

Collana
I Percorsi dello Sviluppo

curatore Franco Bosello

12/2010



Collana

I Percorsi dello Sviluppo

Comitato scientifico

Balbo Marcello
Bosello Franco
Coppola Marialuisa
Faggi Pierpaolo
Ferro Angelo
Filesì Cesira
Mascia Marco
Meneguzzi Carla
Papisca Antonio
Szpyrkowicz Lidia
Vecchiato Diego
Zacchello Franco
Zanetto Gabriele
Zuppi G. Maria

Già pubblicati:

1. F. Bosello (a cura di), *Pari opportunità di genere, diritti dei bambini: quale cooperazione*
2. G. Braga (a cura di), *Diritto alla Salute e accesso ai servizi sanitari: quale cooperazione*
3. D. Pettenella, E. Pisani (a cura di), *La valutazione dei progetti nella Cooperazione allo Sviluppo*
4. G. Pedron (a cura di), *L'impresa per lo sviluppo sostenibile: quale cooperazione*
5. G. Franceschetti (a cura di), *Agricoltura e ruralità nei paesi ad economia povera*
6. P. De Stefani, M. Mascia (a cura di), *Istituzioni e società civile nella cooperazione internazionale decentrata: contributi agli "Obiettivi di Sviluppo del Millennio"*
7. C. Meneguzzi (a cura di), *Europa e Mediterraneo: le sfide della cooperazione*
8. C. Filesì (a cura di), *Europa ed Africa: politiche ed esperienze di cooperazione*
9. M. Balbo (a cura di), *La città nei PVS: sviluppo e inclusione sociale*
10. Franco Bosello (a cura di), *Cooperazione Decentrata: dall'emergenza umanitaria allo sviluppo sostenibile*
11. Antonio Varsori (a cura di), *Dimensioni storiche della cooperazione internazionale*

I Percorsi dello Sviluppo

**La Cooperazione Decentrata
ad un bivio: da sostegno a progetti
a promozione di programmi**

A cura di

Andrea Stocchiero

12/2010

cleup

I pareri espressi nell'ambito di questa pubblicazione implicano la responsabilità dei relativi autori e non esprimono necessariamente la posizione della Regione del Veneto e del Dipartimento Studi Internazionali - Università di Padova.

Prima edizione: settembre 2010

ISBN 978 88 6129 608 4

© Copyright 2010 by CLEUP SC
'Coop. Libreria Editrice Università di Padova'
Via G. Belzoni, 118/3 – Padova (Tel. +39 049 8753496)
www.cleup.it

Tutti i diritti di traduzione, riproduzione e adattamento, totale o parziale, con qualsiasi mezzo (comprese le copie fotostatiche e i microfilm) sono riservati.

Indice

Prefazione

Curatore della collana, Dipartimento Studi Internazionali - Università di Padova
Franco Bosello 7

INTRODUZIONE GENERALE

Motivazioni e prospettive della cooperazione internazionale delle Regioni,
dalla solidarietà alla politica, dai progetti ai programmi 11
Andrea Stocchiero

CONTRIBUTI DI RIFLESSIONE

Cooperazione decentrata: nuove prospettive per il “modello veneto” 27
Diego Vecchiato

Puglia e Albania: una storia di dialogo, integrazione e sviluppo 51
Bernardo Notarangelo

La cooperazione toscana nell’area mediorientale 61
Massimo Toschi

ESPERIENZE SIGNIFICATIVE

A dieci anni dalla L.R. 55/99: specificità ed elementi innovativi
della cooperazione veneta 71
Maria Elisa Munari

La cooperazione Veneto-Tanzania	73
<i>Palma Ricci</i>	
La cooperazione in ambito culturale: un approccio diverso della cooperazione decentrata	89
<i>Stefano Zucchetto</i>	

INFORMAZIONI E DOCUMENTAZIONE

(a cura di *Giulia Reccardini*)

Quadro introduttivo	101
United Nations Conference on Environment and Development, Agenda 21 – Chapter 28, Rio de Janeiro, Brazil, 3 - 14 June 1992 (tratto da)	103
Regolamento CE n. 1659/98 (tratto da)	106
Regolamento CE n. 625/2004 (tratto da)	109
D.G.C.S., Linee-guida sulla cooperazione decentrata, Marzo 2010	111
OICS, Presentazione della cooperazione internazionale delle regioni e degli Enti locali (tratto da www.oics.it)	128
DAC Peer Review sull'Italia 2009 (tratto da)	139

Prefazione

Franco Bosello

Curatore della collana. Dipartimento Studi internazionali
Università di Padova

Sull'efficacia della cooperazione Internazionale, in particolare dell'Aiuto Pubblico allo Sviluppo, le posizioni critiche non mancano. Anche le più radicali. Dambisa Moyo per esempio, nel suo contributo *"Dead aid"*, è determinata nell'analisi e perentoria nella tesi: l'aiuto non solo ha fallito, ma fisiologicamente genera corruzione e dipendenza, contribuendo ad accrescere la povertà in Africa; dunque, è il caso di interromperlo.

Riecheggia, per molti versi, analisi e tesi già maturate nel corso degli "anni '90", quando molti sostenevano, non senza fondamento, che la cooperazione della comunità internazionale era da interpretarsi non tanto come *"AID"* – "aiuto" appunto, magari finanziario, da integrare con quello commerciale, tecnico, umanitario, etc. – ma piuttosto come *"AIDS"*: veicolo perverso di trasmissione, dai *donor countries* ai *recipient countries*, di un *virus* invincibile, capace di determinare disgregazione e perdita dei sia pure deboli e limitati fattori di difesa ed autonomia dei Paesi in Via di Sviluppo, non solo sotto il profilo economico, ma anche sociale, culturale e politico e, non ultimo, quello identitario.

In effetti, a partire dagli anni '60, un imperante e persistente "approccio per progetti" ha costituito il *focus* di riferimento per la promozione dello sviluppo; nonostante, in particolare, tenesse in assai scarsa considerazione i complessi e spesso radicali cambiamenti, in particolare antropologici, sociali e istituzionali, causati nei contesti d'intervento e sottovalutasse l'impatto spesso determinante derivante da scelte di valenza geopolitica emergenti nel più generale processo di globalizzazione.

Progressivamente, quindi, si è reso del tutto evidente l'affermarsi di un preciso e diffuso paradosso: il "paradosso micro-macro", per cui a fronte di risultati positivi ed importanti a livello di progetti (micro) non corrispondono analoghi successi a livello di Paese (macro).

A seguito di questa constatazione, il *focus* di riferimento è oggi non più l'"approccio per progetti", ma l'"approccio per programmi", che induce a cambiare le modalità di attivazione, gestione e valutazione dell'aiuto, offrendo una cooperazione che si propone in quanto capace di visioni di insieme, analisi e prospettive di medio-lungo andare, integrazione tra pluralità di obiettivi, considerazioni sinergiche di sistema: a livello locale e nazionale, dei *donor countries* e dei *recipient countries*, così come a livello internazionale.

Secondo tale prospettiva, occorre ragionare in termini di sistemi “aperti”, analizzando il numero più elevato possibile di fattori, per cercare di capire i molteplici nessi e le dinamiche interazioni che spiegano le tendenze strutturali dei sistemi oggetto di intervento.

I contributi del presente fascicolo portano a riflettere sulla questione, considerando in particolare il ruolo della cooperazione decentrata, sempre più attenta alla valutazione strategica d’impatto, per rispondere peraltro alla crescente ed esigente pressione dell’opinione pubblica globale sui risultati concreti che l’aiuto è in grado di conseguire.



INTRODUZIONE GENERALE





Motivazioni e prospettive della cooperazione internazionale delle Regioni, dalla solidarietà alla politica, dai progetti ai programmi

Andrea Stocchiero

CeSPI

L'EMERGERE DELLE REGIONI NELLE RELAZIONI E NELLA COOPERAZIONE INTERNAZIONALE E LE MOTIVAZIONI FONDAMENTALI

Negli ultimi 20 anni accanto e in modo sempre più intrecciato alla politica estera italiana sono **cresciute le relazioni internazionali** delle autonomie locali e in particolare **delle Regioni**. La cooperazione decentrata è parte della loro competenza sulle relazioni internazionali, così come la cooperazione allo sviluppo è parte della politica estera del Governo italiano, e in quanto tale influisce e interagisce con un quadro complesso di motivazioni ed interessi che vanno dalla solidarietà alla internazionalizzazione dei territori, sia in termini cooperativi che di competizione, dalla sicurezza alla gestione dei flussi migratori. In questo senso la cooperazione decentrata, dopo un periodo pioniero di appoggio a iniziative umanitarie e di solidarietà di associazioni del proprio territorio, è chiamata a confrontarsi sempre di più con un approccio politico complesso, dove la organicità dei diversi interventi e la loro coerenza è messa a dura prova. A livello strutturale si sta passando dal semplice sostegno a progetti alla definizione e realizzazione di programmi integrati di medio periodo. In collaborazione anche con le altre Autonomie locali, con il Governo centrale, così come con gli strumenti di assistenza esterna dell'Unione europea (UE) e degli organismi del sistema multilaterale, per massimizzare l'effetto delle risorse scarse e per partecipare alla definizione delle politiche secondo la fase ascendente dei rapporti di sussidiarietà.

Le Regioni, più delle province e dei comuni, hanno potestà normativa e di programmazione, risorse e capacità dedicate alle relazioni internazionali e alla cooperazione decentrata. Sono loro a rappresentare il livello più rilevante della cooperazione con territori europei ed extra europei, in termini normativi (oramai tutte le Regioni si sono dotate di leggi sulla cooperazione internazionale), programmatici (le Regioni più impegnate redigono in genere programmazioni triennali e piani an-

nuali di cooperazione), di creazione di un sistema territoriale dedicato (attraverso la definizione di processi e strumenti di accompagnamento offerti ai comuni e ai diversi soggetti dei territori), di risorse (le Regioni rappresentano oltre il 90% degli stanziamenti totali delle Autonomie locali italiane per la cooperazione, che si stimano nel 2009 attorno agli 80 milioni di euro), e nei rapporti con il Ministero affari esteri (MAE) (sia con la Direzione Generale Cooperazione allo Sviluppo – DGCS – che con altre Direzioni), la Commissione europea (attraverso i 12 uffici di rappresentanza a Bruxelles) e diversi organismi delle Nazioni Unite. Sia a livello europeo che a livello nazionale italiano le Regioni sono riconosciute tra i principali attori delle relazioni internazionali e per l'integrazione europea.

A livello europeo le Regioni si coalizzano in diverse reti. Oltre ad essere rappresentate nel Comitato delle Regioni dell'Unione Europea, si contano diverse associazioni di Regioni, alcune delle quali si occupano in particolare delle relazioni con i paesi in via di adesione e paesi vicini nell'area mediterranea e balcanica, come ad esempio la Comunità di lavoro delle regioni europee di confine e la Conferenza delle regioni periferiche marittime, che ha costituito una Commissione intermediterranea molto attiva. Senza contare la proliferazione delle Euroregioni, e cioè di associazioni tra Regioni ed Enti locali di paesi confinanti ed appartenenti a una comune area geografica, che sta caratterizzando soprattutto la geopolitica dei paesi balcanici.

A livello italiano la crescita del dibattito politico sul **federalismo** ha portato all'approvazione delle modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione, a cui è seguita la legge attuativa n. 131 del 5 giugno 2003, detta "La Loggia". Questa legge riconosce alle Regioni e Province autonome di Trento e di Bolzano, nelle materie di propria competenza legislativa, la potestà di poter concludere con enti territoriali interni ad altro Stato, intese dirette a favorire il loro sviluppo economico, sociale e culturale, nonché a realizzare attività di mero rilievo internazionale, così come attuare accordi internazionali ratificati, dandone preventiva comunicazione al Ministero affari esteri ed alla Presidenza del Consiglio dei Ministri. Nel caso di accordi con Stati centrali, le Regioni devono comunicare preventivamente il relativo progetto al Ministero affari esteri, il quale, sentita la Presidenza del Consiglio dei Ministri, ed accertata l'opportunità politica e la legittimità dell'accordo, conferisce i pieni poteri di firma.

Persiste tuttavia il **contrasto tra il governo centrale e le Regioni** nell'interpretazione di queste norme. La Corte Costituzionale, su ricorso del governo contro alcune Regioni e Province Autonome, ha stabilito che esse non possono legiferare in materia di cooperazione internazionale, perché si tratta di una materia riservata alla competenza statale. Ma le Regioni obiettano che "far rientrare tutte le attività di cooperazione tout court nell'ambito della politica estera è eccessivamente riduttivo. Urge a questo punto un chiarimento a livello legislativo, tra l'altro auspicato anche dalla Corte Costituzionale, che meglio definisca la potestà estera delle regioni, in

materia di cooperazione allo sviluppo, così come è stato già fatto in materia di politica estera economica”¹.

D'altra parte, nonostante le polemiche dei mass media e a livello politico sullo spreco delle risorse pubbliche, le Regioni continuano a moltiplicare le relazioni internazionali. Questo loro attivismo non dipende tanto e solo da ambizioni e comportamenti opinabili di rappresentanza e visibilità internazionale, ma da fattori strutturali che rimandano alla crescente complessità delle relazioni internazionali. La dinamicità delle Regioni è infatti oggetto di studio a livello internazionale ed è stata definita in letteratura come **paradiplomazia**², ovvero come il coinvolgimento crescente dei governi locali nell'arena internazionale. Negli affari esteri essi assumono ruoli di: (1) partner della politica estera; (2) promotori di interessi territoriali, settoriali e tematici; (3) parti in accordi con i governi esteri; (4) negoziatori sulla scena mondiale; (5) difensori della democrazia e delle minoranze; (6) nuovi centri di pubblica discussione e partecipazione.

A sua volta la letteratura sul **nuovo regionalismo**³ sia di carattere economico che politico evidenzia il ruolo delle autorità subnazionali, attraverso la loro partecipazione a diverse forme di governance, nella valorizzazione delle risorse, capacità ed identità territoriali a livello globale; nella loro apertura, interazione e inserzione in reti transnazionali per attrarre e combinare conoscenze ed investimenti esteri; nella loro richiesta di influire sulle regolazioni sopranazionali oltre che nazionali. Questo con il fine non solo di elevare il proprio vantaggio e posizionamento competitivo nell'arena globale (provocando conflitti e guerre di posizionamento tra territori e all'interno degli stessi territori), ma, in modo quindi contraddittorio, anche con lo scopo di difendere e promuovere, attraverso reti politiche transnazionali e comportamenti cooperativi, i beni pubblici globali perché sono interdipendenti con quelli locali.

Si è così coniato il termine **glocalizzazione** che unisce il globale e il locale, i flussi ai territori. Ciò comporta una revisione del ruolo degli Stati centrali, che non sono più gli unici attori delle relazioni e della politiche internazionali.

Over the last decade or so the relative dominance of the nation state as a scale level has changed to give way to new configurations in which both the local/regional and the transnational/global scale have risen to prominence. Global corporations, global financial movements and global politics play deciding roles in the structuring of daily life, while simultaneously more attention is paid to local and regional responses and restructuring processes. There is, in other words, a double movement of globalisation on the one hand

¹ Cfr. <http://www.oics.it/news/news-list.asp?id=1211>.

² F. Adelcoa, M. Keatings (eds.), *Paradiplomacy in Action: The Foreign Relations of Subnational Governments*, Frank Cass Publisher, London, 1999.

³ A.J. Scott, *Le regioni nell'economia mondiale – produzione, competizione e politica nell'era della globalizzazione*, il Mulino, Bologna 2001.

and devolution, decentralisation or localisation on the other – glocalisation. This concept also suggests that the local/global interplay of contemporary capitalist restructuring processes should be thought of as a single, combined process with two inherently related, albeit contradictory, movements and as a process which involves a de facto recomposition of the articulation of the geographical scales of economic and social life⁴.

Gli attori territoriali e le autorità locali vedono i loro territori sempre più aperti ai flussi internazionali, **decidono di attivarsi sullo scenario mondiale** e operano all'interno dello Stato così come nelle relazioni transnazionali e dell'economia globale. La glocalizzazione produce una ristrutturazione degli Stati che si ri-articolano a livello territoriale, attraverso i processi di decentramento, e a livello sovranazionale, attraverso nuove organizzazioni regionali e multilaterali.

Intrecciato al processo di glocalizzazione vi è quello della integrazione europea e più in generale della cosiddetta **euuropeizzazione**. Quest'ultimo concetto è interpretato in modo relativamente diverso da diversi autori, vi è chi dà maggiore rilevanza al ruolo svolto dalle élite politiche che continuano a rielaborare e a promuovere una visione europea che integra ma va anche oltre i particolari interessi nazionali, e che quindi vede nel processo di integrazione europea il motore principale, mentre altri sottolineano come l'euuropeizzazione avvenga innanzitutto "dal basso" attraverso le trasformazioni transnazionali sociali, economiche e culturali che la crescente interazione tra i diversi attori sta producendo⁵.

Secondo Beck e Grande si forma un sistema politico a rete "contraddistinto da due caratteristiche: in primo luogo dalla forma non gerarchica dell'elaborazione delle decisioni e dall'inclusione di attori nazionali-statali nel processo decisionale europeo; in secondo luogo, dalla partecipazione di un grande numero di attori sociali (unioni di interesse, lobbisti, imprese, attori della società civile) a processi decisionali politici"⁶.

Inoltre, il processo di euuropeizzazione è un processo istituzionalizzato di trasformazione permanente, dinamico e dagli esiti aperti, che avviene verso l'interno e verso l'esterno, nel quadro della crescente interdipendenza globale. Si realizza così il **superamento del confine politico-amministrativo tra esterno e interno** ai territori, siano essi nazionali, regionali o comunali, a causa del profondo cambiamento

⁴ Swyngedouw E., "The Mammon Quest, Glocalisation, Interspatial Competition and the Monetary Order: The Construction of New Scales", in Dunfor M. e G. Kafkalas (a cura di), *Cities and Regions in the New Europe, The Global-Local Interplay and Spatial Development Strategies*, London, Belhaven Press, 1992.

⁵ Julian Clark and Alun Jones, *The spatialities of Europeanisation: territory, government and power in Europe*, Transactions, Royal Geographical Society with the Institute of British Geographers, n. 33, 2008.

⁶ Ulrich Beck e Edgard Grande (2006), *L'Europa Cosmopolita. Società e politica nella seconda modernità*, Carocci editore.

delle relazioni che da inter-nazionali sono diventate sempre più trans-nazionali⁷. La crescente interdipendenza tra esterno ed interno coinvolge direttamente i territori e le relative autorità locali attraverso il commercio, gli investimenti, la mobilità delle persone (con particolare riferimento alle emigrazioni ed immigrazioni), i flussi transnazionali di idee e conoscenze.

“La relativizzazione del confine interno-esterno, di fronte alla quale la globalizzazione ci sta ponendo, sta tutta nell'accettazione che i problemi con cui essa chiama a confrontarsi nascono e producono effetti su una dimensione sopranazionale e in una dimensione subnazionale”⁸.

Vi è quindi un rapporto reciproco tra europeizzazione e glocalizzazione, o si potrebbe anche considerare l'europeizzazione come una forma di glocalizzazione a scala europea. Questa trasformazione coinvolge l'interesse nazionale. In **una visione cosmopolita** “subentra il gioco a somma positiva del sia ... sia: l'estensione di potere del livello sopranazionale non coincide affatto con la perdita di potere del livello nazionale. Infatti il potere complessivamente aumenta e, di conseguenza, la nazionalità, la transnazionalità e la sovranazionalità si rafforzano e si completano.” Lo stesso può essere affermato anche per il livello regionale e locale, se i processi e gli attori assumono regole, comportamenti e traiettorie virtuose. Ma questo può non avvenire se la visione e gli interessi rimangono fortemente nazionalistici e localistici in un gioco competitivo che può dare risultati a somma zero o peggio negativa.

In questo contesto, negli ultimi anni si è così osservata una **convergenza crescente tra politica esterna ed interna** delle autorità locali. Dapprima parallele, la cooperazione decentrata allo sviluppo (esterna all'Europa) e la cooperazione territoriale (interna all'Europa) si sono progressivamente integrate nell'area di vicinato (dalla Ucraina al Marocco) e di pre-adesione (Balcani occidentali). In un certo senso, a livello di autorità locali si sono anticipati il superamento del confine tra interno ed esterno, e quindi l'interdipendenza tra le politiche europee di assistenza esterna e di sviluppo regionale.

Nella diffusa terminologia comunitaria la **cooperazione territoriale** è circoscritta al suo significato normativo e strumentale e cioè alle iniziative di cooperazione transfrontaliera, transnazionale e interregionale nate per sostenere l'integrazione regionale e la coesione sociale dell'Unione Europea e finanziate attraverso i fondi strutturali. La cooperazione territoriale, progressivamente, è stata estesa anche ai territori dei paesi terzi fino a prevedere la compartecipazione degli strumenti di

⁷ Ulrich Beck e Edgar Grande, *L'Europa cosmopolita. Società e politica nella seconda modernità*, Carocci editore, 2006.

⁸ Vittorio Emanuele Parsi, *Interesse nazionale e globalizzazione*, Jaca Book, 1998.

assistenza esterna quali lo strumento per la pre-adesione (IPA) e lo strumento europeo per il partenariato con i paesi vicini (ENPI).

Il ruolo dei territori, riconosciuto da tempo nella politica di integrazione regionale dell'Ue, ha acquisito importanza crescente negli ultimi anni **anche nelle politiche esterne europee** e nel dibattito internazionale sullo sviluppo. Nel 2005, il **Consenso europeo in materia di sviluppo** ha evidenziato lo sviluppo territoriale come un tema chiave nella strategia di riduzione della povertà: *The Community will support country-led, participatory, decentralised and environmentally sustainable territorial development, aimed at involving beneficiaries in the identification of investments and the management of resources in order to support the emergence of local development clusters, while respecting the capacity of eco-systems*⁹.

I valori aggiunti attribuiti alla cooperazione tra territori, in particolare la loro capacità di sostenere i processi di democratizzazione, decentramento e sviluppo locale attraverso una cooperazione dal basso in grado di mobilitare diverse tipologie di attori, sono visti ormai come fondamentali per il raggiungimento degli obiettivi di sviluppo a livello globale e degli obiettivi politici dei donatori internazionali nei paesi terzi.

Con questo stesso spirito, il terzo forum sull'efficacia dell'aiuto che si è tenuto ad Accra tra il 2 e il 4 settembre 2008 ha adottato un'Agenda che riconosce ampio spazio alle autorità locali come attori dello sviluppo. Al punto 13 dell'**Agenda operativa di Accra**, i ministri dei paesi partecipanti e le organizzazioni di sviluppo multilaterali e bilaterali si impegnano in un dialogo aperto e inclusivo sulle politiche di sviluppo prevedendo le seguenti azioni:

- ♦ *Developing country governments will work more closely with parliaments and local authorities in preparing, implementing and monitoring national development policies and plans. They will also engage with civil society organisations (CSOs).*
- ♦ *Donors will support efforts to increase the capacity of all development actors - parliaments, central and local governments, CSOs, research institutes, media and the private sector - to take an active role in dialogue on development policy and on the role of aid in contributing to countries' development objectives*¹⁰.

Da parte sua, la Commissione Europea ha lanciato nel 2008 un processo di consultazione pubblica allo scopo di giungere ad **un nuovo approccio alla governance locale per lo sviluppo**. La terza edizione delle Giornate europee sullo sviluppo, che si è tenuta a Strasburgo nel novembre del 2008, ha posto l'accento

⁹ Consiglio dell'Unione Europea, *Joint Statement by the Council and the Representatives of the Governments of the Member States meeting within the Council, the European Parliament and the Commission on European Union Development Policy*: "The European Consensus", documento n. 14820/05 del 22.11.2005.

¹⁰ *Accra Agenda for Action*, 4 settembre 2008.

proprio sulla dimensione locale della cooperazione allo sviluppo per il raggiungimento degli Obiettivi di Sviluppo del Millennio. Il presupposto dal quale si parte è la complessità delle sfide poste dallo sviluppo, che rende necessario superare l'approccio dall'alto finora seguito. Anche la Commissione Europea ritiene indispensabile una maggiore azione a livello locale, processi decisionali più partecipativi, l'adattamento delle strategie di sviluppo ai bisogni locali e un coinvolgimento maggiore delle risorse locali per il raggiungimento degli Obiettivi del Millennio. I *driver* dello sviluppo territoriale come la governance, il decentramento, la partecipazione della società civile e delle autorità locali superano dunque l'ambito locale per acquisire rilievo nelle dinamiche di sviluppo a livello globale.

Lo sviluppo territoriale non si esaurisce nello sviluppo economico, che pure è una sua componente fondamentale, ed è un concetto multi-dimensionale. "L'elemento essenziale che lo contraddistingue è costituito dalla capacità dei soggetti locali di collaborare per produrre beni collettivi che arricchiscono le economie esterne, ma anche per valorizzare beni comuni, come il patrimonio ambientale e storico-artistico"¹¹. Secondo gli esperti incaricati dalla Commissione Europea: *Territorial development is a concept based on a multi-sectoral approach, including the sustainable management of the rural space and its economic and social links with urban centres, as well as the decentralization process and issues of local governance*¹², dove con **governance locale** si intendono processi partecipativi di pianificazione e gestione dello sviluppo locale e con **decentramento** i processi di trasferimento di poteri, responsabilità e risorse alle autorità locali.

Lo sviluppo territoriale implica quindi una **articolazione multilivello** che assicuri coerenza tra politiche a diversi livelli, poiché *as no single territorial level can promote development on its own, territorial development must include multilevel governance that facilitate coherence between policies at different territorial levels. Improving the articulation of the different territorial levels of government (local, regional, national) is essential*¹³.

La governance multi-livello si articola su diverse scale. Tra il locale e il nazionale secondo il principio della sussidiarietà verticale ma anche e sempre di più a scala transnazionale in considerazione dei fenomeni di glocalizzazione. L'articolazione della governance transnazionale avviene attraverso le diverse forme di cooperazione tra territori che, nel caso dell'Europa, si manifestano nella cooperazione decentrata allo sviluppo e nella cooperazione territoriale.

¹¹ C. Trigilia, *Sviluppo locale. Un progetto per l'Italia*, Editori Laterza, Roma-Bari, 2005, p. IX.

¹² Commissione Europea, *Programming Guide for Strategy Papers. Programming Fiche: Territorial Development*, January 2006.

¹³ Commissione Europea, *Towards an EU approach to democratic local governance, decentralisation and territorial development*, cit.

Le motivazioni di queste cooperazioni si articolano in modo diverso a seconda dei contesti, delle volontà politiche e degli interessi, nei migliori dei casi assumono una visione cosmopolita, nei peggiori dei casi fomentano processi competitivi dannosi. Le motivazioni sono riassumibili in: ragioni di sicurezza e di contributo a processi di pace sia per solidarietà che per evitare effetti dannosi sul proprio territorio; ragioni ambientali, per gestire risorse comuni sia a livello transfrontaliero che transnazionale e globale; questioni sociali come la creazione di occupazione e la gestione delle migrazioni; ragioni economiche, per la promozione del commercio estero delle PMI e l'attrazione di investimenti esteri, per la creazione di spazi economici funzionali (costruzione di infrastrutture, creazione di corridoi, gestione dei bacini di manodopera e di competenze) e per reagire alle forze che determinano sviluppi territoriali ineguali (si consideri la politica regionale europea a favore delle aree più arretrate); ragioni culturali, per la promozione e difesa della propria lingua, identità e valori (ma anche per la loro riproduzione globale); ragioni politiche, per sostenere le proprie aspirazioni nazionalistiche (conosciuti in questo senso sono i casi della Catalogna e del Quebec), per rigenerare spazi economici e culturali storici potenzialmente viabili (come nel caso dei rapporti con le regioni dell'Europa centro orientale dopo la fine della guerra fredda), per gestire questioni di sicurezza (traffici illegali e quindi lotta alle organizzazioni criminali transnazionali), e come iniziative promosse da imprenditori politici per sfruttare le nuove opportunità sovranazionali.

A proposito delle diverse motivazioni è importante il caso della cooperazione della Regione Toscana in Medio Oriente, presentato in un successivo articolo, che sostiene diverse iniziative rivolte a promuovere il dialogo tra le autorità locali e la società civile palestinese ed israeliana, mediante un partenariato definito come triangolare. Questo partenariato si estrinseca in interventi concreti nei settori della salute e dello sviluppo economico locale, in modo da affiancare fattivamente la cosiddetta diplomazia dal basso.

In questo quadro motivazionale sta crescendo la **cooperazione** internazionale delle Regioni e in particolare la cooperazione decentrata.

LA COOPERAZIONE DECENTRATA, LIMITI E PROSPETTIVE, DAI PROGETTI AI PROGRAMMI

La cooperazione decentrata è nata nell'ambito della politica di cooperazione allo sviluppo. Il suo minimo comun denominatore riconosciuto a livello internazionale e italiano è rappresentato dall'azione dei governi locali, che sempre più non si limitano a contribuire finanziariamente ai progetti di cooperazione portati avanti dai diversi soggetti del proprio territorio, ma che assumono su di sé un ruolo politico e pro-attivo. *Le Linee di indirizzo e modalità attuative della Cooperazione decentrata* della Direzione Generale per la Cooperazione allo Sviluppo del Ministero degli Affari

esteri (DGCS/MAE 2000) la definiscono come “l’azione di cooperazione allo sviluppo svolta dalle Autonomie locali italiane, singolarmente o in consorzio fra loro, anche con il concorso delle espressioni della società civile organizzata del territorio di relativa competenza amministrativa, attuata in rapporto di partenariato prioritariamente con omologhe istituzioni dei Paesi in via di sviluppo favorendo la partecipazione attiva delle diverse componenti rappresentative della società civile dei Paesi partner nel processo decisionale finalizzato allo sviluppo sostenibile del loro territorio”.

Le nuove linee di indirizzo, emanate nel 2010, da un lato confermano la definizione precedente e dall’altro la qualificano ulteriormente: la cooperazione decentrata si intende come *l’azione di cooperazione al co-sviluppo che in un processo di relazione che mira alla creazione di partenariati territoriali è portata avanti da Regioni ed Enti locali italiane e dai loro partner nei Paesi in cui si coopera, secondo la normativa esistente; essa si avvale della partecipazione attiva degli attori pubblici e privati dei territori partner e mira a stabilire e consolidare lo sviluppo equo e sostenibile*. Si dà maggiore enfasi al concetto del co-sviluppo (e quindi ad una visione di interdipendenza e benefici comuni tra territori del Sud e del Nord), e al rapporto virtuoso tra governi locali e soggetti del territorio sia del mondo sociale che economico e culturale. Per questo si sottolinea il concetto del partenariato tra territori che risulta fondato sui principi di sussidiarietà verticale ed orizzontale, e dello sviluppo partecipativo.

In questo senso la definizione si collega a quella avanzata dal Programma per lo sviluppo delle Nazioni Unite (UNDP) e dalla Commissione europea, che indica nella cooperazione decentrata **una nuova modalità di politica di cooperazione** allo sviluppo focalizzata sugli attori. La cooperazione decentrata è espressione di un nuovo modo di concepire lo sviluppo equo e sostenibile tra i popoli, fondato sulla partecipazione, sulla promozione dei diritti umani e delle libertà fondamentali, sul rafforzamento delle capacità e dei poteri degli attori decentrati e in particolare dei gruppi svantaggiati. L’obiettivo di questa cooperazione è quello di favorire uno sviluppo migliore perché considera in misura maggiore (rispetto alle tradizionali politiche tra Stati) i bisogni e le priorità delle popolazioni¹⁴ nei loro luoghi concreti di vita. Importante è quindi il sostegno alle politiche di decentramento nei paesi partner e il ruolo dei poteri locali, delle comunità e delle organizzazioni della società civile.

Un altro concetto di grande rilevanza che differenzia la cooperazione decentrata rispetto a quella tradizionale è l’adozione **dell’approccio per processo**. Non si tratta di “fare progetti” ma di partecipare e sostenere processi di sviluppo locale, di

¹⁴ Comitato di collegamento delle ONG di sviluppo presso l’Unione europea (a cura di) (1999), *Cooperazione decentrata. Un nuovo approccio europeo al servizio dello sviluppo*, Cota e Iteco in collaborazione con la Commissione europea, Bruxelles.

decentramento, di *empowerment*. Le azioni puntuali vanno pensate in sequenze flessibili a seconda dei ritmi degli attori secondo un approccio strategico di medio periodo, fondato sull'ascolto, sul dialogo e su un confronto continuo¹⁵. Diventa quindi essenziale la dimensione politica e la costruzione di istituzioni di partenariato nelle quali condividere i modelli di sviluppo, gli obiettivi, gli strumenti e i ruoli dei diversi soggetti territoriali. Si passa in questo modo **da una politica per progetti a una politica che si elabora in modo più organico in programmi di medio periodo**.

