esperienze:

- il Comune costituisce il Comitato con una propria delibera, facendone di fatto un proprio organo. Tale è il percorso seguito, per esempio, dal Comune di Genova e per molti aspetti da quelli di Bergamo, Roma, Napoli, Catania e Palermo;
- il Comune riconosce il Comitato e ne fa parte, ma quest'ultimo è dotato di una propria autonomia, come ad Arezzo e Viareggio. In quest'ultimo caso, il Comune vi aderisce prendendo atto del suo Regolamento³⁰.

I Comitati si distinguono inoltre, molto presto, anche per altre due varianti:

- Comitati cittadini, che riuniscono gli attori interessati intorno a obiettivi generali di solidarietà e cooperazione internazionale, suddividendosi poi in gruppi o tavoli di lavoro, su base geografica o tematica, con valenza più tecnico-operativa. Esercitano, in generale, funzioni informative, consultive e propositive e non prevedono l'associazione alla presa di decisione. In tale forma sono stati o sono presenti in numerose e diverse realtà italiane: Bergamo, Genova, Roma, Napoli, Catania, Viareggio, La Spezia, fra altre;
- Comitati locali, che comprendono gli attori impegnati in un programma determinato. Essi presentano minore capacità di impatto sulle politiche cittadine ma raggiungono maggiore concretezza ed efficacia d'intervento e, soprattutto, accesso ai momenti decisionali riguardanti

29 L'iniziativa, diretta a "sostenere la partecipazione di Enti locali italiani ad attività di cooperazione decentrata", ha incontrato difficoltà notevoli di realizzazione, risultando ancora in corso, alla fine del 2002, alcune attività, e presentandosi per altre una serie di problemi, anche di carattere amministrativo, non facilmente risolvibili. Una delle principali carenze emerse, è stata la difficoltà se non impossibilità di funzionamento di partenariati territoriali in assenza di un programma in grado di assicurare in loco un reale supporto e un monitoraggio delle attività programmate.

³⁰ "Il Comune di Viareggio aderisce formalmente al Comitato Locale per la Cooperazione Decentrata prendendo atto del Regolamento approvato dal Comitato stesso nella seduta dell'11.7.1997 (Comune di Viareggio, 1997).

obiettivi e operatività dei progetti promossi. Vedasi al riguardo, per esempio, l'esperienza di Arezzo. Nel caso dei Comitati locali, inoltre, il carattere ad hoc e marcatamente operativo che li caratterizza ha reso finora in necessario confrontarsi con i problemi complessi di rappresentanza e identità dei propri membri, come invece avviene per i Comitati cittadini.

Le diverse varianti di questo meccanismo importante di concertazione e programmazione si mostrano tutte sensibili, però, anche se con livelli disuguali, alle variazioni del clima politico e all'andamento dei rapporti tra amministrazione ed attori del territorio. La presenza di una struttura formale o di un forte coinvolgimento cittadino si sono rilevati, in più casi, incapaci di frenare l'impatto negativo di tali aspetti, come nel caso dei Comitati cittadini di Bergamo e di Genova³¹ che, molto dinamici nella seconda metà degli anni novanta, hanno visto successivamente paralizzarsi e interrompersi le loro attività. In generale, la creazione innovativa di uno spazio di incontro e confronto ha stentato, soprattutto laddove ha assunto una dimensione cittadina, a divenire luogo di elaborazione di strategie e ha visto prevalere dinamiche caratterizzate dalla relativa occasionalità degli incontri e, talvolta, da una conflittualità resistente alle mediazioni, rese in ogni caso più fragili dall'incerta definizione dei ruoli e delle responsabilità. Diversi fattori mostrano di pesare su questo ancora debole consolidamento dei Comitati, alcuni legati a situazioni proprie dei diversi contesti, altri a tendenze di carattere più generale. In particolare, esso si presenta lungo e problematico per la novità del tipo di rapporto da regolare, per l'esigenza di individuare le modalità e le procedure più adatte alle specificità locali e per la difficoltà, soprattutto, di sviluppare un processo d'articolazione sociale intorno all'asse pubblico-privato in grado di far convergere forme di rappresentanza, logiche d'azione e tradizioni culturali diverse all'interno di processi che non conoscono tempi brevi e percorsi lineari. Costituisce un segnale esplicito della "lunga durata" e della "capacità di apprendimento" richieste, ma anche della persistenza e dell'importanza della spinta che lo alimenta e sostiene, come mostra l'esperienza sia del Comune di Roma³² sia di quello di Catania, dove il Comitato cittadino, operante informalmente dal 1998, solo nel 2003 giunge ad avere un proprio regolamento interno. Si rivela in gran parte analogo anche il processo di Palermo dove due Comitati ad hoc, riconosciuti da apposite delibere della Giunta comunale e collegati entrambi a programmi quadro delle Nazioni Unite - il primo al PDHL Tunisia (1999) e il secondo al PDHL Cuba (2000) - hanno nei primi anni operato informalmente. Solo recentemente, nel 2003, l'amministrazione ha mostrato interesse a ridefinire e regolamentare l'intero processo.

Per quanto riguarda la composizione dei Comitati, anche in questo caso ci troviamo in presenza di una grande varietà di criteri di inclusione e di livelli di apertura, che trascorrono da quelli molto definiti posti dal regolamento di Catania che, per la partecipazione delle realtà istituzionali e

31 Nel caso di Genova, il *Comitato cittadino della Solidarietà e Cooperazione Internazionale*, nasce ufficialmente nel 1997, dandosi una struttura formale cui aderiscono molte realtà liguri e genovesi, pubbliche e private, e anche singoli operatori. Ben presto, però, ragioni diverse, fra cui la presenza di visioni e aspettative diverse tra Comune e associazioni, e la novità dell'iniziativa unita ad una sua formalizzazione troppo forte nella fase iniziale, hanno rafforzato la diffidenza esistenti tra i diversi attori e provocato significative difficoltà di funzionamento. Le differenze maggiori si sono manifestate sul modo di intendere il ruolo stesso del Comitato cittadino, intorno al quale sono sorte posizioni abbastanza polarizzate (tecnico versus politico, aperto versus chiuso), portando a una paralisi e poi alla sospensione delle attività del Comitato.

32 Nato nel 1995, su iniziativa del Comune, con l'obiettivo di creare una sede di incontro e di coordinamento tra attori istituzionali e società civile sui temi e sulle iniziative da avviare, il *Comitato cittadino per la cooperazione decentrata* ha coinvolto un insieme di realtà rilevanti per numero e soprattutto per la varietà tipologica e la capacità di radicamento territoriale espresse. Il Comitato, come quelli sorti in altre città italiane, si proponeva come la struttura deputata a rendere continuativi ed operativi i rapporti tra componenti istituzionali e sociali. A metà del 1997, conservava però ancora un carattere informale, non essendo intervenuta una delibera a sancire il suo riconoscimento né essendo stato approvato un regolamento che ne governasse il funzionamento (Ianni, 1997). Nel 2003, il Comune, dopo un periodo di interruzione delle attività del Comitato, riconoscendo l'importanza di uno spazio come quello da esso rappresentato, ha avviato il processo di una sua rifondazione, cominciando questa volta precisamente dalla proposta di un suo regolamento. Questo è stato approvato nel marzo 2003, e successivamente si sono costituiti la Commissione permanente e 4 tavoli di lavoro sui seguenti temi: Pace come elemento caratterizzante le attività di solidarietà internazionale; Lotta alla povertà, fame, malattie; Intercultura, educazione allo sviluppo, formazione; Sviluppo sostenibile nel Mediterraneo e nei Balcani.

associative del territorio, stabilisce il requisito di includere “tra i principali obiettivi la solidarietà e la cooperazione internazionale”³³ o da quello di La Spezia che prevede la sottoscrizione di una Carta di intenti, a quelli che pur richiedendo almeno un anno di attività sul territorio nel campo della cooperazione internazionale (caso di Napoli e di Roma) non stabiliscono ulteriori preclusioni, fino alla maglia larga adottata dal Comitato di Bergamo³⁴ che parla genericamente di “Enti pubblici e privati, fondazioni e associazioni, anche non riconosciute, che operano nell’ambito della cooperazione internazionale, interessate a cooperare alle sue attività.” (Comune di Bergamo, 1997). Dotati di funzioni diverse, Comitati cittadini e Comitati locali costituiscono entrambi al loro interno, nella maggior parte dei casi, Tavoli o Gruppi di lavoro, con chiare finalità operative, i quali rivelano maggiori possibilità di attivare e coinvolgere i soggetti interessati e una migliore e più precisa differenziazione di ruoli e funzioni. Nel caso del Comitato cittadino di Roma, il regolamento prevede che il Comitato cittadino sia articolato in Tavoli ed affiancato anche da una Commissione permanente con funzioni specifiche di coordinamento, di interfaccia con l’Amministrazione, di verifica del loro funzionamento e filtro delle nuove adesioni. I Comitati più strutturati si sono dotati inoltre di apposite segretarie, che in alcuni casi assumono il profilo di organismi più o meno esterni, come per l’*Osservatorio per la cooperazione allo sviluppo* (OCS) del Comune di Napoli³⁵, e in altri, come in quello del Comune di La Spezia³⁶, presentano una composizione mista, con personale in parte interno all’amministrazione e in parte proveniente dalle stesse organizzazioni che partecipano al Comitato. La creazione di una segreteria conferma l’acquisita consapevolezza da parte dei Comitati dell’importanza per un buon funzionamento di disporre di un mix di continuità di impegno, dominio di conoscenze tecniche e rappresentatività, cui guarda in particolare la scelta di adottare una composizione mista, a carattere pubblico-privato. Tale percorso risponde alle stesse tendenze attive anche all’interno dei programmi multilaterali di sviluppo umano, dove fin dalla metà degli anni novanta, la creazione di coordinamenti e segretarie ha mirato a rendere coerente ed efficace l’azione dei diversi Comitati locali, attivi all’interno dell’uno o dell’altro programma³⁷. Significativamente uno dei più recenti di essi, il GOLD Maghreb, si è dotato di una segretaria internazionale mista, compartita tra il Comune di Firenze e EDINFODEC - *Education–Information–Decentralised Cooperation*, progetto dell’Unops che mira a promuovere i collegamenti tra i vari programmi di sviluppo umano e tra gli attori locali e nazionali del nord e del sud che in essi operano.

