

**Il testo che segue è tratto da Vanna Ianni (a cura di), *Verso una nuova visione dell'aiuto*, in corso di stampa. Si tratta di un manuale di formazione per amministratori locali, prodotto nell'ambito di Solaria, progetto realizzato dall'ANCI (Associazione Nazionale dei Comuni Italiani) nel corso del 2003, in collaborazione con la DGCS (Direzione Generale della Cooperazione allo Sviluppo) del Ministero degli Affari Esteri italiano.**

**Si pubblica per gentile concessione dell'ANCI).**

## **Introduzione**

### **Un testo a più voci e più entrate**

*Vanna Ianni*

L'inizio del nuovo millennio segna una cesura, non solo cronologica, negli scenari nazionali e internazionali: la globalizzazione muta il volto dell'economia ed, al tempo stesso, in modo non lineare e unicusale, quello della politica, della società, della cultura. Il mondo si integra e allo stesso tempo di frammenta. *Fragmegration*, è la nozione proposta da James Rosenau per cogliere il doppio movimento che regge i processi in atto. *Glocalizzazione*, è invece il termine sempre più utilizzato per mettere in rilievo l'interconnessione tra globale e locale che ugualmente li contraddistingue.

Già agli inizi degli anni novanta, autori come Alain Touraine segnalavano come la fine del bipolarismo costituiva uno spartiacque che metteva in discussione il rapporto tra stato e società che aveva caratterizzato il secolo ormai al termine. Per Ulrich Beck, la globalizzazione produce una rottura ancora più profonda: un passaggio di epoca, quello dalla prima alla seconda modernità. Al centro delle diverse analisi si colloca, sempre, la crisi dello stato nazionale, in quanto espressione della forma assunta dal rapporto stato-società. Rispondendo a spinte molteplici ed eterogenee, i governi centrali perdono parte delle loro attribuzioni, che tendono a trasferirsi verso l'alto (sedi internazionali), verso il basso (governi locali) e verso l'esterno (economia e società). Lo stato nazionale non scompare ma perde centralità a favore del nuovo rapporto che intercorre tra esso ed una società sempre più globale, di cui non è più l'orizzonte e l'ordinatore esclusivo.

La disarticolazione tra economia e politica che accompagna la ridefinizione della forma dello stato pone, d'altro canto, la questione cruciale dell'asimmetria che caratterizza un mondo in cui alla dimensione globale assunta dalla prima non si affianca una analoga capacità di governo della seconda. Le istituzioni internazionali, pur tendendo a mutare profilo e funzioni, si mostrano inadeguate ad esercitare, nei loro assetti attuali, una governance mondiale democratica. In tale scenario in movimento, significativamente, sono le istituzioni finanziarie internazionali (WTO, Banca mondiale, FMI) a veder crescere la loro capacità di influenza e a divenire sedi non democratiche di decisioni che condizionano le politiche degli stati e la vita dei singoli cittadini, sottraendo loro potere. Una profonda riforma di tali istituzioni così come dell'intero sistema della Nazioni Unite, aperta al riconoscimento del ruolo dei governi non centrali e della società civile, si pone come premessa indispensabile per il superamento dell'impasse attuale, per il rafforzamento della democrazia e per la definizione di un nuovo multilateralismo che renda più democratiche e inclusive le stesse relazioni internazionali. In tale congiuntura, infatti, anche lo scontro tra unilateralismo e multilateralismo, quando impostato ancora nei termini di una logica strettamente statale, cioè di un sistema di governo delle relazioni internazionale inclusivo anche delle Autonomie locali e della società civile, tende a generare circoli viziosi che concorrono a bloccare il processo di costruzione di forme e momenti di governance democratica, transnazionale e globale.

Tali fratture e squilibri, nel loro insieme, pesano fortemente sul rapporto tra cittadini ed istituzioni. La democrazia, le cui regole e procedure, dall'inizio dell'epoca moderna, sono state definite essenzialmente nei termini dello stato nazionale, ne risente direttamente. La "terza ondata