Con la crescita delle relazioni internazionali, le Regioni si sono trovate di fronte alla necessità di strutturarle meglio, approfondendo la riflessione sui contesti e gli obiettivi, migliorando gli approcci e gli strumenti, dotandosi di nuove metodologie e risorse. Dal sostegno a singoli progetti presentati dai diversi soggetti del territorio a bandi pubblici, si è passati alla definizione di piani e programmi più orientati, con priorità più precise, in modo da superare il semplice appoggio "a pioggia" a iniziative che possono apparire frammentarie, sporadiche ed episodiche, cercando di favorire percorsi più coesi e di maggiore impatto.

In questo passaggio sono cresciute le collaborazioni tra le stesse Regioni, con altre autonomie locali (province e comuni, ma anche enti pubblici come aziende sanitarie locali e ospedali, parchi e comunità montane), con la Cooperazione allo sviluppo del Ministero affari esteri italiano, con organismi delle Nazioni Unite, ma soprattutto con i programmi della Commissione europea. A questo proposito è importante ad esempio l'esperienza della Regione Puglia, di seguito oggetto di un articolo, che dagli anni '90 ha avviato un sistema di cooperazione con l'Albania. Tale sistema è nato ed è cresciuto grazie al programma di cooperazione transfrontaliera Interreg della Commissione europea (ora cooperazione transfrontaliera adriatica in IPA), che nel periodo 2000-2006 ha consentito l'investimento di ben 75 milioni di euro, gestiti in partenariato tra la Regione Puglia e il governo albanese. Il programma ha integrato progetti in diversi settori, da quello delle infrastrutture a quello della sanità, da quello dello sviluppo economico locale a quello della protezione e valorizzazione dell'ambiente come del patrimonio culturale.

Il caso pugliese evidenzia chiaramente la convergenza tra cooperazione decentrata e territoriale, come precedentemente indicato. La cooperazione territoriale transfrontaliera in IPA ed ENPI, rispettivamente nelle politiche di allargamento e di vicinato dell'Ue, riconosce e sostiene l'importante ruolo delle Regioni nel definire programmi operativi integrati di medio periodo e la gestione dei relativi fondi. Anche la Cooperazione allo sviluppo del Ministero affari esteri italiano nei suoi ultimi documenti di programmazione indica la necessità di coordinare gli in-

¹⁵ Jean Bossuyt (2004), "Le sfide del partenariato nella cooperazione decentrata", in Vanna Ianni (a cura di), *Verso una nuova visione dell'aiuto. Le autonomie locali nella cooperazione internazionale allo sviluppo*, ANCI e Cooperazione italiana.

terventi a livello di “sistema Italia” e per questo ha previsto l’attivazione di un tavolo di concertazione tra Stato e Regioni per promuovere interventi coerenti ed organici di maggiore impatto e valorizzazione delle risorse, ma la crisi finanziaria sembra lasciare poco spazio a importanti iniziative.

Sulla base di queste considerazioni si individuano i **quattro valori aggiunti** della cooperazione decentrata: 1) l’assunzione dell’impegno politico delle Autonomie locali verso i fini della cooperazione allo sviluppo¹⁶, attraverso approcci di programma, e quindi la loro concretizzazione con 2) la sensibilizzazione e mobilitazione di competenze (se possibile di eccellenza), capacità e risorse del territorio nelle relazioni trans-nazionali, attraverso la creazione di sistemi territoriali per la cooperazione allo sviluppo; 3) l’impegno diretto delle amministrazioni su tematiche di loro competenza e relative al sostegno al processo di democratizzazione, decentramento, sviluppo locale; 4) la mobilitazione di risorse finanziarie aggiuntive sia da parte delle amministrazioni che da parte del territorio (partnership pubblico-privata).

La cooperazione decentrata assume dunque principi, modalità e valori aggiunti particolarmente innovativi e ambiziosi, che risultano molto impegnativi, soprattutto per degli attori, le Autonomie locali, che hanno iniziato da pochi anni a misurarsi con le problematiche della cooperazione allo sviluppo. Ed in effetti è bene subito sottolineare che nel panorama italiano la concretizzazione dei valori aggiunti è ancora da venire per la maggior parte delle amministrazioni. Solo alcune Regioni appaiono capaci di dare spessore ai valori aggiunti della cooperazione decentrata.

Riguardo il primo, l’assunzione dell’impegno politico delle Autonomie locali verso i fini della politica di cooperazione allo sviluppo è relativamente limitato, in considerazione del fatto che questa competenza non è tra le priorità politiche di una amministrazione locale, e si intreccia con interessi di paradiplomazia, di internazionalizzazione economica e di co-gestione di questioni sociali come i flussi migratori. Si nota tuttavia una crescita dell’impegno politico che corrisponde ad una maggiore consapevolezza delle interdipendenze tra il globale e il locale, ma che sconta problemi di confusione nei fini, personalizzazione e discontinuità, carenza di un quadro strategico unitario e insufficiente confronto con i livelli politici sovraordinati (Governo centrale e Commissione europea). Nonostante ciò, come indicato, alcune Regioni hanno sviluppato programmi propri o stanno sfruttando l’obiettivo comunitario della cooperazione territoriale per acquisire potere di indirizzo e di gestione. Questo anche attraverso nuove forme istituzionali come le cosiddette

¹⁶ Si vedano a questo proposito i Millenium Development Goals e la Comunicazione della Commissione sulla Visione Europea della politica di sviluppo che indica le seguenti priorità: la lotta alla povertà, il perseguimento dei diritti umani e delle libertà fondamentali, con particolare riferimento alle questioni di genere e all’infanzia, la *governance* democratica (e quindi anche il decentramento), lo sviluppo umano e sociale sostenibile, l’integrazione economica (e quindi lo sviluppo locale).

Euroregioni (ne esiste una nell'area Adriatica) e il recente lancio di strategie macro-regionali. **Le priorità geopolitiche** sono rivolte ai paesi vicini per questioni di prossimità e di orientamento della cooperazione territoriale europea, e a paesi lontani attraenti per motivi politici ed economici (la Cina rappresenta il nuovo target), mentre, al di là di alcuni singoli casi, vi è una scarsa attenzione verso l'obiettivo della lotta alla povertà in Africa sub-sahariana che costituisce invece il principale obiettivo della Comunità internazionale nella politica di cooperazione allo sviluppo.

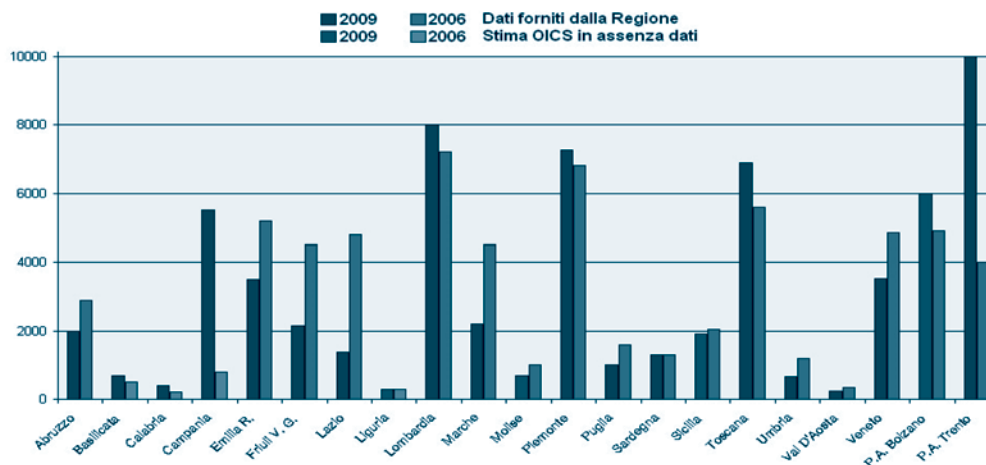
Rispetto al secondo valore aggiunto, relativo alla sensibilizzazione e mobilitazione di competenze (se possibile di eccellenza), capacità e risorse del territorio nelle relazioni internazionali, attraverso la creazione di sistemi territoriali per la cooperazione allo sviluppo, si registra una consapevolezza sempre più diffusa e un crescente impegno. La maggior parte delle Autonomie locali si sta orientando verso l'approccio del partenariato territoriale nel quale risulta centrale la valorizzazione delle risorse e capacità dei diversi soggetti attraverso la individuazione di eccellenze da impegnare nei rapporti di cooperazione decentrata, così come la valorizzazione delle competenze della stessa amministrazione locale e dei suoi enti strumentali (terzo valore aggiunto della cooperazione decentrata).

D'altra parte la maggior parte delle Autonomie locali (specialmente a livello di Province e Comuni) può contare su **scarse risorse umane e capacità** di mobilitazione attiva sia della propria amministrazione sia delle competenze del territorio. Si evidenzia inoltre la difficoltà delle amministrazioni nel condurre un lavoro relazionale che richiede metodo, tempo e costanza, soprattutto nel promuovere il coinvolgimento di attori nuovi, in modo da uscire dall'auto-referenzialità tipica della cooperazione allo sviluppo.

Relativamente al quarto valore aggiunto, si è registrata una forte crescita delle **risorse finanziarie** dedicate alla cooperazione decentrata, sono più che raddoppiate in cinque anni. Il CeSPI ha stimato che dal 2000 al 2005 i finanziamenti propri delle amministrazioni locali sono aumentati da 20 a oltre 50 milioni di euro, corrispondenti a circa il 10% della cooperazione bilaterale italiana (senza tener conto dell'annullamento del debito)¹⁷. Recentemente i dati raccolti dall'Osservatorio Interregionale per la Cooperazione allo Sviluppo ha stimato che l'apporto finanziario della Cooperazione Decentrata è in continuo aumento. Nel 2009 le risorse finanziarie dedicate dai bilanci delle Regioni alla cooperazione decentrata sono ammontate a circa 70 milioni di euro, mentre si stimano tra i 10 ed i 15 milioni le risorse dedicate dagli Enti locali (Comuni e Province). Oltre all'apporto in denaro, dovrebbe essere considerato anche quello in natura (personale, beni e servizi), stimabile più o meno di pari valore.

¹⁷ Andrea Stocchiero e Marco Zupi (a cura di) (2005), *Sviluppo, cooperazione decentrata e partenariati internazionali*, progetto La Piazza della cooperazione, OICS, Cooperazione Italiana e CeSPI, Roma.

Grafico Le risorse regionali per la cooperazione decentrata



Fonte: OICS 2010

Queste risorse rimangono tuttavia ancora scarse soprattutto se si tiene conto della concomitante crisi della Cooperazione italiana e se si confrontano con il caso spagnolo. A quest'ultimo riguardo, il Segretariato del Development Aid Committee (DAC) dell'OCSE ha analizzato la cooperazione delle Autonomie locali di alcuni paesi membri ed è arrivato alla conclusione che *...local government remain minor actors ... local governments are a major source of funds for development co-operation only in Spain*. Secondo le statistiche del DAC le Autonomie locali della Spagna hanno stanziato 321 milioni di euro nel 2003, superate solo da quelle tedesche (687 milioni di euro) che però si sono dirette per ben il 90% alla distribuzione di borse di studio, mentre secondo il Ministero degli Affari esteri (MAE) italiano gli aiuti delle Autonomie locali italiane sono ammontati a 27,3 milioni di euro (un dato che secondo il CeSPI e l'OICS è sicuramente sottostimato)¹⁸.

Negli ultimi anni, le Autonomie locali italiane lamentano il taglio dei trasferimenti fiscali operato nelle finanziarie dal Governo centrale e in alcuni casi (soprattutto i Comuni) mostrano per la prima volta una riduzione degli impegni verso la cooperazione decentrata. Di fondo vi è il **problema del decentramento fiscale**. Le maggiori risorse della cooperazione decentrata spagnola dipendono, oltre che dalla volontà politica, da una capacità impositiva delle Autonomie locali che è pari al 66% delle entrate totali del bilancio. In Italia l'insufficienza della volontà politica accop-

¹⁸ OECD (2005), *Aid extended by Local and State Governments*.

piata alla scarsa autonomia nella disponibilità delle risorse dà luogo ad un basso investimento nella cooperazione decentrata. D'altra parte un caso italiano positivo da citare per la convergenza tra maggiore autonomia impositiva e assunzione di impegno politico è quello della Provincia Autonoma di Trento che con l'approvazione della nuova legge sulla cooperazione nel 2005 ha stabilito uno stanziamento pari al 0,25% delle sue entrate (circa 10 milioni di euro).

La scarsità delle risorse finanziarie porta le Autonomie locali ad individuare modalità di drenaggio di cofinanziamenti che provengono soprattutto dai canali dell'Unione Europea. Questa istituzione offre un quadro politico e programmatico certo, strategico e di medio periodo, che manca al livello nazionale, e che corrisponde alle priorità delle Regioni italiane e sul quale le Regioni possono relativamente influire, soprattutto riguardo la cooperazione territoriale. L'UE rappresenta quindi **la migliore struttura di opportunità** per i territori italiani coinvolti nella cooperazione.

Le **prospettive di evoluzione** della cooperazione decentrata italiana sono fondamentalmente legate all'assunzione di un maggiore impegno politico che si dovrebbe tradurre in maggiori risorse umane e finanziarie soprattutto attraverso diverse iniziative di assunzione di co-finanziamenti presso la Commissione europea e fondi del sistema multilaterale. La creazione di sistemi e **aggregazioni** tra i diversi livelli delle Autonomie locali, la partecipazione alle reti e ai programmi di cooperazione europei, risultano essere oggi una *conditio sine qua non* per la prosecuzione e il rafforzamento delle iniziative di cooperazione. La cooperazione decentrata diventa quindi sempre più parte del processo di europeizzazione. Un processo che si incrocerà con la prospettiva del **federalismo fiscale**, che potrà dare alle Regioni maggiori risorse da impiegare anche nella cooperazione internazionale.



CONTRIBUTI DI RIFLESSIONE





Cooperazione decentrata: nuove prospettive per il “modello veneto”

Diego Vecchiato

*Direttore Direzione Relazioni Internazionali Cooperazione Internazionale
Diritti Umani e Pari Opportunità - Regione del Veneto*

PREMESSA

La cooperazione allo sviluppo, in uno scenario internazionale globalizzato e sempre più interdipendente, è sicuramente un settore strategico, non più solo per gli Stati o le Agenzie sovranazionali, ma anche per la variegata tipologia di attori pubblici e privati (Regioni, Municipalità, Aziende Sanitarie, Organizzazioni non governative e del volontariato) chiamati a (e capaci di garantire) un approccio più mirato alle iniziative di cooperazione, sia in termini di localizzazione degli interventi che di efficacia delle azioni progettuali.

Le Regioni, in particolare, vedono oggi riconosciuto loro un ruolo di eccellenza nell'ambito della cooperazione decentrata, per la capacità di attivare le risorse e le energie dei loro territori e per la capacità di proporsi quali partner affidabili delle istituzioni locali dei Paesi beneficiari nella progettazione e realizzazione delle politiche di sviluppo.

Quasi tutte le Regioni italiane hanno una legge regionale che disciplina questa materia e programmi operativi che danno concreta attuazione alle finalità in essa stabilite.

Ovviamente, le leggi regionali si muovono in un quadro di principi ed obiettivi stabilito dalla politica nazionale, dall'Unione Europea e dalle Nazioni Unite ma, all'interno di questo quadro, le Regioni danno il contributo e potremmo dire il valore aggiunto della loro specificità, frutto delle peculiarità economiche, sociali e culturali di cui ciascuna di esse è portatrice.

BREVI CENNI STORICI

L'ultimo decennio del novecento è segnato, tra gli altri, da due avvenimenti che hanno profondamente inciso nelle dinamiche e nell'assetto delle relazioni internazionali, condizionando anche il ruolo e le funzioni della cooperazione allo sviluppo: la fine del socialismo reale e, con il crollo del muro di Berlino, la fine del mondo bipolare.

A seguito di tali eventi sono venuti meno alcuni capisaldi su cui tale assetto si poggiava, che brevemente si elencano:

- ♦ il venir meno del predominio della dimensione statuale;
- ♦ il crescente affermarsi di nuovi attori nella scena internazionale;
- ♦ un nuovo ripensamento dei rapporti tra “economia” e “politica” con un terzo fattore, quello finanziario capace di condizionare pesantemente i primi due;
- ♦ l’affermarsi di società sempre più multietniche a seguito dello spostamento di ingenti masse di persone da un continente all’altro;
- ♦ il consolidarsi di modelli economici e produttivi estremamente dinamici, come il cinese e l’indiano, concorrenti dei più tradizionali modelli europeo ed americano.

Va da ultimo ricordato anche il ruolo di una società civile sempre più organizzata in gruppi di pressione portatori, soprattutto in occasione delle grandi assise internazionali su temi considerati strategici per il futuro dell’umanità, di interessi antagonisti a quelli dei governi nazionali.

Anche la cooperazione allo sviluppo vive oggi le conseguenze di questi mutati assetti, beneficiando innanzi tutto della moltiplicata presenza di nuovi attori economici e sociali, pubblici e privati, locali e transnazionali, che ha comportato il progressivo affermarsi di una logica decentrata dei poteri e delle funzioni che assume una importanza sempre più strategica nei Paesi in via di sviluppo le cui forme di governo sono tendenzialmente centralistiche, se non di rado autoritarie.

Oltre a questo aspetto, di carattere politico-istituzionale, la cooperazione decentrata allo sviluppo ha avuto il secondo innegabile merito di porre al centro dei propri interventi un’attenzione crescente a temi più prettamente sociali (l’educazione, la formazione professionale, il miglioramento delle condizioni sanitarie, la tutela dei diritti) e quindi vicini agli interessi delle popolazioni locali, a discapito di una impostazione dell’aiuto internazionale allo sviluppo precedentemente concentrato sulla realizzazione di grandi opere infrastrutturali.

Ne deriva un contesto delle relazioni internazionali estremamente dinamico oscillante tra globalizzazione e localizzazione, tra l’esigenza della definizione di obiettivi comuni e regole globalmente condivise e l’attenzione ai bisogni concreti.

Un contesto comunque in cui, forse per la prima volta, globale e locale non appaiono antagonisti, ma si interconnettono in una ricerca di dialogo e di sintesi di interessi e necessità.

In questo senso, il **Millennium Development Goals** costituisce il primo tentativo di riassumere in un documento organico e unitario la somma delle relazioni globali per lo sviluppo, inserendo le politiche di cooperazione nel più ampio panorama delle relazioni internazionali, attraverso la definizione di un quadro sistemico di obiettivi che include crescita economica, sviluppo sociale, tutela dell’ambiente, trasferimenti tecnologici, commercio internazionale e quant’altro.

Temi questi che, come è noto, hanno tutti una dimensione globale, non costituendo più obiettivi di una parte del mondo a discapito dell’altra, ma altrettante sfide che esigono gestioni unitarie e soluzioni comuni nell’interesse di tutti.

Un dato sicuramente emergente, come prima si diceva, è il superamento di un sistema di governo delle relazioni internazionali che abbia nello Stato il suo attore principale.

La progressiva acquisizione di potere da parte di governi non centrali, il ruolo di una società civile sempre più globale, la conseguente possibilità del formarsi di comunità interterritoriali e internazionali portatrici di interessi comuni, costituiscono altrettanti processi che ridisegnano il profilo delle relazioni internazionali.

E' in questo contesto che la cooperazione allo sviluppo può oggi giocare un ruolo decisivo nello sviluppo futuro delle relazioni internazionali.

Il quesito da porsi è quindi quello del mantenimento di una possibile identità propria della cooperazione allo sviluppo e della conseguente compatibilità degli obiettivi della cooperazione con gli interessi, in primo luogo economici dei Paesi più sviluppati. È possibile quindi coniugare sviluppo e co-sviluppo facendo sì che si perseguano mutui benefici nei rapporti tra nord e sud del mondo? Possono le politiche della cooperazione allo sviluppo interagire in modo armonico con le politiche commerciali, migratorie, ambientali, di investimento che caratterizzano oggi i governi dei Paesi occidentali? E che ruolo può in questo contesto giocare la cooperazione decentrata?

I MUTAMENTI A LIVELLO NAZIONALE DELLA COOPERAZIONE ALLO SVILUPPO

La normativa a livello nazionale della cooperazione con i Paesi in via di sviluppo è disciplinata dalla Legge n. 49 del 1987 “Nuova disciplina della Cooperazione dell’Italia con i Paesi in via di sviluppo”.

La Legge n. 49/1987 risente ancora di una visione centralistica della cooperazione, sostanzialmente sintetizzata nel duopolio “cooperazione governativa” e “cooperazione non governativa” individuata quest’ultima nelle organizzazioni non governative riconosciute idonee dal Ministero degli Affari Esteri.

D'altronde è solo in quegli anni che comincia ad affermarsi un ruolo dell'ente locale quale attore della cooperazione, soprattutto in chiave solidaristica.

Gli unici riferimenti ad una possibile partecipazione delle Autonomie locali alle attività di cooperazione allo sviluppo appaiono ai commi 4 e 5 dell'articolo 2 della Legge n. 49/1987, laddove si prevede che, limitatamente ad alcuni settori di intervento, le attività di cooperazione possono essere attuate anche utilizzando le strutture pubbliche delle Regioni, delle Province autonome e degli Enti locali.

Le regioni, le province autonome e gli enti locali possono inoltre avanzare proposte alla Direzione generale per la cooperazione allo sviluppo, così come possono essere stipulate apposite convenzioni tra il Ministero degli Affari Esteri e gli enti locali per la disciplina dei reciproci rapporti in questo settore.

Certamente un significativo passo avanti nel riconoscimento del ruolo e della importanza delle Autonomie locali nel campo della cooperazione allo sviluppo si ha negli anni successivi, anche attraverso documenti di programma quali le “Linee di indirizzo e modalità attuative per la cooperazione decentrata allo sviluppo” adottate nel 2000 dal Ministero degli Affari Esteri, dove si riconosce il ruolo della decentrata nel quadro della cooperazione allo sviluppo nazionale da intendersi quale modalità operativa specifica e distinta, non subordinata alla cooperazione nazionale.

Le linee di indirizzo vanno peraltro inserite in un più ampio e significativo processo di riconoscimento delle Autonomie locali che trova importanti espressioni nella legislazione ordinaria e costituzionale.

Si può ricordare ad esempio che con la Legge n. 84 del 2001 “Disposizioni per la partecipazione italiana alla stabilizzazione, alla ricostruzione e allo sviluppo di Paesi dell’area balcanica” viene data disciplina normativa alla “politica di prossimità” con ampio e riconosciuto ruolo degli Enti locali quali partecipi del processo di stabilità e sviluppo locale, soprattutto incentrato sulla promozione delle piccole e medie imprese.

Ma è con la riforma del Titolo V della Costituzione e con le successive Leggi n. 131 del 2003 “Disposizioni per l’adeguamento dell’ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3” e n. 11 del 2005 “Norme generali sulla partecipazione dell’Italia al processo normativo dell’Unione Europea e sulle procedure di esecuzione degli obblighi comunitari” che si afferma un decisivo cambiamento nel quadro dei rapporti tra Governo centrale ed Autonomie locali, configurandosi un nuovo modello di ripartizione di ruoli, risorse e funzioni tra il primo e le seconde.

È in particolare il settore delle relazioni internazionali che riconosce un “potere estero” delle Regioni, rendendo legittima la possibilità di stabilire accordi con Stati e intese con Enti territoriali interni di altri Stati, volti a favorire il proprio sviluppo economico, sociale e culturale.

Con l’adozione da parte del Ministero degli Affari Esteri delle “Linee guida della cooperazione” per il triennio 2009-2011”, per la prima volta si afferma l’obiettivo di creare un “Sistema Italia della Cooperazione”, favorendo la complementarità fra l’aiuto dello Stato e quello delle Regioni e degli Enti locali, unendo le risorse, ottimizzandole, facendo pertanto sistema attraverso il coordinamento delle politiche di aiuto allo sviluppo con il ruolo guida del predetto Ministero.

Con le linee guida si ribadisce inoltre la prospettiva di una riforma della Legge n. 49/1987, anche al fine di “dotare la Cooperazione italiana di un sistema di conduzione strategica e di gestione progettuale ed esecutiva in linea con i mutati scenari ed esigenze dell’aiuto allo sviluppo”.

È infine con l’adozione nel marzo 2010 da parte del Ministero degli Affari Esteri delle “Linee guida sulla cooperazione decentrata” che vengono definiti principi, obiettivi e strumenti per la partecipazione delle Autonomie locali al “Sistema Italia della Cooperazione”.

L'ESPERIENZA DELLA REGIONE DEL VENETO NEL CAMPO DELLA COOPERAZIONE DECENTRATA ALLO SVILUPPO

Anche la Regione del Veneto ha delineato un proprio modello di intervento nel campo della cooperazione decentrata allo sviluppo. Tale modello riflette alcune peculiarità che caratterizzano la sua storia ed il suo sviluppo, che di seguito vengono brevemente sintetizzate:

- ♦ lo sviluppo di una economia diffusa, anche spontanea, fatta di piccole imprese, spesso familiari (450.000 su una popolazione di 4.700.000 abitanti) che però con il tempo hanno imparato a “lavorare in rete”, in sistemi fortemente interconnessi con le altre imprese, creando il sistema organizzativo dei distretti industriali;
- ♦ un forte appoggio delle Istituzioni locali (Regione, Province, Comuni, Camere di Commercio) che hanno fornito assistenza, servizi e infrastrutture sul territorio in grado di assecondare lo sviluppo economico e produttivo della Regione;
- ♦ una stretta collaborazione tra sistema produttivo e sistema finanziario, che ha consentito un accesso facilitato al credito grazie ad una capillare presenza di istituti bancari distribuiti su tutto il territorio regionale;
- ♦ sul piano sociale, un associazionismo diffuso, sia di matrice cattolica che laica, profondamente radicato e presente sul territorio attraverso centinaia di associazioni di volontariato che hanno realizzato numerosissime iniziative di solidarietà sociale.

Ovviamente, questo modello presenta aspetti positivi e negativi: da un lato ha prodotto settori di eccellenza, quali quello tessile, quello calzaturiero, del legno, della meccanica di precisione, della oreficeria; dall'altro conosce elementi di debolezza in quanto l'eccessiva frammentazione delle imprese sul territorio rende meno incisive le risorse destinate alla ricerca e alla innovazione, fattori necessari ad un nuovo sviluppo e ad una maggiore competitività delle imprese venete sui mercati nazionali e internazionali.

È un modello che conosce oggi fattori esogeni in grado di cambiarne i lineamenti:

- ♦ il fenomeno della globalizzazione che espone le imprese venete alla concorrenza di altri più agguerriti modelli produttivi, provenienti soprattutto dal continente asiatico;
- ♦ la forte incidenza del fenomeno immigratorio (dall'Europa Orientale, dall'Africa e dall'Asia) che comporta le necessità di costruire forme nuove di convivenza civile tra veneti e immigrati;
- ♦ un processo irreversibile di concentrazione dei principali istituti bancari italiani, destinato a sostituire la vecchia immagine della piccola banca locale che ha appoggiato e accompagnato lo sviluppo imprenditoriale veneto negli ultimi decenni del novecento.

Tutto ciò si riflette nelle politiche della cooperazione regionale che riflette a sua volta le due anime ugualmente presenti nel territorio regionale: quella pragmatica,

volta ad instaurare rapporti forti, concreti e duraturi con i Paesi con i quali di collabora attraverso specifiche progettualità, e quella solidaristica che fa capo soprattutto alle tante associazioni di volontariato attive nel campo della cooperazione allo sviluppo.

I temi della cooperazione decentrata allo sviluppo e della solidarietà internazionale, unitamente a quelli della promozione dei diritti umani e della cultura di pace hanno trovato fonte normativa in due leggi regionali: la Legge Regionale n. 18 del 1989 “Interventi regionali per la promozione di una cultura di pace” e la Legge Regionale 16 dicembre 1999, n. 55 “Interventi regionali per la promozione de diritti umani, la cultura di pace, la cooperazione allo sviluppo e la solidarietà”.

LEGGE REGIONALE 30 MARZO 1988, N. 18 “INTERVENTI REGIONALI PER LA PROMOZIONE DI UNA CULTURA DI PACE”

La Legge Regionale. n. 18/1988 costituisce il primo esempio in Italia di strumento normativo regionale che disciplina i temi della cultura di pace e della cooperazione allo sviluppo.

FINALITÀ DELLA LEGGE È LA PROMOZIONE DEI DIRITTI UMANI, DELLE LIBERTÀ DEMOCRATICHE E DELLA COOPERAZIONE INTERNAZIONALE, RICONOSCENDO NELLA PACE UN DIRITTO FONDAMENTALE DEGLI UOMINI

Strumenti di promozione di una cultura di pace sono iniziative culturali e di ricerca, di educazione, di cooperazione e di informazione.

La Regione inoltre, nel rispetto delle competenze statali e delle procedure stabilite dalla Legge n. 49/1987 e d’intesa coi competenti organi del Ministero degli Affari Esteri, fornisce sulla base di apposite convenzioni, assistenza tecnica e supporti logistici, agli organismi pubblici e privati operanti nel territorio regionale, nella elaborazione di progetti e di programmi di cooperazione allo sviluppo.

Per il perseguimento degli obiettivi posti dalla legge regionale, la Regione assume iniziative dirette e favorisce interventi di enti locali, organismi associativi, istituzioni culturali, gruppi di volontariato e di cooperazione internazionale presenti nella Regione.

Gli enti possono presentare alla Regione ogni anno proposte di iniziative nell’ambito degli interventi di cooperazione, iniziative sottoposte ad un comitato permanente per la loro valutazione.

Dalla lettura della Legge Regionale n. 18/1988 si evincono alcuni aspetti che preme evidenziare:

- ♦ trattasi di una legge nella quale i temi della promozione dei diritti umani e della cultura di pace appaiono trovare attenzione prevalente rispetto a quello della

- cooperazione che, in tale contesto, si rivela più quale strumento di promozione dei diritti umani e della cultura di pace che non obiettivo primario della legge;
- ♦ la programmazione degli interventi appare orientata ad orizzonti temporali di breve periodo attraverso la formulazione di un programma annuale elaborato dalla Giunta Regionale e presentato al Consiglio regionale per l'approvazione;
 - ♦ manca inoltre nella legge una esplicita previsione di specifici settori di intervento che si troverà nella legge regionale successiva.

La Legge Regionale n. 18/1988 va comunque sicuramente considerata una legge innovativa cui va ascritto il merito di avere dato veste normativa a temi inerenti alla dignità della persona e alla affermazione di diritti universali che non trovano solitamente riconoscimento nelle legislazioni regionali e nemmeno nazionali.

Va sottolineato inoltre che la legge è stata approvata l'anno successivo alla Legge n. 49/1987 sulla cooperazione allo sviluppo dimostrando quindi il legislatore regionale una sensibilità ed una attenzione agli orientamenti nuovi a livello nazionale.

Un terzo fattore che va sottolineato è che la Legge Regionale n. 18/1988 riflette una componente squisitamente solidaristica, profondamente radicata nel territorio regionale, che sarà ancor più evidenziata con la successiva Legge Regionale n. 55/1999.

LA LEGGE REGIONALE N. 55 DEL 1999 “INTERVENTI REGIONALI PER LA PROMOZIONE DEI DIRITTI UMANI, LA CULTURA DI PACE, LA COOPERAZIONE ALLO SVILUPPO E LA SOLIDARIETÀ”

La Legge Regionale n. 55/1999 riprende, perfezionandole e maggiormente articolandole, le finalità espresse con la precedente Legge Regionale n. 18/1988.

Con tale legge infatti la Regione del Veneto integra e coordina le politiche della cooperazione decentrata e della solidarietà internazionale, congiuntamente a quelle della valorizzazione dei diritti umani e della promozione della pace, disciplinando in modo organico e sistemico le materie trattate.

Con la Legge Regionale n. 55/1999 la Regione del Veneto ha infatti voluto riconoscere «la pace e lo sviluppo quali diritti fondamentali della persona e dei popoli», in coerenza con i principi della Costituzione italiana e del diritto internazionale, promuovendo la cooperazione tra i popoli attraverso iniziative culturali e di informazione, di ricerca e di educazione e anche di aiuto umanitario.

La legge regionale disciplina inoltre in modo organico i settori di intervento regionale, poiché la programmazione degli interventi di cooperazione decentrata allo sviluppo e di solidarietà internazionale, così come quelli della tutela dei diritti umani e di promozione di una cultura di pace, viene realizzata attraverso appositi e specifici strumenti.