Un’ulteriore differenziazione della forma “Comitato” è costituita dai Comitati interterritoriali che, nella seconda parte degli anni novanta, cominciano ad assumere a riunire Autonomie anche di

³³ Per gli altri attori è solo prevista la possibilità dell’invito a partecipare a specifiche attività, nel cui campo si esibisca un’esperienza riconosciuta,

³⁴ Il Comitato, che in questo caso prende la denominazione di Forum, costituito con deliberazione consiliare nel maggio 1997, dopo alcuni anni di intensa attività è entrato in una fase di inattività a particolare dal 2000.

³⁵ Istituito nel dicembre 2000, a partire da un progetto dell’Assessorato alla Dignità del Comune di Napoli, formulato di concerto con l’Istituto Universitario Orientale, la Fondazione IDIS - Città della Scienza - Onlus, l’Associazione Mani Tese Campania - Onlus, la Società Consortile a responsabilità limitata P.R.I.M.E.R., l’OCS si propone di supportare la definizione e la realizzazione di politiche di cooperazione decentrata e di attività di solidarietà internazionale. Le sue funzioni comprendono, inoltre, documentazione, informazione, ricerca sui temi dello sviluppo e della cooperazione internazionale (Comune di Napoli, 2000).

³⁶ Comune della Spezia - Assessorato alla Cooperazione Internazionale Gemellaggi e Patti di Amicizia, *Regolamento del “Comitato spezzino per la cooperazione internazionale” e Carta d’intenti della città della Spezia per la cooperazione internazionale*, 2004.

³⁷ Durante la seconda metà degli anni novanta, vengono sperimentate diversi meccanismi di coordinamento affidati a associazioni o Ong. Tali esperienze hanno impegnato, in particolare, l’ICS per l’*Atlante delle comunità locali della Bosnia Erzegovina per la cooperazione decentrata allo sviluppo umano*, l’ARCI Toscana per il PDHL Cuba e il CISS per il PDHL Tunisia (Cooperazione italiana/ Programma delle Nazioni Unite per lo Sviluppo/Ufficio della Nazioni Unite per i Servizi ai progetti/Organizzazione Mondiale della Sanità/Decennio per la Riduzione dei Disastri Naturali, 1998; Ianni 1999). Tutte e tre i casi, pur retti da mandati in parte diversi (il primo oltre al coordinamento tra i Comitati in Italia prevedeva anche quello dei focal point presenti in loco), hanno messo in luce le difficoltà ma anche l’importanza di collegare i soggetti diversi operanti all’interno di uno stesso programma: Organizzazioni internazionali, Governi centrali, Autonomie locali e soggetti del territorio, al nord e al sud.

livelli diversi e gli attori dei rispettivi territori³⁸. Tale trasformazione risponde a sollecitazioni provenienti da esigenze diverse:

- fare “massa critica”, mettendo in rete risorse umane, sociali, finanziarie, molte volte non in grado di confrontarsi altrimenti con i problemi strutturali dello sviluppo. E’ questo il caso dei Comuni di piccole dimensioni, i cosiddetti Comuni “polvere”, che pur hanno mostrato e continuano a mostrare interesse e impegno verso l’azione di solidarietà e di cooperazione internazionale. Vediamo così, per esempio, 12 Comuni e 3 Province delle Marche mettere in comune le proprie risorse nel programma Saharawi, sostenuto dalla Regione (Ianni, 2003);
- garantirsi forza di impatto e sostenibilità attraverso un meccanismo in grado di valorizzare azioni anche circoscritte, inserendole all’interno di un piano di sviluppo locale;
- andare al di là della immediata delimitazione amministrativa del territorio, non negandola ma inscrivendola in un ambito più ampio, molte volte più in consonanza con le dinamiche dei processi di sviluppo economico e sociale.

Comitati della cooperazione internazionale, in questo caso con funzioni di coordinamento interterritoriale e non focalizzati su programmi specifici o aree geografiche determinate, sono stati costituiti dalle Province, come nel caso di quella di Modena dove il Comitato si presenta formato da Enti locali ed organizzazioni senza finalità di lucro del territorio. In tale esperienza, come in quella abbastanza analoga dei Comitati cittadini, la funzione del coordinamento tende a prevalere su quella immediatamente operativa.

In generale, è possibile affermare che, all’inizio degli anni 2000, i Comitati trovano nell’ambito della cooperazione decentrata manifestazioni sempre più numerose e definite e che, pur richiedendo ancora di una maggiore sperimentazione di assetti e procedure, le loro caratteristiche di base appaiono ormai consolidate.

Anche il meccanismo “Tavolo”, da parte sua, più volte associato a quello del “Comitato”, assume dimensioni territoriali diverse, caratterizzate da cambiamenti ancor più consistenti e significativi nella composizione e funzione.

A livello comunale, oltre a costituire la maggior parte delle volte un’articolazione interna ai Comitati, si presenta anche in forma del tutto autonoma. Questo è il caso di Torino, dove il Comune non ha costituito un Comitato cittadino né Comitati locali ma numerosi Tavoli, suddivisi in 3 diverse tipologie sulla base di altrettante finalità: coordinamento, concertazione e progettazione. Riservando a sé la cabina di regia, in qualità di promotore e facilitatore di una partecipazione guidata dal principio di sussidiarietà, nei primi anni 2000 il Comune ha realizzato un’attenta precisazione di attività e metodologie così come di adeguati indicatori di risultato del funzionamento dei distinti Tavoli.

A livello regionale, i Tavoli presentano per lo più il profilo, non direttamente operativo, di spazi di riflessione e di coordinamento a maglia, orizzontale ma anche verticale. Partecipano ad essi

³⁸ Illustrativo il caso del Comitato interterritoriale di Genova, che nel quadro del PDHL/Cuba ha stabilito un partenariato con la provincia di Granma. In tal modo, Comuni come Spotorno (4285 abitanti) o Sori (4478) e anche Né (2410), attivo quest’ultimo in attività di solidarietà e cooperazione internazionale dal 1996, possono giocare un ruolo importante all’interno di un piano di sviluppo ed acquisire capacità di dialogo politico che, in caso contrario, sarebbero molto più deboli.

Anche il Comitato sardo che, all’interno del PDHL/Tunisia, ha stabilito un rapporto di partenariato con il Governatorato di Gafsa, include, insieme alla Provincia di Cagliari che ne è capofila ed alla Regione, numerosi Comuni: Arzachena (10616), Calasetta (2782), Guspini (12815), Selegas (1541), Serramanna (9645), Serrenti (5214) e Quartu Sant’Elena (69404). Ad eccezione dell’ultimo, si tratta di comuni piccoli, di cui più della metà inferiori ai 10mila abitanti. In tal modo, ancora una volta appare evidente come solo la cooperazione di sistema è in grado di rendere possibile il protagonismo di Enti locali anche piccolissimi. Vedasi, per quest’ultimo, Andrea Stocchiero 2000. Alla fine del 2001, 25 dei 43 Comitati esistenti all’interno dei programmi Italia/UNDP/IFAD/UNOPS, riuniscono un numero rilevante di Autonomie locali, con una marcata presenza di livelli amministrativi diversi: vi aderiscono 12 Regioni, 26 Province, 115 Comuni e 4 Comunità montane, partecipando nella maggior parte dei casi a più programmi.

Alla fine del 2001, 25 dei 43 Comitati esistenti all’interno dei programmi Italia/UNDP/IFAD/UNOPS, riuniscono un numero rilevante di Autonomie locali, con una marcata presenza di livelli amministrativi diversi: vi aderiscono 12 Regioni, 26 Province, 115 Comuni e 4 Comunità montane, partecipando nella maggior parte dei casi a più programmi.

Comuni, Province e gli attori del territorio interessati ad iniziative di cooperazione decentrata. Nel caso della Regione Toscana i Tavoli o Gruppi di lavoro, previsti esplicitamente dalle legge regionale³⁹, suddivisi per aree geografiche e supportati da un segretariato operativo, sono esplicitamente concepiti come momenti di raccordo cui possono partecipare tutti i soggetti operanti in una determinata area geografica, anche quelli non eleggibili ai contributi regionali sui progetti. Costituiscono così un anello del sistema regionale di cooperazione, svolgendo funzioni di coordinamento e di messa in rete su base geografica. Tavoli analoghi sono previsti anche dagli assetti legislativi regionali delle Regioni Umbria, Friuli Venezia Giulia, Emilia Romagna e della Provincia autonoma di Trento. Alcune volte ad essi si affiancano Tavoli tematici, con carattere particolarmente sperimentale, come nel caso della Regione Emilia Romagna. A questi ultimi viene infatti attribuita, oltre alla funzione di coordinamento trasversale, anche quella di “realizzare la raccolta di esperienze significative, di favorire lo scambio di buone prassi e la realizzazione di progetti sperimentali di nuove metodologie di lavoro”⁴⁰. In altri casi, invece, la nascita dei Tavoli è legata a interventi specifici, assumendo quindi un carattere meno permanente e più direttamente operativo, come nell’esperienza della Regione Marche, dove sono istituiti in occasione di iniziative specifiche. Il coordinamento riguarda in tutti i casi il rapporto tra attori pubblici e privati, mentre la componente interistituzionale può rimanerne al di fuori ed essere attribuita a meccanismi specifici. A livello nazionale, differenti esperienze di Tavolo, dall’andamento diseguale, hanno espresso con livelli diversi di esito analoga esigenza di dialogo e coordinamento. La prima esperienza di questo tipo è quella del *Tavolo di coordinamento per la ex Jugoslavia*, istituito nel giugno 1993 presso la Presidenza del Consiglio, con compiti sia di invio di aiuti nel territorio della ex Jugoslavia sia di assistenza ai profughi nel territorio italiano⁴¹. Nato dal bisogno di evitare la dispersione e la tendenziale sovrapposizione degli interventi spontanei, esso ha costituito un’esperienza interessante ed inedita, per la molteplicità ed eterogeneità degli attori istituzionali e sociali coinvolti⁴². Le sue finalità principali hanno riguardato la messa in comune di informazioni, referenti e supporti logistici a partire dall’accettazione di alcuni principi d’azione generali, tra cui, in primo luogo, il rifiuto di ogni forma di discriminazione etnica, l’attenzione verso i gruppi più deboli e la disponibilità alla non sovrapposizione degli interventi. Articolato in quattro Gruppi di lavoro, il Tavolo ha costituito un segnale chiaro del crescente moltiplicarsi dei referenti istituzionali, sia a livello centrale che decentrato, e dell’urgenza di individuare forme sinergiche di “messa in rete” dei diversi attori e di collegamento tra politiche nazionali di accoglienza e politiche di solidarietà internazionale (Ianni, 1997).