democratica”, come Samuel Huntington qualifica i processi di liberalizzazione e transizione che a partire dagli anni 70 raggiungono un numero più che rilevante di paesi, apre il terreno, nell’ultimo decennio del secolo, ad una scia di conflitti, dal volto nuovo e particolarmente drammatico, e ad un inedito connubio tra neoliberismo e neopopulismo. La democrazia sperimenta ovunque una crescente perdita di credibilità, fenomeno che spinge taluni autori a parlare di de-democratizzazione, di post-democrazia, per cercare di cogliere, attraverso mutamenti concettuali e metodologici, la crisi che la pervade. Nel 2002, un interessante studio, curato da Susan Pharr e Robert Putman, mette in luce la distanza crescente che, negli ultimi venticinque anni, nei paesi di industrializzazione avanzata, separa i cittadini dalle istituzioni. Si tratta di una tendenza di lungo periodo, registrata già 25 anni prima, da un analogo lavoro di Crozier, Huntington e Watanuki. D’altra parte, la credibilità delle più giovani democrazie non appare più salda, smentendo in un certo senso la tesi di Dahrendorf che sostiene che la democrazia presenta il suo volto migliore quando è in gioco la democratizzazione. Un recente rapporto dell’UNDP (2004), *La democrazia in America Latina*, mette in luce il profondo malessere che indebolisce la democrazia a venti anni dall’avvio di un processo di democratizzazione ancora in gran parte in concluso. Le analisi dei diversi studiosi si differenziano nell’interpretazione delle cause di un fenomeno così diffuso e complesso: molte guardano soprattutto al suo lato oscuro, innegabile ma al tempo stesso fuorviante se non collegato all’altro dei suoi lati, a quello che vede l’emergere di una costellazione di nuove forme di partecipazione, di “coaguli” di una democrazia “dei cittadini”, che prendono forma, contemporaneamente, ai livelli locale, nazionale, globale. Confermano la durevolezza di tali coaguli anche i dati empirici che rilevano come la perdita di credibilità delle istituzioni centrali sia accompagnata dal persistere dell’aspirazione a forme di democrazia più inclusive, dall’aumento di un attivismo politico alimentato da livelli stabili o crescenti di fiducia nelle relazioni di prossimità. D’altra parte, la globalizzazione come processo che investe le diverse dimensioni della società, dà rilievo alla specificità delle diverse costellazioni culturali. Al riguardo, se appare indubbiamente debole la tesi dello scontro delle civiltà, avanzata da Huntington, e soprattutto la relazione di causalità diretta tra cultura occidentale e viabilità delle istituzioni moderne che la sua prospettiva ipermodernista sostiene, è certo che il moltiplicarsi e il sommarsi di cleavages culturali, economici e sociali che la crisi dello stato nazionale favorisce, conferisce ai primi una centralità inedita ed un carattere dirompente. L’interazione sempre maggiore tra le culture stimola anche, però, l’emergere di forme nuove di cosmopolitismo locale, come le chiama Luis Moreno, che tendono a combinare generale e particolare, universalità e alterità. Apre possibilità altrettanto nuove di reciproco apprendimento così come di crescita di quel lento e difficile ma decisivo processo di creazione di valori universali cui fanno riferimento, da angolazioni diverse, autori come Norberto Bobbio e Amartya Sen.

La riscrittura dei rapporti sociali e della geografia del potere che accompagna le trasformazioni in atto, segna l’apparizione di nuovi attori. Nasce una società civile globale, arcipelago diseguale e altamente eterogeneo, trasversale alle diverse configurazioni statali così come alla divisione nord-sud. Il decentramento, nel cui profilo ambiguo tendono a mescolarsi delega, deconcentrazione e devoluzione di funzioni e poteri, acquista, nei diversi contesti, spazi crescenti. Assume una importanza particolare soprattutto per i paesi in via di sviluppo, dove nei decenni post-coloniali la sopravvivenza dell’autoritarismo si era espressa in un forte centralismo che si traduceva in elevate spese militari, ridotti stanziamenti per l’area sociale e una utilizzazione dell’aiuto internazionale concentrata nella realizzazione di grosse opere infrastrutturali. Pur non costituendo in nessun caso, di per sé, una garanzia, né al nord né tanto meno al sud, della riduzione delle disparità sociali, il decentramento rappresenta un mutamento rilevante. Declinato sulla base del principio di sussidiarietà valorizza le risorse e le capacità di autogoverno di un locale che muta acceleratamente e assume un nuovo profilo. Come osserva Saskia Sassen, il locale è, oggi, sempre meno il livello più basso della gerarchia spaziale che culmina nelle strutture centrali dello stato, per divenire sempre più nodo di flussi transnazionali in cui le reti corte dell’adiacenza fisica s’intrecciano con le reti lunghe della complementarietà di interessi, problematiche e strategie, in cui territorialità e

interterritoriale si sovrappongono e confondono. L'impatto della globalizzazione sui luoghi tende infatti a produrre strategie di vero e proprio "recentrage" che attuano, come nota Arnaldo Bagnasco, una riorganizzazione dello spazio locale volta a selezionare ed utilizzare i flussi globali a proprio vantaggio. Contemporaneamente, le frontiere tra gli stati si trasformano da barriere in ponti e i governi non centrali conquistano poteri "esteri" crescenti, mettendo in discussione gli approcci tradizionali alle relazioni internazionali. La recente formazione, nel maggio 2004, di *Città e governi locali uniti*, associazione che riunisce IULA (International Union of Local Authorities), FMCU (Fédération Mondiale des Cités Unies) e Metropolis, le tre principali associazioni di Autonomie locali, rappresenta un importante indicatore della maturità del loro processo di costituzione in attori di politiche nazionali e di rapporti e politiche internazionali. Rafforza la loro capacità di interlocuzione con i diversi attori globali e transnazionali, conferendo alla spinta alla riforma delle stesse Nazioni Unite il carattere non di semplice ristrutturazione dei rapporti di forza esistenti ma di profondo rinnovamento dell'impianto stesso che sostiene l'intero edificio.