In particolare e con riferimento ai temi della cooperazione e della solidarietà internazionale la Legge Regionale n. 55/1999 prevede un Programma triennale approvato dal Consiglio regionale su proposta della Giunta regionale che definisce:

- ♦ gli obiettivi e le priorità da perseguire nell'arco del triennio;
- ♦ le aree geografiche prioritarie di intervento;
- ♦ i settori di intervento;
- ♦ i criteri di selezione delle iniziative di cooperazione decentrata allo sviluppo.

Sulla base degli indirizzi dati dal Programma triennale la Giunta regionale predispone ed approva i singoli Piani annuali di attuazione che definiscono:

- ♦ gli obiettivi e le priorità annuali;
- ♦ i Paesi di intervento;
- ♦ i progetti di cooperazione decentrata allo sviluppo da realizzare direttamente dalla Regione o, se promossi dai soggetti competenti, mediante la concessione di contributi;
- ♦ le modalità del coordinamento dei soggetti competenti e le modalità di attuazione degli interventi programmati.

Gli obiettivi generali per il 2010 nell'azione regionale in materia di cooperazione decentrata allo sviluppo e solidarietà internazionale, sono stati definiti dal Programma triennale 2010-2012 "Programma triennale 2010-2012 degli interventi di cooperazione decentrata allo sviluppo e di solidarietà internazionale", approvato con deliberazione Consiglio Regionale n. 4 del gennaio 2010, che di seguito si elencano:

- ♦ la promozione di uno sviluppo umano e sostenibile;
- ♦ la salvaguardia delle risorse naturali e la tutela del patrimonio ambientale;
- ♦ il rafforzamento del ruolo delle donne con specifici interventi in ambito educativo e di promozioni sociale delle donne;
- ♦ la tutela dell'infanzia e il sostegno sanitario ai minori;
- ♦ il rafforzamento delle istituzioni democratiche e delle amministrazioni locali;
- ♦ il sostegno al ruolo attivo dei migranti nelle iniziative di co-sviluppo.

Le priorità tematiche - di seguito ricordate - sono altresì individuate dal citato programma triennale, in sintonia anche con gli obiettivi stabiliti a livello internazionale in materia di sviluppo umano sostenibile nella Dichiarazione del Millennio approvata dalle Nazioni Unite e recepiti anche nella politica di cooperazione allo sviluppo dell'Unione Europea come risulta dal Regolamento (CE) n. 1905/2006:

- 1.a) lo sviluppo e commercio di risorse o prodotti locali;
- 1.b) il microcredito e la promozione di piccole e medie attività imprenditoriali;
- 1.c) il sostegno a gruppi cooperativi;
- 1.d) i programmi di formazione professionale;
- 2.a) la tutela dell'ambiente, delle risorse idriche e attività volte alla prevenzione dei disastri naturali;

- 2.b) lo sviluppo rurale attraverso modelli di agricoltura, allevamento e pesca ecologicamente sostenibili;
- 2.c) l'investimento in tecnologie per l'energia rinnovabile;
- 2.d) il miglioramento delle condizioni insediative in aree urbane;
- 2.e) l'accesso all'acqua potabile e l'educazione igienico-sanitaria;
- 3.a) interventi in ambito sociale e sanitario, in particolare per ciò che concerne la salute materna;
- 3.b) interventi a favore dell'istruzione femminile, in particolare anche secondaria e professionale;
- 3.c) attività finalizzate a rafforzare il ruolo delle donne nei contesti interessati dai progetti di cooperazione decentrata;
- 4.a) miglioramento delle condizioni igienico-sanitarie ed alimentari, anche attraverso attività educative su questi temi;
- 4.b) maggior accesso all'istruzione primaria per i bambini e le bambine;
- 4.c) misure di inclusione sociale e di assistenza di bambini e adolescenti vittime di violenza;
- 5.a) attività di rafforzamento istituzionale a favore delle amministrazioni locali dei PVS e supporto alle riforme economiche ed istituzionali;
- 5.b) il coinvolgimento della società civile nei Paesi beneficiari degli interventi di cooperazione decentrata allo sviluppo;
- 5.c) la sensibilizzazione ai temi dello sviluppo, attraverso scambi culturali e attività di formazione;
- 6.a) il rafforzamento dei rapporti con le istituzioni locali nei Paesi interessati dalle attività di cooperazione decentrata;
- 6.b) la creazione di partnership con le realtà associative dei migranti nella Regione Veneto, nel corso della progettazione di iniziative di cooperazione allo sviluppo.

La programmazione regionale indica pertanto un modello strategico orientato a soddisfare una duplice esigenza:

- ♦ il coinvolgimento dei soggetti presenti sul territorio regionale ed interessati a sviluppare attività di cooperazione;
- ♦ l'avvio di rapporti diretti ed operativi con le realtà locali dei territori oggetto degli interventi.

La necessità del coinvolgimento dei soggetti del territorio regionale si giustifica per la complessità delle tematiche e la ampiezza e varietà dei settori oggetto delle attività di cooperazione.

La molteplicità degli interventi, infatti, implica una molteplicità di competenze, che a loro volta ampliano lo spettro degli attori coinvolti.

La seconda rilevante questione riguarda l'attivazione di fattivi e propositivi rapporti con le realtà locali poiché è il coinvolgimento diretto delle istituzioni locali e della società civile dei Paesi beneficiari che consente una più precisa individuazione dei bisogni ed una più incisiva progettazione delle politiche di sviluppo.

Il decentramento delle iniziative si manifesta in particolare come importante strumento di rafforzamento della società civile locale e quindi di democratizzazione, soprattutto in quelle realtà caratterizzate da privazioni di libertà e mancato riconoscimento dei diritti umani.

L'adozione di strategie di sviluppo sostenibile, fondate sul coinvolgimento delle istituzioni locali e della società civile, comporta ovvie ripercussioni:

- ♦ sulla durata delle collaborazioni avviate, ordinariamente assicurata per un triennio di attività;
- ♦ sulla qualità/solidità dei partenariati che, oltre alla specifica iniziativa progettuale, può trovare forma anche con la sottoscrizione di Protocolli d'Intesa o Accordi di Collaborazione sull'efficacia delle azioni intraprese, soprattutto nel medio lungo periodo, in funzione dell'accompagnamento dei beneficiari verso la piena autonomia gestionale degli interventi.

Relativamente al secondo punto, va ricordato che negli ultimi anni la Regione del Veneto ha sottoscritto un numero sempre crescente di Protocolli di Intesa e Accordi di Collaborazione - molti dei quali in Paesi in via di sviluppo - con Regioni omologhe di altri Stati e con Organismi sovranazionali, quali le Agenzie delle Nazioni Unite.

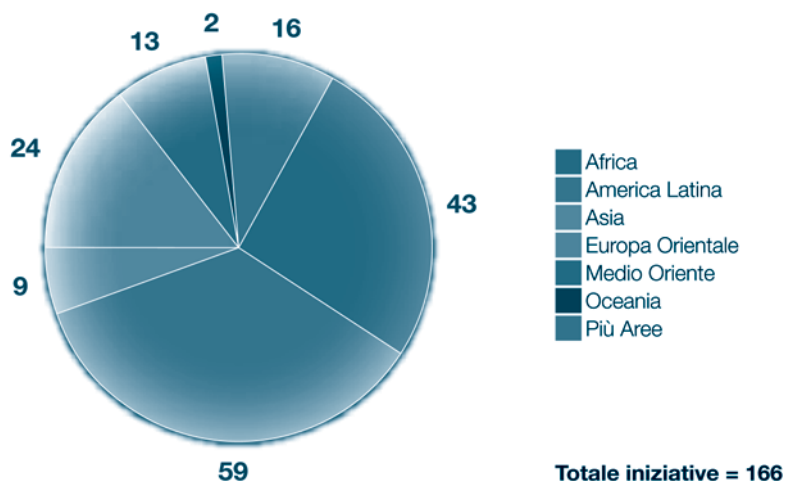
Relativamente, invece, all'efficacia e sostenibilità dell'azione progettuale, vale a dire la capacità di un progetto di incidere positivamente e stabilmente nei processi di sviluppo locale, va sottolineato che la valutazione e il monitoraggio dei progetti assumono un'importanza strategica, in quanto si rivelano strumenti necessari di conoscenza dei contesti, di corretta individuazione dei bisogni, di verifica del percorso di sviluppo avviato.

Il Programma triennale 2010-2012 ha individuato le seguenti aree geopolitiche di intervento considerate prioritarie per l'azione regionale:

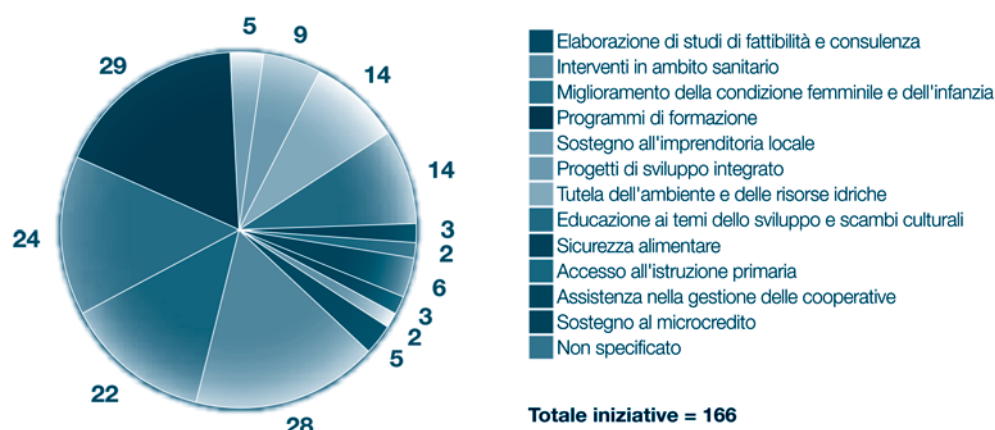
- ♦ Africa subsahariana;
- ♦ America Latina;
- ♦ Europa Sud Orientale e Repubbliche ex Sovietiche;
- ♦ Maghreb e Medio Oriente;
- ♦ Asia, limitatamente al Subcontinente indiano ed al Sud Est Asiatico.

Se da una parte l'Europa orientale ed il Mediterraneo sono geograficamente vicini al Veneto, ed è pertanto naturale avviare relazioni di collaborazione con i Paesi di queste aree, mentre l'Africa è la destinazione tradizionale dei progetti di cooperazione, l'individuazione dell'America centrale e soprattutto meridionale è motivata dai forti legami storico-culturali e dalla ancor più significativa presenza di Comunità di origine veneta in molti Paesi latino americani, in primo luogo il Brasile e l'Argentina.

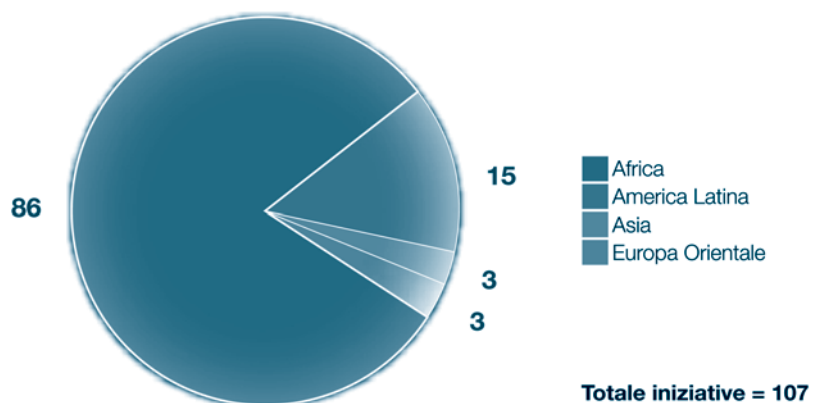
"Cooperazione allo Sviluppo - Regione del Veneto: Iniziative Dirette - Aree di Intervento - Anni 2006, 2007 e 2008



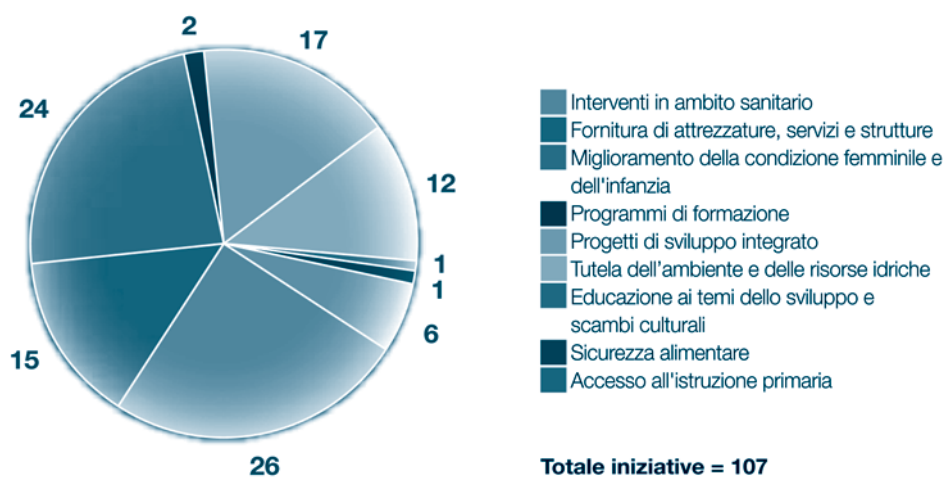
"Cooperazione allo Sviluppo - Regione del Veneto: Iniziative Dirette - Settori di Intervento - Anni 2006, 2007 e 2008



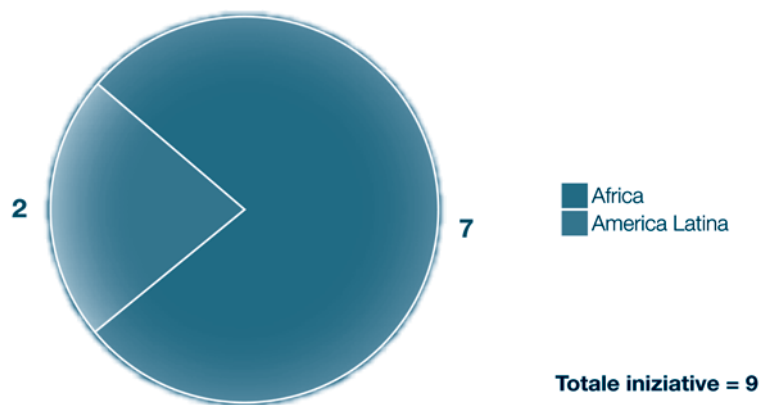
“Cooperazione allo Sviluppo - Regione del Veneto: Iniziative a Contributo - Aree di Intervento - Anni 2006, 2007 e 2008



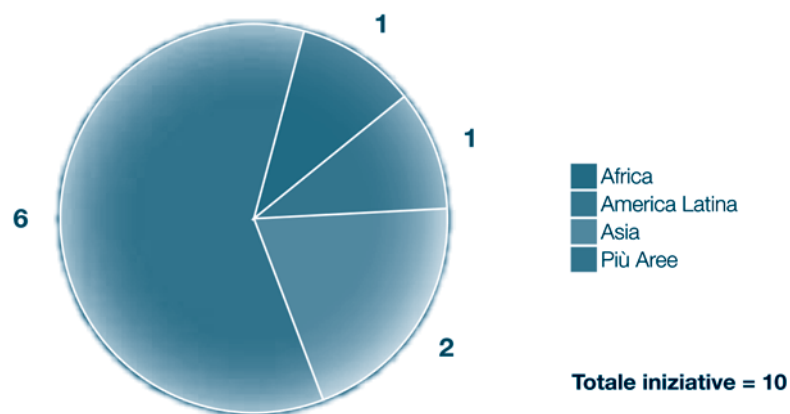
“Cooperazione allo Sviluppo - Regione del Veneto: Iniziative a Contributo - Settori di Intervento - Anni 2006, 2007 e 2008



"Cooperazione allo Sviluppo - Regione del Veneto: Iniziative Partecipate - Aree di Intervento - Anno 2008



"Cooperazione allo Sviluppo - Regione del Veneto: Iniziative Partecipate - Settori di Intervento - Anno 2008



INIZIATIVE REGIONALI DIRETTE, PARTECIPATE E A CONTRIBUTO

Si diceva che il territorio regionale veneto si distingue per peculiarità ed elementi distintivi propri tra i quali si evidenziano: un tessuto produttivo capillare, basato soprattutto sulla Piccola e Media Impresa, una diffusa rete di istituti bancari a sostegno del sistema produttivo, un altrettanto capillare tessuto associativo di volontariato, sia cattolico che laico, un elevato numero di Enti locali erogatori di servizi sul territorio.

Tali peculiarità trovano valore aggiunto ed elemento di forza in una prassi ormai consolidata di interscambio, organizzazione e coordinamento delle competenze e delle risorse del territorio verso obiettivi comuni e condivisi.

L'esperienza dei distretti produttivi, quale forma di organizzazione produttiva estesa a molteplici settori, costituisce forse l'esempio più evidente e riconosciuto di questa prassi.

Modelli analoghi hanno trovato applicazione anche nell'ambito della cooperazione allo sviluppo attraverso la costituzione di partenariati attivi tra soggetti istituzionali e privati di particolare prestigio (Università, Camere di Commercio, Aziende Sanitarie, Organizzazioni non governative e Associazioni di volontariato) che riconoscono alla Regione il ruolo di soggetto di raccordo, sia con la cooperazione centrale e le agenzie sovranazionali, sia nei rapporti di cooperazione con soggetti omologhi dei Paesi con i quali collabora.

Le strategie operative degli interventi diretti di cooperazione decentrata e la tipologia degli Enti proponenti inquadrano la forma di collaborazione in accordi organizzativi (articolo 15 della Legge n. 241/1990), stipulati tra la Regione stessa e la pubblica amministrazione o l'ente pubblico promotori di progetti a favore delle comunità dei Paesi in via di sviluppo.

L'accordo evidenzia il comune interesse delle amministrazioni pubbliche del territorio regionale a realizzare gli obiettivi di cooperazione allo sviluppo definiti e concordati, per ogni singola iniziativa, anche con il referente locale.

In tale contesto, la Regione assume il duplice ruolo di coordinatore istituzionale e di co-finanziatore dell'iniziativa.

Il soggetto proponente, da parte sua, garantisce l'attuazione del progetto attraverso reti di cooperazioni già sperimentate nel territorio regionale e in quello dei Paesi destinatari, attraverso un sistema consolidato di relazioni e di interventi.

Il progetto esecutivo concordato tra le parti, approvato con provvedimento del Dirigente della Direzione regionale Relazioni internazionali, Cooperazione internazionale, Diritti umani e Pari opportunità e successivamente sottoscritto dai contraenti, definisce i contenuti dell'iniziativa e regola altresì i rapporti tra Regione ed ente proponente.

Non si possono sicuramente escludere rischi nella attuazione dei progetti. Rischi connessi, in particolare, alla instabilità politico-economica delle aree destinatarie

degli interventi o rischi legati ad eventi esterni ed imprevedibili nella fase di ideazione dei progetti.

È quindi plausibile prevedere l'eventualità – per le iniziative dirette regionali come per quelle a contributo – di modifiche ed adattamenti all'impianto progettuale originario. Adattamenti che possono incidere sui tempi, sulle attività, sui budget progettuali, ma sempre necessari e funzionali al miglior perseguimento degli obiettivi inizialmente definiti.

Numerose iniziative progettuali di cooperazione decentrata sono state attivate, nel decennio di applicazione della Legge Regionale n. 55/1999, con Agenzie delle Nazioni Unite quali la FAO, l'UNESCO, l'UNHCR e l'UNDP. L'importanza e l'entità di queste collaborazioni, oramai consolidate, hanno richiesto sin dal 2008 l'identificazione in una sezione dedicata della pianificazione annuale degli interventi.

Le collaborazioni avviate con le Agenzie delle Nazioni Unite hanno investito settori diversificati di intervento, correlati alla natura ed al ruolo che le Agenzie hanno all'interno della stessa organizzazione delle Nazioni Unite. Con la FAO si è privilegiato l'obiettivo del miglioramento della qualità alimentare in alcune iniziative avviate, con particolare riferimento ai minori.

Con UNESCO è stato individuato l'obiettivo della riduzione dei livelli di violenza giovanile organizzata in alcuni paesi dell'America Centrale attraverso l'elaborazione e l'interscambio di politiche pubbliche orientate allo sviluppo ed all'integrazione sociale.

Aderendo ai Programmi ART (Appoggio alle Reti Territoriali) promossi da UNDP, si è inteso contribuire al rafforzamento delle capacità degli attori locali, attraverso percorsi formativi e azioni di sviluppo integrato.

La collaborazione con UNHCR infine, ha consentito di attivare e realizzare tempestivamente interventi di emergenza umanitaria a favore di rifugiati o di popolazioni colpite da calamità naturali in vari Paesi del mondo.

L'assegnazione dei contributi agli enti ed organizzazioni del privato sociale avviene infine tramite la partecipazione ai bandi annuali che stabiliscono requisiti dei soggetti richiedenti e delle domande di contributo, oltre ai criteri di merito da applicare nella valutazione dei progetti.

Nell'elaborazione dei criteri di merito si tiene ovviamente conto degli obiettivi e delle priorità tematiche contenute nei Piani annuali di attuazione della Legge Regionale n. 55/1999, nell'intento di valorizzare i progetti che si devono distinguere per la capacità di attivare partenariati nel territorio veneto e nel Paese destinatario dell'intervento, rispondenza alle priorità geopolitiche e ai settori definiti nel piano regionale, strategie d'intervento efficaci.

I DIECI ANNI DELLA LEGGE REGIONALE N. 55/1999

Il 2009 è stato l'anno del decennale della L.R. 16 dicembre 1999, n. 55, occasione quindi di riflessione, bilancio e verifica di un modello di cooperazione consolidatosi nel tempo e via via arricchito da esperienze e relazioni con partner nuovi e diversi.

Alcuni dati possono aiutare nella analisi del decennio appena trascorso:

- n. 642 progetti di cooperazione allo sviluppo finanziati;
- n. 239 progetti di promozione dei diritti umani finanziati nel territorio veneto;
- oltre 19 milioni di euro destinati ad 85 paesi in via di sviluppo per iniziative di cooperazione e solidarietà internazionale;
- oltre 4 milioni di euro investiti nel campo dei diritti umani e della promozione di una cultura di pace.

I dati segnalati testimoniano della capacità di proiezione del sistema regionale in una dimensione internazionale frutto certamente di scelte istituzionali ma, nel contempo, di sensibilità radicate nel territorio, capaci di esprimere principi e valori comuni, ma condivisibili in una dimensione “globale”.

La cooperazione internazionale e l'investimento sul territorio regionale, nelle scuole e con gli enti locali, sui temi dei diritti umani e della pace si sono tradotte in iniziative concrete che hanno coinvolto un numero crescente di soggetti e creato relazioni capaci di generare processi di crescita economica, sociale e culturale, ma anche una dimensione di co-sviluppo che ora più che mai costituisce la nuova frontiera della cooperazione decentrata.

PROSPETTIVE FUTURE

Probabilmente pochi settori possono vantare una capacità di mutamento ed un evolversi negli approcci e nelle strategie come la cooperazione allo sviluppo ed in particolare la cooperazione decentrata.

Ne è testimonianza il riconoscimento dato nelle rinnovate “Linee Guida e indirizzi di programmazione” sulla cooperazione italiana allo sviluppo per il triennio 2009-2011 elaborate dal Ministero degli Affari Esteri, ma anche il dibattito in corso sulla elaborazione della nuova legge di cooperazione allo sviluppo, da tempo auspicata.

Ritengo pertanto utile individuare alcuni punti che credo importanti soprattutto se riferiti ad una proiezione futura della cooperazione decentrata e del ruolo che nell'ambito della cooperazione decentrata italiana, la Regione del Veneto possa giocare:

- ♦ consolidamento delle reti avviate e collegamento con gli altri ambiti di intervento regionali per una proiezione internazionale complessiva della Regione del Veneto. Sicuramente nel corso del decennio di vigenza della L.R. n. 55/1999, la Regione del Veneto ha accresciuto la propria credibilità ed il proprio ruolo nelle

attività di cooperazione internazionale, acquisendo anche livelli di eccellenza particolarmente nel settore sanitario con una presenza ormai consolidata in alcuni paesi quali la Tanzania ed il Mozambico nei quali sono state avviate importanti collaborazioni tra Aziende Socio Sanitarie Venete, organizzazioni non governative venete ed Autorità sanitarie locali. Il processo di messa in rete di enti locali veneti e enti locali pubblici e privati dei paesi con i quali si collabora per il perseguimento di obiettivi comuni e condivisi può considerarsi una prassi costante e vincente della programmazione regionale della cooperazione allo sviluppo. Ciò ha comportato anche un crescente riconoscimento degli Enti ed organismi sovraordinati quali il Ministero degli Affari Esteri e le Agenzie delegazioni Unite con i quali i rapporti sono costanti ed ordinarie possono considerarsi le collaborazioni a programmi e progettualità da questi enti promosse. La sfida degli anni futuri appare pertanto orientata ad una affermazione piena del ruolo internazionale della Regione, a condizione che il ruolo internazionale della Regione abbia una dimensione sistemica, espressione delle eccellenze che il suo territorio è in grado di esprimere (Università, imprese, organizzazioni non governative, aziende sanitarie) ciascuna delle quali è portatrice di saperi da condividere ed esperienze da trasmettere. Ma l'ottica di sistema significa anche che le politiche di cooperazione vanno doverosamente coordinate ed integrate con una visione coordinata ed unitaria della politica regionale che include anche le tematiche della immigrazione, della integrazione sociale nel nostro territorio, della sicurezza, dello sviluppo economico e commerciale, della internazionalizzazione largamente intesa, partendo da un'ottica di massimizzazione delle risorse territoriali che costituisce il fondamento di una visione federalistica, non solo in ambito fiscale ma politico nel senso più ampio.

- ♦ Ottimizzazione delle capacità di accesso ai finanziamenti dell'Unione Europea e di altre Istituzioni internazionali. L'acquisizione di risorse finanziarie costituisce oggi un fattore determinante per fare cooperazione ad alto livello e le opportunità sono oggi offerte innanzi tutto dalle linee di finanziamento europeo, ma anche da grandi agenzie internazionali quali la Banca Mondiale, oggi particolarmente interessata alle attività di cooperazione. Certamente l'accesso a tali finanziamenti è subordinato alla credibilità dei richiedenti, alla validità delle richieste e alla garanzia della capacità di condurre a buon fine le proposte finanziate. Ciò significa dotarsi di professionalità dedicate ed organizzate. Preparare e formare funzionari a tali specifiche competenze appare una necessità imprescindibile se si vuole essere allineati con gli standard degli altri Paesi e delle altre Regioni europee.
- ♦ Il passaggio da una logica di progetto ad una logica di programma. Le singole iniziative progettuali, pur importanti e interessanti, appaiono oggi una veste sempre più ristretta alla cooperazione che appare invece orientata verso logiche

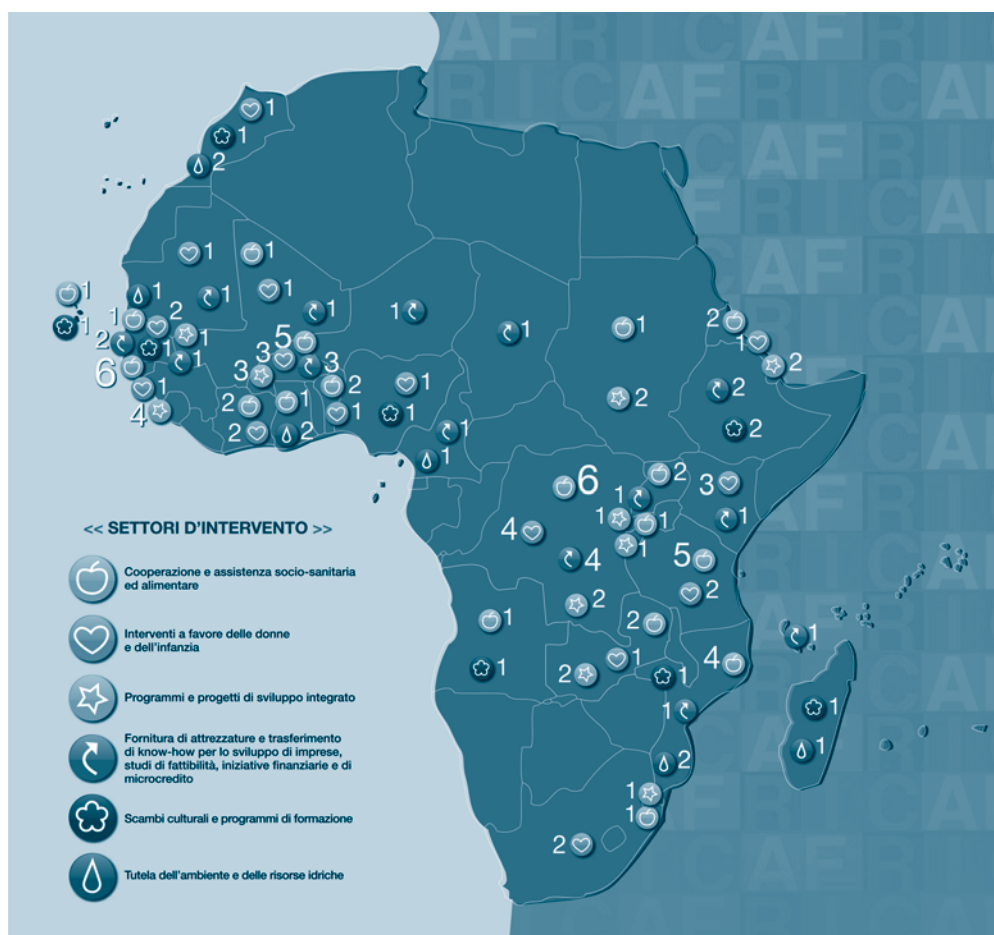
aggregative attorno a programmi di sviluppo di complessa articolazione. Anche la Regione del Veneto è sempre più spesso chiamata a partecipare a tali programmi promossi dal Ministero degli Affari Esteri o dalle Agenzie delle Nazioni Unite. A partire dal 2006, ad esempio, la Regione del Veneto ha dato avvio ad una collaborazione interistituzionale con il Ministero degli Affari Esteri ed altre Regioni italiane nell'ambito del programma di sostegno alla cooperazione regionale – Accordo di Programma Quadro (APQ) Paesi del Mediterraneo. Tale Programma si pone come obiettivo generale l'accrescimento delle competenze, delle capacità organizzative e gestionali e di cooperazione istituzionale delle Regioni italiane nell'ambito dei processi di cooperazione decentrata, con riferimento e in coerenza con gli strumenti europei per la promozione della cooperazione di prossimità (IPA e ENPI) e con attenzione ad un'area importante della cooperazione nazionale e regionale quale la sponda Sud del Mediterraneo. L'azione regionale in tema di cooperazione decentrata allo sviluppo prevede inoltre che, come nel caso di esperienze di collaborazione attivate con Agenzie delle Nazioni Unite, i progetti adottino strategie innovative volte a favorire il raggiungimento degli obiettivi del Millennio attraverso forme nuove di multilateralismo, basato sulla collaborazione tra Nazioni Unite, Governi nazionali, Governi locali e attori sociali del nord e del sud del mondo. Ne è un esempio il Programma della Agenzia delle Nazioni Unite per lo Sviluppo UNDP che con il Programma ART (Appoggio alle Reti Territoriali) intende sostenere i processi di sviluppo e di *governance* locali attraverso la costituzione di partenariati tra le Autorità locali nel Sud e nel Nord del mondo. La logica di programma può prevedere due modalità distinte che possono includere l'investimento su singoli, specifici settori di intervento (sanità, formazione, institution building) e quindi l'utilizzo delle proprie risorse umane e professionali specificatamente utilizzate nel settore individuato, o la modalità del Programma-Paese, ove l'attenzione è rivolta a singole, specifiche aree geografiche (regioni, province, dipartimenti) beneficiarie di interventi multisettoriali. Entrambe le modalità appaiono essere altrettante sfide che potranno essere colte negli anni a venire.