Comitati e Tavoli sono affiancati, a loro volta, da altri meccanismi territoriali di raccordo e concertazione, a prova della ricchezza e complessità dei processi di articolazione sociale messi in moto dalla decentrata. La creazione di sedi di incontro periodiche, aperte ad attori pubblici e privati con finalità di dialogo, riflessione, confronto, verifica delle attività svolte e ricognizione e mobilitazione delle risorse, anche latenti, presenti sul territorio, assume quasi sempre la

39 Le metodologie e le procedure di funzionamento dei Tavoli sono precisate nel *Piano regionale della cooperazione internazionale e delle attività di partenariato* del 2001-2005: “costituiscono i principali strumenti di integrazione tra i diversi soggetti regionali interessati. L’integrazione avviene in particolare mediante la condivisione delle esperienze, delle risorse e attraverso una progettazione congiunta all’interno di un’area geografica di cooperazione. Nei tavoli si deve giungere all’individuazione degli obiettivi prioritari di area e delle azioni principali; obiettivo finale è la costituzione di reti di enti locali e altri soggetti operanti nell’area.” (Regione Toscana, 2000) Ogni Tavolo è così coordinato da un Ente locale con il supporto tecnico dell’Istituto Agronomico d’Oltremare (IAO), che svolge funzioni di segreteria.

⁴⁰ Consiglio regionale dell’ Emilia Romagna, *Deliberazione n. 516, 4 novembre 2003*.

⁴¹ La legge n. 390 del 24 settembre 1992 regolava infatti sia l’invio di aiuti nel territorio della ex Jugoslavia che l’assistenza agli sfollati in Italia.

⁴² Al Tavolo parteciparono attivamente parte del vasto mondo del volontariato e dell’associazionismo nazionale ed uno spettro ampio e diversificato di soggetti istituzionali centrali e decentrati: rappresentanti di sei Ministeri - Ministero degli Affari Esteri, degli Interni, della Difesa, della Sanità, della Pubblica Istruzione, di Grazia e Giustizia, della Conferenza dei Presidenti delle Regioni e delle Province autonome e di numerosi Comuni.

denominazione di Conferenza. Caratterizzate da diversa periodicità, tale sedi sono previste da gran parte delle leggi regionali. Nel caso toscano la realizzazione della Conferenza regionale, a cadenza annuale, è preceduta da Conferenze provinciali, dirette a allargare la partecipazione e promuovere la messa in rete dei diversi attori del territorio, oltre che ad alimentare il sistema informativo regionale. Frequentemente, le funzioni attribuite alle Conferenze includono anche, direttamente, il concorso alla formulazione della programmazione delle attività future come in Friuli Venezia Giulia, Liguria, Piemonte, Toscana, Umbria e Marche).

I compiti più tecnici come l'esame dei programmi di intervento e la valutazione delle proposte, sono invece, quasi sempre, attribuiti a Comitati tecnici o scientifici, intesi come strumenti consultivi ma anche, in alcuni casi, propositivi. La loro composizione è ancora una volta mista, non aperta però alla partecipazione delle persone e istituzioni interessate come nel caso delle Conferenze, ma fissata dalla legge sulla base di precisi criteri di rappresentatività che vedono la presenza del Presidente della Giunta Regionale e altre cariche politiche e dirigenziali affiancata da quella di esperti e di rappresentanti di Enti locali, Università e altri attori del territorio, ritenuti di volta in volta dotati di migliori competenze ai fini delle iniziative di cooperazione internazionale in esame. Significativamente, in alcuni casi, in occasione dell'esame di temi specifici, è previsto l'invito, senza diritto di voto, di esperti o rappresentanti di categorie sociali (casi di Abruzzo, Basilicata, Liguria, Molise, Umbria, Province Autonome di Trento e Bolzano).

La creazione dell'insieme di questi organismi, mentre dà base, in Italia, ai partenariati territoriali e interterritoriali, esercita al tempo stesso una sollecitazione costante e rilevante nei paesi partner, sia a livello nazionale che locale, a favore della costituzione di meccanismi analoghi di dialogo e coordinamento. Segna l'avvio, in entrambi i casi, di un processo che opera come supporto importante del decentramento e della democrazia. La ricostruzione dei mutamenti indotti sul territorio aretino dal rapporto di cooperazione ormai pluriennale con la provincia di Salcedo (Repubblica Dominicana), pur effettuata in una fase ancora iniziale del partenariato, illustra bene la consistenza dell'impatto esercitato che, nella fattispecie, riguarda in primo luogo il rapporto tra: - attori sociali ed istituzioni, in cui promuove un rafforzamento degli spazi di concertazione e di influenza dell'associazionismo nella definizione delle politiche sociali; - attori sociali, dove dà centralità al territorio come luogo di incontro e di radicamento delle strategie di sviluppo; 3. - nord/sud, in cui consolida una nuova visione di partenariato, fondato sulla concertazione tra comunità organizzate e sulla trasmissione di esperienze non più a senso unico ma rispondente ad un movimento circolare (Ianni, 1995). Da parte loro, gli studi sull'impatto delle iniziative di cooperazione decentrata nei paesi d'intervento, mettono ugualmente in luce fenomeni importanti di rafforzamento dei processi di sviluppo locale e di crescita democratica. L'assenza, però, di analisi che focalizzandosi sul rapporto di cooperazione ne esaminino gli effetti, contemporaneamente, all'interno di ciascuno dei due territori coinvolti, lascia ancora in gran parte poco esplorata e sommersa la complessità, direzionalità e rilevanza del fenomeno nel suo insieme.

Meccanismi di gestione del ciclo del progetto

La cooperazione decentrata realizza diversi tipi di iniziative, sia in Italia sia nei territori partner del sud: piani di sviluppo, progetti, ma anche interventi di informazione, formazione, monitoraggio, valutazione, costruzione e rafforzamento di partnership. A tal fine, le Autonomie locali attivano sia competenze interne, sia, e soprattutto, gli attori del territorio portatori dello specifico know how di volta in volta richiesto: Ong, camere di commercio, aziende sanitarie locali, università etc. La Regione Marche, per esempio, affida buona parte della progettazione oltre che della realizzazione delle iniziative ad attori del territorio, conservando per sé il ruolo di indirizzo politico. Il Comune di Torino, da parte sua, rivendica a sé il ruolo specifico di "promotore e facilitatore di metodologie partecipative", passando ad adottare un approccio di processo volto a superare la prospettiva del mero progetto.

Da parte loro, i Comuni più piccoli ricorrono quasi nella totalità dei casi a Ong per la gestione dei progetti. In generale, è possibile osservare che il ruolo svolto da quest'ultime e dalle associazioni,

include una varietà di funzioni, collocate a livelli diversi: informazione, sensibilizzazione, attivazione del territorio, progettazione e attuazione degli interventi. La Regione Toscana, per esempio, per diversi progetti importanti, ha creato una specifica segreteria ad hoc affidata a associazioni di Ong. La stessa Regione ha anche sostenuto il coordinamento in Italia, da parte di un'associazione, l'ARCI toscana, dei Comitati locali attivi nel programma Italia/UNDP/UNOPS di Cuba. D'altra parte, Ong e associazioni sono state coinvolte anche in funzione di implementatrici di piani di sviluppo locali, come avviene nel programma *City to City*⁴³, là dove esse esibiscono un radicamento particolarmente significativo (UNDP/UNOPS EDINFODEC Project, 2002).

Tale inclinazione delle Autonomie locali, così come delle Nazioni Unite e dell'Unione Europea, ad affidare ad attori del territorio l'esecuzione e gestione delle loro attività di cooperazione allo sviluppo ha contribuito a spingere alla nascita di nuove forme associative. Se a metà degli anni 90, la mobilitazione e l'attivazione di legami con la Bosnia Erzegovina è alla base della nascita dell'Ics, agli inizi del 2000, la formazione di Pluriverso, consorzio di cooperative e di Ong, e di Co Opera, associazione di Ong toscane con e senza idoneità MAE, segnala la continuità delle spinte esistenti in tale direzione. Ancora poco numerose sono però le agenzie, centri, consorzi o altro tipo di struttura, creato specificamente in funzione di prestazione di servizi. Presentiamo alcune di tali strutture, in modo da metterne in rilievo sia le caratteristiche e la diversità delle scelte operate sia la forza e continuità delle esigenze cui intendono dare risposta.

Una fisionomia del tutto particolare presenta Ecomed, l'agenzia per lo sviluppo sostenibile del mediterraneo, promossa nel 1995 dal sindaco di Roma con il contributo delle aziende ambientali ex municipalizzate, ACEA e AMA. Essa si propone come strumento per la cooperazione tra le città del mediterraneo e per la promozione di politiche e tecnologie innovative in campo ambientale⁴⁴; il suo ambito d'azione, che include esplicitamente il territorio comunale, si estende a tutti quei contesti ove le proprie competenze sono in grado di offrire un contributo. E' importante segnalare che nel caso di Ecomed la natura giuridica scelta è quella di una società a responsabilità limitata.