La profondità dei mutamenti che ridefiniscono gli scenari locali, nazionali e internazionali, sollecita i quadri concettuali ad altrettanto profonde ridefinizioni. Il moltiplicarsi degli attori transnazionali, l'estrema eterogeneità delle organizzazioni formali e informali che vedono attenuarsi la distinzione tra pubblico e privato, legale e illegale, non solo porta a collocare il concetto di società civile in uno spazio teorico nuovo, privato del riferimento allo stato-nazione come suo contenitore, ma spinge anche, sempre più, verso un suo uso essenzialmente descrittivo. Si guarda soprattutto alla dimensione dello "stare insieme", del "civicus", soffermandosi sulla rilevazione dell'universo associativo e rimandando ad un ulteriore momento la considerazione del "come si sta insieme", cioè di quella "civilitas" che costituisce invece una dimensione essenziale di qualsiasi uso prescrittivo della nozione. Lo stesso concetto di cittadinanza, sotto le pressioni dello sfumarsi dei confini nazionali e del moltiplicarsi dei vincoli di lealtà, si rivela sempre meno condizionata dal requisito dell'"insediamento" come il consolidarsi del fenomeno della doppia cittadinanza prova, stentando a conservare i contenuti acquisiti nel XIX e nel XX secolo, portando gli analisti a parlare di "cittadinanza flessibile", post-nazionale o denazionalizzata. Contemporaneamente, il ripensamento delle forme della democrazia, strettamente associato alle forti tensioni cui sono soggetti ovunque gli ordinamenti democratici, ricerca forme nuove di articolazione ed integrazione, in grado di preservare e tutelare la diversità dei soggetti e delle culture, di coniugare libertà a uguaglianza senza sminuire o annullare né l'una né l'altra. Alla fine del XX secolo, infatti, lo spirito democratico non trova più se stesso nell'universalismo astratto del passato ma in un universalismo chiamato a dare valore alla pluralità e alle differenze. Persino il concetto di diplomazia, entra in un processo rapido di ridefinizione che trasforma i suoi contenuti tradizionali e registra l'ingresso di nuovi attori, Autonomie locali e attori della società civile, sulla scena internazionale. Paradiplomazia, multitrack diplomacy, diplomazia multilaterale, postdiplomazia, city diplomacy, pluridiplomazia, divengono nozioni differenti e ricorrenti per cogliere e analizzare il ruolo che tali attori cominciano a svolgere in un campo, un tempo riservato esclusivamente all'azione dei governi centrali. Nel loro insieme concorrono a mettere in luce il nuovo carattere acquisito dalle relazioni internazionali e la complessità degli strumenti concettuali che sono richiesti per coglierne tendenze e potenzialità. In questa nuova geografia internazionale che vede il potere "diffondersi", le città occupano un posto centrale. Si delineano come attori di sviluppo locale, come protagoniste di cooperazione ed insieme, tendenzialmente, di una nuova diplomazia, particolarmente attenta alla promozione della pace.



Questo mutamento di contesto che caratterizza il passaggio del millennio, pone alla cooperazione allo sviluppo l'esigenza di un riorientamento profondo dei suoi approcci e delle sue politiche, strategie, procedure, forme d'azione. Diviene sempre più difficile e insostenibile pensare ad essa nei

termini utilizzati nel passato anche immediato, mentre cresce la consapevolezza dell'urgenza di un riorientamento più profondo di quello avviato nell'ultimo decennio.

Nel 2000, la comunità internazionale, con i *Millennium Development Goals* definisce l'agenda per lo sviluppo dei prossimi 15 anni, sintetizzando e al tempo stesso andando al di là del percorso realizzato negli anni novanta. L'obiettivo numero otto, quello che riguarda più direttamente la cooperazione internazionale, si focalizza, significativamente, sul legame che intercorre tra l'aiuto allo sviluppo e le politiche che nei campi del commercio internazionale, del debito estero e del trasferimento tecnologico realizzano i diversi donatori. Altrettanto significativamente il Rapporto 2003 sullo sviluppo umano dell'Undp introduce il *Commitment Development Index*, proposto dal Center for Global Development e da Foreign Affairs, ed ora arrivato alla sua seconda formulazione. Si tratta di un indice che, finalizzato a meglio misurare l'impegno dei donatori a favore dello sviluppo, colloca l'aiuto in quella trama di politiche (commercio, ambiente, investimenti, migrazioni, peace-keeping) che ne condiziona fortemente l'efficacia e la sostenibilità. In tal modo, se negli anni novanta le voci critiche sottolineavano in primo luogo il gap esistente tra le dichiarazioni e la "dura realtà" delle politiche e delle pratiche attuate, nel 2000 lo sguardo si volge a scrutare i confini sempre più grigi che separano la cooperazione allo sviluppo dalle politiche ambientali, migratorie, di sicurezza, di internazionalizzazione economica, contribuendo così a diradare la retorica che circonda il consenso raggiunto.