Abstract

Nowadays International cooperation has a multiplicity of new actors representing the public and the private sectors of the society, at economic and social level, at local and transnational dimension. It represents a modern cooperation with new powers and functions, more decentralised and mainly interested in developing social issues which are closer to the real needs of the local populations. The substitution of the old approach to international cooperation based on the centralistic State with this new decentralised approach has changed the international relations as a whole involving upper levels (global actors) and lower levels (local actors). How the institutions are facing this new approach? The Italian Republic disciplines the national cooperation with the Law n. 49/1987 which presents a dualistic

vision based on the difference between *governmental* cooperation and *non-governmental* cooperation. During the last ten years, in particular with the guidelines for cooperation 2009/2011 approved by the Italian Ministry of Foreign Affairs, the concept of cooperation itself has considerably changed. For the first time with the constitution of the “*Sistema Italia della Cooperazione*” a new complementarity between the State contribution and the Regional and Local intervention will represent the main methodological approach. The Veneto Region cooperation reflects the two main elements of our society: pragmatism and solidarity. These principles as a result inspired the Regional Law n. 18/1989, first example in Italy of a regional instrument which disciplines the culture of peace and the development cooperation, and the Regional Law n. 55/1999. The Law n. 55 “*Regional Interventions for the promotion of Human Rights, Peace Culture, Development Cooperation and Solidarity*” absorbs and develops the Law n.18 linking its objectives to the multiplicity of resources available through and inside the regional society (local institutions, civil society, associations, voluntarism...). Year 2009 has been the 10th anniversary of the Law n. 55 which has financed 642 projects of development cooperation, 239 projects for the promotion of human rights in Veneto Region. More than 19 millions of Euros has been assigned in 85 different developing countries, more than 4 millions of Euros has been invested in promotion of human rights. Strengthening the existing networks, improving the capacity to access to EU funds, shifting the approach from a project-based logic to a programme-based logic are the main challenges the Law is going to face in the near future.

“Cooperazione allo Sviluppo - Regione del Veneto - Africa (numero progetti finanziati)



ANNO DEL FINANZIAMENTO	Cooperazione e assistenza socio-sanitaria ed alimentare	Interventi a favore delle donne e dell'infanzia	Programmi e progetti di sviluppo integrato	Fornitura di attrezzature e trasferimento di know-how per lo sviluppo di imprese, studi di fattibilità, iniziative finanziarie e di microcredito	Scambi culturali e programmi di formazione	Tutela dell'ambiente e delle risorse idriche	TOTALE
2006	14	10	4	5	5	3	41
2007	15	8	13	9	3	2	50
2008	15	7	2	6	2	5	37
totale	44	25	19	20	10	10	128

“Cooperazione allo Sviluppo - Regione del Veneto - America Latina (numero progetti finanziati)



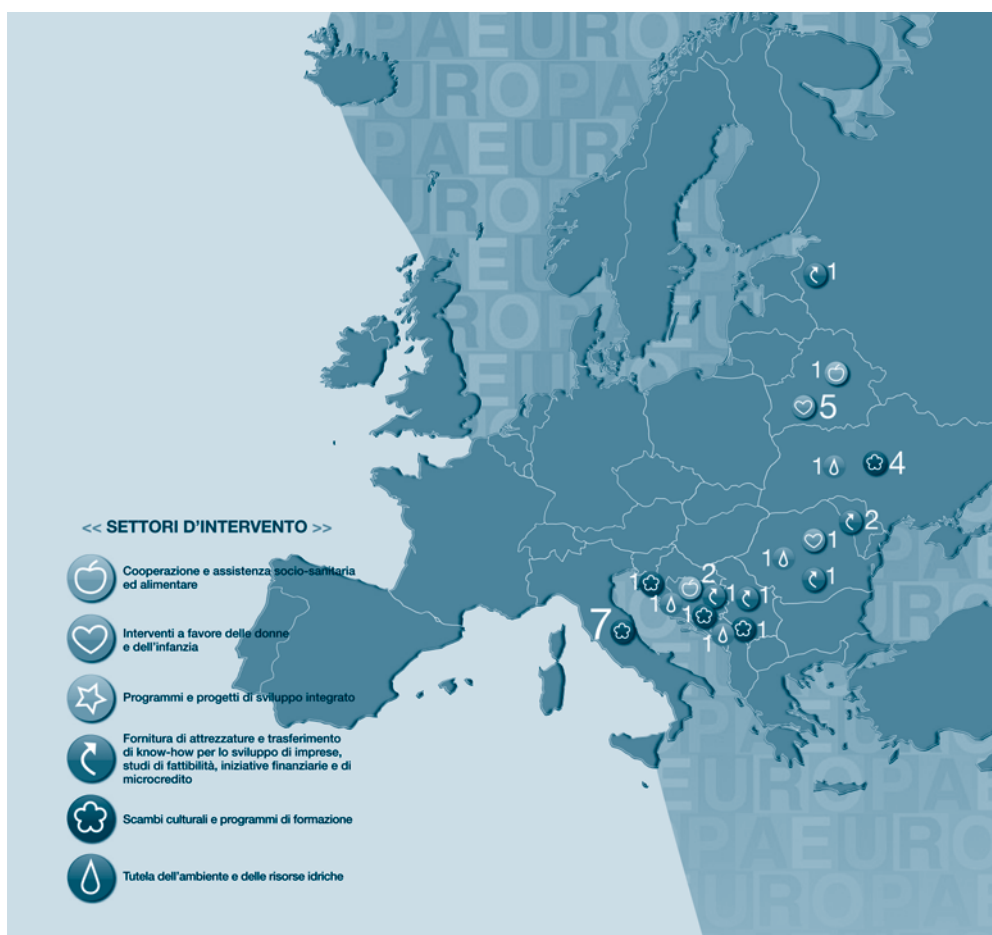
ANNO DEL FINANZIAMENTO	Cooperazione e assistenza socio-sanitaria ed alimentare	Interventi a favore delle donne e dell'infanzia	Programmi e progetti di sviluppo integrato	Fornitura di attrezzature e trasferimento di know-how per lo sviluppo di imprese, studi di fattibilità, iniziative finanziarie e di microcredito	Scambi culturali e programmi di formazione	Tutela dell'ambiente e delle risorse idriche	TOTALE
2006	4	6	2	10	5	2	29
2007	3	5	2	4	10	2	26
2008	1	1	1	4	8	4	19
totale	8	12	5	18	23	8	74

“Cooperazione allo Sviluppo - Regione del Veneto - Asia e Medio Oriente (numero progetti finanziati)



ANNO DEL FINANZIAMENTO	Cooperazione e assistenza socio-sanitaria ed alimentare	Interventi a favore delle donne e dell'infanzia	Programmi e progetti di sviluppo integrato	Fornitura di attrezzature e trasferimento di know-how per lo sviluppo di imprese, studi di fattibilità, iniziative finanziarie e di microcredito	Scambi culturali e programmi di formazione	Tutela dell'ambiente e delle risorse idriche	TOTALE
2006	1	1	2	1	3	1	9
2007	1	1	2	2	2	1	8
2008	1	-	1	3	4	1	10
totale	3	2	4	6	9	3	27

"Cooperazione allo Sviluppo - Regione del Veneto - Europa (numero progetti finanziati)



ANNO DEL FINANZIAMENTO	Cooperazione e assistenza socio-sanitaria ed alimentare	Interventi a favore delle donne e dell'infanzia	Programmi e progetti di sviluppo integrato	Fornitura di attrezzature e trasferimento di know-how per lo sviluppo di imprese, studi di fattibilità, iniziative finanziarie e di microcredito	Scambi culturali e programmi di formazione	Tutela dell'ambiente e delle risorse idriche	TOTALE
2006	1	2	-	2	4	3	12
2007	1	2	-	2	2	1	8
2008	1	2	-	2	8	-	13
totale	3	6	-	6	14	4	33

“Cooperazione allo Sviluppo - Regione del Veneto - Altri Paesi (numero progetti finanziati)



							
ANNO DEL FINANZIAMENTO	Cooperazione e assistenza socio-sanitaria ed alimentare	Interventi a favore delle donne e dell'infanzia	Programmi e progetti di sviluppo integrato	Fornitura di attrezzature e trasferimento di know-how per lo sviluppo di imprese, studi di fattibilità, iniziative finanziarie e di microcredito	Scambi culturali e programmi di formazione	Tutela dell'ambiente e delle risorse idriche	TOTALE
2006	-	-	-	2	4	-	6
2007	-	1	-	1	1	1	4
2008	-	-	-	0	2	1	3
totale	-	1	-	3	7	2	13

Puglia e Albania: una storia di dialogo, integrazione e sviluppo

Bernardo Notarangelo*

Dirigente Servizio Mediterraneo - Regione Puglia

L'ESPERIENZA INTERREG ITALIA-ALBANIA

Quella con l'Albania è stata una sfida avvincente condotta con slancio, che ha consentito di realizzare importanti progetti e di raggiungere tanti obiettivi nei diversi ambiti di intervento: dalla cooperazione istituzionale alla sicurezza, dall'agricoltura all'ambiente, dalla cultura ai trasporti, dalle questioni sociali alla sanità.

Il legame che unisce i due Paesi ha origini remote. Dalla politica dell'accoglienza, attivata in occasione del grande esodo dei ventimila albanesi dell'8 marzo del 1991, a tutto il lavoro svolto in questi ultimi anni attraverso i programmi di cooperazione voluti dall'Europa.

Un Paese fratello con il quale si è lavorato tantissimo soprattutto nella fase di programmazione 2000-2006 e con cui si continua a collaborare nella nuova fase 2007-2013 che, attraverso i fondi IPA (*Instrument of Pre-Accession*), vede coinvolti anche gli altri Paesi bagnati dall'Adriatico.

La prima fase del Programma Interreg, fino al 1999, ha rappresentato un'importante occasione di conoscenza reciproca che ha originato cospicui

* Dirige il Servizio Mediterraneo dell'Assessorato al Mediterraneo, Pace e Attività Culturali della Regione Puglia e presiede il Comitato Nazionale ENPI Mediterraneo 2007-2013, oltre a rivestire il ruolo di referente regionale per i Programmi Obiettivo Cooperazione Territoriale 2007-2013 e per l'Osservatorio sulla formazione e sul lavoro degli Italiani all'estero.

Componente del Comitato di Sorveglianza IPA Adriatico ed ENPI Mediterraneo, a partire dal 2005 è stato designato Autorità Nazionale del Programma Interreg Grecia-Italia ed Autorità di Gestione del Programma Interreg Italia-Albania. Giornalista professionista, ha diretto per diversi anni il Settore Comunicazione Istituzionale della Regione Puglia e si è interessato al mondo della comunicazione sia come docente in corsi di perfezionamento dell'Università di Bari e Lecce, che come consulente per il Foromez,

Responsabile della Comunicazione e Componente del Comitato di Sorveglianza del POR Puglia è stato anche presidente del Comitato Regionale del Servizio Radio Televisivo. Già direttore responsabile del sito istituzionale internet della Regione Puglia www.regione.puglia.it, dal dicembre 2005 ha avviato la testata giornalistica on line www.europuglia.it, una piattaforma virtuale di cooperazione e sviluppo, oltre che una finestra sul Mediterraneo e le sue tante opportunità. Dal 2009 è anche Direttore responsabile del portale www.oics.it curato dall'Osservatorio Interregionale sulla Cooperazione allo Sviluppo.

investimenti nei territori di intervento; ma ha anche posto solide basi per la costruzione di uno spazio comune di sicurezza, stabilità e prosperità fra le due aree transfrontaliere.

Dal 2000 al 2006 non solo è stata realizzata con successo la seconda fase dell'Interreg Italia-Albania, ma si è dato anche avvio alle politiche di pre-adesione, il piano d'azione dell'Unione per creare un'area integrata di cooperazione con i paesi dell'area adriatica.

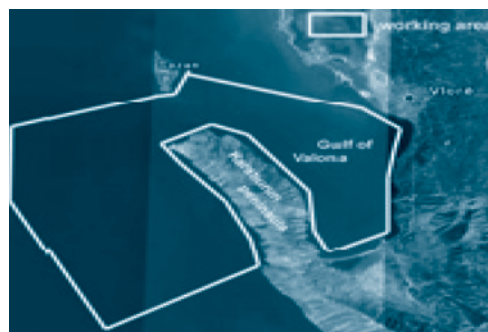
A fronte di tale sfida, il Programma di Iniziativa Comunitaria Interreg IIIA Italia-Albania 2000-2006 ha cercato di rafforzare il partenariato europeo con l'Albania attraverso azioni prioritarie dirette a:

- ♦ sostenere il sistema della cooperazione transfrontaliera nei settori delle infrastrutture di trasporto, di comunicazione e della sicurezza;
- ♦ valorizzare, tutelare e migliorare le condizioni ambientali dei territori e qualificare il sistema socio-sanitario;
- ♦ rafforzare e qualificare la cooperazione transfrontaliera nei settori produttivi, del turismo e della cultura;
- ♦ potenziare e qualificare la collaborazione nella salvaguardia e valorizzazione dei beni culturali.

Il percorso sperimentato nel PIC Interreg Italia-Albania ha di fatto anticipato l'approccio delle politiche di pre-adesione, prevedendo processi decisionali congiunti fra l'Autorità di Gestione e le Autorità pubbliche albanesi; infatti, nel corso dell'attuazione del Programma è emersa con chiarezza la necessità di inquadrare gli interventi in una logica di condivisione delle scelte e delle priorità al fine di considerare l'impatto sul territorio albanese come complementare all'impatto sul territorio UE e viceversa.

L'obiettivo è stato quello di rafforzare lo sviluppo armonioso ed equilibrato delle aree transfrontaliere attraverso un confronto continuo che considera le comunità locali come gli autentici destinatari dei servizi che le rispettive amministrazioni locali e centrali sono tenute ad erogare.

Il Programma Interreg Italia-Albania si è focalizzato su molteplici aree: infrastrutture, trasporti e comunicazioni, sicurezza, ambiente e sanità, sviluppo economico e occupazione, turismo, beni culturali e cooperazione istituzionale.



Sono stati approvati circa 80 progetti per un impegno economico pari a 75 milioni di euro.

I PROGETTI

Trasporti e Sicurezza

Il tema delle infrastrutture ha assunto particolare rilievo nel percorso di cooperazione italo-albanese: sono stati infatti finanziati progetti finalizzati al miglioramento dei porti di Otranto, Bari, Brindisi e Durazzo. Tali interventi, attraverso l'adeguamento dei servizi e della comunicazione verso gli utenti, hanno reso i collegamenti con la costa adriatica più funzionali.

Le attività progettuali hanno portato all'attivazione di i canali di informazione telematica che hanno reso più rapida ed efficace la sorveglianza ed i controlli correlati al traffico passeggeri/merci nei Porti di Brindisi e Durazzo, assicurata anche attraverso la presenza stabile di personale qualificato addetto ai controlli.

I progetti hanno inoltre condotto all'acquisizione e messa in opera di un sistema di trasmissione dati supportato da sofisticate tecnologie e dotato di kit mobili e di unità trasportabili dalle Forze di Polizia. In tal modo, realizzando percorsi formativi ad hoc per il personale destinato ad utilizzare tali tecnologie, è stato possibile realizzare il costante monitoraggio e controllo delle acque.

Nell'ambito della sicurezza poi, attraverso la creazione di una rete transfrontaliera tra Italia e Albania, si è contribuito a potenziare le azioni di tutela e rientro assistito delle donne vittime di tratta. Ciò è stato possibile attraverso l'accoglienza e presa in carico delle vittime e la realizzazione di attività socio-culturali che hanno condotto all'attuazione di percorsi "formativi partecipati" degli immigrati.

Ambiente e Territorio

Risultati importanti sono stati inoltre raggiunti nell'ambito della salvaguardia ambientale attraverso progetti di assistenza tecnica e grazie alla realizzazione e gestione di un Centro Internazionale di Scienze del Mare in Albania. La creazione di un sistema costiero integrato adriatico-albanese poi, ha permesso di tutelare e valorizzare le zone umide e i connessi ambienti dunali mediante l'implementazione di modelli e strumenti di analisi e monitoraggio. Le attività svolte hanno consentito l'integrazione e la condivisione in termini di qualità ambientale e di crescita socio-economica. La realizzazione di una Carta dei Servizi, la definizione delle linee guida per la redazione di un Piano di Gestione dei siti di interesse ambientale nei territori coinvolti e lo sviluppo di un Progetto Pilota sono tra le azioni sviluppate nell'ambito del progetto.

Le azioni di campionamento e monitoraggio svolte nei siti italiani ed albanesi oggetto di indagine, hanno fornito una mappa delle aree di interesse, su cui poi sono stati realizzati interventi strutturali per la riqualificazione, il recupero, la salvaguardia e la valorizzazione ambientale. I risultati sono stati diffusi anche attraverso un video di sintesi e un fumetto sugli obiettivi generali del Progetto.



È stato inoltre attivato un accordo con il Governo Albanese per la costituzione di un Organismo Intergovernativo Mediterraneo, per la ridiffusione di specie endemiche terrestri ed acquatiche, localizzato presso l'Orto Botanico di Tirana.

Nell'ambito dell'attività di contrasto dell'illegalità tra le due sponde dell'Adriatico, sono state messe in campo azioni di lotta ai traffici illeciti, con particolare riferimento al riciclaggio di rifiuti.



Diverse attività, mirate a definire modalità operative e standard di qualità e a rilevare procedure e sistemi di certificazione in uso nell'area transfrontaliera Puglia-Albania, sono servite poi a sensibilizzare enti pubblici e imprese private sui temi della sostenibilità ambientale. Sono stati infatti aperti 2 sportelli informativi, con il compito di fornire informazioni utili sullo stato dell'ambiente nei due Paesi.

Sviluppo economico e piccole e medie imprese

Allo scopo di valorizzare e incrementare lo sviluppo economico delle due aree, numerose sono state le progettualità finalizzate alla valorizzazione delle produzioni tipiche locali e all'implementazione di metodologie per favorire la coltivazione e la diffusione di prodotti biologici.

Attraverso l'ottimizzazione dei sistemi di qualità e certificazione delle produzioni ittiche, a beneficio degli operatori economici del sistema produttivo, è stato possibile definire misure di gestione dei sistemi lagunari ed elaborare linee guida per la certificazione della qualità ambientale, di processo e di prodotto.

Lo sviluppo dell'imprenditorialità sia albanese che italiana è stato uno degli obiettivi raggiunti grazie ad una serie di progetti mirati. Al fine infatti di ampliare le conoscenze dei mercati esteri ed esportare le produzioni locali, sono stati organizzati corsi di formazione rivolti sia ad allievi italiani che albanesi ed è stato avviato uno Sportello di consulenza rivolto alle aziende per la promozione del commercio estero.

Con l'intento di promuovere il tessuto imprenditoriale locale sono stati poi attivati gli sportelli informativi presso le Camere di Commercio di Tirana, Durazzo, Valona e Lezha.

Il coinvolgimento di imprese partner nell'adozione di sistemi di gestione della qualità e dell'ambiente ha portato a sviluppare temi particolari relativi al risparmio energetico e alla valorizzazione delle fonti rinnovabili. Le conseguenti attività formative hanno consentito di allargare l'analisi alle tematiche ambientali e alla valorizzazione delle fonti rinnovabili con sviluppo di possibili soluzioni per le imprese.

Lo scambio di informazioni tra le PMI albanesi e pugliesi e le performance ambientali delle attività produttive sono state migliorate grazie ad un altro importante progetto che ha portato all'applicazione di tecnologie avanzate, conformate a standard industriali, funzionali alla prevenzione e riduzione integrata dell'inquinamento. In questo contesto è stato realizzato un portale che ha assunto un ruolo importante quale diffusore di informazioni relative al raggiungimento di un'agricoltura di qualità, conforme a parametri europei e ha supportato il percorso formativo di tecnici e professionisti albanesi in tema di impatto ambientale e sicurezza sul posto di lavoro.



Allo scopo di favorire l'integrazione socio-culturale e lavorativa dei cittadini stranieri sono stati inoltre realizzati percorsi integrati di accompagnamento, formazione e qualificazione, miranti a fornire strumenti orientativi per l'inserimento lavorativo e a realizzare un business plan per la creazione d'impresa e l'avvio di forme di auto-imprenditorialità straniera.

Interscambio culturale e valorizzazione turistica

Le progettualità condotte in quest'ambito hanno avuto lo scopo di sviluppare una serie di azioni rivolte sia alla rivalutazione e alla promozione territoriale albanese che ad un interscambio culturale fra le due terre.

Numerosi sono stati infatti i progetti di formazione per la protezione e la valorizzazione dei beni culturali e il rafforzamento degli scambi fra l'Italia e l'Albania. Tali progetti, volti soprattutto a promuovere in Italia l'immagine dell'Albania, del suo popolo e del suo patrimonio, hanno sviluppato una serie di attività di ricerca e rilievo sul campo (schedatura monumenti e siti, realizzazione di database), traduzioni di manuali e testi tecnici, laboratori di progettazione partecipata, virtual tour e itinerari di arte.

Grazie alle attività progettuali, è stata favorita una cooperazione strategica tra le due sponde adriatiche, con risvolti culturali e formativi che hanno guidato il recupero, la valorizzazione e la promozione delle risorse artistiche albanesi.



La promozione dell'offerta turistica è stata un altro importante risultato raggiunto. Diversi gli interventi, tra cui la definizione di itinerari tematici e la realizzazione di un portale interattivo che permette di visitare virtualmente la terra di Puglia e l'Albania. Un modello, questo, di sistema integrato per la valorizzazione del sistema turistico e del patrimonio naturale dell'area transfrontaliera ed un modo per rafforzare ulteriormente i legami istituzionali, economici e culturali fra i due Paesi.

Sanità

Nel settore sanitario la Regione Puglia ha giocato un ruolo fondamentale, ponendo le basi per la costruzione di una solida sanità albanese, approfondendo le conoscenze, aprendo nuovi orizzonti nella ricerca, sviluppando una collaborazione e uno scambio forti, guardando anche oltre, com'è naturale peraltro tra due Paesi le cui coste sono talmente vicine che risulta fisiologica tra di loro un'interazione ad ampio respiro.

I progetti realizzati in quest'ambito, per un impegno di oltre 8 milioni di euro, hanno portato a risultati tangibili, potenziando e riqualificando l'offerta dei servizi nel sistema sanitario albanese.

In coerenza con le priorità del programma sanitario albanese, sono state implementate azioni come la raccolta di informazioni relative ai ricoveri ospedalieri e l'avvio di un sistema di registrazione delle campagne vaccinali in atto e di manutenzione dei sistemi di monitoraggio attraverso la verifica dei flussi informativi.

Tutto questo per individuare i settori cruciali da cui partire per sostenere i bisogni di salute più urgenti della popolazione.

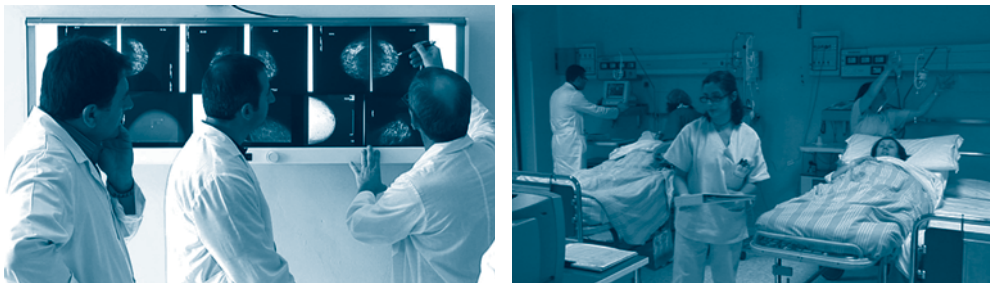
È stato prima di tutto attivato un Osservatorio Epidemiologico in Albania che ha permesso di costruire un sistema di sorveglianza e monitoraggio dei bisogni di salute collettiva, attraverso la gestione integrata dei flussi informativi dell'area della prevenzione e dell'assistenza; è stato elaborato un programma di diagnosi precoce dei carcinomi mammari e cervicali; ed è stato infine avviato un programma per il trapianto di rene da vivente, fino a poco tempo fa impossibile in Albania, per la carenza di strutture adeguate.

A tal fine, è stato poi istituito un Registro Nazionale delle malattie renali croniche, cui è stata associata la realizzazione di un software ad hoc e di una cartella clinica elettronica per la registrazione delle attività dei Centri di Nefrologia, sul modello di quella utilizzata oggi nelle strutture del Servizio Sanitario Regionale Pugliese.

I medici operanti nei Centri di Nefrologia albanesi sono stati successivamente sottoposti ad uno specifico training formativo per l'utilizzo del software ed hanno provveduto all'inserimento dei dati di tutte le attività nefrologiche degli stessi Centri.

Obiettivo finale è stato quello di favorire il trasferimento di conoscenze e metodologie affinché i medici albanesi possano eseguire interventi simili nel loro Paese, in strutture ospedaliere rese idonee e con il supporto di operatori qualificati.

Rispetto al progetto di prevenzione oncologica sono state standardizzate sia le tecniche di prelievo e di diagnostica citologica che le tecniche di diagnostica radiologica. La quantità di esami diagnostici effettuati ha confermato l'impegno dei medici e tecnici albanesi e il gradimento della popolazione.



Sul piano dell'efficiente gestione della Sanità Pubblica, la creazione di una rete informatica ha consentito di governare in maniera efficiente la spesa sanitaria, di pianificare le necessità finanziarie e di misurarne l'utilizzo. Tutte le attività progettuali sono state indirizzate alla realizzazione di un rinnovato Servizio Sanitario attraverso l'introduzione di un nuovo sistema di contabilità, di controllo di gestione e di reingegnerizzazione dei processi. Tutti gli attori, inoltre, hanno fornito assistenza alla progettazione e realizzazione di un valido modello organizzativo per la gestione del Sistema Informativo Sanitario e per la implementazione di un sistema applicativo web finalizzato al controllo dell'acquisto e della distribuzione dei farmaci negli ospedali albanesi.

Grazie al coinvolgimento del Centro Nazionale di Controllo del Farmaco, di otto grandi distributori e delle farmacie territoriali, il territorio di Tirana è stato teatro di una prima sperimentazione della procedura di informatizzazione. Parallelamente, un'accurata attività di formazione e addestramento all'utilizzo dell'intero sistema informatico ha accompagnato tutte le azioni, rendendo così gli operatori protagonisti del processo di cambiamento.

Inoltre, ad integrazione dei Fondi INTERREG, sono stati destinati + 950.000,00 (Fondi CARDS) per un progetto che ha previsto la realizzazione di un Centro Grandi Ustioni presso l'Ospedale Madre Teresa di Calcutta di Tirana - a seguito dell'emergenza dovuta all'esplosione di Gerdec del marzo 2008 - in collaborazione con l'Ospedale Perrino di Brindisi.

L'obiettivo primario è stato quello di sostenere le autorità sanitarie albanesi, impegnate nelle attività di cura dei pazienti ustionati, per il miglioramento degli standard strutturali, impiantistici, tecnologici ed organizzativi della struttura ospedaliera di Chirurgia Plastica dell'Ospedale Madre Teresa di Calcutta e lo sviluppo di conoscenze e competenze secondo i protocolli e le linee guida previsti per la cura delle grandi ustioni.

Obiettivi futuri da realizzare riguarderanno la riorganizzazione strutturale degli ambienti destinati al ricovero e la previsione di corsi e stage formativi per medici e infermieri da realizzarsi in loco e presso le strutture sanitarie pugliesi.

CONCLUSIONI

L'auspicio è che una cooperazione territoriale diretta tra Puglia e Albania possa in futuro continuare e ricevere l'adeguata attenzione da parte delle istituzioni nazionali e comunitarie. Nuovi percorsi si potranno di sicuro disegnare grazie al Programma di pre-adesione IPA Adriatico e ad interventi allargati sul sistema economico-sociale.

La strada intrapresa è quella indicata dal Progetto Strategico ALTERENERGY, che vede la Puglia capofila e che è destinato ad influire positivamente sulla governance delle politiche relative al tema delle energie rinnovabili e dell'efficienza energetica in area adriatica.

L'intento resta quello di continuare a lavorare in direzione di un reciproco scambio, ma con la consapevolezza che non si parte più da zero e che prendendo il meglio già realizzato con Interreg, si può passare dall'ottica delle buone prassi alla cooperazione concreta fra territori e comunità.

Abstract

Cooperation has now become the key word used to describe the system of the Regione Puglia's external relations.

The logic that drives the actions and policies of cooperation is indeed focused on the principle of common benefit and the sharing of choices and priorities for harmonious and balanced development of the involved areas. It is particularly interesting to highlight the dialogue between Puglia and Albania during almost two decades of partnership and mutual enrichment.

Italy and Albania draw comparisons between each other, being adjacent and bordering the same sea, they have enjoyed a process of cooperation through the PIC Interreg Italia-Albania which has become a fundamental part of the pre-accession process.

It is important to favour the creation of a cross party internationalization policy instead of sectorial ones, in order to improve and strengthen institutional and social relations with Albania.

The health sector is the one of the biggest successes to come out of a number of interventions that have strengthened the relation between Puglia and Albania. This was not only a good example of routine procedure but also one of real friendship.



La cooperazione toscana nell'area mediorientale

Massimo Toschi

*Consulente in materia di cooperazione internazionale
per il Presidente della Giunta Regionale Toscana, Enrico Rossi*

COOPERARE PER LA PACE IN MEDIO ORIENTE: SCELTA POLITICA MA ANCHE MORALE

La Toscana è impegnata da anni in progetti di cooperazione in Medio Oriente, con l'intento di gettare un ponte di pace attraverso il Mediterraneo e creare un coordinamento trilaterale che ponga basi concrete per nuovi progetti di cooperazione a livello di Enti locali.

Il bacino del Mediterraneo e il Medio Oriente rappresentano un'area di importanza strategica per l'Italia, vista la sua collocazione geografica al centro del Mar Mediterraneo, e a livello mondiale, data la disponibilità di ingenti risorse energetiche (soprattutto petrolio) e la presenza di importanti tradizioni culturali e religiose, fortemente radicate, che nei millenni si sono incontrate e/o scontrate dando forma ad una delle aree culturalmente più ricche del pianeta.

È l'area – allargata verso il Medio Oriente e il Golfo Persico – da cui derivano sfide centrali per la sicurezza energetica, il controllo dei flussi migratori, la lotta al terrorismo e la gestione delle crisi. Questi elementi sono anche all'origine di numerosi conflitti e situazioni di tensione e ingiustizia che purtroppo caratterizzano tale area al giorno d'oggi.

Dal momento che gli interventi nell'ambito della cooperazione allo sviluppo possono avere un impatto notevole sulle regioni caratterizzate da tensioni o conflitti, portando a volte anche a un peggioramento o a un *escalation* delle situazioni conflittuali, è importante operare un'analisi critica del contesto di intervento, cercando così di identificare, evitare e mitigare le conseguenze negative indesiderate dei progetti di sviluppo sull'andamento dei conflitti e di sostenere invece processi di pace. In questo senso, i programmi che affrontano situazioni di crisi dovrebbero ispirarsi al cosiddetto principio *do no harm*.

Il vero problema che riguarda il Medio Oriente e la Terra Santa non è stare da una parte contro l'altra, ma costruire processi di riconciliazione che permettano il dialogo e l'incontro tra società israeliana e società palestinese. Senza la pace non si costruisce nulla e la pace si costruisce non solo con soluzioni diplomatiche coraggiose e lungimiranti, ma anche con una azione concreta che risponda alle domande reali delle persone, innanzi tutto la salute dei bambini palestinesi, prime vittime di un

conflitto senza fine. Bambini che muoiono perchè non sono curati a causa delle scelte di altri, che investono risorse nella guerra e nella violenza.

La cooperazione toscana nell'area del Medio Oriente si ispira al principio di partenariato trilaterale costituito in questo ultimo decennio con le autorità locali e la società civile palestinese ed israeliana, in un quadro complessivo di *sostegno al dialogo ed ai processi di pacificazione. Un partenariato, che parte dalla domanda di salute dei bimbi palestinesi, che si articola nelle attività e nei progetti di pace delle ong israeliane e palestinesi, che si basa sul dialogo operoso tra istituzioni locali palestinesi e israeliane e arriva anche al dialogo con la politica fino ai massimi livelli.*

In continuità con gli interventi svolti in questi anni, nell'area mediterranea e mediorientale, la Regione Toscana sostiene l'impegno del territorio toscano in tre fondamentali aree: *la promozione del dialogo tra le società civili israeliana e palestinese; il sostegno a processi di sviluppo locale sostenibile, attraverso interventi di sviluppo economico-sociale, riqualificazione urbana, pianificazione territoriale e marketing turistico; il supporto al miglioramento del sistema sanitario pubblico palestinese e interventi di cooperazione sanitaria, in particolare dei minori.*

Relativamente alla promozione di relazioni di dialogo e di pace tra israeliani e palestinesi, l'impegno si concretizza nei seguenti interventi:

♦ *Med Cooperation*

La scelta della Regione Toscana di *impegnarsi politicamente in un percorso di cooperazione per la realizzazione di percorsi di pace e dialogo in Terra Santa* si concretizza in *Med Cooperation*, programma di cooperazione decentrata tra città toscane, israeliane e palestinesi che ha lo scopo di promuovere il dialogo, la pace e lo sviluppo attraverso la creazione di una "Strada Culturale della Terra Santa del Nord".