Nel 2003, la costituzione di un'*Agenzia per la cooperazione* da parte di alcuni piccoli Comuni toscani⁴⁵, preferisce invece la natura giuridica di associazione senza finalità di lucro e include tra i propri soci non solo Enti locali ma anche Enti, associazioni e persone individuali che ne condividano le finalità. Tra i suoi compiti rientrano l'attuazione di progetti ed azioni, ma anche la sensibilizzazione e l'appoggio agli Enti locali, valorizzandone le iniziative, favorendo la circolazione dell'informazione e promovendo la formazione. In questo caso l'iniziativa assume una esplicita dimensione politica, proponendosi come strumento di collegamento ed aggregazione territoriale diretto a supportare, nella nuova congiuntura internazionale, il ruolo di "facilitatore" rivendicato a sé dall'Ente locale e a incidere, più o meno direttamente, al nord e al sud, sugli attuali assetti economici, politici e culturali. Alla fine del 2003 prende avvio anche il processo di costituzione dell'*Agenzia di cooperazione degli Enti locali* su iniziativa della Provincia di Torino a cui aderisce, dall'inizio, il Comune di Torino. L'agenzia che prende la natura di associazione senza finalità di lucro include tra i suoi possibili soci: Enti locali, e le loro associazioni e consorzi, Enti di alta formazione, società a prevalente partecipazione pubblica operanti nei settori dei servizi di pubblico interesse ed altri enti ed associazioni senza finalità lucrative i cui statuti siano coerenti con quello dell'associazione (*Agenzia di cooperazione degli Enti locali, Statuto*, art. 5). Essa si prefigge sia di supportare la promozione dei partenariati internazionali di cooperazione e le azioni di

43 Il programma è un'iniziativa promossa dal Governo italiano e dalle Nazioni Unite a sostegno delle relazioni di cooperazione decentrata tra Enti Locali, Regioni, attori della società civile italiani e città della Repubblica Federale Jugoslava.

44 Costituiscono campi d'azione dell'agenzia: cooperazione in campo ambientale tra la città di Roma, i centri urbani, le Organizzazioni, le Istituzioni, i Programmi e le Reti della Regione Euromediterranea; cooperazione scientifica, tecnologica; Agenda 21 Locale di Roma; diffusione a livello nazionale ed internazionale delle esperienze innovative realizzate dalle aziende municipali ambientali ACEA ed AMA.; elaborazione di studi e rapporti; organizzazione di grandi eventi a Roma incentrati su temi connessi con l'ambiente e la cooperazione tra le città.

45 Partecipano all'Agenzia i Comuni di Cadenzano, Campi Bisenzio, Dicomano, Lastra a Signa, Montespertoli, Pontassieve, Pelago, San Piero a Sieve e Tavarnelle Val di Pesa.

internazionalizzazione economica, sia di ricercare cofinanziamenti e fornire servizi alla progettazione e all'implementazione delle iniziative. Nel suo caso il legame tra cooperazione allo sviluppo e internazionalizzazione economica attivo, sia pur in forme diverse e in modi più o meno espliciti, nelle attività internazionali, viene apertamente enunciato.

Come supporto specifico alla dimensione economica dei partenariati internazionali, lo strumento "agenzia" è stato attivato, fin dalla seconda metà degli anni novanta, su impulso dell'UNDP, dell'UNOPS e dell'ILO. Le Agenzie di sviluppo economico locale, Local Economic Development Agencies/LEDA, forniscono l'assistenza tecnica per la definizione delle iniziative da intraprendere e facilitano i servizi per la realizzazione, caratterizzandosi come strutture in cui attori pubblici e privati concordano i piani di sviluppo economico locale. Esse presentano i caratteri di un'associazione privata di utilità pubblica, volta a promuovere non interessi particolari ma quelli della comunità, anche se la forma giuridica varia in rapporto alla diversità dei contesti nazionali, rimanendo però costante la sua composizione mista e l'assenza di lucro. Si differenziano in tal modo dai comuni servizi di promozione d'impresa, dirigendo inoltre la propria azione ad appoggiare, in particolare, processi di miglioramento delle condizioni di vita dei gruppi economicamente più fragili, attraverso l'attivazione e la valorizzazione delle risorse locali (ILO, UNOPS, Eurada, Cooperazione italiana, 2000). E' importante distaccare che la delimitazione del loro ambito territoriale di riferimento risponde al criterio della sostenibilità dei processi promossi, il che le porta a scegliere per gli interventi istanze politico-amministrative intermedie: dipartimenti, regioni, governatorati, comunità autonome, secondo gli ordinamenti dei diversi paesi. Più recentemente, tali agenzie appaiono impegnate nella ricerca di complementarità positive tra internazionalizzazione economica e cooperazione allo sviluppo, a partire dal coinvolgimento non di singoli attori ma di contesti, cioè di un insieme di attori istituzionali e sociali, pubblici e privati, in modo da conferire al processo economico i caratteri non dirimpenti di uno sviluppo locale diffuso, impegnato a non approfondire le esclusioni e le asimmetrie sociali, e alle iniziative di cooperazione quella dimensione di sostenibilità che molte volte le è mancata.

Il conflitto che accompagna la dissoluzione della ex Jugoslavia, e che abbiamo visto sollecitare in modo particolare la solidarietà delle comunità locali europee, costituisce invece l'ambito in cui nascono le *Agenzie della Democrazia Locale* (ADL). All'inizio *Ambasciate della democrazia locale*, esse costituiscono da subito, un tipo del tutto particolare di lavoro in rete. Istituite dall'allora Conferenza Permanente dei Poteri Locali e Regionali d'Europa (risoluzione n. 251 del 1993), in un momento di ancora forte conflitto, le ADL si propongono come strumento "di supporto alla democrazia locale intesa nel senso più ampio, in particolare nei comuni che, nonostante la guerra, hanno cercato di preservare il loro carattere multiculturale" (Martini, 1997), testimoniando l'impegno delle collettività locali e regionali europee a stabilire forme inedite di coordinamento e cooperazione con i comuni situati nel territorio della ex-Jugoslavia. Successivamente, con la firma degli accordi di Dayton e l'avvio dei processi di pacificazione, le Ambasciate ampliano l'aria del loro intervento, unendo all'azione a favore del rispetto dei diritti dell'uomo il sostegno alla definizione di nuove istituzioni giuridiche e la promozione di scambi socioculturali ed economici"⁴⁶.

Nel 1998, il Congresso dei Poteri Locali e Regionali del Consiglio d'Europa⁴⁷, "rinomina" le Ambasciate in Agenzie e, successivamente, nel 1999, come manifestazione di un ulteriore rafforzamento del processo, nasce l'*Associazione delle Agenzie della Democrazia Locale* con compiti di coordinamento, rappresentanza, sostegno tecnico e amministrativo, promozione e ricerca di finanziamenti, costituzione di uno spazio di riflessione sulle strategie e sulla pianificazione del programma d'azione. E' importante mettere in rilievo al riguardo che le ADL, come la maggior parte dei meccanismi messi in opera dalla cooperazione decentrata, presentano una composizione

⁴⁶ Vedasi Council of Europe - Congress of Local and Regional Authorities of Europe, 1997. Anche, Conseil de l'Europa - Congrès des Ouvroirs Locaux et Régionaux de l'Europe, 1996.

⁴⁷ Council of Europe - Congress of Local and Regional Authorities of Europe, *Resolution 73 (1998) on Local Democracy Agencies*, Strasbourg, 29 maggio 1998. s:\sa\sessio98\eres7398.

pubblico-privata che integra accanto a una Autonomia locale del paese d'intervento e ad almeno tre Comuni, gruppi di Comuni o Regioni di differenti stati membri del Consiglio, la presenza di istituzioni europee ed anche di Ong o altri attori sociali. Per quanto riguarda l'Associazione, essa assume la natura giuridica di "organizzazione internazionale non governativa senza fini di lucro, politici e religiosi" (Associazione delle Agenzie della Democrazia Locale, *Statuto*, art. 1), e comprende tra i suoi soci sia membri nominati dal Consiglio d'Europa, dalla Commissione e dal Congresso dei Poteri Locali e Regionali d'Europa, sia Enti pubblici e privati, in particolare Municipalità, Regioni e Ong che appartengono ad ADL (art. 6). La distinzione tra categorie diverse di soci e un delicato assetto strutturale, combinano una forte presenza delle istituzioni europee con quella di attori territoriali di differente natura e peso.

Il successo delle ADL risiede negli elementi nuovi e diversi da esse messi in campo: partenariato tra attori molteplici, localizzati territorialmente e iscritti in una rete di dimensione europea; concertazione tra autorità locali e società civile come asse strategico di tale partenariato; partecipazione di rappresentanti e delegati delle stesse ADL al momento di definizione politica del programma; tendenza ad ampliare i settori d'intervento, inizialmente limitati alla difesa dei diritti umani e al sostegno alla democrazia, con l'inclusione di tematiche economiche e formative nel quadro di un approccio integrato; spinta ad allargare l'area geografica d'intervento, con l'estensione del programma a nuovi paesi in situazioni di crisi complesse. Il contributo offerto a tale processo da Comuni, Province e Regioni italiani, così come dal mondo dell'associazionismo e del volontariato, è stato ed è importante⁴⁸.

Una forma meno frequente di risposta alle esigenze di coordinamento, programmazione e gestione delle iniziative è invece il ricorso alla creazione dei Centri, cioè di organismi strumentali, esplicitamente previsti dal Testo unico degli Enti locali. La più consolidata al riguardo è l'esperienza della Provincia di Pisa, che nel 1999 ha istituito il Centro Nord-Sud, organismo strumentale, "per la gestione, in forma autonoma ed integrata, delle attività di cooperazione e di scambi culturali con i paesi in via di sviluppo" (Provincia di Pisa, *Regolamento del Centro Nord Sud*, art. 1). Il Centro è dotato di autonomia gestionale organizzativa e di autonomia di bilancio per l'esercizio dei servizi di cooperazione e gli scambi culturali con i paesi in via di sviluppo⁴⁹. In conformità con le caratteristiche del suo atto fondativo, il Centro non dispone di statuto e non ha una propria personalità giuridica ma dipende dalla Provincia che ne definisce finalità ed indirizzi, conferisce capitale, approva gli atti fondamentali, vigila e verifica i risultati della gestione.