La rapida e crescente pluralizzazione degli attori di sviluppo sollecita, d'altra parte, anche quelli già consolidati, nel caso specifico stati, organizzazioni internazionali, ong, ad intraprendere un complesso e difficile processo di trasformazione dei propri approcci e delle proprie strategie e modalità d'azione, così come degli assetti organizzativi e dei processi decisionali. Partecipazione, partnership, ownership, appaiono per tutti gli attori, vecchi e nuovi, principi di riferimento indiscussi, che pongono, tuttavia, ad ognuno di essi, la sfida dell'operatività, di riuscire cioè a individuare strategie e forme d'azione che ne permettano la declinabilità e la flessibilità richieste dalla specificità dei contesti e delle scelte politiche.

La cooperazione decentrata, che prende corpo nella seconda parte dell'ultimo decennio, costituisce lo scenario privilegiato in cui la nuova multiattorialità trova espressione. Una delle potenzialità più rilevanti della sua logica d'azione è data, infatti, non tanto dalla molteplicità ed eterogeneità degli attori coinvolti quanto dai rapporti che tra di essi vengono instaurati. Amministratori locali e funzionari, professionisti dei servizi sociali, operatori di associazioni professionali e volontarie, ong, accademici, imprenditori sociali del nord e del sud, esperti, ma anche stati e organizzazioni internazionali, portatori ognuno di responsabilità specifiche su temi di comune interesse, interattano in programmi di cooperazione allo sviluppo e nella definizione di politiche e strategie di più ampio respiro. Finora la cooperazione internazionale ha espresso molto parzialmente tale pluralismo, incanalandola per di più in percorsi paralleli, quando non contrapposti. La cooperazione decentrata ricerca, invece, attraverso un approccio processuale e il negoziato, la convergenza e complementarità degli interessi e delle vocazioni che definiscono un territorio e che, al tempo stesso, avvicinano territori che condividono problematiche analoghe e una stessa visione di sviluppo. Vuole essere, in tal modo, la messa in pratica di un nuovo partenariato, non asimmetrico, che intercorre non tra soggetti singoli ma tra territori, intesi come spazio relazionale, di conflitto ma anche di possibile negoziato ed azione comune, dei soggetti diversi - pubblici e privati, economici, sociali e culturali - che in essi incidono.

In tal modo, la cooperazione decentrata intercetta le grandi questioni cui dà centralità la globalizzazione: la ridefinizione e del locale e l'importanza di nuove forme di democrazia, la centralità del rapporto pubblico-privato e dell'intreccio locale-nazionale-internazionale, l'esigenza di ridefinire il concetto di sviluppo in quello di cosviluppo, l'unico in grado di fondare la riflessione sulla diversità dei modelli di sviluppo e sul loro rapporto. Coniuga in tal modo 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, ad uno 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 dei diversi campi

La cooperazione decentrata rappresenta un approccio strettamente collegato ad una visione multidimensionale e multidirezionale dello sviluppo, inteso fondamentalmente come co-sviluppo. Essa non sostituisce o esclude altre forme di cooperazione, di cui non nega il valore e gli apporti, ma le integra e le interpella in quanto portatrice di una logica pluriattoriale, dotata di potenzialità ancora in parte latenti. Ciò rende evidente che il nocciolo duro delle problematiche con cui si confronta oggi la cooperazione decentrata, non riguarda tanto l'esigenza di andare al di là di interventi "polvere", sfuggendo alla dispersione e alla irrilevanza, quanto quella di intercettare e dare risposta a questioni di coerenza e operatività dei principi generali, di mainstreaming, di definizione di un rapporto con le sfere della politica e della economia che preservi l'identità della propria mission e non la riduca a strumento dell'una o dell'altra ma inneschi piuttosto dinamiche di compatibilità reciproca e di sviluppo complessivo. Per la cooperazione decentrata italiana, sostenuta da risorse crescenti, spessore strategico e reti di collegamento significative, sono queste le domande che tracciano la linea d'ombra tra il passato immediato e il futuro prossimo.



In un mondo in cui "l'economia della conoscenza guida l'interazione globale", in cui il sapere vede cambiare modi, luoghi e tempi della sua produzione e trasmissione, la rapida obsolescenza dei profili e delle competenze professionali rende necessario superare le fratture oggi esistenti tra il momento della produzione della conoscenza e quello della sua applicazione in un contesto reale.

Per la cooperazione internazionale ciò comporta l'esigenza prioritaria di una nuova cultura dello sviluppo, di professionisti "nuovi", caratterizzati dalla capacità di andare al di là del settorialismo e di una visione unilineare del rapporto tra discipline e tra discipline e pratiche, indagandone empiricamente i rapporti, mettendo in rete attori portatori di saperi e know how differenti.