Le Istituzioni partner della rete non rappresentano soltanto comuni di una terra martoriata dalla guerra e dall'occupazione. Ognuna ha una sua storia e una problematicità a sé stante, indissolubilmente vicina però ai destini dell'altra e le asimmetrie qui sono evidenti: l'occupazione militare israeliana imposta nei Territori, costringe i Palestinesi a vivere segregati dal muro, nel terrore e nell'umiliazione

quotidiana; Akko ed Haifa sono splendide località storiche di mare israeliane spesso citate ad esempio di convivenza pacifica tra ebrei e arabi israeliani, che hanno pagato a caro prezzo l'ultimo conflitto con il Libano; poco distante dalle lunghe spiagge di Tel Aviv, Taybeh, con i suoi abitanti di origine prettamente araba, sconta invece, la morsa dell'occupazione, l'isola-





mento economico e il frazionamento territoriale della adiacente West Bank.

La cooperazione tra enti locali israeliani e palestinesi si muove proprio in questa direzione, riuscendo spesso ad arrivare dove le decisioni dei Governi nazionali non arrivano.

Una sorta di diplomazia dal basso di importanza fondamentale, perché incentrata sul dialogo, sulla fiducia reciproca e sul reciproco ricono-

scimento, nonché sulla distruzione della figura del nemico, affiancata da una cooperazione sulla quotidianità e, nel medio periodo, su progetti di portata limitata, stabilendo rapporti bilaterali senza aspettare le grandi soluzioni dei vertici.

La guida turistica "Med Cooperation, una strada di pace e sviluppo nel Mediterraneo", presentata nell'aprile 2009 a Gerusalemme e Nablus, racchiude espressioni di tradizioni, patrimonio architettonico, sapori e profumi di prodotti locali e genti di sei territori in Palestina ed Israele che cooperano nel difficile tentativo di promuovere sinergicamente un percorso culturale, ripercorrendo l'antica strada *Via Maris*, una delle più importanti strade commerciali in Medio Oriente nell'antichità, usata anche dai pellegrini nel Periodo Crociato per raggiungere i siti sacri dall'Europa.

In un'ottica di un Turismo inteso in maniera diversa, promuoveremo un primo *tour* pilota in autunno 2010 con i principali *tour operator* italiani che operano in Terra Santa e esponenti della stampa internazionale del settore, aprendo una finestra sulle sei città coinvolte nel Programma. Il pacchetto turistico sarà di natura culturale, progettato per un turista curioso della vita, oltre che delle pietre, e interessato al territorio. Non sarà un pellegrinaggio e non potrà essere nemmeno un viaggio di analisi geopolitica, anche se gli spostamenti da una città all'altra metteranno in evidenza la frammentazione del contesto. Inoltre, il pacchetto turistico si inserisce nel processo di sviluppo economico delle comunità locali, per questo dovrà essere in grado di attirare un buon numero di turisti e di generare reddito.





♦ *Forum delle ONG israeliane, palestinesi e europee.* Il Progetto ha avuto come scopo lo sviluppo ed il sostegno delle attività del "Palestinian-Israeli Peace NGO Forum". Questo coordinamento, unico nel suo genere, è nato su iniziativa congiunta di due ONG quali il "Peres Center" di Tel Aviv (Israele) e "Panorama Center" di Ramallah (Palestina) e riunisce circa 120 ONG tra quelle palestinesi e

quelle israeliane. Molte di esse spiccano nelle rispettive società civili per la lotta per la pace, per la difesa dei diritti civili e per l'opposizione all'occupazione. Le finalità del Forum nel partenariato con la Regione Toscana, approfondito in momenti di incontro conferenziali in Toscana nell'ultimo triennio, è la realizzazione di interventi di cooperazione israelo-palestinese in ambito di Risorse idriche, Media e Comunicazione, Formazione di futuri giovani politici e *Peace education* nelle scuole.



♦ *Summer camp.* Il progetto nasce con l'obiettivo di creare occasioni di dialogo e convivenza tra i giovani palestinesi ed israeliani, attraverso la condivisione di momenti di incontro di carattere sportivo e ludico in campi estivi settimanali tra bambini di provenienza di Gaza e Sderot presso Kibbutz di confine tra Israele e la Striscia di Gaza. Come è noto le due città sono state e sono al centro di una guerra che nel gennaio 2009 ha vissuto momenti terribili. Noi crediamo che sia possibile creare una nuova cultura della riconciliazione e della pace, mettendo insieme ragazzi e famiglie, che hanno vissuto la guerra in tutta la sua violenza e il suo fallimento.



Per quanto riguarda il sostegno a favore di processi di sviluppo sostenibile e della *governance* locali,



Province e Comuni toscane sono impegnate in partenariati locali, per cui a titolo di esempio si riporta il seguente intervento:

– Nell'ambito del *Programma di Sostegno alle Municipalità Palestinesi* (PSMP) finanziato dal MAE – DGMM, “Le ali della colomba”, la Regione Toscana con il Comune di Arezzo e le esperienze di architetti e restauratori fiorentini ed aretini è impegnata nella valorizzazione del

patrimonio della municipalità di Tulkarem, con un progetto in corso inerente al restauro ed il recupero funzionale del fabbricato del vecchio municipio della città. Oltre alla Regione Toscana il partenariato comprende la provincia di Pistoia, il comune di Arezzo, la scuola SEUM di Arezzo e l'associazione Co-opera.

Relativamente al settore dell'inclusione sociale, in particolare gli interventi a favore dei minori, è in corso un progetto di rete pluriennale che vede il partenariato dei principali attori toscani che cooperano in Palestina:

– Progetto quadro “*Ragazzi e giovani nuovi attori sociali in Palestina*” (2005) e “*La Toscana per i giovani palestinesi*” (2006). L'evoluzione dei due programmi è rappresentata dall'attuale progetto “*Percorsi di inclusione sociale dei giovani palestinesi: dai fattori di rischio alla partecipazione*” d'iniziativa del Gruppo di lavoro Tavolo Mediterraneo.

Inoltre, in ambito di cooperazione sanitaria, l'impegno della Regione Toscana, in partenariato con le Regioni Friuli Venezia Giulia, Umbria e Emilia Romagna si è concretizzato dal 2005 con la seguente sfida progettuale:

♦ *Saving Children - Sostegno ai bambini nei Territori Palestinesi. La medicina a servizio della pace*

Il progetto ha assicurato ai bambini palestinesi l'accesso ai trattamenti altamente specialistici attualmente non erogabili nelle strutture sanitarie pubbliche palestinesi.

Negli ultimi tre anni sono stati raggiunti risultati di particolare rilievo per quanto riguarda la cura dei bambini: 3.200 bambini affetti da patologie non trattabili in ospedali palestinesi sono stati curati negli ospedali israeliani grazie al contributo della nostra Regione. Tra questi, 527 erano affetti da patologie cardiocirurgiche e/o cardiologiche: tutti hanno ricevuto trattamenti chirurgici o cure mediche con successo. In 73 casi è stato eseguito impianto cocleare, in 45 casi è stata iniziata la ricostruzione plastica chirurgica per labbro leporino. Sono stati effettuati inoltre 17 interventi di neurochirurgia e sono stati iniziati 148 programmi di riabilitazione



motoria e psicologica; infine sono stati effettuati 87 trapianti di midollo e trattamenti chemioterapici per patologie di tipo oncoematologico.

Inoltre, è stato rafforzato il dialogo fra il personale medico e paramedico palestinese e israeliano, anche per contribuire al reciproco scambio di esperienze ed informazioni.

La *cooperazione sanitaria internazionale* della Regione Toscana rappresenta uno degli aspetti più importanti delle attività di cooperazione poiché risponde ad una esigenza primaria delle popolazioni assieme ad un miglioramento delle complessive condizioni di vita: è questo l'aspetto che rafforza e sostiene l'integrazione fra cooperazione sanitaria e tutte le altre attività di cooperazione internazionale. Nell'attuale contesto internazionale, la strategia generale cui tende il Sistema regionale toscano della

cooperazione, comprende la promozione dello sviluppo umano sostenibile in una logica di approccio integrato, il rafforzamento della società civile e la creazione di reti di partenariato.

In Medioriente, il quadro di riferimento di intervento per la cooperazione sanitaria internazionale toscana si basa anche sulla Dichiarazione di Parigi (2005). In questo quadro la salute viene intesa come un diritto fondamentale dell'uomo, costantemente violato dalla guerra e dalla povertà, in particolare nella vita dei bambini e delle donne. Non c'è salute senza pace. E non c'è pace senza salute. Il diritto alla salute in quanto diritto inalienabile delle persone e delle comunità, diventa impegno primario, che coinvolge la politica e che i tecnici non possono eludere. Non c'è barriera né ideologia che possa impedire di curare i bimbi e questo chiama israeliani e palestinesi a scelte coraggiose, oltre i vecchi pregiudizi.

In questo contesto le iniziative sono volte a tutelare il diritto alla salute delle popolazioni palestinesi, il rafforzamento del sistema pubblico sanitario dello Stato nascente palestinese nonché al miglioramento dei rapporti tra Israele e Palestina, concretizzato con i seguenti interventi:

- ♦ *Progetti di sostegno al Sistema sanitario palestinese*, nello specifico con il potenziamento della cardiocirurgia e cardiologia a Gerusalemme Est, Ramallah e a Nablus in collaborazione con A.O.U. Meyer, Fondazione Monasterio e Formed.

Infine, nel difficile contesto di Gaza - dopo l'operazione militare Piombo Fuso dello scorso gennaio 2009, che ha reso la situazione particolarmente critica, poiché ai cronici problemi economici (disoccupazione, scarsità di risorse idriche,

sovrappopolazione, difficoltà a sviluppare attività commerciali con l'esterno a causa del blocco israeliano ecc.) si sono aggiunte le pesanti conseguenze dell'operazione militare, soprattutto sulla sfera psico-sociale della popolazione - la Regione Toscana interviene con azioni di *emergenza* a sostegno della popolazione locale dal 2010:

- ♦ *Fornitura di beni di prima necessità* ed assistenza alla popolazione civile nel gennaio 2010.
- ♦ *Sostegno alle attività socio-educative rivolte ai minori di Gaza* con il soggetto attuatore ProSvil di Firenze e in partenariato con Comuni, ONG e Province Toscane.





ESPERIENZE SIGNIFICATIVE





A dieci anni dalla L.R. 55/99: specificità ed elementi innovativi della cooperazione veneta

Maria Elisa Munari

*Direzione Relazioni Internazionali, Cooperazione Internazionale,
Diritti Umani e Pari Opportunità - Regione del Veneto*

Le Regioni italiane sono attive in programmi di cooperazione decentrata ormai da almeno 15 anni. Quasi tutte le Regioni hanno una legge regionale che disciplina questa materia e una programmazione di interventi per dare concreta attuazione alle finalità in esse stabilite.

Ovviamente, le leggi regionali si muovono in un quadro di principi ed obiettivi stabilito dalla politica nazionale, dall'Unione europea e dalle Nazioni Unite ma, all'interno di questo quadro, le Regioni apportano il proprio contributo e il valore aggiunto della "specificità", frutto delle peculiarità economiche, sociali e culturali di cui ciascuna di esse è portatrice.

Anche la **Regione del Veneto** ha delineato un **proprio modello** di intervento nel campo della cooperazione decentrata allo sviluppo. Tale modello riflette alcune caratteristiche della storia e sviluppo economico della regione, che di seguito vengono brevemente sintetizzate:

- ♦ lo sviluppo di una **economia diffusa**, anche spontanea, fatta di piccole imprese, spesso familiari (quasi 450.000 su una popolazione di oltre 4.700.000 abitanti) che da tempo, però, hanno imparato a "lavorare in rete" in sistemi fortemente interconnessi con altre imprese, creando il sistema organizzativo dei distretti industriali;
- ♦ un forte **appoggio delle Istituzioni locali**, (Regione, Province, le Municipalità, le Camere di Commercio) che hanno fornito assistenza, servizi e infrastrutture sul territorio in grado di assecondare e favorire lo sviluppo economico e produttivo della Regione;
- ♦ una buona collaborazione tra sistema produttivo e sistema finanziario che ha consentito un **accesso facilitato al credito** grazie ad una capillare presenza di istituti bancari distribuiti su tutto il territorio;
- ♦ un **associazionismo diffuso**, sia di matrice cattolica che laica, profondamente radicato e presente sul territorio attraverso centinaia di associazioni di volontariato che hanno realizzato numerosissime iniziative di solidarietà sociale.

Ovviamente, questo modello presenta **aspetti positivi e negativi**: da un lato ha prodotto **settori di eccellenza**, quali quello tessile, quello calzaturiero, del legno,

della meccanica di precisione, della oreficeria; dall'altro conosce elementi di debolezza in quanto l'**eccessiva frammentazione** delle imprese sul territorio rende meno incisive le risorse destinate alla ricerca e alla innovazione, fattori necessari ad un nuovo sviluppo e ad una maggiore competitività delle imprese venete sui mercati nazionali e internazionali.

È un modello che conosce oggi **fattori esogeni** in grado di cambiarne i lineamenti:

- ♦ il fenomeno della **globalizzazione** che espone le imprese venete alla concorrenza di altri più agguerriti modelli produttivi, provenienti soprattutto dal continente asiatico;
- ♦ la forte incidenza del **fenomeno immigratorio** (dall'Est Europa, dall'Africa e dall'Asia) che comporta le necessità di costruire forme nuove di convivenza civile tra veneti e immigrati;
- ♦ un processo irreversibile di **concentrazione** dei principali **istituti bancari** italiani, destinato a sostituire la vecchia immagine della piccola banca locale che ha appoggiato e accompagnato lo sviluppo imprenditoriale veneto negli ultimi decenni del novecento.

Ma ritornando al tema iniziale, la Regione del Veneto ha integrato e coordinato – con la legge regionale 16 dicembre 1999, n. 55 – le politiche della cooperazione decentrata e della solidarietà internazionale, congiuntamente a quelle della valorizzazione dei diritti umani e della promozione della pace, cercando di coniugare l'aspetto solidaristico, figlio dell'associazionismo, con quello pragmatico che cerca di definire e mantenere relazioni concrete tra enti, istituzioni ed organismi pubblici e privati del Veneto e quelli dei Paesi di intervento, nella realizzazione di iniziative di carattere economico, sociale, culturale.

I temi della solidarietà, della tutela dei diritti, dell'uguaglianza di genere, della promozione umana e sociale sono patrimonio culturale del territorio veneto e il compito che la Regione del Veneto si è attribuito è, pertanto, quello di sollecitare e valorizzare le energie, le competenze e le risorse affinché tale patrimonio non vada disperso ma, al contrario, sia sviluppato, arricchito e diffuso.

A dieci anni dall'approvazione della Legge l'esperienza di applicazione consente di delineare ed evidenziare alcune specificità ed elementi innovativi del territorio veneto nel modo di operare nella cooperazione allo sviluppo. In particolare vengono qui riassunti e illustrati alcuni esempi tra loro molto diversi ma esemplificativi di queste nuove "modalità" che si sono evidenziate negli anni; in realtà gli esempi non sono tre ma quattro cioè quello sulla Tanzania e i tre della cooperazione culturale.

La cooperazione Veneto-Tanzania

Palma Ricci

Direzione Relazioni Internazionali, Cooperazione Internazionale,
Diritti Umani e Pari Opportunità - Regione del Veneto

La Repubblica Unità di Tanzania, più comunemente chiamata Tanzania, è uno stato dell'Africa orientale nato nel 1964 dall'unione di due Stati: Tanganica già colonia britannica corrispondente al territorio continentale e divenuta indipendente dal Regno Unito nel 1961, e l'arcipelago di Zanzibar che acquistò la sua indipendenza nel 1963.

La Tanzania è classificata dalla Banca mondiale fra i dieci paesi più poveri del mondo, nonostante l'enorme dotazione di ricchezze naturali, la posizione geograficamente favorevole per l'accesso al mercato internazionale, l'ambiente pacifico e politicamente stabile e uno spiccato senso d'identità nazionale. L'UNDP, nel suo Rapporto sullo Sviluppo Umano del 2009¹ la colloca al 151esimo posto su 182 paesi secondo la classificazione per Indice di Sviluppo Umano. L'economia è prevalentemente dipendente dall'agricoltura che impiega circa l'80% della forza lavoro occupata; il Paese è inoltre ricco di risorse minerarie (oro, gemme e diamanti), l'industria mineraria fornisce un contributo rilevante al prodotto interno lordo e anche il settore petrolifero rappresenta un settore importante per l'economia del paese soprattutto per la raffinazione del petrolio.

La Tanzania ha implementato negli ultimi anni una serie di riforme economiche che hanno prodotto risultati positivi, pur restando il Paese ancora fortemente dipendente dagli aiuti internazionali.

Il Paese è diviso amministrativamente in 26 regioni e 127 distretti, a loro volta suddivisi in divisioni e villaggi; l'amministrazione è decentralizzata e la struttura più importante dal punto di vista amministrativo è il distretto.

La Tanzania potrebbe oggi essere identificata come un modello, tra i Paesi in via di sviluppo, dove si sta concretando il percorso di evoluzione della politica di cooperazione dal *principio del sostegno ai progetti* al *principio del sostegno ai programmi*.

Punto di partenza di questo percorso è stato il settore sanitario che, nell'ambito della cooperazione, ha da sempre svolto un ruolo da "pioniere" e rappresenta, pertanto, per le politiche di cooperazione la *prima possibilità* di sperimentarsi.

¹ Human Development Report 2009 – HDI rankings – <http://hdr.undp.org/en/statistics/>



REGIONE DI IRINGA E L'ASPETTO SANITARIO

La situazione sanitaria in Africa² è la più drammatica del mondo, nonostante i rilevanti progressi fatti in questo ambito. L'HIV/AIDS continua ad affliggere l'Africa, rappresentando ancora la principale causa di mortalità tra gli adulti; ma è ancora diffusa la malaria così come alcune malattie infantili prevenibili (per esempio, morbillo, poliomelite, ecc.). Molto preoccupante è l'elevato tasso di mortalità materna (dei 20 Paesi con i maggiori tassi, 19 si trovano in Africa), nonché il triste primato mondiale di mortalità neonatale. Le necessità sanitarie di base sono ancora negate a molti: ad esempio, solo il 58% delle persone che vivono nell'Africa sub sahariana ha accesso a forniture d'acqua sicura. Le malattie non trasmissibili come ipertensione, malattie cardiovascolari e diabete, sono in aumento.

La Tanzania rispecchia la situazione generale dell'Africa e nonostante molti risultati positivi e soprattutto l'impegno del Governo, a partire dalla sua indipendenza, di considerare la salute della popolazione come una priorità. Nel 1967, dopo la dichiarazione di Arusha, l'allora presidente *Julius Nyerere* avviò il processo per abolire il libero mercato rendendo il governo unico finanziatore, assicuratore e fornitore di servizi sanitari. Nel 1977 infatti, furono abolite la libera professione e le

² www.who.int

attività sanitarie a scopo di lucro, mentre le organizzazioni parastatali e quelle private senza scopo di lucro continuarono ad affiancare il governo come fornitori e gestori di servizi sanitari. Successivamente, facendo propri i principi della dichiarazione di Alma Ata sull'assistenza sanitaria primaria (1978), lo Stato spostò l'attenzione dalle aree urbane alle aree rurali, neglette dal precedente sistema coloniale. Tra il 1967 e il 1978 la struttura sanitaria del paese fu completamente ridisegnata e fu completata la copertura dei servizi sanitari sul territorio.

Di conseguenza, alcuni indicatori dello stato di salute migliorarono, anche in rapporto a un miglioramento generale della qualità di vita della popolazione; tuttavia, il quadro epidemiologico non cambiò molto.

A partire dal 1990 il Ministero della Salute diede avvio alla discussione sulla Riforma del Settore Sanitario (HSR) che prevedeva nuovamente la liberalizzazione del settore sanitario con la reintroduzione della "Pratica sanitaria privata a scopo di lucro". La riforma è stata approvata nel 1996 parallelamente alla riforma dei governi locali (distretti) e ha introdotto, tra l'altro, le "user fees" (spese per assistenza sanitaria pagate direttamente dalle famiglie al momento della malattia) prevedendo inoltre una riduzione dei sussidi governativi alle strutture no-profit: l'esito è stato che molte strutture sanitarie hanno incrementato le tariffe per i pazienti con conseguente riduzione dell'accesso a tali strutture.

Il legame che unisce la Regione del Veneto e la Tanzania risale al 2003 e, in particolare, il coinvolgimento riguarda la Regione di Iringa, una delle più vaste del Paese.

La Regione di Iringa, come il resto della Tanzania, è divisa in distretti, divisioni, dipartimenti, villaggi e unità abitative; in ogni villaggio, oltre al capo villaggio, esistono i cosiddetti "balozi" o capi di 10 famiglie e i comitati di sviluppo del villaggio: quest'organizzazione capillare della popolazione rende più facili i contatti e quindi la sua sensibilizzazione e mobilitazione.

Dal punto di vista sanitario la Regione comprende:

- 1 ospedale regionale
- 4 ospedali distrettuali
- 10 ospedali rurali
- 37 centri di salute avanzati (Health Center)
- 316 dispensari.

Dei 15 ospedali 5 sono governativi, 6 diocesani not for profit e 4 privati for profit; anche per le altre strutture, la maggioranza è governativa.

L'Ospedale Regionale di Iringa, nato come punto di primo soccorso per i lavoratori che si erano insediati durante l'era coloniale nel comprensorio delle grandi piantagioni di agave e canna da zucchero, dopo l'indipendenza degli anni sessanta, è stato convertito inizialmente in Ospedale Distrettuale e in seguito in Ospedale Regionale. Durante la grave recessione economica degli anni '70-'80, l'ospedale ha subito un deterioramento progressivo delle strutture murarie e delle attrezzature.

Negli anni compresi tra il 1987 e il 1997, l'Ospedale ha conosciuto la più importante ristrutturazione attraverso il progetto di Cooperazione con il Ministero degli Esteri italiano gestito dal CUAMM; durante questo periodo la cooperazione fu finalizzata al raggiungimento dei seguenti obiettivi:

- ristrutturazione fisica dell'Ospedale regionale attraverso un radicale intervento edilizio e la fornitura di adeguate attrezzature sanitarie;
- ristrutturazione funzionale dell'Ospedale con l'invio di cooperanti e volontari medici italiani;
- riabilitazione e riattivazione delle unità sanitarie dei due distretti Rurale ed Urbano di Iringa.

Gli obiettivi furono raggiunti: con la ristrutturazione di tutti i padiglioni ospedalieri esistenti, la costruzione ex novo di ulteriori elementi (pronto soccorso, gruppo operatorio, reparto ostetricia con padiglioni pre e post-parto, ecc.), con l'invio di medici italiani, con l'organizzazione di corsi di aggiornamento per il personale dell'ospedale e sostenendo i costi degli studi post-laurea di medici locali.

Tuttavia, dalla fine di questo periodo si è assistito per alcuni anni ad un lento ma progressivo declino della qualità delle attività sanitarie.

Il clima di fattiva collaborazione tra gli operatori locali e italiani creatosi durante la fase d'intervento gestita dal CUAMM (decennio che ha visto altresì nascere ed affermarsi positivamente la logica di "creare rete" tra i partner presenti nella medesima zona al fine di un più efficace intervento a favore dello sviluppo delle popolazioni) è stato il punto di partenza perché il 31 gennaio 2003 fosse stipulata, tra la Regione del Veneto e l'Azienda ULSS n. 6 di Vicenza, una convenzione della durata di due anni per una ricerca sanitaria, denominata "Cooperazione sanitaria internazionale tra il dipartimento di chirurgia generale dell'O.C. di Vicenza unitamente alla clinica chirurgica 2^a dell'Università di Padova e il CUAMM e il dipartimento di chirurgia dell'Ospedale Regionale di Iringa in Tanzania".

La ricerca, ispirata ad una logica di rete, ha aperto la strada per l'avvio, nel 2005, del "Progetto di cooperazione sanitaria tra l'Ospedale S. Bortolo di Vicenza e l'Ospedale Regionale di Iringa in Tanzania", finanziato come iniziativa diretta della Regione del Veneto, avente come ente capofila la ULSS n.6 di Vicenza e come partner la Clinica Chirurgica II dell'Università di Padova, l'associazione CUAMM – Medici con l'Africa e l'Ospedale regionale di Iringa.

Il nucleo del progetto è stato articolato in due parti di cui la prima, della durata di due anni e mezzo circa, è stata finalizzata ad assicurare presso l'Ospedale di Iringa un servizio chirurgico adeguato alle sue funzioni di ospedale di riferimento regionale; la seconda parte, tuttora in corso, è stata invece focalizzata sulla realizzazione, secondo i canoni dell'OMS per i Paesi in via di Sviluppo, di una nuova unità operativa materno infantile presso il medesimo ospedale. In collegamento con questo nucleo principale del progetto erano previste ulteriori attività: rendere disponibili servizi di qualità adeguata, oltre che negli ambiti di chirurgia generale e ostetricia, anche in

quelli di ortopedia e urologia; assicurare qualità nel servizio di anestesia e nel servizio di sterilizzazione; miglioramento della qualità ed efficienza dei servizi di radiologia e laboratorio; formazione del personale sanitario.

Per quanto riguarda, ad esempio, la formazione permanente del personale medico ed infermieristico della pediatria e della ostetricia ginecologia, è stato coinvolto il KCMC (Kilimanjaro Christian Medical Center)³ di Moshi che con le autorità dell'Ospedale di Iringa ha messo a punto i contenuti e le modalità di un programma di formazione continua.

L'obiettivo generale e il punto di forza di questo progetto è stato la volontà di creare un rapporto stabile di collaborazione e scambio tra le strutture sanitarie dell'Ospedale di Vicenza e l'Ospedale di Iringa, nella prospettiva di instaurare una relazione di amicizia, scambio e cooperazione, con il fine di pervenire a formalizzare un protocollo di intesa, tra la Regione del Veneto e la Regione di Iringa. La firma del protocollo, di cui al momento esiste una bozza, sarà finalizzata a garantire un impegno a lungo termine, destinato a crescere e ad articolarsi nel tempo, offrendo la garanzia di un rapporto tra istituzioni e non solo tra persone, per affrontare con la necessaria forza e concretezza problemi la cui soluzione può richiedere periodi molto lunghi. La sostenibilità di questo progetto, inoltre, è stata garantita da una pianificazione degli interventi concordata con la controparte locale in modo da tenere conto della politica sanitaria del Paese e da introdurre miglioramenti compatibili con le risorse umane, tecnologiche e finanziarie locali.

Il progetto, inoltre, durante il suo sviluppo ha avuto l'ulteriore pregio di veder affermarsi sempre di più ed ampliarsi nella sua applicazione la logica del partenariato, logica che è valutata come fattore qualificante da parte della Regione del Veneto e che, d'altra parte, ben s'intreccia con lo spirito associativo e solidaristico del territorio veneto: infatti ai partner iniziali si sono integrati, in loco, il Governo Regionale di Iringa, in Italia l'Associazione Veneto Tanzania onlus, la Fondazione Cariverona e la Conferenza episcopale Italiana.

Come testimonianza del successo di questo progetto si può riferire che il Ministero della Sanità della Tanzania ha deciso di inviare ad Iringa 4 Specialisti (pediatra, ostetrico-ginecologo, internista, chirurgo), 7 medici e 30 infermieri e, proseguendo su questa strada, l'ospedale potrà fungere da *Ospedale di Riferimento e Formazione* con la possibilità di avere anche medici in formazione e specializzandi. Inoltre, il Ministero ha in programma la realizzazione di una scuola di infermieri e ostetriche all'interno dell'Ospedale.

³ Istituzione medica tra le più importanti dell'Africa dell'est; punto di riferimento importante per quanto riguarda il training del personale sanitario e la messa a punto di protocolli diagnostico terapeutici adeguati alla realtà dei Paesi in via di sviluppo.

LA DISSEMINAZIONE...

I benefici effetti di questo intervento si sono propagati come i cerchi su uno specchio di acqua “provocando” altri interventi di cooperazione sanitaria nella medesima Regione di Iringa.



L'Azienda ULSS n. 6 di Vicenza, in partenariato con la Regione del Veneto, l'Associazione Veneto Tanzania onlus, la Scuola di Laboratorio dell'Università Cattolica del Ruaha (sede di Iringa) e l'Ospedale regionale di Iringa, nel 2009 si è fatta promotrice di un nuovo progetto della durata di tre anni, anche se si può affermare che esso rappresenta un tassello che si aggiunge a quanto già realizzato presso il medesimo ospedale.

Il progetto, dal titolo “Realizzazione di una rete informatica di telemedicina tra l'Ospedale di Vicenza e l'Ospedale di Iringa in Tanzania”, nasce dalla constatazione che in Tanzania, così come in generale nei Paesi in via di sviluppo, la qualità diagnostico terapeutica offerta dalle strutture sanitarie, risente di considerevoli limitazioni sia per la cronica mancanza di risorse finanziarie utilizzabili per acquisire adeguate attrezzature tecnologiche sia per la mancanza di risorse umane di elevata specializzazione.

Il progetto prevede la realizzazione delle seguenti attività:

- tediagnosi (tele anatomia patologica, tele radiologia, tele cardiologia, tele laboratorio);
- teleconsulto;
- teledidattica.

L'avvio delle attività prevede: l'identificazione di personale di riferimento presso Azienda ULSS n. 6 e l'Ospedale di Iringa per la corretta conduzione del progetto; la fornitura di attrezzature informatiche e di collegamento in rete telematica; l'allestimento del laboratorio di anatomia patologica con fornitura delle relative attrezzature presso il quale avviare la sperimentazione.

Sempre nella Regione di Iringa ma nel distretto di Makete, nel 2009 l'Azienda ULSS di Belluno ha presentato un progetto di iniziativa diretta regionale, da effettuarsi in partenariato in Italia con il



Rotary Club di Belluno, Unifarco SpA, finalizzato alla ristrutturazione del servizio farmacia dell'Ikonda Hospital, partner locale.

L'Ikonda Hospital è stato fondato nel 1961 dai Missionari della Consolata, su richiesta del governo, a causa dell'alta mortalità infantile della popolazione Wakinga. Dal 1968 al 1992 l'ospedale è stato gestito in collaborazione con il CUAMM, dal 1993 al 2001 in collaborazione con l'associazione spagnola Medicus Mundi. Dal 2002 motore dell'Ospedale (e del progetto) è padre Sandro Nava che ha avviato un



intervento di miglioramento funzionale dell'ospedale attraverso la ristrutturazione degli edifici, la formazione del personale, la riorganizzazione della farmacia e del laboratorio di analisi e l'organizzazione di un servizio di assistenza medica e farmaceutica sul territorio.

L'attenzione rivolta alla farmacia dell'ospedale deriva dall'osservazione che sul territorio africano in generale e, quindi, anche in Tanzania a causa dell'elevata diffusione di malattie ed epidemie, esiste

la necessità di distribuire, soprattutto a donne e bambini, vaccini, antibiotici, farmaci retro virali.

Una farmacia all'interno di un ospedale, gestita in modo razionale, rappresenta un beneficio per l'ospedale stesso ma anche per la popolazione circostante che riesce a curarsi in modo migliore e a un prezzo sostenibile. La gestione razionale della farmacia implica una razionale sistemazione del magazzino e della struttura amministrativa in modo da poter acquistare i farmaci migliori, al miglior prezzo e a distribuirli con un criterio efficiente. Inoltre occorre anche produrre una parte dei farmaci all'interno in modo da abbattere ulteriormente i costi e garantirne l'approvvigionamento, rendendo l'ospedale maggiormente autonomo nel suo funzionamento.

L'Ospedale di Ikonda era già dotato di un'area adibita a farmacia, valutata però non sufficiente. Il progetto, pertanto, nello specifico prevede:

- completamento del nuovo padiglione farmacia con fornitura delle attrezzature necessarie;
- riordino strutturale e operativo del magazzino, della produzione e dell'ufficio amministrativo;
- addestramento del personale per le funzioni sopra citate;
- formazione del personale per la gestione dei farmaci e addestramento e formazione del personale delle farmacie esterne ad una corretta e responsabile distribuzione del farmaco agli utenti;
- attività di sensibilizzazione nell'ambito distrettuale sul ruolo dell'ospedale e sulla distribuzione del farmaco sul territorio.

Questi interventi hanno avviato un percorso in direzione del raggiungimento degli Obiettivi di Sviluppo del Millennio⁴, in particolare del n. 4 (*diminuire la mortalità infantile*), n. 5 (*migliorare la salute materna*) e n. 6 (*combattere HIV/AIDS, la tubercolosi, la malaria e le altre malattie*) ma, l'aspetto più interessante, è rilevare come la Regione di Iringa sia diventata, grazie sia alle modalità di realizzazione degli interventi sia ai rapporti di fattiva collaborazione con il partner locale, "terreno fertile" per ulteriori e diversi interventi di cooperazione decentrata allo sviluppo.