Ugualmente poco numerosa è, nel contesto italiano, la presenza di Consorzi di Enti locali. L'esperienza dell'Istituto per la cooperazione allo sviluppo (ICS), costituito nel 1988 dall'unione di diversi Enti locali (Provincia di Alessandria e Comuni di Alessandria, Castelnuovo Scrivia, Novi Ligure, Ovada e Valenza) non ha trovato particolare diffusione ed è rimasta fondamentalmente unica. Di natura pubblica (costituito secondo la Legge n. 49 del 1987) e senza fini di lucro, dotato di personalità giuridica e di autonomia gestionale, l'Istituto ha come propria finalità la "gestione associata" di servizi e funzioni. Esso svolge attività di progettazione e realizzazione di interventi di cooperazione internazionale oltre che di promozione della cultura della cooperazione e della pace, di informazione, formazione ed educazione allo sviluppo.

Caratteristiche del tutto peculiari presenta, da parte sua, l'impegno nella cooperazione allo sviluppo del Consorzio Bacino imbrifero montano (BIM) della Valle Camonica. Di natura pubblica, costituito come tutti i BIM in base alla legge speciale 959 del 1953 sull'economia montana, la sua composizione e costituzione non derivano da una libera decisione dei Comuni che ne fanno parte,

48 "Nel corso di questi nove anni, l'impegno degli enti locali e delle associazioni italiane al programma è stato sia di livello concettuale (con nuove proposte di cooperazione decentrata e di azioni innovative) sia di risorse (umane e finanziarie). Si è inoltre contraddistinto per la sua costanza e continuità poiché alcuni enti locali sono presenti come partner di un'Agenzia della Democrazia Locale da numerosi anni" (Antonella Valmorbida, 2001).

49 Costituiscono campi della sua attività: educazione allo sviluppo, alla pace e all'interculturalità; progetti di interscambio culturale e di cooperazione; rapporti di gemellaggio e solidarietà; organizzazione di interventi di aiuto ai paesi in via di sviluppo; sostegno alla popolazione immigrata; partecipazione a progetti dell'Unione europea..

ma dall'apposita legge speciale che determina a monte chi può partecipare e garantisce il finanziamento, senza necessità di stanziamenti appositi da parte dei Comuni. In questo caso la creazione del consorzio, distintamente che in quello di Alessandria, non è direttamente legata ad una finalità di cooperazione allo sviluppo. L'introduzione di quest'ultima, maturata a partire dal 1987 sulla spinta dell'adesione del BIM alla rete europea Reves, trae origine da una rilettura particolare dello scopo fondamentale dell'istituzione⁵⁰ che, guidata da una visione di cosviluppo, porta il Bim ad impegnarsi sempre più decisamente prima in Europa e poi nel sud del mondo. Nel 2000 viene approvata una modifica dell'art. 5 dello statuto consortile che formalizza tale passaggio integrando al testo allora vigente un nuovo comma che dà legittimità all'azione internazionale: "Il Consorzio potrà gestire, nelle forme consentite dalla legge, i servizi pubblici locali a rilevanza economica ed imprenditoriale, che rivestano interesse per il territorio dei Comuni associati" (Consorzio Comuni Bacino Imbrifero Montano di Valle Camonica, *Deliberazione n. 14/10*, 13.03.2000).

Forme di collegamento

In una fase di accelerata globalizzazione e in un contesto di allargamento del processo di regionalizzazione europeo, il lavoro in rete, la capacità di individuare modalità adeguate di raccordo e collegamento si manifesta decisiva per le Autonomie locali italiane, soprattutto per i Comuni più piccoli. D'altra parte, sono precisamente quelli inferiori ai 15mila abitanti a costituire il 92% degli 8103 Comuni italiani, rappresentando quelli superiori ai 150mila abitanti solo lo 0,3% dell'intero universo. Per quanto riguarda la cooperazione internazionale, in particolare, occorre considerare inoltre che l'attivazione di quest'ultimo presenta una distribuzione a macchia di leopardo, con esperienze dotate di un buon livello di maturità e consolidamento che coesistono accanto ad altre ancora molto deboli o del tutto germinali. Tale profilo è anche attraversato da una forte e nitida spaccatura, che riflette quella economica e sociale esistente tra il nord e il sud del paese, e trova espressione non solo nella diversità delle risorse finanziarie rese disponibili ma anche nella diversa capacità di spesa messa in campo⁵¹. Il collegamento strategico tra il proprio sviluppo locale e quello del territorio d'intervento che l'approccio decentrato è in grado di stabilire, stenta così a decollare proprio al sud. Fattori di carattere culturale, precarietà del retroterra amministrativo-burocratico, debolezza del tessuto associativo, emergenzialità continua, bloccano l'impegno nel campo della cooperazione internazionale che, in questo caso, esige meccanismi di avvio specifici e differenti da quelli delle altre aree. Al tempo stesso, però, la cooperazione decentrata, precisamente in tale contesto, è in grado di offrire il suo contributo maggiore, in quanto messa in collegamento dei processi di sviluppo dei territori partner e quindi importante sollecitazione, sud-sud, all'attivazione e all'inserimento internazionale.

In generale, è possibile osservare che Regioni, Province e Comuni italiani mostrano un buon inserimento in reti, di diversa natura ed estensione. Un indicatore, del tutto impreciso in quanto a portata generale ma significativo di tale fenomeno, è offerto dalla partecipazione, nel 2001, di ben 65 città al programma URB-AL⁵². Il buon livello di attivazione che da tale dato prova, si conferma

⁵⁰ Lo statuto così precisa le finalità del consorzio: "amministrare il patrimonio e il fondo comune, da impiegarsi esclusivamente a favore del progresso economico e sociale delle popolazioni residenti nel territorio bresciano del BIM dell'Oglio con particolare riguardo alle zone più depresse" (Consorzio dei Comuni di Valle Camonica – BIM Breno, 1976)

⁵¹ Significativi di tale realtà, i dati relativi ai 101 Comuni che nel 2003 hanno partecipato a Solaria, progetto che ha sviluppato le sue attività formative in aula in quattro sedi: Firenze, Rubano (Pd), Bari e Catania. Mentre il 96,7% dei Comuni iscritti nella sede di Firenze e il 75,9% di quelli della sede di Rubano hanno dichiarato di svolgere attività di cooperazione allo sviluppo, tali dati si capovolgono quasi letteralmente per le sedi di Bari e di Catania, dove invece dichiarano di non svolgere attività alcuna, rispettivamente, il 92,3% e il 47,1% dei partecipanti,

⁵² Il programma URB AL, creato nel 1995, è un programma orizzontale di cooperazione decentrata dell'Unione Europea rivolto alle città dei paesi membri e dell'America latina e finalizzato a promuovere lo sviluppo urbano. Nel 2000 è entrato nella sua seconda fase, ampliando il numero delle tematiche e delle reti promosse, per cui alle 8 reti iniziali se ne sono aggiunte altre sei. Vedasi: http://europa.eu.int/comm/europeaid/projects/urbal/index_en.htm.

e rafforza se lo rapportiamo a quelli di altri paesi europei. La Spagna, per esempio, vedeva impegnate 78 città, un numero di poco superiore considerando che l'America latina costituisce l'area prioritaria per la sua cooperazione sia governativa che non governativa, mentre le città francesi giungevano solo a 35. Inoltre, in alcune reti come la numero 2 (conservazione dei centri storici), le città italiane esibivano una presenza maggioritaria: 55 iniziative rispetto alle 31 della Spagna, che la seguiva al secondo posto per numero di adesioni. I dati relativi alla partecipazione dei Comuni italiani al programma Asia-Urbs, confermano tale tendenza. Ugualmente rilevante appare la partecipazione delle città italiane alla rete Reves nella quale, nel 2003, superano il 50% del totale dei membri. Creata ufficialmente nel settembre del 1997, a Genova, come associazione internazionale senza scopo di lucro, la rete è impegnata in attività di cooperazione locale ed internazionale, sulla base dei principi di partenariato, partecipazione, coesione sociale e occupazione qualitativa. Significativamente, Reves è l'unica rete europea che associa Autorità locali e attori dell'economia sociale con il proposito scopo di costruire un partenariato stabile, diretto all'elaborazione di una politica comune di sviluppo locale sostenibile e di lotta all'esclusione sociale. Il dibattito intorno al concetto di "territorio socialmente responsabile" che la vede attualmente impegnata, propone significativamente una definizione di responsabilità allargata che coinvolge tutti gli attori in grado di influenzare lo sviluppo di un territorio.

D'altra parte, se è buona la partecipazione delle Autonomie locali italiane sia a reti tematiche che geografiche già costituite, altrettanto lo è il loro impegno nel lancio di nuove reti. Anche in questo caso ci troviamo di fronte a un universo variegato, fluido e in forte evoluzione.

A livello locale si registrano numerose e interessanti esperienze come quella del Coordinamento Comuni per la pace (CoCoPa)⁵³, costituitosi nel 1996, al fine di promuovere una cultura di tolleranza, cooperazione e legalità. Al Coordinamento, che nel 2003 riunisce 23 Comuni⁵⁴, una Comunità montana e la stessa Provincia di Torino, possono partecipare tutti gli Enti locali della Provincia che ne condividano le finalità e, come osservatori con diritto di parola, rappresentanti della Regione Piemonte, degli Enti locali non aderenti e delle associazioni. La rete si è dotata di un apposito Ufficio Intercomunale Pace, con funzioni di supporto operativo, istituito nel 2000, mediante un'apposizione convenzione. Ha anche un Ente capoconvenzione che recepisce nei propri atti di programmazione e di gestione le risultanze del "piano programma", definito triennialmente dall'Assemblea del Coordinamento, e a cui vengono trasferiti gli oneri finanziari a carico degli aderenti. All'interno del Coordinamento operano anche gruppi di lavoro su aree specifiche, con un carattere più operativo.