Il profilo dell'agente di sviluppo diviene più complesso di quello del passato. Già l'uso del termine "agente" mette in risalto, come ricorda Sen, le scelte e le responsabilità anche individuali che pesano sulla sua azione, senza che questo escluda l'esistenza di un'agency collettiva. La ricerca di una profonda trasformazione culturale costituisce l'aspetto che maggiormente caratterizza la nuova identità e che sollecita l'operatore, l'esperto, l'accademico a superare le fratture che ancor oggi isolano e indeboliscono i rispettivi universi alla ricerca di una cultura comune fondata sul pluralismo, sul dubbio inteso come controllo permanente delle proprie asserzioni e non come momento propedeutico alla formulazione di verità assolute, sul rispetto conoscitivo dell'altro, cui richiama Peter Berger, sulla "perplexità e sull'apertura agnostica alle prove e alle argomentazioni", di cui parla di Chambers. L'agente diviene così l'"outsider", colui che è esterno ma non perché appartiene necessariamente al nord, ma piuttosto perché è portatore di un sapere "altro", che scaturisce da una messa in discussione della cultura accademica così come di quella degli esperti, ed è chiamato a interagire, confrontarsi, cooperare con i saperi locali, sulla base del riconoscimento della presenza di bisogni e di risorse importanti nelle più diverse realtà, al nord come al sud e nei paesi in transizione.

L'agente di sviluppo assume così, a seconda dei contesti, il ruolo di facilitatore, catalizzatore, mediatore, animatore. Il suo compito non è scevro di pericoli e di tentazioni, messi brillantemente in luce da Majid Rahnema quando traccia il volto nuovo, ma ugualmente oscuro, del "promoter o professionista della partecipazione", ideologizzato, mosso da un'idea predefinita di mutamento che lo rende insensibile ai bisogni e ai propositi delle persone reali. Guidato da una etica della responsabilità, l'outsider è invece chiamato ad agire nella consapevolezza, come il Pinocchio di Susan Strange nel momento in cui passa da burattino ad assumere forma umana, della totale responsabilità delle sue scelte. Ogni volta, cioè, è chiamato alla difficile e problematica scelta tra mediare o evidenziare i conflitti, raccogliere o creare consenso, attivare o animare il territorio,

sapendo di non trovarsi sempre di fronte ad alternative ma più spesso a linee d'azione da far convergere. A tal fine, le sue capacità di ascolto, interazione dialogica, negoziazione, sperimentazione e innovazione appaiono decisive. Esse richiedono la presenza a loro volta di una capacità più profonda e decisiva, quella dell'apprendere come apprendere ("learning how to learn"). L'agente di sviluppo, governativo, intergovernativo o non governativo, l'outsider, è chiamato, infatti, a controllare in modo continuo le sue strategie, a rivedere metodi d'intervento, procedure di gestione e modalità di finanziamento, a migliorare il proprio rendimento, ed anche, ad un livello più profondo, a mettere in discussione il proprio ruolo per poter divenire un partner reale di sviluppo. E' chiamato soprattutto a "costruire ponti" tra territori e all'interno di uno stesso territorio, a sostenere la creazione di istituzioni in grado di dare durevolezza e sostenibilità ai processi intrapresi. Un nesso stretto lega capacità di apprendere, partenariato e dialogo politico, come dimensioni di un processo unico, lento, irregolare, complesso, in ultima istanza incerto, di mutamento degli assetti esistenti.

Sviluppare capacità diviene allora la priorità principale della formazione, intesa come "learning process" attraverso cui cresce l'abilità di affrontare, definire e raggiungere obiettivi di sviluppo. In quanto fondata sull'apprendimento, essa è chiamata ad assumere un carattere permanente e a rivedere profondamente i suoi percorsi, le sue strutture e i suoi contenuti. I cambiamenti intervenuti nella stessa domanda di formazione costituiscono un indicatore importante dell'esigenza attuale di mettere in discussione non solo le metodologie del percorso formativo ma anche le sue figure e la sua relazionalità, sempre meno riconducibili al classico rapporto docente-discente. Espressa da attori molteplici e diversi, la nuova domanda di formazione pone in primo piano l'esigenza di collegamento e raccordo tra saperi e percorsi, luoghi e forme della sperimentazione e dell'innovazione. Essa richiede la figura non di uno "specialista dello sviluppo" che domini un ambito circoscritto di conoscenze, ma piuttosto di un "nuovo professionista", impegnato nel costruire ponti tra le discipline e gli specialismi, come già auspicava Hirschman negli anni 80, e capace di operare in condizioni di "ignoranza ottimale", come sia Chambers sia Berger suggeriscono, cioè di prendere decisioni in contesti la cui complessità sfugge ad una conoscenza completa. Non si tratta quindi di tendere solo alla multidisciplinarietà, ma di impegnarsi insieme in un profondo riorientamento della struttura e dei contenuti stessi delle diverse discipline, tale da portare in primo piano approcci e tematiche fino ad oggi posti ai margini e rese non visibili.