Ikonda Hospital - "Progetto di sviluppo della farmacia"

OLTRE L'ASPETTO SANITARIO...

Tanzania – Regione di Iringa, da alcuni anni non significa perciò solo interventi in ambito sanitario.

L'impatto positivo delle azioni sopra citate, l'avvio e realizzazione di progetti che hanno sempre privilegiato il dialogo con le istituzioni locali e il rispetto delle politiche locali nonché della cultura delle popolazioni, ha aperto la strada per lo sviluppo di interventi di cooperazione in altri ambiti.

L'attenzione è stata posta oltre che sul diritto alla salute anche su altre declinazioni del diritto alla vita.

⁴ www.onuitalia.it

La formazione professionale

Fin dalla propria indipendenza la Tanzania ha creduto nell'importanza dell'istruzione per promuovere il proprio sviluppo economico e sociale ed ha adottato vari strumenti che hanno permesso, nel 1978, di raggiungere il più alto tasso di alfabetizzazione. Tuttavia, a partire da questa data il sistema d'istruzione comincia a mostrare qualche criticità in quanto, nonostante un aumento degli istituti scolastici e della popolazione scolastica si nota parallelamente una riduzione delle risorse disponibili e un conseguente abbassamento della qualità dello studio e del rendimento scolastico in generale. Se, dunque, è stato notato che l'alfabetizzazione permette alle popolazioni di usare le tecnologie agricole più avanzate di curare la salute e igiene, essa è allo stesso tempo influenzata da fattori come la disponibilità di materiali didattici, la preparazione dei docenti, l'irregolarità della frequenza, l'alto tasso di abbandono.

L'attuale sistema scolastico in Tanzania prevede 7 anni di scuola primaria obbligatoria e 6 anni di scuola secondaria. In quest'ultima la percentuale di iscritti è bassa sia per il costo elevato sia perché le sedi si trovano nelle città, spesso distanti dai villaggi, con tragitti non percorribili ogni giorno a piedi e che obbligano quindi a cercare alloggio con costi non sempre sostenibili dalle famiglie.

Il progetto di iniziativa diretta regionale "Progetto Politecnico di Njombe – I anno", che ha come ente capofila il Comune di Marostica e come partner la Fondazione Cariverona, la Ditta Faggion srl, l'ATS Jambo Njombe (costituita da quattro cooperative sociali), l'ACRA, la Diocesi di Njombe e il Njombe Development Office, interviene nella città di Njombe e mira a costruire una scuola professionale, con bacino d'utenza potenziale la Regione di Iringa, che possa offrire un'opportunità di formazione professionale ai ragazzi, in modo da renderli autonomi e in grado di tornare ai loro villaggi con nuove risorse e know how.

Nello specifico, il progetto, avviato nel 2008 e per il cui completamento si presume un periodo di tre anni, prevede la realizzazione di dipartimenti di edilizia, falegnameria, elettronica e informatica, ciascuno con classi e laboratori; la costruzione di tre edifici per offrire residenza ai ragazzi, ragazze e insegnanti; la realizzazione del sistema fognario, del sistema di approvvigionamento idrico e della rete elettrica; la fornitura di attrezzature per i laboratori e per la gestione amministrativa e contabile; l'invio di esperti italiani per affrontare e sviluppare lezioni specifiche nel campo della falegnameria, dell'edilizia e della creazione e gestione d'impresa.

L'ambiente

La Tanzania è molto interessante anche dal punto di vista ambientale. La varietà climatica favorisce una notevole biodiversità vegetale. Le colture cerealicole di base sono il mais, il riso e il sorgo; esiste anche una discreta varietà di tuberi e molto diffusi sono i legumi. Verdure e frutta sono altrettanto varie e vengono



“Progetto Politecnico di Njombe”

coltivati caffè, tè e spezie. Inoltre, una caratteristica saliente della cucina tradizionale tanzana è l'utilizzo di foglie verdi (foglie di zucca, di igname, di amaranto, di moringa, ecc.).

Purtroppo, però, l'utilizzo alimentare di questa ricca biodiversità vegetale comincia a diminuire, in particolare nelle zone cittadine. Fenomeni come l'inurbamento, la crescente densità demografica negli agglomerati urbani o l'impronta fortemente turistica di alcune zone, stanno progressivamente portando alla perdita della conoscenza di piante e frutti, tipica di una società rurale.

Le giovani generazioni di città tendono a mangiare sempre più all'occidentale o, comunque, in maniera standardizzata e veloce; non conoscono o rifiutano come obsoleti i piatti tradizionali.

Nelle campagne, conseguenza della modernizzazione sempre più massiccia, è presente un'agricoltura sempre più intensiva, incentrata su monoculture, gestite a volte con il ricorso a fertilizzanti chimici e pesticidi.

La Regione del Veneto con capofila la Camera di Commercio, Industria, Artigianato e Agricoltura di Rovigo si è fatta promotrice, in partenariato la Fondazione Slow Food per la Biodiversità onlus, e in loco con Convivium Asilia e RESEWO (Regent Estate Senior Women Group) di un progetto, “Tutela per la Biodiversità in Tanzania: presidi, educazione del gusto e filiera corta”, della durata di due anni, da svilupparsi nella zona degli altipiani centrali, nell'area compresa tra le città di Iringa, Njombe, Songea (nella Regione di Iringa), Morogoro e nella città di Dar es Salaam.

Il progetto intende svilupparsi in due direzioni:

- 1) nella zona degli altipiani meridionali, una mappatura al fine di individuare specie, varietà e razze autoctone tradizionalmente utilizzate realizzata da collaboratori locali adeguatamente formati sui temi della biodiversità, della salvaguardia delle produzioni locali e dei metodi di coltivazione eco-compatibili. L'obiettivo è

d'individuare dei prodotti rappresentativi degli usi e costumi delle comunità indigene presenti sul territorio e supportarle nello sviluppo e nella valorizzazione di un'agricoltura sostenibile. Le comunità individuate saranno inserite nella rete di Terra Madre e con alcune di esse saranno sviluppati progetti specifici in funzione delle necessità proprie e della tipologia del prodotto.

- 2) Nella zona di Dar es Salaam, attività formativa/informative finalizzate all'educazione e al recupero delle tradizioni, tramite la collaborazione del partner RESEWO. In particolare sono previsti interventi in ambito scolastico sui temi della biodiversità, dei "saperi" agricoli e della gastronomia tradizionale basata su utilizzo di foglie verdi di numerosi ortaggi, tuberi, piante spontanee. Il partner locale ha già realizzato una pubblicazione in lingua Kiswahili che comprende un elenco delle piante salvaguardate, una breve descrizione delle proprietà nutritive e medicinali e una serie di ricette tradizionali con utilizzo di queste piante. Il progetto prevede di aggiornare la pubblicazione sia nei contenuti sia nella forma e la stampa in lingua kiswahili e la traduzione in inglese. La pubblicazione viene distribuita nelle scuole della capitale, con il coinvolgimento di insegnanti e studenti delle scuole in giornate di formazione che comprenderanno, oltre agli incontri in classe, anche una serie di visite e attività effettuate direttamente nell'orto didattico dell'associazione.

REGIONE DI IRINGA E LA COOPERAZIONE

La Regione del Veneto, l'Azienda ULSS n. 6 di Vicenza, l'Azienda ULSS di Belluno, il Comune di Marostica, la CCIAA di Rovigo, l'associazione Medici con



Associazione RESEWO –
progetto "Tutela per la Biodiversità in
Tanzania: presidi, educazione del gusto
e filiera corta"



Dar Er Salaam - "Tutela per la
Biodiversità in Tanzania: presidi,
educazione del gusto e filiera corta"

l'Africa - CUAMM, sono stati quindi i promotori di diversi interventi di cooperazione decentrata, tra loro sinergici, che hanno progressivamente costituito il quadro di un vero e proprio programma di sviluppo per la Regione di Iringa. La collaborazione e il dialogo con le istituzioni e la popolazione locale, hanno consentito la realizzazione di interventi che non si sono limitati ad un solo aspetto del "diritto alla vita" ma – partendo dalle problematiche sanitarie che sono sempre quelle più "urgenti" in Africa – ha gettato lo sguardo oltre, per interessare in progressione altri aspetti con il risultato di offrire occasioni di sviluppo più articolate, più complesse, più ampie.

UNO SGUARDO OLTRE IRINGA

L'attività realizzata nella Regione di Iringa tuttavia, non è isolata in quanto la Tanzania, nel suo complesso, è un Paese particolarmente favorevole per la realizzazione e riuscita interventi di cooperazione della regione del Veneto.

È possibile, infatti, qui accennare ad altri progetti di cooperazione decentrata che intervengono in altre aree del Paese.

...La sanità...

L'Azienda Ospedaliera di Padova, in partenariato con la Regione del Veneto, l'Associazione Medici con l'Africa – CUAMM e l'Ospedale St Kizito di Mikumi, nel 2009 si è fatta promotrice del progetto "Maternità ed infanzia sicure presso l'Ospedale St. Kizito di Mikumi e la sua area di riferimento – I anno", prosecuzione della precedente iniziativa "Rafforzamento dei servizi di tutela della salute materno-infantile presso l'ospedale di Mikumi in Tanzania", iniziativa finanziata tramite il bando regionale nel 2008. L'ospedale presso cui interviene tale progetto si trova all'interno della Regione di Morogoro; nel distretto di Kilosa, Divisione di Mikumi.

L'intervento si propone di rafforzare l'erogazione dei servizi curativi e preventivi dell'area materno-infantile dell'Ospedale di Mikumi e di 5 dispensari periferici e, nello specifico, prevede di:

- introdurre e monitorare l'utilizzo di protocolli di diagnosi e cura;
- introdurre e monitorare l'applicazione di sistemi di controllo della qualità dei servizi ospedalieri;
- introdurre un sistema di monitoraggio del consumo di farmaci, materiali di consumo e reagenti, e fornire una quota di approvvigionamenti mensilmente;
- introdurre un sistema di monitoraggio del consumo di sangue e una procedura per l'acquisizione delle sacche;
- incentivare il ricorso al parto in ospedale delle madri a rischio, contribuendo al pagamento di una parte del ticket;

- organizzare piano di formazione continua obbligatoria del personale sanitario dell'ospedale e ridurre la percentuale di abbandono da parte del personale qualificato;
- selezionare e inviare agli studi superiori il personale dell'ospedale;
- supervisionare le attività della clinica materno-infantile presso l'ospedale e coordinare il sistema di visite di supervisione presso il territorio;
- produrre un inventario delle attrezzature, dei farmaci e del materiale di consumo esistente presso le strutture sanitarie periferiche.

Il progetto si focalizza, pertanto, sul supporto alle attività cliniche e preventive da parte di personale qualificato per migliorarne gli aspetti tecnico sanitari e migliorare la produttività e l'efficienza, nell'idea che il buon funzionamento dell'ospedale farà aumentare anche la percentuale di accesso ai servizi sanitari. Questo tipo di intervento intende anche supportare la controparte locale nella realizzazione del Piano Sanitario Locale (Comprehensive Council Health Plan) previsto per il distretto. Inoltre, il partner locale sarà l'interlocutore principale per la pianificazione, la definizione delle figure professionali da inviare per la formazione, per la supervisione in una logica di assoluta condivisione della metodologia, della definizione degli strumenti e della valutazione dei risultati.



Ospedale St Kizito



Orfanotrofio Ukuama

...L'infanzia...

L'intervento è realizzato presso l'Orfanotrofio di Ukuama, nella città di Mahenge, regione di Morogoro. Il progetto di iniziativa diretta regionale ha come ente capofila la Provincia di Rovigo e come partner l'Associazione Afrika Twende onlus e il medesimo orfanotrofio.

La struttura ospita in media 80-85 bambini di età variabile tra i 3-4 mesi ai 15 anni, tutti orfani di madre o di entrambi i genitori; inoltre, sono stati accolti alcuni ragazzi disabili e ragazze madri allontanate dalle famiglie con i loro piccoli. L'orfanotrofio è stato costruito da una benefattrice locale nel 1990 sistemando una costruzione pre-esistente fatiscente e non beneficia di alcun contributo governativo.

Con l'intento di migliorare le condizioni abitative e ricreative dei bambini ospiti dell'orfanotrofio, la prima parte del progetto (anno 2008) si è concentrata sulla ristrutturazione del reparto notte rendendo più areati, illuminati e non più soggetti alle forti escursioni termiche gli ambienti dove i bambini e il personale dormono.

L'esito positivo di questa prima parte del progetto ha permesso di avviarne, nel 2009, una seconda orientata alla ristrutturazione della restante porzione dell'edificio che ospita il reparto notte per i neonati, la sala da pranzo e ricreativa, la cucina e il magazzino, sempre con l'obiettivo di rendere i locali più confortevoli, ampi, caldi durante l'inverno e più freschi e arieggiati durante il giorno, più adeguati dal punto di vista igienico-sanitario e più attenti al risparmio energetico.

PER CONCLUDERE...

I progetti descritti nei paragrafi precedenti permettono di affermare che la politica della cooperazione decentrata della Regione del Veneto ha in Tanzania una presenza consistente.

Una recente missione di monitoraggio da parte di funzionari della Regione del Veneto (marzo 2010) ha permesso, inoltre, di avere una ulteriore conferma che i citati progetti si stanno realizzando in modo conforme e corrispondente alle previsioni e sono visibili i positivi risultati presso la popolazione locale con piccoli ma significativi passi verso il traguardo di un degno sviluppo umano.



La cooperazione in ambito culturale: un approccio diverso della cooperazione decentrata

Stefano Zucchetta

*Direzione Relazioni Internazionali, Cooperazione Internazionale,
Diritti Umani e Pari Opportunità - Regione del Veneto*

PREMESSA

La Regione del Veneto, con L.R. 19 dicembre 1999, n. 55, riconosce la pace e lo sviluppo quali diritti fondamentali della persona e dei popoli.

Per le finalità previste, la Regione promuove i diritti umani, la cultura di pace e la cooperazione allo sviluppo, mediante iniziative culturali e di informazione, di ricerca, di educazione, di cooperazione decentrata e di aiuto umanitario. In particolare, nei Paesi internazionalmente riconosciuti in via di sviluppo, contribuisce al mantenimento dell'identità culturale, al soddisfacimento dei bisogni primari, nel rispetto delle differenze etniche e culturali.

La cooperazione internazionale dunque, si attua anche attraverso il sostegno alle attività culturali, la formazione, la divulgazione della cultura.

Ciò appare di particolare evidenza in quei Paesi, quali, ad esempio il Brasile e l'Argentina che rappresentano luoghi di elezione degli emigranti veneti dalla fine dell'Ottocento ed inizio del secolo scorso, e dove oggi è maggiore la presenza dei loro discendenti, strutturati in comunità molto organizzate, costituite da associazioni, federazioni, comitati e circoli.

Negli stati brasiliani del Rio Grande do Sul o Santa Catarina, ad esempio, i flussi più massicci di emigrazione veneta risalgono agli anni post-unitari e i legami con la Regione del Veneto oggi si manifestano con la presenza di giovani cittadini brasiliani di 4^a e 5^a generazione che parlano correttamente il dialetto veneto "importato" dagli antenati e un fortissimo interesse a riscoprire le proprie origini, la cultura e la tradizione popolare del Paese d'origine dei propri antenati.

Le comunità venete all'estero esprimono quindi una richiesta forte di intensi ed incisivi contatti culturali con la madre patria e le espressioni più tradizionali della cultura veneta consentono la manifestazione e l'affermazione di una identità comune.

I veicoli della cooperazione divengono quindi l'arte nelle sue più varie espressioni e lo spettacolo e la domanda di cooperazione proveniente dai giovani oriundi veneti ed italiani trasforma il bisogno di conoscenza delle proprie radici culturali, e quindi del proprio passato in investimento, anche professionale, sul proprio futuro.

Mediante progetti specifici di formazione e riscoperta, o approfondimento, di forme di spettacolo quali il teatro, il cinema e l'opera, la Regione del Veneto ha sostenuto la realizzazione di progetti che consentissero di condividere un patrimonio culturale comune, dando quindi una risposta alla richiesta di maggiori contatti culturali da parte dei giovani delle comunità venete all'estero, e nel contempo incrementassero le esperienze professionali dei giovani desiderosi di affrontare un percorso artistico e professionale in ambito teatrale, musicale e cinematografico.

Tutte le iniziative che si andrà successivamente a descrivere hanno avuto nella formazione il settore trainante e potremmo dire il collante che ha unito e giustificato la loro realizzazione.

Formazione sulle tecniche di recitazione nel teatro, della vocalità nell'opera, o della ripresa nel cinema.

Ma formazione anche sulla storia delle espressioni artistiche che costituiscono un patrimonio tipicamente italiano da tutelare e diffondere.

UNA ESPRESSIONE TEATRALE TIPICAMENTE ITALIANA: LA COMMEDIA DELL'ARTE

La Commedia dell'Arte è una forma di rappresentazione teatrale nata e sviluppata in Italia nel corso del Cinquecento. Essa ha le sue radici nel teatro popolare dell'epoca romana, nell'atellana e nelle commedie di Plauto che scritte e recitate nel linguaggio del popolo ad esso si rivolgevano mettendo alla berlina i vizi e i difetti di nobili e ricchi mercanti.

Arlecchino e Pantalone in lingua veneta, così come Pulcinella per la Campania sono gli eredi di un patrimonio culturale inestimabile che dal XVI riprese vita e forma e si diffuse ben presto in tutta Europa.

La Commedia dell'Arte è un genere teatrale fondato sull'improvvisazione dell'attore insieme ad altri attori su temi che riguardano la vita sociale, familiare, l'amore, il sesso, l'adulterio, la fame, la povertà, la sopraffazione, insomma tutto ciò che circonda l'Uomo e la società.

Nasce da attori che sentono il bisogno di scendere nelle piazze, nei mercati, nelle strade, nei luoghi, insomma dove si può radunare una comunità di persone, riunita per motivi quotidiani, come fare la spesa, passeggiare, incontrarsi.

Questi attori, alla luce del giorno, agiscono sui loro semplici palchetti, uscendo da dietro la tenda, oppure anche sul selciato di una piazza, di una strada. A volte agiscono ai margini della città, o del villaggio, perché a loro l'ingresso è vietato per imposizione delle autorità del luogo.

Per distinguersi dalla gente comune, questi attori fanno uso di costumi variopinti, arricchiti di elementi vistosi come grandi cappelli, ricchi di piume, di strumenti musicali per richiamare i passanti e dare scansione ritmica alle scene improvvisate

sul momento. Per rendere più leggibile il loro comportamento teatrale utilizzano la maschera, modellata secondo i prototipi della società di allora.

Le compagnie dei comici, sia per ragioni esistenziali, sia perché a volte sono veri e propri nuclei familiari, introducono nell'attività teatrale anche la donna, tenuta fino allora distante da simile attività, perché proibita dalla chiesa, o dal comune pensare dei così detti ben pensanti.

La presenza della donna nella compagnia è una vera e propria rivoluzione. Fino ad allora, notoriamente, in scena erano saliti soltanto gli uomini, che ricoprivano i ruoli femminili travestendosi. Fu una conquista determinante, per la donna, una presenza che da quel tempo diverrà sempre più stabile.

La Commedia dell'Arte divenne molto popolare in Francia, dove veniva recitata dagli attori della Comédie-Italienne, nome assunto dal teatro dell'Hôtel de Bourgogne quando, a partire dal 1680, vi si installarono i comici italiani. La definizione Commedia dell'Arte (il termine "arte" qui ha il significato medievale di "mestiere") venne appositamente creata per distinguere il teatro rappresentato da attori di professione da quello praticato nelle corti da letterati e cortigiani e sui sagrati delle chiese da chierici e diaconi.

La popolarità della Commedia dell'Arte, sia in Italia sia all'estero, fu straordinaria. Nel XVII secolo, i governi di Spagna e Francia cercarono di censurare e regolamentare questa forma teatrale, anche a causa della trivialità degli argomenti trattati. In Inghilterra, gli influssi della commedia assunsero i caratteri delle maschere di Punch, un Arlecchino più prepotente, e di sua moglie Judy. Ma fu in Francia che la commedia ebbe la maggiore influenza, arrivando a costituire fonte e ispirazione di gran parte delle opere teatrali dei maggiori commediografi francesi, come ad esempio Molière e Marivaux.

In Veneto fu "codificata" da Carlo Goldoni che seppe coniugare la necessità di contenere la satira feroce e irriverente con una sofisticata rappresentazione dei vizi e delle virtù della sua epoca.

La lingua veneta fu lo strumento che Goldoni utilizzò perché era la lingua compresa non solo dalle élites colte veneziane, ma dal popolo veneto nel suo complesso.

IL PROGETTO "VENETI DE QUA E DE LA DAL MAR"

Il progetto regionale "Veneti de qua e de la dal mar", promosso dalla Regione del Veneto in collaborazione con il Comune di Fontaniva, l'Accademia Veneta dello Spettacolo di Rovigo, in rete con le comunità venete dello stato del Rio Grande do Sul (Brasile), in particolare la rete dei Veneti nel mondo, si è proposto di riprendere, adattandola al contesto locale di riferimento, una forma di cultura teatrale cara alla tradizione drammaturgica veneta e non solo: la Commedia dell'arte.

Nel definire il progetto, il presupposto da cui si è partiti è che la lingua parlata è lo strumento principale dell'espressione della propria identità e il mantenimento del dialetto veneto nelle terre d'emigrazione è il legame principale che unisce i veneti di qua e di là degli oceani. Di qui il titolo "Veneti de qua e de là dal mar".

L'arte espressa attraverso il linguaggio ha dunque un valore particolarmente pregnante e il teatro dell'Arte come rappresentazione della quotidianità si rivela un efficace strumento per esprimere una cultura viva e feconda, in grado di rinnovare continuamente la sua tradizione.

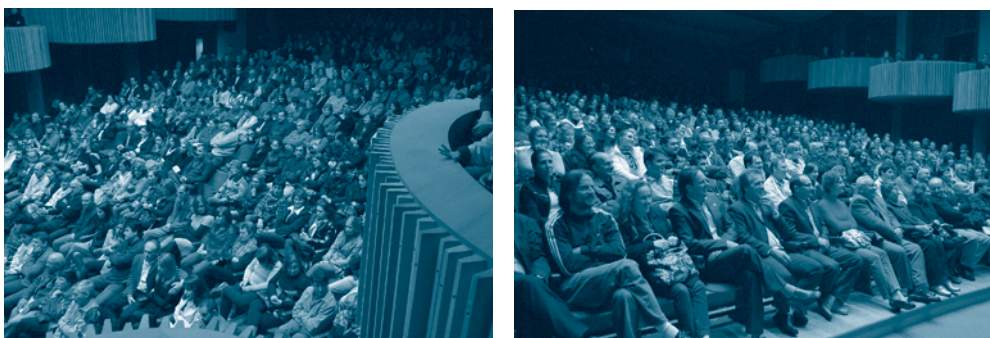
Un teatro che sa cogliere con l'improvvisazione e l'ironia i tratti caratteristici del suo tempo e che attraverso la satira ed il grottesco sottolinea le contraddizioni della vita di ogni giorno.

Il progetto ha coinvolto, per ogni edizione, circa 25 giovani brasiliani di origine veneta impegnati nella recitazione in formazioni teatrali locali (compagnie amatoriali di teatro) e grazie ad un intenso percorso formativo, i destinatari hanno avuto occasione di lavorare direttamente con i registi delle compagnie professionali coinvolte nelle diverse edizioni ("Pantakin" per la prima edizione del progetto e "Veneziainscena" per la seconda).

L'iniziativa si è sviluppata attraverso un percorso formativo triennale basato su teoria, laboratorio e perfezionamento nella Commedia dell'Arte.

Il lavoro didattico, in particolare, si è concentrato su due aspetti: il primo di carattere dimostrativo/pratico, nel quale il regista della compagnia proponeva in workshop momenti di formazione sull'improvvisazione, sull'uso della maschera, sulla gestualità ecc..

Il secondo, operativo, si è tradotto nella produzione di spettacoli incentrati sulla Commedia dell'Arte e destinati ad un pubblico più allargato di oriundi veneti, valorizzando sia la peculiarità artistica della Commedia dell'Arte che la cultura teatrale di origine veneta.



Folto pubblico presente alla serata di presentazione di uno dei due spettacoli sulla Commedia dell'arte - teatro di Bento Concalves (Stato di Rio Grande do Sul)

Il lavoro, basato proprio su questi presupposti, ha dato linfa nuova e moderna a questa forma di spettacolo: gli attori improvvisano una storia basandosi su un “canovaccio” che contiene di per sé l’ossatura di uno spettacolo in cui la recitazione si mescola con l’ironia, la comicità, il gioco e l’acrobazia, così come avveniva alle origini del Teatro dell’Arte.

Il percorso formativo, come si diceva, si è dipanato in un arco temporale triennale.

Nel corso del 1° anno, la formazione si è soffermata sulla conoscenza della drammaturgia teatrale, con particolare attenzione al teatro veneto e alla Commedia dell’Arte, concentrandosi sia sulla dimostrazione dei contenuti e forme della Commedia dell’Arte, attraverso la realizzazione e la presentazione di pieces teatrali proposte da una compagnia teatrale professionista, sia lavorando, nei vari workshop realizzati, sulla figura dell’attore a partire da un canovaccio, così come vuole l’essenza del teatro sotto il nome della Commedia dell’Arte. Gli spettacoli, i momenti dimostrativi e soprattutto i workshop hanno rappresentato un momento di conoscenza e di apprendimento delle principali fasi di questa ormai quasi del tutto scomparsa forma di spettacolo.

Nel corso del 2° anno il percorso didattico si è ulteriormente approfondito, sia sull’apprendimento delle tecniche della recitazione, attraverso workshop nel corso dei quali si è lavorato sulla drammatizzazione e la postura in scena, la dizione, l’interpretazione ed il lavoro sul “canovaccio”, sia sulla traduzione pratica degli insegnamenti ricevuti attraverso la realizzazione di due spettacoli della commedia dell’arte realizzati in Brasile, Stato di Rio Grande do Sul, nelle città di Erechim e Bento Concalves.

Il 3° e ultimo anno di corso, in fase di realizzazione, chiuderà il ciclo formativo con la messa a punto di un lavoro/testo elaborato dagli allievi nel corso dei vari workshop formativi, nonché nella ideazione e rappresentazione di due ulteriori spettacoli da realizzarsi in Brasile.

L’OPERA

L’eclissi dell’opera quale forma compositiva con l’inizio del novecento, non sembra scalfire la fortuna della stessa come forma rappresentativa, visto il continuo e mai sopito interesse che il pubblico sembra accreditare a questa espressione dell’arte e della rappresentazione, forse per la sua originale commistione di recitazione e canto. Il proliferare dei teatri d’opera, la vastissima produzione discografica e il favore del pubblico sembrano contraddire l’avversione per un genere da taluno definito fatiscente e decrepito. Probabilmente le cause di questa “fortuna” risiedono in una immutata esigenza per l’uomo contemporaneo di soddisfare una dimensione ideale, affidandosi a modelli mitici che l’opera profonde con generosità.

L’opera è un patrimonio culturale innanzi tutto italiano. La sua invenzione e diffusione in Europa, sin dal XVII secolo hanno segnato l’inizio di una egemonia

musicale italiana che nel Settecento aveva la precisa funzione di “deliziare” l’aristocrazia e le classi colte europee, soprattutto attraverso l’esaltazione della bravura e delle prodezze virtuosistiche dei cantanti, vere star dell’epoca. Nell’Ottocento l’opera, soprattutto nella forma di melodramma, perde la dimensione mondana ed elitaria, per divenire, soprattutto in Italia, forma autentica di cultura popolare, oggetto di appassionata partecipazione alle vicende della scena, immedesimazione nei personaggi.

Il melodramma occupa nell’Italia dell’Ottocento lo spazio che altrove è stato occupato dal teatro letterario – si veda in Francia il teatro di Molière, o Racine – o dalla letteratura, per divenire forma di educazione, scuola del costume e, con Giuseppe Verdi, espressione artistica del risveglio politico dell’Italia risorgimentale.

Per un gioco singolare del destino, la fortuna dell’opera oggi sembra chiudere il cerchio, facendo sintesi delle ragioni che ne hanno decretato il successo nel sette ed ottocento: mantiene cioè una sua dimensione squisitamente popolare, grazie soprattutto alla fama dei cantanti che, grazie ai moderni mezzi di comunicazione – televisione, cd-rom, dvd – raggiungono livelli di audience e masse di ascoltatori equiparabili alle odierne rockstar.

PROGETTO “OFICINA LIRICA”

Il progetto “Oficina lirica”, realizzato in collaborazione con il Conservatorio di Musica “Antonio Buzzolla” di Adria è partito dai seguenti presupposti:

- lo Stato del Paraná è tra gli stati della Federazione brasiliana con la più alta concentrazione di popolazione veneta presente in Brasile;
- grazie ad una proficua collaborazione precedentemente avviata tra il Conservatorio Buzzolla di Adria e il teatro Guaira di Curitiba, lo stesso teatro ha riavviato una programmazione lirica che mancava da dieci anni;
- ciò ha spinto la direzione del teatro ad approfondire ulteriormente i rapporti con il Conservatorio di Adria al fine di consolidare le professionalità necessarie alla realizzazione di opere liriche (dalla progettazione, all’allestimento, fino alla distribuzione nel territorio);
- essendo avvertita da parte di giovani cantanti brasiliani l’esigenza di perfezionarsi nel canto lirico seguendo la guida di docenti italiani in quanto esperti nella tradizione del belcanto, avviare un percorso formativo sulla tradizione lirica italiana al fine di acquisire professionalità in ambito operistico.

Sulla base di questi presupposti è stato avviato un percorso progettuale pluriennale finalizzato a rafforzare l’identità veneta nel mondo e l’immagine di una popolazione attenta non soltanto ai valori dello sviluppo economico, ma anche alla salvaguardia, alla valorizzazione e alla diffusione a livello internazionale delle proprie origini e tradizioni culturali.

Il coinvolgimento della Regione Veneto nella realizzazione del progetto si giustifica anche per l'alta professionalità espressa dal territorio regionale in ambito artistico/musicale, testimoniata dalla presenza di due tra le più importanti Fondazioni Liriche mondiali (Arena di Verona – Teatro La Fenice) e di sette Conservatori di Musica (unico caso in tutta Italia).

Il progetto è stato pensato come un'ampia iniziativa di trasferimento di buone pratiche mirata a costituire in seno ad un ente di alta formazione, il Conservatorio di Adria, uno staff di alto profilo artistico e tecnico con il compito di garantire una decisa azione di supporto per la creazione in Brasile di strutture – sul modello di quelle venete – dedicate all'alta formazione nel campo della lirica.

Obiettivo generale dell'iniziativa è stato pertanto quello di potenziare la qualità della offerta formativa del Teatro Guaira di Curitiba, particolarmente nei settori del canto lirico e concertistico, fornendo al teatro docenti italiani altamente qualificati per l'attivazione di una scuola di perfezionamento per cantanti e pianisti, fornendo alle maestranze brasiliane le informazioni, le prassi e gli strumenti operativi per continuare ad impegnarsi sempre più autonomamente nelle produzioni liriche, creando infine borse di studio per i cantanti brasiliani selezionati al fine di poter frequentare i corsi di formazione professionale attivati presso il Teatro Guaira.

Il progetto è stato ideato su una durata triennale (triennalità 2007- 2010), che segue una precedente triennalità di progetto accentrata soprattutto sul trasferimento al Teatro Guaira di competenze e know-how per la realizzazione di produzioni liriche, con un piano di attività che prevede:

- Selezione/audizione in Brasile di 20 giovani cantanti brasiliani e di 10 pianisti, finalizzato ad individuare coloro che sono in possesso dei requisiti per un concreto inserimento nel mondo del lavoro non solo in Brasile, ma anche in Europa.
- Svolgimento di 11 stages annuali con cadenza mensile tenuti da docenti del Conservatorio Statale di Musica "A. Buzzolla" di Adria e da professionisti operanti in istituzioni musicali in Italia e in Europa.
- Attivazione di convenzioni con importanti istituzioni musicali di Curitiba per consentire agli allievi della scuola un graduale inserimento professionale in ambito artistico.
- Inserimento graduale dei migliori allievi della scuola nei cast delle produzioni operistiche e sinfoniche del Teatro Guaira, rispondendo quindi anche a precise esigenze di ordine formativo e professionale.
- Stages formativi destinati al personale tecnico e amministrativo del teatro Guaira con frequenza presso importanti istituzioni teatrali e musicali italiane.

È da sottolineare l'alto valore sociale dell'operazione, sia in termini di aiuto concreto alla crescita culturale dello Stato del Paraná, che di opportunità formative e professionali per giovani artisti ai quali viene data l'occasione di perfezionarsi e di poter accedere al mercato del lavoro.