Anche a livello nazionale, i Comuni piccoli si distinguono per il loro particolare impegno nella promozione del lavoro in rete. La Rete Comuni Solidali - Comuni della terra per il mondo (ReCoSol)- costituitasi formalmente nel novembre 2003 con la figura di associazione, ha sede presso il Palazzo comunale di Carmagnola. Riunisce Comuni molto piccoli che nella loro grande maggioranza sono al di sotto dei 5mila abitanti. Aperta a Comuni, associazioni di Comuni, Comunità montane e Province che si riconoscano nel suo statuto. Possono entrare a farne parte, con la qualifica di soci sostenitori, anche "altre organizzazioni che operino o abbiano interesse ad operare nel settore della solidarietà internazionale e che siano in grado di 'fare sistema' con i Comuni" (Rete Comuni Solidali, Statuto, art. 5). E' prevista inoltre, e valutata positivamente, "l'adesione di Comuni o istituzioni beneficiarie di interventi". Le finalità di ReCoSol comprendono: la sensibilizzazione verso i temi della solidarietà e del mutuo soccorso, la sollecitazione al

⁵³ I suoi ambiti di intervento sono i seguenti: educazione alla Pace, alla mondialità, alle differenze, alla solidarietà, alla tolleranza, alla non violenza, alla cooperazione, all'integrazione, all'accoglienza, alla condivisione, alla legalità, alla convivenza pacifica, al lavoro attivo contro la guerra e alla "diplomazia popolare"; promozione dell'obiezione di coscienza al servizio militare e del servizio civile; avvio e sostegno di rapporti di cooperazione e solidarietà nazionale ed internazionale; divulgazione della cultura inter e multietnica, con particolare attenzione ai temi dell'accoglienza; avvio e potenziamento delle relazioni di gemellaggio (CoCoPa, *Statuto, Articolo 3*)

⁵⁴ I Comuni interessati sono: Airasca, alpigiana, Beinasco, Bruino, Caprie, Coazze, Collegno, Condove, Cumiana, Giaveno, Grugliasco, Moncalieri, Nichelino, Orbassano, Piossasco, Rivalta, Rivoli, Sangano, Torino, Venaria, Villarbasse, Villardora e Volvera.

collegamento tra Comuni ed tra essi ed organismi anche di livello nazionale e internazionale, la promozione di una cultura di pace e di solidarietà, l'impegno a favore di uno sviluppo ecosostenibile. Alla fine del 2003 la rete riunisce più di 120 partecipanti mostrando capacità di aggregazione in diverse regioni italiane.

L'Associazione Rete del Nuovo Municipio, costituitasi a Empoli nel novembre 2003, si ispira invece ai principi della Carta del Nuovo Municipio, presentata al Foro di Porto Allegre del 2002, ed agli orientamenti e indirizzi contenuti nel documento programmatico, Carta di intenti, del 7 marzo 2003. L'Associazione, non avente finalità di lucro, "promuove il coordinamento dell'azione delle Amministrazioni locali e definisce, anche su scala sovracomunale, strategie unitarie di intervento e la partecipazione a progetti concreti e promuove esperienze di Democrazia Partecipativa" (Rete del Nuovo Municipio, *Statuto*, comma 1.3). Essa appare caratterizzata da una composizione particolarmente aperta, potendo entrarne a far parte "le Amministrazioni e le loro articolazioni, gli Amministratori pubblici di ogni ordine e grado di Comuni, Circoscrizioni, Unioni di Comuni ed Enti Territoriali, rappresentanze dei movimenti sociali e dell'associazionismo territoriale, nonché ricercatori ed esperti del mondo dell'Università e della Ricerca e singoli individui attivi in modo formale o informale in dinamiche di gestione e trasformazione del territorio conformi ai principi enunciati nella Carta d'Intenti" (ibidem, comma 2.1). Anche in questo caso, è prevista la categoria di soci sostenitori, definiti come "le Associazioni, le Fondazioni, gli Enti pubblici, le Società partecipate degli Enti pubblici, i consorzi, le imprese individuali, le società di persone e di capitali, le persone fisiche e ogni altro soggetto che condivide la finalità e gli scopi dell'Associazione" (ibidem, comma 3.1). Un articolato sistema di quote, che regola l'esercizio del voto e l'ammontare della quota annuale di adesione, si sforza di cogliere e modulare la rappresentatività delle diverse categorie di soci e di sostenitori, previste dalla rete.

Numerose sono anche le reti settoriali o tematiche, che spesso presentano dimensione internazionale. La *Rete delle donne del Mediterraneo e dei Balcani*, coordinata dal Comune di Forlì e formata da Comuni e Province dell'Emilia Romagna e della Lombardia e da attori del territorio anche di paesi terzi dell'aria, si propone, per esempio, di creare uno spazio per il confronto e lo scambio e di operare come strumento per la realizzazione di progetti centrati sulla donna. Il gioco costituisce invece il tema che agglutina un numero significativo di Enti locali, Ong e associazioni appartenenti a diverse regioni. La rete in questo caso assume la veste giuridica di associazione senza finalità di lucro: *Ludomir*, Ludoteca dei popoli e delle culture dei Balcani e dell'Adriatico. Costituitasi nel 2001 e aperta anche alla partecipazione di soggetti non italiani, ne fanno parte, nel 2003, oltre a diverse associazioni e Ong, i Comuni di Bari, Gradara, Ancona Rimini, Torino, la Provincia di Pesaro e Urbino e la Regione Marche. A partire dalla premessa che "il terreno della cultura, dell'educazione, della ricerca, dello scambio di idee e di esperienze è uno dei terreni più importanti della sfida della costruzione della pace vera, oltre la pace armata, dopo massacri atroci e un'atroce guerra" considera che "...lo sviluppo della 'cultura ludica' e di occasioni di incontro basate sul gioco favorisce 'una sfida sul terreno politico, culturale, educativo e formativo, dell'organizzazione delle democrazie locali e civiche e della partecipazione sociale, dell'indipendenza dei media, dei programmi sociali' senza la quale 'l'impatto stabilizzante dell'aiuto economico rischia di essere minimo o, al massimo, temporaneo'" (*Ludomir*, *Statuto*). La rete dà centralità al gioco come fattore di crescita democratica "perché la modalità di competizione che esso propone è una modalità regolata, in cui proprio il rispetto delle regole è condizione essenziale perché il gioco esista" (Comune di Bari, Assessorato alle Politiche Educative e Giovanili, 2002:4).

Particolarmente esteso ed attivo risulta anche il *Coordinamento degli Enti locali per la pace*, nato il 15 marzo 1991, dalla decisione dell'Assemblea nazionale degli Enti locali denuclearizzati di ridefinire ed ampliare l'ambito del proprio impegno. Le sue iniziative, tra cui si distaccano la Marcia della Pace Perugia-Assisi e l'Assemblea dell'ONU dei popoli, a favore della cultura della tolleranza e della non violenza, esercitano una grande capacità d'impatto anche a livello di paradiplomacy o di democrazia dal basso.

Ugualmente forte appare la partecipazione delle città italiane alla creazione di reti areali transnazionali, come mostra il ruolo decisivo svolto in occasione della nascita, nel 1999, del *Forum delle città adriatiche e ioniche*. La rete, che prende la forma di associazione “volontaria e internazionale, disciplinata dal diritto italiano“, si propone di “costruire e sviluppare l’integrazione economica, sociale, ambientale e culturale tra le città rivierasche del Mare Adriatico e del Mar Ionio”⁵⁵ (Forum delle città adriatiche e ioniche, *Statuto*, art.1). Significativamente anche in questo caso, la Carta d’Ancona, che rappresenta il documento fondativo del Foro, conclude auspicando l’adozione di misure atte ad assicurare “una reale collaborazione tra Istituzioni locali, Camere di commercio miste, Associazioni imprenditoriali, di servizi, della cultura, sport e del turismo (Carta d’Ancona, 1997).

Per ultimo, una forma particolare di collegamento è anche quella avviata nel 2000 dal Comune di Venezia, con la creazione del portale *Città in rete nei Balcani* (CreB), promosso dall’ANCI in collaborazione con il MAE, UNDP e UNOPS, e volto a stabilire una rete di informazione, attivazione e collegamento fra le città, in grado di rispondere alle esigenze di coordinamento espresse dalle iniziative di cooperazione decentrata sviluppatesi nell’area.

Conclusioni

La cooperazione decentrata intercetta alcuni dei più importanti temi che attualmente si pongono per la cooperazione allo sviluppo e, più in generale, per il cambiamento sociale. Le risposte che essa offre trovano base in una visione di cosviluppo che ricerca la compatibilizzazione degli interessi e delle “passioni” di entrambi i partner di un rapporto che concepisce tendenzialmente paritario e circolare, aprendo così lo spazio teorico per il riconoscimento della pluralità dei modelli di sviluppo e quindi per la messa in discussione anche di quelli prevalenti al nord.

L’esperienza italiana conferma quanto siano decisivi, ai fini della implementazione della cooperazione decentrata, i tipi e le caratteristiche dei meccanismi messi in opera. Le strutture e gli spazi locali, regionali, nazionali e internazionali in cui attori molteplici e diversi, pubblici e privati, istituzionali e no, al nord e al sud, negoziano, a partire dalla eterogeneità dei loro interessi e prospettive, la definizione di politiche e piani di sviluppo condivisi, offrono un importante contributo alla costruzione e al rafforzamento di una società e di una cultura democratiche. La loro composizione mista, pubblico-privata, che caratterizza in particolare l’esperienza italiana, proporziona, infatti, un importante laboratorio di sperimentazione di quella capacità di gestione delle differenze e dei conflitti che costituisce il vero motore dei processi di integrazione sociale e di crescita democratica. L’esercizio continuativo della concertazione, le esperienze cumulative del trovare soluzione a conflitti, l’apprendimento come “working in progress”, producono l’abito al dialogo, al confronto e alla tolleranza. Quest’ultimo, a sua volta, opera come fattore importante di integrazione economica, coesione sociale, trasparenza e responsabilità istituzionali, in grado di disinnescare le manipolazioni, le discriminazioni, la corruzione e il ricorso alla violenza come metodo quotidiano di risolvere le differenze. L’importanza di un tale percorso, scosceso ma non impraticabile, è ben tematizzata anche all’interno delle nuove strategie di sviluppo⁵⁶.