Sulla scena della cooperazione allo sviluppo le Autonomie locali presentano una identità particolare. Rafforzate del crescente processo di pluralizzazione dello stato, condividono di quest'ultimo le forme di legittimazione e rappresentanza esibendo però, al tempo stesso, una maggiore prossimità al territorio e ai suoi attori. La formazione dei loro amministratori, per la specificità e l'importanza crescente del ruolo da svolgere e per la particolare brevità delle esperienze compiute, assume così, sia al nord che al sud, una particolare urgenza e rilevanza. Esige soprattutto di dare risposta, nel breve periodo, alle domande espresse da chi si trova già inserito, in grado diverso, nella macchina istituzionale ed è portatore di competenze, nella maggior parte dei casi, non specifiche all'area della cooperazione internazionale. Si tratta di individuare percorsi formativi, flessibili e modulari, che senza allontanare dal proprio lavoro, per periodi abbastanza estesi, diano l'opportunità di acquisire capacità che permettono di migliorare e perfezionare lo svolgimento delle proprie mansioni. La flessibilità richiesta da tale formazione è chiamata, d'altra parte, a confrontarsi con l'esigenza ed insieme la difficoltà di coinvolgere figure diverse, non solo per formazione ma anche per ruolo e collocazione lavorativa: uno sguardo più ravvicinato vede infatti scomporsi la figura generica dell'amministratore in quella del politico, del funzionario, del consulente, ognuna caratterizzata da una distinta logica istituzionale e da ruoli e forme di accountability diversi.

Nel contesto italiano, la formazione nel campo della cooperazione internazionale acquista rilievo ancor maggiore date le particolarità che lo caratterizzano. In una transizione che non trova ancora, agli inizi del 2000, la materialità di un nuovo assetto legislativo e di un significativo impegno finanziario, la cooperazione decentrata mostra di rappresentare il contributo più originale che l'esperienza nazionale ha offerto, nell'intero suo percorso evolutivo, al dibattito e alle pratiche propri della cooperazione allo sviluppo. L'approccio marcatamente territoriale che la contraddistingue, conferisce ancor più importanza a quelle capacità di ascolto, attivazione, mediazione, coordinamento, che risultano decisive nel rapporto con il territorio. Operare come una "cooperazione di sistema", limitando sovrapposizioni e inefficienze e sviluppando invece collaborazioni, sinergie e circoli virtuosi, affrontando gli aspetti strutturali e, contemporaneamente, settoriali dello sviluppo, richiede a Regioni, Enti locali, associazioni, sindacati, imprese, università, gruppi di volontariato, di interagire e mettersi in rete, di dare valore alla diversità delle rispettive competenze economiche, scientifiche, culturali, commerciali, tecnologiche. Tale azione trova il suo nodo centrale nel "patto per lo sviluppo" che unisce i territori italiani a quelli dei paesi in via di sviluppo e che, a sua volta, è alimentato ed alimenta processi analoghi di articolazione sociale e istituzionale al sud e al nord.

Individuare il livello di intervento appropriato e stabilire i collegamenti con le politiche nazionali e internazionali, mettere in rete abilità e conoscenze, non per trasferire meccanicamente saperi e forme istituzionali ma per riconoscere e valorizzare le diversità, catalizzare il "saper fare locale" adottando tecnologie e ingegnerie sociali capaci di rispondere ai bisogni di contesti diversi, si rivela decisivo ai fini della costruzione in comune di risposte ai problemi di uno sviluppo che si rivela possibile, sempre più, solo come co-sviluppo. Tutto ciò richiede una forte componente di formazione, in un momento in cui la domanda di quest'ultima non trova ancora risposte adeguate, anche per una certa propensione a ricorrere a pacchetti formativi, numerosi ma standardizzati, ripetitivi e poco innovativi, e per una reticenza diffusa ad investire nel medio e lungo termine. Il percorso formativo è invece chiamato, mai come in questo caso, a confrontarsi con l'esigenza di unire in sé componenti di formazione, informazione e sensibilizzazione-motivazione, in considerazione anche della particolare disomogeneità dell'universo in questione: in alcuni casi, infatti, il coinvolgimento delle Autonome locali non è ancora avvenuto o è del tutto iniziale, e in quelli che le vedono presenti da tempo, gli uffici e il personale presentano livelli esperienziali dissimili.

D'altra parte, anche nel campo più generale della cooperazione allo sviluppo, la domanda di formazione avvertita in forme e con intensità diverse, ha trovato nel nostro paese, finora, risposte molteplici e differenziate, in generale ancora poco consolidate e bisognose di sperimentazione ed ulteriore definizione. Università, istituti privati, Ong hanno organizzato corsi di diverso livello e grado di formalità e specializzazione, che in un primo tempo hanno seguito percorsi in gran parte paralleli ma che negli ultimi anni hanno mostrato momenti positivi di interazione e collaborazione senza tuttavia arrivare a forme di interazione strutturate o a veri e propri coordinamenti in grado di evitare duplicità e persistenza di temi marginalizzati così come di fasce di domande inevase. Un indicatore poco controvertibile di tale situazione è la limitata produzione di una letteratura che possa offrire strumenti adeguati di sostegno alla docenza e alla sperimentazione di modalità interattive di apprendimento. Questa debolezza appare ancora maggiore nel caso della cooperazione decentrata allo sviluppo, come conseguenza del carattere recente e in parte ancora sperimentale che caratterizza tale approccio e i suoi attori. Le stesse Regioni ed anche alcuni Comuni, si sono impegnati in attività di formazione dei propri funzionari così come, in casi meno numerosi, degli attori del territorio; talune volte, ma in modo del tutto minoritario, le iniziative hanno anche assunto dimensioni nazionali. In tutti i casi, però, hanno presentato carattere eminentemente introduttivo, generalista e poco strutturato, costituendo un riferimento da tener presente ma non una base già solida su cui costruire le fasi successive del percorso.