IL CINEMA

L'invenzione del cinema è opera dei fratelli Lumière nel 1895 e con questa invenzione l'arte scopre una nuova forma di espressione – la “settima arte” verrà definita agli inizi del novecento – affermandosi unanimemente e definitivamente quale autentica forma di cultura popolare.

A questa cultura sicuramente l'Italia offre un contributo determinante e decisivo.

Il cinema italiano trova infatti uno spazio identitario già nei primi anni del Novecento, soprattutto non solo con film di carattere mitologico, allora dominanti, ma anche in forma di dramma mondano grazie all'indiscussa popolarità di alcune “dive” quali Clara Calamai o Francesca Bertini. E' con “Roma città aperta” di Roberto Rossellini che si afferma una autentica nuova “corrente” cinematografica, il neorealismo italiano, che nelle ambientazioni popolari, nell'esaltazione di problemi quotidiani, nella coloritura apertamente politica dei suoi soggetti, nelle riprese effettuate in esterni, nell'utilizzo di attori non professionisti accanto ai professionisti, trova gli elementi più significativi e i tratti stilistici che fanno del neorealismo un movimento cinematografico riconosciuto a livello internazionale con filoni che vanno da quello più prettamente politico a quello più squisitamente umanistico. Il trionfo della commedia all'italiana degli anni cinquanta e sessanta costituirà, in forme diverse, una sorta di continuità con il neorealismo, nato dalle ceneri del fascismo e della guerra ma, parallelamente ad essa e pur in continuità con il neorealismo, si afferma negli anni sessanta e settanta anche una produzione cinematografica molto eterogenea, radicata ai problemi più squisitamente sociali (Pasolini, Bertolucci, Bellocchio), non per questo dimenticando approcci a temi intimisti ed esistenziali (Antonioni), fino a sconfinare in una visione fantastica ed estetizzante del reale (Fellini).

I decenni successivi vedono il cinema italiano affidarsi più a singole personalità che ad autentici movimenti cinematografici. Nuove generazioni approdano peraltro al lungometraggio provenendo dalla televisione o dalla recitazione in una contaminazione di generi che rendono oggi difficile riconoscere elementi identitari forti alla nostra cinematografia che del resto come altre cinematografie, vede una concorrenza sempre più agguerrita da parte di paesi emergenti quali quelli asiatici e latino americani.

CORSO DI FORMAZIONE E DI COOPERAZIONE INTERNAZIONALE “IL CINEMA NEL VENETO”

Il progetto “Cinema veneto”, di durata pluriennale, è stato avviato per la prima volta nel 2005/2006 nella città di San Paolo (Brasile) in collaborazione con la Federazione Veneta dello Stato di San Paolo e ha riguardato la formazione professionale nel settore del cinema, rivolgendosi a 15 giovani veneti del Brasile già

precedentemente impegnati, per motivi professionali e/o occupazionali nel settore del cinema e del teatro in Brasile.

Finalità del progetto era dunque quella di promuovere la formazione in materia cinematografica per giovani oriundi veneti in Brasile, offrendo loro una concreta possibilità formativa e professionale in grado di migliorare le loro competenze nei settori della regia, della interpretazione, della produzione e della conoscenza della storia cinematografica italiana e veneta.

Il progetto ha dato vita a corsi di formazione sulle teorie e le tecniche del linguaggio cinematografico mediante ore di formazione sia in aula che di laboratorio.

La presenza di docenti qualificati ed esperti, tra i quali un regista, uno storico del cinema e un operatore cinematografico, ha permesso la realizzazione di un prodotto finale multimediale al quale hanno lavorato tutti i corsisti nella fase pratica di laboratorio del corso.

Per la parte teorica sono state affrontate ed approfondite materie come: istituzioni di regia, regia teatrale, televisiva e cinematografica, teorie e tecniche del linguaggio televisivo e cinematografico, storia del cinema e del documentario, cinematografia documentaria.

Il fabbisogno di specializzazione nelle materie cinematografiche, spesso inaccessibile da parte dei giovani locali, sia per il profilo delle competenze che per l'elevatissimo costo economico, ha fatto sì che il progetto abbia riscosso un grande apprezzamento non solo per l'elevato interesse da parte dell'utenza, ma anche per i patrocini ottenuti, tra i quali la prestigiosa Cinecittà Holding di Roma e il Sindacato Nazionale Giornalisti Critici Cinematografici di Roma.

La felice esperienza, reiterata per una seconda annualità in Brasile, è stata successivamente estesa per una ulteriore annualità in Argentina.

Quest'ultima edizione, svolta in collaborazione con il C.A.V.A. (Comitato delle Associazioni Venete in Argentina) e con la Municipalità di Mar del Plata (città che ospita il festival del cinema più importante dell'America Latina), si è conclusa con la produzione di un documentario sulla comunità veneta ed italiana a Mar del Plata, unendo quindi sia l'aspetto della formazione con l'indagine storico-sociale della presenza veneta in questa importante città argentina.





INFORMAZIONI E DOCUMENTAZIONE





Quadro introduttivo

Giulia Reccardini

Università di Padova

A partire dagli anni Novanta i fondamenti della cooperazione internazionale per lo sviluppo conoscono una significativa evoluzione. All'approccio unidirezionale della cooperazione tradizionale si sostituisce infatti una nuova visione, volta ad avviare processi partecipativi. Il coinvolgimento delle comunità locali nei PVS risulta così essere fondamentale per assicurare la sostenibilità e l'efficacia dei progetti implementati.

La cooperazione decentrata nasce dunque dalla convinzione che si debba intervenire anche a livello locale per una migliore gestione delle risorse destinate allo sviluppo. L'intervento delle Autonomie locali ha come presupposto il principio di sussidiarietà, secondo il quale gli obiettivi della cooperazione possono essere raggiunti da un'azione sinergica avviata dai governi nazionale e da enti locali e regionali.

Il concetto di mutua collaborazione tra entità locali in materia di sviluppo è ripreso da numerosi documenti adottati in conferenze internazionali di forte impatto, come la conferenza di Rio del 1992, che con l'Agenda 21 evidenzia l'importante ruolo svolto dai governi locali e dalla società civile nello sviluppo sostenibile (**United Nations Conference on Environment and Development, Agenda 21 – Chapter 28, Rio de Janeiro, Brazil, 3 - 14 June 1992**).

Il riconoscimento istituzionale della cooperazione decentrata a livello comunitario si trova poi nel **Regolamento CE n. 1659/98**, approvato dal Consiglio europeo il 17 luglio 1998, e parzialmente modificato dal **Regolamento CE n. 625/2004** del 31 Marzo 2004, in cui si stabiliscono le modalità di gestione e si elencano i soggetti idonei a partecipare a tale attività.

In Italia, il recente aggiornamento delle linee-guida della cooperazione decentrata (**D.G.C.S., Linee-guida sulla cooperazione decentrata, Marzo 2010**) riflette il crescente protagonismo delle Regioni nell'arena internazionale e la necessità di instaurare nuove dinamiche istituzionali ed operative, al fine di massimizzare gli effetti delle iniziative locali di cooperazione. Una breve ma esaustiva panoramica sul quadro istituzionale e sulle iniziative di partenariato internazionale promosse dalle autonomie locali e regionali italiane viene poi presentato dall'Osservatorio inter-regionale sulla cooperazione allo sviluppo (**OICS, Presentazione della cooperazione internazionale delle regioni e degli Enti locali, su www.oics.it**) e dall'ultimo **DAC Peer Review sull'Italia (2009)**.



**UNITED NATIONS CONFERENCE ON ENVIRONMENT AND
DEVELOPMENT, AGENDA 21 – CHAPTER 28, RIO DE JANEIRO,
BRAZIL, 3 - 14 JUNE 1992 (tratto da)**



**United Nations Conference on Environment & Development
Rio de Janeiro, Brazil, 3 to 14 June 1992**

AGENDA 21

CONTENTS

Chapter	Paragraphs
1. Preamble	1.1 - 1.6
<u>SECTION I. SOCIAL AND ECONOMIC DIMENSIONS</u>	
2. International cooperation to accelerate sustainable development in developing countries and related domestic policies	2.1 - 2.43
3. Combating poverty	3.1 - 3.12
4. Changing consumption patterns	4.1 - 4.27
5. Demographic dynamics and sustainability	5.1 - 5.66
6. Protecting and promoting human health conditions	6.1 - 6.46
7. Promoting sustainable human settlement development	7.1 - 7.80
8. Integrating environment and development in decision-making	8.1 - 8.54
<u>SECTION II. CONSERVATION AND MANAGEMENT OF RESOURCES FOR DEVELOPMENT</u>	
9. Protection of the atmosphere	9.1 - 9.35
10. Integrated approach to the planning and management of land resources	10.1 - 10.18
11. Combating deforestation	11.1 - 11.40
12. Managing fragile ecosystems: combating desertification and drought	12.1 - 12.63
13. Managing fragile ecosystems: sustainable mountain development	13.1 - 13.24
14. Promoting sustainable agriculture and rural development	14.1 - 14.104
15. Conservation of biological diversity	15.1 - 15.11
16. Environmentally sound management of biotechnology	16.1 - 16.46
17. Protection of the oceans, all kinds of seas, including enclosed and semi-enclosed seas, and coastal areas and the protection, rational use and development of their living resources	17.1 - 17.136
18. Protection of the quality and supply of freshwater resources: application of integrated approaches to the development, management and use of water resources	18.1 - 18.90
19. Environmentally sound management of toxic chemicals, including prevention of illegal international traffic in toxic and dangerous products	19.1 - 19.76
20. Environmentally sound management of hazardous wastes, in hazardous wastes	20.1 - 20.46
21. Environmentally sound management of solid wastes and sewage-related issues	21.1 - 21.49
22. Safe and environmentally sound management of radioactive wastes	22.1 - 22.9
<u>SECTION III. STRENGTHENING THE ROLE OF MAJOR GROUPS</u>	
23. Preamble	23.1 - 23.4
24. Global action for women towards sustainable and equitable development	24.1 - 24.12
25. Children and youth in sustainable development	25.1 - 25.17
26. Recognizing and strengthening the role of indigenous people and their communities	26.1 - 26.9
27. Strengthening the role of non-governmental organizations: partners for sustainable development	27.1 - 27.13
28. Local authorities' initiatives in support of Agenda 21	28.1 - 28.7
29. Strengthening the role of workers and their trade unions	29.1 - 29.14
30. Strengthening the role of business and industry	30.1 - 30.30
31. Scientific and technological community	31.1 - 31.12

Agenda 21 – Chapter 28 LOCAL AUTHORITIES' INITIATIVES IN SUPPORT OF AGENDA 21

PROGRAMME AREA

Basis for action

28.1. Because so many of the problems and solutions being addressed by Agenda 21 have their roots in local activities, the participation and cooperation of local authorities will be a determining factor in fulfilling its objectives. Local authorities construct, operate and maintain economic, social and environmental infrastructure, oversee planning processes, establish local environmental policies and regulations, and assist in implementing national and subnational environmental policies. As the level of governance closest to the people, they play a vital role in educating, mobilizing and responding to the public to promote sustainable development.

Objectives

28.2. The following objectives are proposed for this programme area:

- a. By 1996, most local authorities in each country should have undertaken a consultative process with their populations and achieved a consensus on "a local Agenda 21" for the community;
- b. By 1993, the international community should have initiated a consultative process aimed at increasing cooperation between local authorities;
- c. By 1994, representatives of associations of cities and other local authorities should have increased levels of cooperation and coordination with the goal of enhancing the exchange of information and experience among local authorities;
- d. All local authorities in each country should be encouraged to implement and monitor programmes which aim at ensuring that women and youth are represented in decision-making, planning and implementation processes.

Activities

28.3. Each local authority should enter into a dialogue with its citizens, local organizations and private enterprises and adopt "a local Agenda 21". Through consultation and consensus-building, local authorities would learn from citizens and from local, civic, community, business and industrial organizations and acquire the information needed for formulating the best strategies. The process of consultation would increase household awareness of sustainable development issues. Local authority programmes, policies, laws and regulations to achieve Agenda 21 objectives would be assessed and modified, based on local programmes adopted. Strategies could also be used in supporting proposals for local, national, regional and international funding.

28.4. Partnerships should be fostered among relevant organs and organizations such as UNDP, the United Nations Centre for Human Settlements (Habitat) and UNEP, the World Bank, regional banks, the International Union of Local Authorities, the World Association of the Major Metropolises, Summit of Great Cities of the World, the United Towns Organization and other relevant partners, with a view to mobilizing increased international support for local authority programmes. An important goal would be to support, extend and improve existing institutions working in the field of local authority capacity-building and local environment management. For this purpose:

- a. Habitat and other relevant organs and organizations of the United Nations system are called upon to strengthen services in collecting information on strategies of local authorities, in particular for those that need international support;
- b. Periodic consultations involving both international partners and developing countries could review strategies and consider how such international support could best be

mobilized. Such a sectoral consultation would complement concurrent country-focused consultations, such as those taking place in consultative groups and round tables.

28.5. Representatives of associations of local authorities are encouraged to establish processes to increase the exchange of information, experience and mutual technical assistance among local authorities.

Means of implementation

(a) Financing and cost evaluation

28.6. It is recommended that all parties reassess funding needs in this area. The Conference secretariat has estimated the average total annual cost (1993-2000) for strengthening international secretariat services for implementing the activities in this chapter to be about \$1 million on grant or concessional terms. These are indicative and order-of-magnitude estimates only and have not been reviewed by Governments.

(b) Human resource development and capacity-building

28.7. This programme should facilitate the capacity-building and training activities already contained in other chapters of Agenda 21.

REGOLAMENTO CE N. 1659/98 (tratto da)

COUNCIL REGULATION (EC) No 1659/98 of 17 July 1998 on decentralised cooperation

THE COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION,

Having regard to the Treaty establishing the European Community, and in particular Article 130w thereof,

Having regard to the proposal from the Commission ⁽¹⁾,

Acting in accordance with the procedure laid down in Article 189c of the Treaty ⁽²⁾,

Whereas decentralised cooperation is a new approach to development cooperation which places the agents at the focal point of implementation and hence pursues the dual aims of gearing operations to needs and making them viable;

Whereas the importance of a decentralised approach to development cooperation has been emphasised in the Fourth ACP-EC Convention, Council Regulation (EEC) No 443/92 of 25 February 1992 on financial and technical assistance to, and economic cooperation with, the developing countries in Asia and Latin America ⁽³⁾, and the Council Resolution of 27 May 1991 on cooperation with NGOs and in numerous European Parliament Resolutions;

Whereas the budgetary authority decided to include in the 1992 budget a heading for the promotion of this approach in all developing countries;

Whereas a financial reference amount, within the meaning of point 2 of the Declaration by the European Parliament, the Council and the Commission of 6 March 1995 on the incorporation of financial provisions into legislative acts ⁽⁴⁾ is included in this Regulation for the period 1999 to 2001, without thereby affecting the powers of the budgetary authority as they are defined by the Treaty;

Whereas decentralised cooperation is intended to help bring about a real change in the long term of the Union's development cooperation procedures;

Whereas decentralised cooperation makes an important contribution to achieving the development cooperation

policy objectives of the Community as set out in Article 130u of the Treaty;

Whereas administrative procedures should be established accordingly,

HAS ADOPTED THIS REGULATION:

Article 1

The Community shall support operations and initiatives on sustainable development undertaken by decentralised cooperation agents of the Community and the developing countries, in particular those designed to promote:

- a more participatory approach to development, responsive to the needs and initiatives of the populations in the developing countries,
- a contribution to the diversification and reinforcement of civil society and grassroots democracy in the countries concerned,
- the mobilisation of decentralised cooperation agents in the Community and the developing countries in pursuit of these objectives within the structured programmes.

All developing countries shall be eligible for operations to promote decentralised cooperation.

Article 2

The priority fields for operations under this Regulation shall be:

- the development of human and technical resources and local rural or urban social and economic development in the developing countries,
- information and the mobilisation of decentralised cooperation agents,
- support for strengthening the institutional capacities of such agents and their capacity for action,
- methodical back-up and follow-up for operations.

Article 3

The cooperation partners eligible for financial support under this Regulation shall be decentralised cooperation

⁽¹⁾ OJ C 250, 26.9.1995, p. 13.

⁽²⁾ Opinion of the European Parliament delivered on 15 December 1995 (OJ C 17, 22.1.1996, p. 460). Council Common Position of 5 November 1997 (OJ C 43, 9.2.1998) and Decision of the European Parliament of 1 April 1998 (OJ C 138, 4.5.1998).

⁽³⁾ OJ L 52, 27.2.1992, p. 1.

⁽⁴⁾ OJ L 102, 4.4.1996, p. 4.

agents in the Community or the developing countries, namely: local authorities, non-governmental organisations, local traders' associations and local citizens' groups, cooperatives, trade unions, women's and youth organisations, teaching and research institutions, churches and any non-governmental associations likely to contribute to development.

Article 4

1. Community financing of the operations referred to in Article 1 shall cover a period of three years (1999 to 2001).

The financial reference amount for the implementation of this programme for the period 1999 to 2001 shall be ECU 18 million.

The annual appropriations shall be authorized by the budgetary authority within the limits of the financial perspective.

2. The budgetary authority shall determine the appropriations available for each financial year, taking account of the principles of sound financial management referred to in Article 2 of the Financial Regulation applicable to the general budget of the European Communities.

Article 5

1. The instruments to be employed in the course of the operations referred to in Article 1 shall include studies, technical assistance, training or other services, supplies and works, along with audits and evaluation and monitoring missions.

2. Community financing may cover both investment expenditure, with the exception of the purchase of buildings, and, since the project must, if possible, aim at medium-term viability, recurring expenditure (including administrative, maintenance and operating expenditure).

3. A contribution from the partners defined in Article 3 shall be sought for each cooperation operation. The contribution shall be requested according to their means and the nature of the operation concerned.

4. Opportunities may be sought for co-financing with other fund providers, and especially with Member States.

5. In order to attain the objectives of coherence and complementarity laid down in the Treaty, and with the aim of guaranteeing optimum efficiency of the totality of

these operations, the Commission may take all necessary coordination measures, including in particular:

- (a) the establishment of a system for the systematic exchange and analysis of information on operations financed or for which financing is envisaged by the Community and the Member States;
- (b) on-the-spot coordination of these operations by means of regular meetings and exchange of information between the representatives of the Commission and Member States in the beneficiary country.

Article 6

Financial support under this Regulation shall be in the form of grants.

Article 7

1. The Commission shall appraise, decide and administer operations covered by this Regulation according to the budgetary and other procedures in force, and in particular those laid down in the Financial Regulation applicable to the general budget of the European Communities.

2. Decisions relating to grants of more than ECU 1 million for individual operations financed under this Regulation and any amendment involving an increase of more than 20 % in the amount initially approved for such an operation shall be adopted under the procedure laid down in Article 8.

3. Project and programme appraisal shall take into account the following factors:

- effectiveness and viability of operations,
- cultural and social aspects, aspects relating to equal opportunity for men and women, and the environment,
- institutional development necessary to achieve objectives of the operation,
- experience gained from operations of the same kind.

4. All financing agreements or contracts concluded under this Regulation shall provide for the Commission and the European Court of Auditors to conduct on-the-spot checks according to the usual procedures laid down by the Commission under the rules in force, and in particular those in the Financial Regulation applicable to the general budget of the European Communities.

5. Participation in invitations to tender and the award of contracts shall be open on equal terms to all natural and legal persons of the Member States and of the recipient country. It may be extended to other developing countries and, in exceptional cases which are fully justified, to other third countries.

6. Supplies shall originate in the Member States, the recipient country or other developing countries. In exceptional cases, where circumstances warrant, supplies may originate in other third countries.

Article 8

1. The Commission shall be assisted by the geographically determined Committee competent for development.

2. The Commission representative shall submit to the Committee a draft of the measures to be taken. The Committee shall deliver its opinion on the draft within a time limit which the Chairman may lay down according to the urgency of the matter. The opinion shall be delivered by the majority laid down in Article 148(2) of the Treaty in the case of decisions which the Council is required to adopt on a proposal from the Commission. The votes of the representatives of the Member States within the Committee shall be weighted in the manner set out in that Article. The Chairman shall not vote.

3. (a) The Commission shall adopt the measures envisaged which shall apply immediately.

(b) However, if these measures are not in accordance with the opinion of the Committee, they shall be communicated by the Commission to the Council forthwith. In that event:

- the Commission shall defer application of the measures which it has decided on for a period of one month the date of such communication;
- the Council, acting by a qualified majority, may take a different decision within the time limit referred to in the first indent.

Article 9

The Committee referred to in Article 8 shall meet once a year to discuss general guidelines presented by the Commission representative for operations in the year ahead.

This Regulation shall be binding in its entirety and directly applicable in all Member States.

Done at Brussels, 17 July 1998.

Article 10

After each budget year, the Commission shall submit an annual report to the European Parliament and the Council, summarising the operations financed in the course of that year and evaluating the implementation of this Regulation in that period.

The annual report shall in particular give details on the decentralised cooperation agents with whom contracts have been concluded.

Every three months, the Commission shall inform the Member States of the operations and projects approved, stating their cost and nature, the recipient country and partners. This information shall be accompanied by an Annex clearly setting out the projects or programmes which exceed ECU 1 million.

Article 11

The Commission shall make regular assessments of operations financed by the Community, in order to establish whether the objectives targeted by these operations have been attained and in order to give indications to improve the effectiveness of future operations. The Commission shall submit to the Committee referred to in Article 8 a summary of assessments carried out, which the latter may examine where appropriate. The assessment reports shall be available to Member States requesting them.

Article 12

Before the end of 2000, the Commission shall submit to the European Parliament and the Council an overall assessment of the operations financed by the Community under this Regulation, accompanied by suggestions concerning the future of this Regulation.

Article 13

This Regulation shall enter into force on the third day following that of its publication in the *Official Journal of the European Communities*.

It shall apply until 31 December 2001.

For the Council

The President

W. RUTTENS DORFER

REGOLAMENTO CE N. 625/2004 (tratto da)

I

(Acts whose publication is obligatory)

REGULATION (EC) No 625/2004 OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL of 31 March 2004 extending and amending Regulation (EC) No 1659/98 on decentralised cooperation

THE EUROPEAN PARLIAMENT AND THE COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION,

Having regard to the Treaty establishing the European Community, and in particular Article 179(1) thereof,

Having regard to the proposal from the Commission,

Acting in accordance with the procedure laid down in Article 251 of the Treaty ⁽¹⁾,

Whereas:

- (1) Council Regulation (EC) No 1659/98 of 17 July 1998 on decentralised cooperation ⁽²⁾ was applied until 31 December 2001.
- (2) Regulation (EC) No 1659/98 was amended and extended until 31 December 2003 by Regulation (EC) No 955/2002 of the European Parliament and of the Council.
- (3) An evaluation completed in 2003 has led to the conclusion that the budget line concerned should be more focused.
- (4) The decentralised cooperation instrument has a specific added value for the purposes of supporting operations in specific situations and difficult partnerships where traditional instruments cannot be used or are not relevant, and in terms of the support it provides for the diversification of decentralised actors as potential partners in the development process.
- (5) Regulation (EC) No 1659/98 should be amended and extended until 31 December 2006 following the completion of the evaluation and the adoption of the Commission Communication on the participation of non-State actors in Community development policy. The financial framework and reference period indicated in that Regulation should be adjusted.
- (6) Regulation (EC) No 1659/98 should be amended accordingly,

HAVE ADOPTED THIS REGULATION:

Article 1

Regulation (EC) No 1659/98 is hereby amended as follows:

1. Article 1 is replaced by the following:

'Article 1

The Community shall support operations and initiatives undertaken by decentralised cooperation agents of the Community and the developing countries centred on poverty reduction and sustainable development, particularly in situations involving difficult partnerships where other instruments cannot be used. Such operations and initiatives shall promote:

- a more participatory approach to development, responsive to the needs and initiatives of the populations in the developing countries,
- a contribution to the diversification and reinforcement of civil society and grassroots democracy in the countries concerned.

In supporting such operations and initiatives, priority shall be given to decentralised cooperation agents of the developing countries. All developing countries shall be eligible for operations to promote decentralised cooperation.'

2. Article 2 is amended as follows:

- (a) the second indent is replaced by the following:

'— information and the mobilisation of decentralised cooperation agents and participation in international fora to enhance dialogue on policy formulation,';

- (b) the following indent is inserted after the third indent:

'— strengthening the networks of social organisations and movements campaigning for sustainable development, human rights, in particular social rights, and democratisation,'.

⁽¹⁾ Opinion of the European Parliament of 18 December 2003 (not yet published in the Official Journal) and Council decision of 4 March 2004.

⁽²⁾ OJ L 213, 30.7.1998, p. 6. Regulation as amended by Regulation (EC) No 955/2002 of the European Parliament and of the Council (OJ L 148, 6.6.2002, p. 1).

3. Article 3 is replaced by the following:

'Article 3

1. The cooperation partners eligible for financial support pursuant to this Regulation shall be decentralised cooperation agents in the Community or the developing countries, such as: local (including municipal) authorities, non-governmental organisations, organisations of indigenous peoples, local traders' associations and local citizens' groups, cooperatives, trade unions, economic and social actors organisations, local organisations (including networks) which are active in the area of regional decentralised cooperation and integration, consumer organisations, women's and youth organisations, teaching, cultural, research and scientific organisations, universities, churches and religious associations or communities, media and any non-governmental associations and independent foundations likely to contribute to development.

2. The activities of the agents associated with the objectives of this Regulation shall be transparent and comply with the principles of sound financial management and accountability.'

4. Article 4 is replaced by the following:

'Article 4

Community financing of the operations referred to in Article 1 shall cover a period of three years. The financial framework for the implementation of this programme for the period 2004 to 2006 shall be EUR 18 million.

The annual appropriations shall be authorised by the budgetary authority within the limits of the financial perspective.'

5. Article 7 is amended as follows:

(a) in paragraph 2 'ECU' is replaced by 'EUR';

(b) the following indent is added to paragraph 3:

— particular needs of countries where official cooperation is unable to contribute significantly to the objectives defined in Article 1.'

6. Article 8(1) is replaced by the following:

'1. The Commission shall be assisted by the Committee set up in accordance with Article 8 of Council Regulation (EC) No 1658/98 of 17 July 1998 on co-financing operations with European non-governmental development organisations (NGOs) in fields of interest to the developing countries (hereinafter referred to as "the Committee").' (*)

(*) OJ L 213, 30.7.1998, p. 1. Regulation as amended by Regulation (EC) No 1882/2003 of the European Parliament and of the Council (OJ L 284, 31.10.2003, p. 1).'

7. Article 10 is amended as follows:

(a) the first paragraph is replaced by the following:

'As part of the annual report to the European Parliament and the Council on the implementation of development policy, the Commission shall present a summary of the operations financed, the impacts and results of such operations and an independent evaluation of the implementation of this Regulation during the year, as well as details of the decentralised cooperation actors with whom contracts have been concluded.'

(b) in the second paragraph 'ECU' is replaced by 'EUR'.

8. The second paragraph of Article 13 is replaced by the following:

'It shall apply until 31 December 2006.'

Article 2

This Regulation shall enter into force on the third day following that of its publication in the *Official Journal of the European Union*.

This Regulation shall be binding in its entirety and directly applicable in all Member States.

Done at Strasbourg, 31 March 2004.

For the European Parliament

The President

P. COX

For the Council

The President

D. ROCHE

**DGCS., LINEE-GUIDA SULLA COOPERAZIONE DECENTRATA,
MARZO 2010 (tratto da)**

**LINEE GUIDA della D.G.C.S.
sulla COOPERAZIONE DECENTRATA***

Marzo 2010

Introduzione

1. La Cooperazione Decentrata Italiana in un mondo in trasformazione

- 1.1 I mutamenti in atto a livello internazionale e le nuove modalità della Cooperazione Decentrata
- 1.2 I principi della Cooperazione Decentrata
- 1.3 La nuova architettura dell'aiuto apre nuovi spazi alla Cooperazione Decentrata
- 1.4 Le interazioni multi-livello della Cooperazione Decentrata e le sue metodologie d'azione

2. Gli Attori e gli Ambiti d'azione della Cooperazione Decentrata

- 2.1 Gli attori
- 2.2 Specifici ambiti di azione della Cooperazione Decentrata nel Sistema Italia

3. Gli Strumenti della Cooperazione Decentrata

- 3.1 Strumenti per la consultazione politica e programmatica
- 3.2 I Programmi di Cooperazione Decentrata tra REL e DGCS
- 3.3. Monitoraggio e Valutazione al servizio dell'efficacia e della coerenza

Lista Acronimi

** Approvate dal Comitato Direzionale con delibera n. 9 del 15/3/2010*

Introduzione

L'aggiornamento delle Linee Guida della Cooperazione Decentrata riflette la crescente importanza assunta dalle Regioni e dagli Enti Locali italiani (REL) nell'ambito delle attività di Cooperazione allo Sviluppo condotte in collaborazione con la Direzione Generale per la Cooperazione allo Sviluppo (DGCS) del Ministero degli Affari Esteri, ai sensi della Legge 49/87.

I mutamenti intercorsi **nell'ultimo decennio** hanno registrato il moltiplicarsi degli attori delle attività di cooperazione e accentuato la complessa ricchezza delle relazioni internazionali, stimolando una grande varietà di rapporti e di forme di azioni. In tale nuovo scenario, le REL e i diversi attori dei territori promuovono processi relazionali internazionali con diversi *partner* dei Paesi in via di sviluppo. Ciò si traduce in nuove dinamiche istituzionali e operative. Le Linee Guida hanno l'obiettivo di portare a sistema questo potenziale, relativamente alle iniziative di cooperazione allo sviluppo condotte in collaborazione con la DGCS/MAE, massimizzandone gli effetti a favore dello sviluppo reciproco e cercando di superare gli elementi di debolezza tuttora persistenti. Al contempo si offrono alcune definizioni di concetti, in modo da giungere a un linguaggio e a indicazioni operative condivise.

Il processo di rinnovamento del Sistema italiano della Cooperazione allo Sviluppo s'inserisce nel quadro costruito dall'intera Comunità internazionale, in particolare in ambito Unione Europea (UE) e OCSE/DAC, e intende valorizzare la Cooperazione Decentrata in un meccanismo armonico e allineato con le politiche di sviluppo dei Paesi *partner*, secondo i principi di **efficacia** e di **coerenza** dell'aiuto. Tale processo richiede la realizzazione di un più adeguato sistema di *governance* in grado di coinvolgere i diversi attori della Cooperazione Decentrata che si distinguono tra: **Regioni**, istituzioni decentrate dello Stato, dotate di potestà legislativa, ed **Enti Locali**, che possono entrambi promuovere iniziative di Cooperazione Decentrata presso la DGCS.

Le "Linee Programmatiche per il triennio 2009-2011" e quelle 2010-2012 adottate dalla Direzione Generale per la Cooperazione allo Sviluppo riconoscono un ampio spazio alla Cooperazione Decentrata. L'approvazione nel luglio 2009 del "Piano Programmatico Nazionale per l'efficacia degli aiuti" prevede la revisione di tutte le Linee Guida tematiche della DGCS, che condivideranno i loro principi fondamentali in un processo di consolidamento.

Le Linee Guida costituiscono un seguito dell'Intesa tra lo Stato e le Regioni, sancita il 18 dicembre 2008 che, nel fornire un più preciso quadro di riferimento in materia di attività di rilievo internazionale condotta dalle Regioni, valorizza la Cooperazione Decentrata attuata con la DGCS/MAE, in coerenza con la politica estera italiana. In osservanza di quanto previsto dall'Intesa medesima, le presenti Linee Guida hanno formato oggetto di una attività di consultazione sia con la Conferenza Stato-Regioni, sia con l'ANCI e l'UPI.

Il quadro normativo di riferimento per la Cooperazione Decentrata comprende, a livello nazionale, le Leggi: 49/87, 68/93, 267/00, la riforma del Titolo V della Costituzione e la Legge 131/03, e a livello regionale quelle leggi di cooperazione di cui la maggior parte delle Regioni si è dotata. Il principio base della normativa vigente è quello secondo il quale la Cooperazione allo Sviluppo è parte integrante della politica estera dell'Italia - art.1 comma 1, Legge 49/87.

A seguito di tale evoluzione, per "**Cooperazione Decentrata**" s'intende l'azione di cooperazione realizzata dalle Regioni e dagli Enti Locali nell'ambito di relazioni di

partenariato territoriale con istituzioni locali (per quanto possibile omologhe) dei paesi con i quali si coopera. Tali azioni sono finalizzate a stabilire e consolidare lo sviluppo reciproco equo e sostenibile. Per la loro realizzazione ci si avvale della partecipazione attiva degli attori pubblici e privati nei rispettivi territori.