D’altra parte, le pagine che precedono hanno messo in luce come alla diversità di finalità e composizione dei meccanismi passati in rassegna, corrisponda anche una diversità di assetti

⁵⁵ Il Forum, inoltre, si prefigge lo scopo di fornire un concreto contributo alla realizzazione dell’integrazione europea e del suo allargamento, alla difesa dei diritti umani, a favorire le migliori condizioni di sicurezza e legalità ed alla promozione delle pari opportunità tra uomini e donne. Il Forum può promuovere ed aderire ad Associazioni ed Organismi internazionali, aventi medesimi scopi”.

⁵⁶ Si veda, per esempio, l’interessante riflessione di Claudio Donegà al riguardo: “Una coalizione non è l’indistinto assemblaggio di soggetti che si associano solo sulla base di buoni propositi a cooperare.. Siccome ciascun attore è portatore di risorse specifiche, oltre che di una propria identità e di proprie logiche di comportamento, la coalizione deve da subito fare i conti con le diversità e quindi con le potenziali disparità di vedute e d’intendimenti. Non basta insomma la volontà di cooperare perché la coalizione nasca e produca risultati. Occorrono anche altre condizioni preliminari. Tra queste, quella da porre a fondamento, è una *condivisa rappresentazione dei problemi, cioè una comune raffigurazione delle cose che si vogliono risolvere*” (corsivo nel testo. Donegà, 1998: 218).

giuridici: alcuni traggono la propria legittimità da appositi atti legislativi regionali o deliberazioni provinciali e comunali; altri assumono il profilo di associazioni private cui partecipano anche Enti pubblici. Nell'uno e nell'altro caso, la regolamentazione del loro funzionamento appare ancora debole, espressione della difficoltà generale a individuare regole e procedure pertinenti, a neutralizzare la vulnerabilità alle variazioni del quadro politico, a definire ruoli e responsabilità differenziati sulla base di un'adeguata declinazione del principio di sussidiarietà. La distribuzione sul territorio nazionale di tali spazi e strutture si manifesta, inoltre, diseguale, direttamente correlata non tanto al livello di attivazione raggiunto quanto al rapporto esistente localmente tra Autonomie locali e società civile organizzata e, soprattutto, alla cultura politica e alla visione generale di sviluppo e di organizzazione sociale prevalenti⁵⁷. Da distaccare, ugualmente, che la partecipazione che attraverso di essi si esercita presenta principalmente dimensioni consultive e propositive: questo è infatti il ruolo riconosciuto nella stragrande maggioranza dei casi a Conferenze, Comitati tecnici, Comitati cittadini e Tavoli. Solo più limitatamente, si affianca ad esse una capacità di partecipazione decisionale. E' tuttavia importante segnalare che, laddove a tali organi sono riconosciute anche funzioni di monitoraggio e verifica delle attività realizzate, ci troviamo in presenza della nascita di forme inedite di controllo dell'*accountability* dei governi locali, che rappresentano un importante ampliamento dei meccanismi con cui tradizionalmente quest'ultimo è stato esercitato (elezioni, dibattito politico, mass media...) e contribuiscono più o meno direttamente al rafforzamento di quella *governance* locale che caratterizza la congiuntura attuale (Blair, 1998, Gaventa e Valderrama, 1999). L'apertura di canali che integrano quelli della democrazia rappresentativa, ampliando gli spazi e le forme della partecipazione e trasformando il rapporto tra la gente e i governi locali e nazionali, contribuisce, infatti, a dare risposta a quella domanda di un rapporto meno circoscritto nel tempo e meno delegato, più inclusivo e responsabile, che accomuna i diversi contesti locali e nazionali ed è presente anche a livello internazionale.

In sintesi, la cooperazione decentrata rivela di poter affrontare aspetti settoriali e, contemporaneamente, strutturali dello sviluppo. Essa coniuga l'appoggio al decentramento politico-amministrativo, ai processi di partecipazione democratica, al ruolo attivo delle comunità locali, con interventi di sostegno alla riorganizzazione dei sistemi sanitari ed educativi, allo sviluppo economico diffuso, ad assetti sostenibili del territorio, ad una politica culturale basata sulla valorizzazione del patrimonio storico ed a politiche di genere, con un importante e reciproco rafforzamento della capacità di impatto e sostenibilità. La varietà di strutture, più o meno formalizzate, che per far ciò attiva al nord e al sud, esercita ovunque, ma in modo particolare in quelle situazioni che vivono processi di democratizzazione, un forte impulso a favore del rafforzamento di processi partecipati di decentramento e la rendono il punto di incontro privilegiato tra politiche di sviluppo e politiche di cooperazione allo sviluppo. Al di là di intenzionalità e interessi corporativi, che possono spingere a fare di quest'ultime gli strumenti di espansione delle prime, la cooperazione decentrata mette in moto tendenze altrettanto profonde che spingono verso la loro convergenza e trovano base nella consapevolezza sempre più chiara del carattere aperto e problematico dello sviluppo come questione trasversale alla stessa distinzione nord-sud. D'altra parte, in modo alcuno, tale convergenza può essere assunta come garantita ma solo come risultato possibile di un percorso difficile di compatibilizzazione di attori e cammini di sviluppo. Precisamente per questo la ricognizione delle sedi e delle strutture che danno forma e materialità ai partenariati plurali che caratterizzano la cooperazione decentrata, rappresenta un terreno decisivo

⁵⁷ Significativo al riguardo il caso della Lombardia. La legge regionale lombarda, che risale al 1989, non prevede meccanismi di raccordo e concertazione territoriale, presenti invece in gran parte degli altri assetti regionali. Neppure successivamente, nonostante l'impegno più che rilevante sviluppato dalla Regione in campo internazionale (Alfieri, 2004: 291-301), sono stati aperti spazi, sia pur informali, deputati ad assolverne tali funzioni. Anche il Comune di Milano, che realizza importanti iniziative di cooperazione allo sviluppo, non ha finora costituito un Comitato cittadino né formalizzato Comitati ad hoc, sotto la spinta della partecipazione a programmi quadro delle Nazioni Unite. La coesistenza di una rilevante attivazione con l'assenza di spazi e strutture di concertazione e coordinamento, spinge a ipotizzare la presenza di una forte e diffusa cultura della solidarietà orientata da una cultura politica inclinata a declinare il rapporto pubblico-privato secondo piani paralleli.

che in parte trascende quest'ultima perché contribuisce a gettare luce su quei processi in grado di trasformare le asimmetrie in rapporti paritari e le disuguaglianze in diversità, i quali si pongono oggi come decisivi, non solo per le politiche di sviluppo e di cooperazione allo sviluppo, ma per lo stesso esercizio della democrazia. Purtroppo anche quando, come nel caso italiano, tale ricognizione offre un contributo particolarmente ricco e stimolante, essa permane tuttora un'area ancora poco esplorata⁵⁸.

⁵⁸ Significativamente, il Rapporto finale di valutazione della linea di finanziamento della cooperazione decentrata dell'Unione Europa include esplicitamente, fra le sue raccomandazioni, la realizzazione di “una rassegna descrittiva esaustiva” delle iniziative di collaborazione tra poteri pubblici e società civile e “un’analisi comparativa delle pratiche e delle modalità di messa in opera” (de Crombrughe e Lévy, 2000, 98).

Bibliografia

- Alfieri Alessandro (a cura di), *La politica estera delle Regioni*, Bologna, Il Mulino, 2004.
- Ascoli Ugo, Welfare Mix e coprogettazione dei servizi. *Info - Quaderni*, 1996 n. 19-24.
- Associazione delle Agenzie della Democrazia Locale, *Statuto*, www.lidaaonline.org/1-IstiInfoALDA/statutoita.htm
- Blair Harry, *Spreading Power to the Periphery: A USAID Assessment of Democratic Local Governance*, 1998, www.dec.org/pdf_docs/pnaca.gov.pdf
- Caggiano Giandonato, Il networking e i gemellaggi delle Regioni, in Alfieri Alessandro (a cura di), *La politica estera delle Regioni*, Bologna, Il Mulino, 2004.
- Cardarelli Graciela e Rosenfeld Monica, *La participación al borde de un ataque de nervios*. Unicef Argentina. Documento de trabajo n. 6, dicembre 1992.
- CENSIS, *Una soluzione poliarchica ai conflitti della devolution*, 12. 6. 2001, www.censis.it/censis/novita.html.
- Commission européenne, *Pactes territoriaux pour l'emploi - exemples de bonnes pratiques*. 1997.
- Commonwealth Foundation, *Citizens and governance: civil society in the new millennium, Report of Commonwealth Foundation*, Durban, novembre 1999, <http://www.commonwealthfoundation.com/information/infosheet.cfm?id=23>
- Coordinamento Comuni per la Pace, *Statuto*, www.entilocalipace.it/coordinamento.asp?codice=6
- Comune della Spezia - Assessorato alla Cooperazione Internazionale Gemellaggi e Patti di Amicizia, *Regolamento del "Comitato spezzino per la cooperazione internazionale" e Carta d'intenti della città della Spezia per la cooperazione internazionale*, 2004.
- Comune di Bari, Assessorato alle Politiche Educative e Giovanili, *LudoMir, la Ludoteca dei popoli e della Culture dei Balcani e dell'Adriatico, I colori del gioco*, settembre 2002.
- Comune di Bergamo, *Regolamento del Forum cittadino per la cooperazione e la solidarietà internazionale*, Deliberazione del Consiglio comunale n. 111/54949, 30 maggio 1997.
- Comune di Napoli, *Deliberazione del Consiglio comunale n. 4223*, 29 nov. 2000
- Comune di Viareggio, *Deliberazione del Consiglio comunale n. 55*, 5 settembre.1997.
- Conseil de l'Europa. Congrès des Pouvoirs Locaux et Régionaux de l'Europe, *Les ambassades de la démocratie locale*. CPL/XY (96) 39.
- Consorzio Comuni Bacino Imbrifero Montano di Valle Camonica, *Deliberazione n. 14/10*, 13 marzo 2000
- Consorzio dei Comuni di Valle Camonica – BIM Breno, *Statuto*, 1976
- Cooke B. e Kothari U. (a cura di), *Participation: The New Tyranny*, London-New York, Zed Books, 2001-
- Cooperazione italiana/ Programma delle Nazioni Unite per lo Sviluppo/Ufficio della Nazioni Unite per i Servizi ai progetti/Organizzazione Mondiale della Sanità/Decennio per la Riduzione dei Disastri Naturali, *Atlante della cooperazione decentrata allo sviluppo umano*, 1998
- Council of Europe/Conseil de l'Europe, *European Charter of Local Self-Government*, Strasburgo, 15 ottobre 1985

Council of Europe - Congress of Local and Regional Authorities of Europe, *Progetto di Risoluzione sulle "Ambasciate della democrazia locale"*, Strasburgo, 5 maggio 1997, CG (4) 10 Risoluzione.