\*\*\*\*

Consapevoli dell'importanza ed insieme della peculiarità della formazione delle Autonomie locali in un'area come quella della cooperazione internazionale allo sviluppo, e della fragilità delle esperienze fino a quel momento realizzate in tale campo, l'ANCI e l'OICS si sono impegnati, all'inizio del 2000, nella definizione di due specifici progetti di formazione, Solaria e La piazza della cooperazione, diretti, rispettivamente, ai Comuni e alle Regioni. La DGCS ne ha accompagnato e sostenuto la fase istruttoria, ed ha poi collaborato all'attuazione. Essi segnano un momento importante di rafforzamento dei rapporti tra la DGCS e l'ANCI e l'OICS, così come della istituzionalità di quest'ultimi.

Solaria, in particolare, nasce dalla consapevolezza che, in un momento importante di passaggio della cooperazione internazionale italiana, il pieno sviluppo delle potenzialità racchiuse nell'azione di cooperazione internazionale dei Comuni richiede un'opera di formazione e sostegno da parte dell'ANCI, in quanto associazione ampiamente rappresentativa della loro realtà. I suoi obiettivi derivano contenuti e metodologie da un'analisi precisa del bisogno di formazione manifestato esplicitamente e in più occasioni, non solo dai Comuni impegnati in attività di cooperazione internazionale ma anche da quelli rimasti ancora ai suoi margini. Tale bisogno, agli inizi del 2000, riguardava principalmente la formazione e l'informazione, su:

- aspetti programmatici e progettuali, sia dei soggetti decisori che del personale direttivo ed operativo. Soprattutto nei Comuni di piccole dimensioni, risultano deboli le capacità di: identificazione di priorità geografiche e tematiche, impostazione e realizzazione degli interventi, mobilitazione e valorizzazione delle risorse locali, formulazione di criteri, nel caso di appoggio ad iniziative del territorio;

- normative, policies, strategie e metodi operativi. La difficoltà d'accesso ai canali di finanziamento regionali, nazionali e internazionali, dei quali, in molti casi, anche quando si conoscono, non si riescono a sfruttare a pieno le potenzialità, costituisce una delle manifestazioni principali di tale deficit;

- meccanismi di istituzionalizzazione interna e di raccordo con il territorio. Nei Comuni medio-piccoli, manca in molti casi un ufficio e a volte persino un referente. Nei Comuni più grandi, il passaggio da un'amministrazione all'altra tende a ripercuotersi sulle attività svolte, che si mostrano ancora troppo legate a competenze e storie personali. Notevole è anche la difficoltà di circolazione delle informazioni tra assessorati e uffici pur attivi in aree contigue, così come di funzionamento degli spazi di raccordo con il territorio che, pur portatori di un'esperienza ricca e interessante, hanno bisogno di essere rafforzati per poter sviluppare le potenzialità in essi racchiuse. Rientra in tale ordine di problemi anche la limitata attività di monitoraggio e valutazione delle iniziative realizzate, che contribuisce a ostacolare la riproduzione di quelle migliori;

- forme di rilevazione sistematica delle attività di cooperazione allo sviluppo, promosse sia di iniziativa propria sia dagli attori del territorio. Le ancora poche banche dati delle attività dei Comuni italiani, rendono non solo problematica la conoscenza di quanto avviene sul territorio, ma limitano anche la capacità d'impatto delle best practices raggiunte;

- sistemi di raccordo e di rete, orizzontali e verticali, per lo scambio di informazioni e per la realizzazione congiunta di azioni con altri Comuni ed anche con Province e Regioni. Solo una accresciuta capacità di networking può infatti permettere ai Comuni di condividere informazioni, confrontare esperienze, impostare e realizzare azioni in partenariato che possano avere un impatto apprezzabile;

- forme di collegamento e raccordo con il MAE. Il nuovo quadro creatosi all'inizio del 2000, pone infatti le premesse di un collegamento più diretto ed ampio tra le iniziative dei Comuni italiani e le attività del MAE, che richiede di essere sviluppato.

Con la finalità di contribuire a dare risposta a tale domanda formativa, Solaria ha articolato il suo percorso formativo in tre specifiche modalità di azione: in aula, sul territorio e in rete. La

metodologia utilizzata ha assunto come riferimento gli stessi principi che la comunità internazionale pone oggi, unanimemente, alla base di processi di sviluppo equi e sostenibili: -partecipazione attiva dei beneficiari, attraverso tavole rotonde, presentazione di best practices, esercitazioni, simulazioni di proposte progettuali ed altre forme di coinvolgimento; -partenariato, grazie all'attenzione per il territorio e per la promozione di reti; -ownership, ovvero cura per l'appropriazione del processo da parte dei Comuni coinvolti; -coerenza, sulla base di un monitoraggio continuo delle attività realizzate; -pertinenza, legata alla scelta di un percorso formativo flessibile e ricettivo, sensibile alle particolarità dei contesti e dei partecipanti.

La produzione di un manuale di formazione, specificamente diretto agli amministratori e ai funzionari locali, costituisce uno dei principali prodotti di tale percorso formativo. Esso intende costituire uno strumento di consultazione di base, in grado di offrire motivazioni e orientamenti a quel "nuovo professionista" che la cooperazione allo sviluppo, e in modo particolare quella decentrata, oggi richiede. Per questo, il manuale che qui presentiamo, rifiutando ogni tentazione totalizzante, privilegia l'obiettivo dello sviluppo delle capacità. Senza togliere in alcun modo importanza alla dimensione informativa, ritiene che dare risposta a quest'ultima non significa proporzionare una mole di contenuti destinati a divenire obsoleti in un tempo sempre più breve, ma piuttosto promuovere le capacità di analisi e discernimento che possono mettere in condizione di accedere a fonti informative diverse, in continuo aggiornamento, e di poterle utilizzare in modo ottimale. In un mondo dove Internet offre possibilità di accesso a un'informazione pressochè senza limiti ma al tempo stesso caotica, effimera, confusa, quasi paralizzante, diviene decisivo dare priorità all'offerta di precisi strumenti di selezione ed organizzazione dei dati e di lettura delle fonti. Al tempo stesso, trattandosi dell'avvio di un percorso formativo, la scelta si è indirizzata verso uno strumento che si rivolge in modo indifferenziato sia ad amministratori che a personale direttivo, funzionari e consulenti, non perché ne sottovaluti specificità di ruoli e di competenze ma perché ritiene prioritario, nel momento iniziale, costruire una base comune di principi e pratiche al di sotto della diversità di logiche ed azioni.

Coerentemente con l'obiettivo assunto, il testo sceglie una struttura espositiva flessibile, a più voci e, potenzialmente, a più "entrate", suddivisa in due parti. La prima, di carattere generale, legge i grossi temi dello sviluppo, le particolarità del percorso storico nazionale e dei suoi assetti attuali, alla luce della prospettiva aperta dalla cooperazione decentrata. La presentazione delle principali strategie di intervento che oggi impegnano quest'ultima, permette di meglio cogliere il passaggio difficile e problematico che dall'idea di sviluppo conduce verso quella di cosviluppo, e le tensioni e peculiarità con cui l'operatività di quest'ultimo è chiamato a confrontarsi. La seconda parte del manuale, prettamente progettuale, si caratterizza per il rifiuto della riduzione del ciclo del progetto a strumento generico e standardizzato e si impegna invece nell'esplorare il percorso di una progettazione che non proceda dall'alto ma che, sensibile alla specificità dei contesti, si assuma come processo che coinvolge territori e attori molteplici ed eterogenei, caratterizzati molte volte da visioni e percorsi diversi ma avvicinati dalla messa in discussione dei limiti strutturali che frenano uno sviluppo che riconoscono come bene comune. Specifici capitoli sono dedicati a sottolineare l'importanza dell'approccio processuale, la rilevanza dell'analisi sociale e la complessità ma anche la possibilità di costruire partenariati non asimmetrici e "patti per lo sviluppo", che non sono delle immediatamente strategie "all including". In appendice, una sitografia ragionata offre un quadro, sia pur sommario, dei principali siti di interesse per la cooperazione decentrata allo sviluppo, proponendosi come strumento elementare di aiuto per la ricerca di informazioni in rete.

Le riflessioni di un numeroso gruppo di autori, in cui si mescolano accademici e professionisti della cooperazione, portatori di competenze e di prospettive diverse, accomunati dallo sforzo di gettare passerelle tra discipline e culture, danno materialità a tale percorso formativo che vuole essere, innanzitutto, un'interpellazione, una sollecitazione costante a seguire una lettura attiva e personale, in grado di dare spessore istituzionale all'apprendimento raggiunto, collocata sempre un passo al di là degli approcci più tradizionali ai temi della solidarietà e della cooperazione internazionale. La consistenza del processo di istituzionalizzazione così come il miglioramento della performance

delle azioni realizzate, che, a partire da tale lettura, le singole amministrazioni realizzeranno, costituiranno, in ultima istanza, la misura di quanto il percorso qui proposto sia in grado di rispondere alle sfide difficili che i tempi pongono.