Council of Europe - Congress of Local and Regional Authorities of Europe, *Resolution 73 (1998) on Local Democracy Agencies*, Strasburgo, 29 maggio 1998. s:\sa\sessio98\eres7398.

De Crombrughe Geneviève e Lévy Marc, *Evaluation de la ligne budgétaire coopération décentralisée*, settembre 2000

De Rita Giuseppe e Bonomi Aldo, *Manifesto per lo sviluppo locale*. Torino, Bollati Boringhieri 1998

Donati Pierpaolo (a cura di), *La società civile in Italia*, Milano, Mondadori, 1997.

Donati Pier Paolo, Maccarini Andrea, Stanzani Sandro (a cura di), *L'associazionismo sociale oltre il welfare state: quale regolazione*, Milano, Franco Angeli, 1997.

Donegà, Claudio, Lo spazio locale nell'azione dell'agente di sviluppo, in De Rita Giuseppe e Bonomi Aldo, *Manifesto per lo sviluppo locale*. Torino, Bollati Boringhieri 1998

European Commission, Urb-AL, http://europa.eu.int/comm/europeaid/projects/urbal/index_en.htm.

Flacso, Unops, Pnud, Prodere, *Análisis de la exclusión social a nivel departamental*, Centro América 1995

Forum delle città Adriatiche dell'Adriatico e dello Ionio, *Carta d'Ancona*, 1997, www.adriatic-ionian.net/documents/documenti.htm

Fung Archon e Wright Erik Olin, *Deepening Democracy: Innovations in Empowered Participatory Governance*, Politics and Society, marzo 2001

Gazzetta ufficiale della Repubblica italiana, *Decreto del Presidente della Repubblica 31 marzo 1994*, 19.7.1994

Gaventa John, *Towards Participatory Local Governance: Assessing the Transformative Possibilities*, Manchester, 27-28 febbraio 2003.

Gaventa John e Valderrama Camilo, *Participation, Citizenship and Local Governance*, Brighton, IDS, 21-24 giugno 1999, www.ids.ac.uk/ids/particip/research/citizen/gavval.pdf

Germani Gino, *Democracia y autoritarismo en la sociedad moderna*, Critica & Utopía, n.1, 1979, (25-63)

Hirschman Albert O. I conflitti sociali come pilastri delle società di mercato democratiche, in *Autosovversione*, Bologna, Il Mulino, 1997.

Hocking Brian, *Patrolling the 'Frontier': Globalization, Localization and the 'Actorness' of Non-Central-Government*, in Aldecoa Francisco e Keating Michael (a cura di), *Paradiplomacy in Action: the foreign relations of subnational governments*, London-Portland, 1999.

Ianni Vanna, *Nascita di nuove forme di azione dell'associazionismo di solidarietà internazionale, negli anni Novanta. Il caso di U.Co.De.P. di Arezzo*, I quaderni di Movimondo, 1995b, n.1.

Ianni Vanna, *Roma, solidarietà internazionale e cooperazione decentrata. Uno studio di caso*, Roma, Comune di Roma, 1997.

Ianni Vanna, *La cooperazione decentrata allo sviluppo umano*, Torino, Rosenberg&Sellier, 1999.

Ianni Vanna e Toigo Moreno, *L'impegno della Regione Marche per la solidarietà e la cooperazione internazionale: 1996 – 2001*, Roma, Regione Marche-Movimondo.

ILO, UNOPS, Eurada, Cooperazione italiana, *Le agenzie di sviluppo economico locale*, Roma 2000

Ludomir, *Statuto*, <http://www.ludomir.org/articles.asp?id=8>).

Mae-Dgcs-Utc, 2002

Martini Gianfranco, Le ambasciate della democrazia locale, in *Comuni d'Europa*, gennaio 1997.

Ministero degli Affari Esteri - Direzione generale della cooperazione allo sviluppo, *La cooperazione decentrata allo sviluppo, Linee di indirizzo e modalità attuative*, 2000, www.esteri.it

Ministero degli Affari Esteri - Direzione generale della cooperazione allo sviluppo, Unità tecnica centrale, *Proposta di finanziamento, Fondo Italia - Cilss, Lotta contro la desertificazione per la riduzione della povertà*, agosto 2002.

OECD/DAC, *Shaping the 21st Century: The Contribution of Development Co-Operation*, 1996.

Pharr Susan J. e Putnam Robert D., *Disaffected Democracies. What's Troubling the Trilateral Countries?* Princeton, Princeton University Press, 2000.

PNUD, *Governabilità Locale e Sviluppo, Maghreb. Partenariati e cooperazione decentrata*, luglio 2003

Regione Toscana, *Piano regionale della cooperazione internazionale e delle attività di partenariato. 2001-2005*, Deliberazione Consiglio Regionale n. 279 del 28 dicembre 2000, www.rete.toscana.it/toscanamondo/cooperazione/pianocoo

Rete Comuni Solidali, *Statuto*, www.comunisolidali.org

Rete del Nuovo Municipio, *Carta di Intenti*, www.carta.org/cantieri/nuovomunicipio

Rete del Nuovo Municipio, *Statuto*, www.carta.org/cantieri/nuovomunicipio

Stocchiero Andrea, *La cooperazione decentrata delle regioni italiane*. Laboratorio CeSPI, ottobre 2000, n. 4, pp. 26-28

UNDP, *Rapporto su Lo sviluppo umano n.4. Decentrare per partecipare*. Torino, Rosenberg & Sellier 1993.

UNDP/UNOPS- EDINFODEC Project, Cooperazione italiana, *Rapporto sui programmi multilaterali di sviluppo umano sostenuti dall'Italia*, Roma, 1999.

Valmorbida Antonella, Contributo italiano al programma delle Agenzie della Democrazia locale. *Quadro 2001*, Strasburgo, febbraio 2001

Centro Nord Sud - Provincia di Pisa, *Regolamento*, www.centronordsud.it/documenti.html

World Bank, *World Development Report 1999/2000, Entering the 21st Century*, Washington, Oxford University Press, 2000a.

Siglario

ACP: Africa, Carabi, Pacifico
 ACEA: Azienda Comunale Elettricità ed Acque
 ADL: Agenzie della Democrazia Locale
 AL: America Latina
 AMA: Azienda Municipalizzata Ambiente
 ANCI: Associazione Nazionale dei Comuni Italiani
 ARCI: Associazione Ricreativa Culturale Italiana
 BIM: Bacino Imbrifero Montano
 CENSIS: CENtro Studi Investimenti Sociali
 CeSPI: Centro Studi di Politica Internazionale
 CILSS: Comité permanent Inter-Etats de Lutte contre la Sécheresse au Sahel
 CISS: Cooperazione Internazionale Sud Sud
 CoCoPa: Coordinamento Comuni per la Pace
 CreB: Città in rete nei Balcani
 DHA/IDNDR: Department of Humanitarian Affairs/ International Decade for Natural Disaster Reduction
 DGCS: Direzione Generale Cooperazione allo Sviluppo
 EDINFODEC: Education and Training, Information, Documentation and Decentralized Cooperation
 EURADA: European Association of Development Agencies
 FAO: Food and Agriculture Organization
 FLACSO: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales
 GAL: Gruppo di Azione Locale
 GOLD: GOuvernance Locale et Développement
 GUCE: Gazzetta Ufficiale delle Comunità Europee
 IAO: Istituto Agronomico d'Oltremare
 ICS: Italian Consortium of Solidarity
 IDS: Institute of Development Studies
 IDIS: Istituto per la Diffusione e la Valorizzazione della Cultura Scientifica
 IFAD: International Fund for Agriculture Development
 IFDCP: Italy-FAO Decentralized Cooperation Programme
 ILO: International Labour Office
 LCDRPS: Lotta Contro la Desertificazione e Riduzione della Povertà in Sahel
 LEADER: Liaison Entre Action pour le Développement d'Economie Rurale
 LEDA: Local Economic Development Agencies
 MAE: Ministero Affari Esteri
 MDP: Municipal Development Program
 MLAL: Movimento Laico per l'America Latina
 OCS: Osservatorio per la Cooperazione allo Sviluppo
 OIL: Organizzazione Internazionale del Lavoro
 OIT: Organisation International du Travail
 OMS: Organizzazione Mondiale della Sanità
 ONG: Organizzazione Non Governativa
 ONLUS: Organizzazione non Lucrativa di Utilità Sociale
 ONU: Organizzazione delle Nazioni Unite
 PDHL: Programa de Desarrollo Humano Local
 PIT: Progetto Integrato Territoriale
 PNUD: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo

PRODERE: Programa de Desarrollo para Desplazados, Refugiados y Repatriados en Centroamerica

ReCoSol: Rete dei Comuni Solidali

RICCD: Rete Italiana di Cooperazione decentrata per la Colombia

UNDP: United Nations Development Programme

UNOPS: United Nations Office for Project Service

USAID: United States Agency for International Development

UTC: Unità Tecnica per la Cooperazione

ZARESE: Zone à Risque Elevé Social et Environnemental