Le principali dichiarazioni e attività della comunità internazionale e dell'Unione Europea che hanno riconosciuto e orientato in modo crescente la Cooperazione Decentrata sono:

- ✍ **Dichiarazione del Millennio**, ONU, 2000
- ✍ **Dichiarazione di Johannesburg sullo Sviluppo Sostenibile**, 2002
- ✍ **Conferenza di Monterrey**, ONU, 2002
- ✍ Nascita della *United Cities and Local Government*, 2004
- ✍ **Dichiarazione di Parigi**, OCSE, 2005
- ✍ *EU Code of Conduct on Division of Labour in Development Policy*, Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento Europeo, 2007
- ✍ *Local Authorities: Actors for Development*, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni, 2008
- ✍ **Carta Europea della Cooperazione in materia d'appoggio alla Governance Locale**, 2008
- ✍ *Accra Agenda for Action*, 2008
- ✍ **Conferenza Internazionale sul Finanziamento dello Sviluppo**, Doha, 2008
- ✍ **I Assise sulla Cooperazione Decentrata**, Bruxelles, 2009

1. La Cooperazione Decentrata Italiana in un mondo in trasformazione

1.1 I mutamenti in atto a livello internazionale e le nuove modalità della Cooperazione Decentrata

La complessa *governance* di un mondo interdependente costituisce uno dei nodi dell'agenda del nuovo millennio. La gestione dei **beni pubblici globali** - pace, ambiente, acqua, clima, sicurezza alimentare e sanitaria, diritti umani e sociali, lavoro, dialogo tra le culture - è parte importante di tale agenda e richiede una *governance* di tipo democratico in grado di assicurare la loro produzione e conservazione così come la possibilità di un accesso equo al loro godimento.

Dopo la fine del bipolarismo, le relazioni internazionali hanno preso direzioni molteplici e i rapporti Nord-Sud si sono trasformati. Nel nuovo millennio, si sono consolidati e hanno preso vita i concetti di multilateralismo, multi-polare, multi-livello e multi-attoriale.

E' in tale contesto che si è evoluto il protagonismo delle Regioni nell'arena internazionale, così come si sono moltiplicati i rapporti internazionali tra municipalità e territori.

Infatti, al di sopra e al di sotto del concetto di nazione, processi di aggregazione sopranazionale da un lato e di rafforzamento dei governi intermedi e locali dall'altro, favoriscono innovative modalità di cooperazione tra Regioni - ed Enti Locali - unite da vocazioni e interessi comuni o da vicinanze geografiche, economiche e sociali che possono contribuire alla costruzione di una nuova *governance*.

Grazie a questi processi si sono ampliati gli spazi dei governi regionali e locali quali attori di sviluppo e di cooperazione, che sono:

- ☛ lo sviluppo territoriale e tra territori
- ☛ il rafforzamento della **democratizzazione** e del **decentramento**
- ☛ la creazione di nuove modalità di **partenariato pubblico-privato**
- ☛ la ricerca di connessioni coerenti tra **internazionalizzazione economica**, rafforzamento istituzionale e sviluppo sociale
- ☛ la valorizzazione delle comunità italiane **emigrate** nei Paesi *partner* e di quelle **immigrate** in Italia dai paesi extra-Comunitari.
- ☛ il contributo alla produzione e difesa dei beni pubblici globali.

In tal modo, le iniziative di Cooperazione Decentrata s'inseriscono all'interno di quadri di sviluppo strategici che conferiscono loro coerenza, flessibilità, coordinamento, operatività, lavoro congiunto, sostenibilità.

Il negoziato tra attori - che sono pubblici ma anche privati - nella definizione di politiche di sviluppo condivise, cioè la costruzione di una *governance* democratica tra territori, costituisce un'importante sperimentazione sia della capacità di gestione della complessità sia di dialogo tra persone ed enti di provenienza culturale diversa che devono affrontare problematiche simili. Esso rappresenta il vero motore dei processi di integrazione sociale e di crescita democratica.

1.2 I principi della Cooperazione Decentrata

In tale processo di rinnovamento, sono emerse nuove forme di linguaggio, di seguito riportate, che rientrano nel nuovo linguaggio della Cooperazione Decentrata:

Partenariato

Il partenariato è una forma di compartecipazione di più soggetti che si riconoscono come *partner*, condividono le finalità di una operazione, sia partecipandovi attivamente, sia essendone promotori sulla base di uno specifico interesse di cui sono portatori. Esso esige un approccio di processo, la delimitazione chiara dei ruoli di ognuno degli attori, la mutua responsabilità, finalità condivise con l'obiettivo di realizzare la convergenza dei rispettivi interessi.

Il **partenariato territoriale** pone in relazione attori specifici di due territori, quello della Regione, Provincia o Comune italiano, e quello del Paese *partner*.

Sviluppo reciproco

Lo sviluppo reciproco definisce una politica di Cooperazione che ricerca la difficile ma possibile compatibilità di interessi e di obiettivi, tra nord e sud, e all'interno dell'uno e dell'altro tra i molteplici attori impegnati nei processi di sviluppo. Lo sviluppo come questione globale è alla base di tale principio, caratterizzato da una logica d'azione a somma positiva.

Multi-attorialità e multi-livello

La multi-attorialità definisce la molteplicità e la diversità degli attori di sviluppo, la Cooperazione Decentrata valorizza la specificità delle loro competenze e quindi dei ruoli, verso lo sviluppo reciproco. Multi-livello definisce l'interazione tra i diversi livelli di politica e di pratiche: da quello sopranazionale a quello nazionale, regionale e locale. La capacità della C.D. di agire su più livelli permette all'azione subnazionale e locale di inserirsi in modo coerente nelle politiche nazionali e in quelle Comunitarie e internazionali.

Ownership democratica

L'*ownership* – titolarità di tutti gli attori - è il senso di appartenenza ai processi di sviluppo intrapresi, che costituisce il presupposto fondamentale di strategie efficaci e sostenibili.

Nella Cooperazione Decentrata, patto per lo sviluppo reciproco, essa presenta una dimensione democratica basata sul riconoscimento della diversità dei ruoli e sulla partecipazione di ogni attore al dialogo politico.

Sussidiarietà

Essa presenta due dimensioni – verticale e orizzontale - che interagendo stimolano processi di decentramento democratico.

La dimensione **verticale** richiede che, nei rapporti tra entità istituzionali di livello diverso, la cura dei bisogni sia rimessa alla entità più vicina a colui che ne è portatore perché più capace di farvi fronte. La Legge costituzionale 3/01, art. 118, definisce la dimensione **orizzontale**: *“Stato, Regioni, Città metropolitane, Province e Comuni favoriscono l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà”*.

Responsabilità mutua o mutual accountability

La responsabilità mutua ritiene che tutti i partner impegnati in un'azione di sviluppo siano reciprocamente responsabili dei risultati ottenuti. L'*accountability* comporta il dar conto non solo dell'uso delle risorse e dell'impatto immediato della propria azione, ma anche dell'impatto di medio e lungo periodo esercitato sulla società e sull'ambiente, ai destinatari dell'aiuto.

Sostenibilità

La sostenibilità esige che la risposta ai bisogni della generazione presente non comprometta la soddisfazione di quelli delle generazioni future: gli aspetti politici, economici, sociali e ambientali sono strettamente connessi e ugualmente importanti per i processi intrapresi. Essa richiede sia risultati – flusso duraturo di benefici – se e quando termina il rapporto di collaborazione, sia che l'impostazione, la gestione, la tecnologia e i costi siano compatibili con la sostenibilità locale. Dimensione temporale di medio-lungo periodo e ricerca dello sviluppo reciproco caratterizzano la declinazione che la Cooperazione Decentrata fa di tale principio.

1.3 La nuova architettura dell'aiuto apre nuovi spazi alla Cooperazione Decentrata

Nel concetto e nella prassi della Cooperazione allo Sviluppo sussistono forme d'azione del passato e si affermano principi e modalità d'intervento nuove, quali la cooperazione sud-sud, la cooperazione triangolare, i ponti tra territori costruiti dai nuovi flussi migratori, e la presenza attiva della Cooperazione Decentrata. La Cooperazione allo Sviluppo si è arricchita di nuove tipologie di attori e di modalità, in un percorso di rinnovamento dell'architettura dell'aiuto, segnato dagli Obiettivi del Millennio, dalla Dichiarazione di Parigi, dall'Agenda di Accra, dalle regole della Commissione Europea su **consenso** per lo sviluppo, divisione del lavoro, **efficacia** dell'aiuto.

I concetti di *ownership*, di responsabilità mutua, di **sviluppo reciproco**, indicano la necessità di armonizzare l'operato di attori numerosi e di natura talmente diversa da essere portatori di interessi economici e geopolitici talvolta contrapposti.

L'importanza del **partenariato** tra tutti gli attori dello sviluppo – Stati, organismi internazionali, governi locali, attori economici e sociali - è richiamata dal Piano d'Azione di Accra e dal Consiglio Economico e Sociale delle Nazioni Unite. La promozione di partenariati territoriali strategici da parte dell'UE e dell'Italia risponde a tale esigenza.

L'**Italia** ha aderito agli impegni internazionali, adottando anch'essa strumenti e metodi di intervento nuovi. Riduzione della disparità economica, prevenzione dei conflitti, redistribuzione globale delle risorse costituiscono le direttrici generali delle Linee programmatiche del triennio 2009/2011, aggiornate e confermate per il triennio

2010/2012, dove lotta alla povertà, salute, istruzione, acqua e ambiente, partenariato pubblico-privato, promozione del patrimonio culturale continuano a rappresentare i settori di speciale rilevanza. In tale quadro, la valorizzazione della Cooperazione Decentrata ne costituisce un aspetto caratterizzante di rilievo.

Se l'Italia dei Comuni possedeva già raffinati sistemi di solidarietà, oggi - seppur in un panorama estremamente mutato e variegato - essa può contare sull'esperienza consolidata del suo originale modello di sviluppo socioeconomico, basato sul locale e su una forte interazione tra istituzioni decentrate e piccola-media impresa, agricoltura, terziario. Questo patrimonio viene offerto ai *partner* attraverso la Cooperazione Decentrata. L'approccio decentrato infatti, radicato strutturalmente nelle vocazioni espresse dal percorso della nostra storia, è una componente fondamentale del Sistema Italia per la Cooperazione allo Sviluppo.

Nel processo internazionale, i governi subnazionali intermedi e locali ottengono ad Accra (2008) un significativo riconoscimento del loro ruolo di attori di sviluppo, e la loro presenza è andata aumentando in ambito Comunitario, multilaterale e bilaterale. La politica di sviluppo regionale e di cooperazione territoriale dell'Unione Europea riconosce il "protagonismo" delle REL ed il "principio della programmazione congiunta", orientando la cooperazione tra territori verso lo sviluppo reciproco. L'appoggio a reti di città europee, latinoamericane e asiatiche ha messo in moto processi circolari di scambi e di confronto di buone pratiche. L'impegno più innovativo si registra nei Balcani - con l'esito dei conflitti - dove la cooperazione interregionale, transnazionale, transfrontaliera favorisce la crescita di una *governance* dei sistemi di sviluppo locale, alimentata dalla convergenza tra politiche interne di coesione e politiche estere di cooperazione.

L'Italia ha anche sviluppato, sin dagli esordi della Cooperazione Decentrata, modelli specifici all'interno di più ampi programmi multi-bilaterali da essa finanziati e sottoscritti con le Nazioni Unite (UNDP, IFAD, FAO); oggi, nelle iniziative realizzate dalla OIM tali modelli coinvolgono associazioni di migranti.

In sede bilaterale, l'appoggio a iniziative di REL ha visto la creazione e il consolidamento di importanti reti tematiche e tra territori. Nel Bacino Mediterraneo, la Cooperazione allo Sviluppo italiana ha sostenuto la crescente interrelazione tra Cooperazione Decentrata e Cooperazione Territoriale Transfrontaliera.

I partenariati territoriali con i Paesi *partner* per lo sviluppo reciproco rilevano particolari potenzialità nel campo della complessa armonizzazione delle politiche di cooperazione con quelle di internazionalizzazione economica, contribuendo alla costruzione di un quadro paese generale, finalizzato a coniugare sviluppo economico, equità sociale e sicurezza di diritti. Costituiscono in tal modo una componente importante di quel "*Whole of Country Approach*", che la Presidenza italiana ha sviluppato nel 2009, con l'OCSE, in sede G8 e che mira a rafforzare l'efficacia dell'aiuto in un quadro di politiche coerenti.

1.4 Le interazioni multi-livello della Cooperazione Decentrata e le sue metodologie d'azione

L'interazione con i Paesi *partner*

A questo proposito, sono in atto specifici sforzi per costruire nuove interazioni tra i diversi livelli, in applicazione del principio dell'allineamento con le politiche dei Paesi *partner*, così come nella costruzione del Sistema Italia per la Cooperazione, in un quadro Comunitario e multilaterale. Nei programmi di Cooperazione Decentrata si sviluppano forme di dialogo politico e operativo tra *partner* dei territori stabilendo delle opportune modalità a livello decisionale e operativo. Queste modalità hanno precise mansioni corali, sia orizzontali sia verticali, nell'ingegneria del Programma e nella sua operatività: programmazione, supervisione, realizzazione, monitoraggio, valutazione.

Il Sistema Italia

La creazione del Sistema Italia della Cooperazione allo Sviluppo si ricollega alla nuova concezione dell'aiuto pubblico come leva per uno sviluppo equo e sostenibile, e quindi come **catalizzatore** di risorse sia al proprio interno che nei Paesi *partner* e nei mercati internazionali dei capitali, anche mediante strumenti innovativi di finanziamento.

La DGCS/MAE, nell'esercizio del suo ruolo di regolamentazione, indirizzo, coordinamento, monitoraggio e armonizzazione degli aiuti, opera per favorire la **coerenza** e la complementarità fra l'iniziativa dello Stato e quella delle REL e dei diversi attori territoriali, in relazione anche con le altre attività dell'Italia all'estero. Cooperazione allo Sviluppo e internazionalizzazione economica, *governance* delle migrazioni internazionali e difesa dei beni pubblici globali costituiscono altrettante componenti importanti di tale sistema. Le REL hanno una posizione istituzionale sul territorio che, grazie al valore della prossimità, può favorire il coinvolgimento sulle tematiche dello sviluppo economico e sociale locale di diverse entità in esso presenti - culturali, solidaristiche, imprenditoriali, cooperativistiche, finanziarie - soprattutto se già attive nella responsabilità sociale. La formazione del Sistema Italia per la Cooperazione allo Sviluppo - processo in divenire, che necessita di un ulteriore sforzo di individuazione dei ruoli degli attori, a livello centrale e periferico, e che richiede una costruzione più sistematica delle modalità di interazione ai fini della ricerca di un assetto più coerente delle azioni, anche attraverso la definizione di una teoria maggiormente adeguata e realistica del concetto stesso - avviene tenendo conto del quadro europeo e multilaterale.

Il Quadro Europeo

E' in ambito europeo che sono stati costituiti sia il Comitato delle Regioni, che ha dato vita alle prime Assise, sia la Carta Europea sulla Cooperazione in materia di *Governance* Locale, che offre un'utile traccia per il montaggio di processi di partenariati e di iniziative di Cooperazione Decentrata, in applicazione del Piano d'Azione di Accra e dei principi di coerenza ed efficacia dell'UE.

Inoltre, la politica dell'UE ha recentemente riformato gli strumenti di assistenza esterna per rilanciare il suo ruolo quale attore globale.

I nuovi strumenti sono sia di carattere geografico che tematico.

A livello geografico sono stati creati tre strumenti:

- ✍ il **vicinato (ENPI)** che comprende i paesi esterni alla frontiera dell'UE dall'Ucraina al Marocco
- ✍ la **preadesione (IPA)** a sostegno del processo di integrazione europea dei paesi balcanici occidentali
- ✍ la **cooperazione internazionale (DCI)** che copre i restanti paesi asiatici, africani e latinoamericani.

Il principio dei benefici comuni – art.1 del regolamento ENPI – in linea con i nuovi principi di reciprocità della Cooperazione Decentrata e dello sviluppo reciproco, riconosce la cooperazione transfrontaliera quale nuova modalità di relazione tra territori del confine esterno dell'UE, attuando una inedita saldatura tra politica esterna e interna. Esiste altresì la cooperazione territoriale, recentemente assunta come terzo obiettivo della “*politica di coesione sociale europea*” che si complementa con la CBC in IPA ed ENPI. In questo modo si creano convergenze tra Cooperazione allo Sviluppo e ambiti quali: internazionalizzazione economica e della conoscenza, gestione dei flussi migratori, politiche ambientali.

In ambito DCI, la nuova linea tematica a favore della cooperazione delle autorità locali sostiene la creazione di nuovi sistemi democratici di *governance* locale e i processi di decentramento in atto nei Paesi *partner*.

A testimonianza del superamento dei tradizionali schemi nord-sud, la DgAid collabora sempre di più con la DGRegio per condividere con i Paesi *partner* la politica di coesione sociale e di sviluppo territoriale, in cui le autorità locali giocano un ruolo di primo piano. Il cambiamento del quadro europeo avvantaggia dunque la Cooperazione Decentrata e motiva il sistema italiano a innovare il suo approccio.

A livello di Sistema Italia, questi cambiamenti hanno significato un rapporto più stretto tra MAE, MEF, MISE e Regioni. Le Regioni Italiane, da parte loro, hanno assunto un ruolo di primo piano nel gestire le risorse Comunitarie per la Cooperazione Transfrontaliera nel Mediterraneo e nell'area Adriatica.

Il Quadro Multilaterale

La DGCS riconosce la crescita delle reti internazionali di REL anche a scopo economico e sociale, e appoggia l'interazione internazionale nell'ambito di programmi multilaterali, con il Sistema delle Nazioni Unite e con gli organismi internazionali.

Tali reti tematiche e/o territoriali presentano una struttura articolata ed estesa, con caratteristiche, in più casi, multi-agenziali e multi-livello, e offrono la possibilità di dare continuità ed efficacia agli interventi. Nel quadro delle nuove interazioni multi-livello, la Cooperazione Decentrata Italiana si distingue, soprattutto a livello europeo, per il carattere **innovativo** e interattivo delle sue metodologie d'azione. Di seguito definite, esse sono il risultato delle particolarità storiche e delle vocazioni delle REL italiane e si costruiscono, insieme e parallelamente, si confrontano, si arricchiscono delle esperienze proprie e altrui, fino a formare un approccio caratteristico della nostra Cooperazione Decentrata:

- ✍ nel **partenariato territoriale** (1.2) il rapporto tra territori italiani con quelli dei loro *partner* è uno spazio di relazioni molteplici, a volte asimmetriche, che interagiscono,

valorizzano le eccellenze, si cumulano e si ricompongono e tendono allo sviluppo reciproco

- ✍ **l'approccio per processo** (strategia) tiene conto - nel lungo periodo - sia dei cambiamenti che vivono i territori, sia dell'apprendimento, ossia: dall'esperienza, dal monitoraggio delle azioni, dal dialogo continuo tra promotori italiani e loro *partner*, modificando in itinere le azioni per renderle più adeguate ai mutamenti e quindi più efficaci.
- ✍ **l'azione di rete** (relazioni) è stata valorizzata sin dall'inizio dalla DGCS: le REL italiane costruiscono autonomamente reti e partecipano a quelle europee e ai programmi affini, favorendo l'azione di collegamento in una società che ha sempre più nelle reti le proprie strutture portanti.
- ✍ **l'azione di sistema** (strategia) stabilisce coerenza sia tra le varie tipologie di cooperazione delle REL, sia tra esse e le più ampie attività di: internazionalizzazione economica, politiche migratorie e verso la diaspora, rapporti e accordi istituzionali con entità omologhe, e quindi con la Cooperazione Italiana e il Sistema Italia.

2. Gli Attori e gli Ambiti d'azione della Cooperazione Decentrata

2.1 Gli attori

Gli attori della Cooperazione Decentrata vengono di seguito definiti, in maniera univoca, e caratterizzati secondo le relazioni che intercorrono tra di loro, ossia le loro **funzioni**.

☞ Le **REL** - con i loro *partner*, per quanto possibile omologhi, dei Paesi con cui si coopera - sono le **protagoniste** delle azioni di Cooperazione Decentrata, di cui hanno la responsabilità. Esse agiscono in concorso proattivo con gli attori sociali ed economici, pubblici e privati, *no profit* e *profit*, dei rispettivi territori; svolgono un ruolo di decisione politica, promozione e *governance* democratica di relazioni e processi, anche in concorso tra loro; e un ruolo di coordinamento ed eventuale co-finanziamento di azioni dei vari attori del territorio. Nel quadro normativo e programmatico della Cooperazione Decentrata, nei confronti della DGCS le REL sono considerate veri e propri **partner di cooperazione**, in tale quadro, esse sono sia **promotrici** delle iniziative che presentano al co-finanziamento, sia **esecutrici** perché responsabili delle attività previste. In tal caso, lo sono in maniera diretta se svolgono esse stesse gli scambi volti a incrementare la capacità istituzionale dei *partner*, in maniera indiretta se affidano l'esecuzione a una entità di comprovata capacità di cooperazione, come previsto al punto 3.2. Dal punto di vista semantico, l'UE ascrive alle REL la comune denominazione di **Autorità Locali**, nelle presenti Linee Guida esse si accomunano in un unico acronimo Regioni ed Enti Locali, si distinguono tuttavia per la competenza delle Regioni in materia di cooperazione sulla base di proprie leggi, allorché anche gli Enti Locali - ex lege 68/93 art.19 commi 1 e 1 bis, possono promuovere iniziative di solidarietà internazionale e di cooperazione allo sviluppo e co-finanziarle fino allo 0,8% dei tre primi capitoli del loro bilancio corrente.

☞ Organizzazioni non governative (ONG), Università e Centri di ricerca e formazione, associazioni professionali e di volontariato, cooperative, piccole e medie imprese (PMI), imprese sociali e culturali, parchi e agenzie per l'ambiente, servizi pubblici, organizzazioni

sindacali, enti strumentali, associazioni di migranti, professionisti del territorio, del nord e del sud, e le emanazioni senza fini di lucro di enti *for profit*, sono i **partecipanti attivi**, nell'ambito del partenariato, alla programmazione, realizzazione, valutazione partecipativa delle azioni realizzate. Se la normativa della REL lo consente, gli enti del territorio, nonché gli enti strumentali e le strutture *in house* delle REL possono essere da queste incaricati della gestione di tutto o parte dell'iniziativa da parte della REL esecutrice, e quindi **operatori associati**, e comunque possono essere i **realizzatori** delle singole attività previste nelle iniziative cofinanziate, gestite appunto dagli operatori associati per le REL. Tutte le entità *for profit* - anche *low profit* - sono incluse a condizione che non si creino fenomeni di distorsione della concorrenza e secondo i vincoli sull'aiuto di stato enunciati dalla UE. Le Università, i Centri di ricerca e formazione e le ONG possono anche essere chiamate a svolgere il ruolo di **facilitatore** di processi e relazioni; questo viene ad arricchire il loro ruolo autonomo svolto nell'ambito della Cooperazione allo Sviluppo.

☞ La DGCS stabilisce i **quadri di riferimento politici e le priorità geografiche e tematiche** dei Programmi *ex-lege* 49/87 che co-finanzia, seguendo, nel caso di quelli di Cooperazione Decentrata, le fasi di programmazione, istruttoria, realizzazione, valutazione. Le azioni di competenza del MAE che esulano dall'applicazione della legge 49/87 e sono per natura di Cooperazione Decentrata, vengono coordinate dalla DGCS che ne verifica l'applicazione. Inoltre, la DGCS promuove, anche d'intesa con le REL, coordinamenti, consultazioni permanenti o *ad hoc*. A livello di Paese *partner*, a scopo di elaborazione del Programma Paese, l'Unità Tecnica Locale (UTL), emanazione della DGCS o, ove non esistente una UTL, direttamente l'Ambasciata, svolge il ruolo di **facilitatore** dei contatti in loco e di creazione e consolidamento delle strategie e dei meccanismi operativi tra gli attori italiani, e tra questi e quelli dei Paesi *partner*, promuovendo, curando e monitorando la concreta realizzazione delle iniziative, in linea con le priorità della DGCS, indicando percorsi sinergici con il locale quadro di cooperazione.

2.2. Specifici ambiti di azione della Cooperazione Decentrata nel Sistema Italia

La Cooperazione Decentrata ha sviluppato in questi anni competenze specifiche in alcune tematiche ed elaborato conseguenti modalità di azione ed interazione con la più ampia attività della DGCS. Si ricorda al riguardo che l'approccio di genere è comune a tutte le iniziative di Cooperazione Decentrata.

A- GOVERNANCE DEMOCRATICA

Nel campo del decentramento, le esperienze realizzate dalle REL, insieme agli attori del territorio, sono cresciute sostanzialmente, diversificandosi nei temi e nei rapporti con i numerosi *partner*. Le azioni si concentrano soprattutto in relazioni volte sia a collaborare all'ottimizzazione del processo di decentramento sia a incrementare la **capacità istituzionale** dei *partner*: dal supporto alle capacità delle istituzioni locali di programmazione dello sviluppo territoriale, di gestione del bilancio, della spesa e della fiscalità, al raccordo con i diversi livelli amministrativi; dal sostegno agli organismi di democrazia locale, alle forme di *governance* con la società civile, alle politiche settoriali e tematiche, ai servizi al territorio e alla *governance* locale e transfrontaliera. Un ambito della Cooperazione Decentrata che trae forza dal suo essere prossima alle comunità, è la promozione e il sostegno alla cittadinanza consapevole.

B- SVILUPPO ECONOMICO LOCALE E TRA TERRITORI

L'appoggio all'occupazione, il rafforzamento delle micro e piccole imprese e dei loro meccanismi associativi e di dialogo con le istituzioni pubbliche locali, il rafforzamento istituzionale nel senso dello sviluppo economico locale, la creazione di catene del valore per la valorizzazione delle risorse e capacità locali, anche tramite il commercio equo e sostenibile, il sostegno alla microfinanza e all'inclusione finanziaria delle popolazioni svantaggiate, le iniziative innovative atte a valorizzare il ruolo e le capacità dei migranti da loro promosse, l'investimento delle rimesse presso le comunità d'origine, costituiscono altrettante forme di Cooperazione Decentrata volta a promuovere sviluppo economico locale e tra territori. Nell'economia della conoscenza, compresa quella digitale, acquistano importanza crescente i processi di innovazione che valorizzano le risorse locali. La Cooperazione Decentrata s'intreccia sempre di più anche con la Cooperazione tra Università e Centri di eccellenza, che vengono chiamati a misurarsi con i processi di sviluppo locale contribuendo con la ricerca, la formazione e l'innovazione, e coinvolgendo in particolare i **giovani**.

C- WELFARE LOCALE

Il tema della coesione sociale assume sempre maggiore rilievo. Occorre passare da una concezione settoriale della lotta alla povertà all'elaborazione di modelli di *communities' welfare* dove vi sia effettiva inclusione dei diversi gruppi sociali, promuovendo l'accesso universale all'istruzione e alla salute e ai diritti. Le REL italiane sono già impegnate in percorsi di creazione di *welfare locale* nei Paesi *partner*, che riconoscono ampi spazi alle specificità e ai **saperi** locali, e da cui è possibile ricavare indicazioni anche per la produzione di *welfare* in Italia. In particolar modo la Cooperazione Decentrata ha sviluppato iniziative di interesse a favore dei minori di età.

D- SVILUPPO SOSTENIBILE

La Cooperazione Decentrata opera da tempo nel campo dello Sviluppo Sostenibile. L'importanza della dimensione territoriale e l'esigenza di agire contemporaneamente a **livello globale e locale**, anche quando si tratta di prevenire e mitigare gli effetti dei cambiamenti climatici, danno valore alla sua azione. Gli assi prioritari della cooperazione transfrontaliera e transnazionale e delle reti di Cooperazione Decentrata a livello internazionale ed europeo includono come ambiti di azione: la protezione ambientale; l'auto-sufficienza alimentare; la gestione sostenibile delle risorse naturali; l'efficienza energetica e il sostegno alla *green economy*. Il turismo sostenibile, il patrimonio culturale, la protezione dell'ambiente e della biodiversità, lo sviluppo rurale multi-funzionale rappresentano, da parte loro, una valorizzazione del patrimonio locale e ambiti che collegano saperi, ricerca, formazione alla generazione di reddito e sostenibilità.

E- CONFLITTI e CALAMITA'

La Cooperazione Decentrata partecipa talvolta, nell'ambito di crisi complesse e di emergenze naturali, a interventi umanitari, *peace building*, **prevenzione**, mediazione *ad hoc*, trasformazione e ricostruzione in aree di conflitti. Tali azioni richiedono uno stretto coordinamento con il Governo, oltre che tra REL, per la delicatezza delle implicazioni a livello di politica estera e ai fini dell'ottimizzazione dell'aiuto. La Cooperazione

Decentrata, storicamente, oltre che dare sostegno ai bisogni causati da conflitti e da eventi catastrofici naturali o indotti, offre un appoggio importante alla ricostruzione e alla riattivazione dei processi di sviluppo sociale ed economico; in tale ambito essa si pone in termini di sussidiarietà rispetto agli interventi governativi, stabilendo un rapporto diretto con entità omologhe, con iniziative che si caratterizzano per la loro flessibilità e capillarità.

F- MIGRAZIONI E SVILUPPO

I migranti – siano essi provenienti dai Paesi *partner* o discendenti di italiani migrati nei Paesi *partner* - sono attori dello sviluppo e della cooperazione: il loro capitale umano, sociale, economico e finanziario ha un impatto diretto sulle comunità locali di provenienza e di destinazione, collegandole tra loro. I comportamenti e i flussi di risorse di cui sono portatori arricchiscono i diversi contesti sociali, economici e culturali con i quali i migranti interagiscono. Tale ambito registra azioni e strategie d'intervento sempre più **innovative**. Queste vanno dai programmi per l'utilizzo delle rimesse valutarie a quelli per favorire il rientro dei migranti nei paesi d'origine; dal sostegno alle comunità italiane presenti in alcuni paesi in via di sviluppo all'introduzione di alcuni meccanismi di *welfare*.

G- COOPERAZIONE TRIANGOLARE, TRANSFRONTALIERA e SUD-SUD

Tra le modalità di interazione, applicate a una serie di ambiti, ad esempio al rafforzamento della capacità istituzionale, REL e attori territoriali sono impegnati nel favorire processi di sviluppo che legano comunità locali divise da frontiere, anche ai fini di un contributo all'integrazione regionale e sub-regionale. La promozione da parte della Cooperazione Decentrata di una cooperazione transfrontaliera tra paesi della stessa area, o di una cooperazione tra territori del Sud, produce una modalità di cooperazione triangolare.

3. Gli Strumenti della Cooperazione Decentrata

La Cooperazione Decentrata si attua mediante un processo permanente di partenariato, che può dar luogo a dei programmi di cooperazione allo sviluppo costituiti da una o più iniziative semplici o complesse.

Nei rapporti tra la DGCS e le REL, tre sono le tappe strumentali, cicliche, della Cooperazione Decentrata: 1/programmazione, 2/co-finanziamento, 3/valutazione.

3.1 Strumenti per la consultazione politica e programmatica

Il punto di riferimento essenziale e più recente sotto questo profilo è rappresentato dalla Intesa sancita il 18 dicembre 2008, ai sensi dell'art. 8 comma 6 della Legge 131/03, tra la Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento Affari Regionali, il MAE, il MISE, le Regioni e le Province Autonome di Trento e Bolzano in materia di rapporti internazionali.

Su un piano generale, tale strumento prevede un processo di consultazione reciproca concernente priorità geografiche e tematiche, attività e Accordi bilaterali e multilaterali, strumenti di programmazione, atti deliberativi, impegni sottoscritti con Stati ed Enti sub nazionali e Organizzazioni Internazionali (art. 1 commi 2 e 3). Esso prevede altresì una attività di raccolta di tutte le informazioni sulle attività di rilievo internazionale condotte

dalle Regioni, attraverso la costituzione di una banca dati il cui primo nucleo è rappresentato dalle attività di Cooperazione Decentrata (art. 1 comma 5). La definizione delle modalità di realizzazione di tale strumento vengono demandate alla Conferenza Stato-Regioni e al Tavolo permanente (art. 5 comma 2).

Sul piano specifico, il MAE riconosce e valorizza l'attività di cooperazione allo sviluppo delle Regioni, a condizione che venga attuata in coerenza con la politica estera. (art. 2 comma 1). Tale coerenza è assicurata da un costante processo di consultazione e verifica reciproci (art. 2 commi 2 e 3) che comporta l'impegno di collaborazione in sede di preparazione e svolgimento delle missioni all'estero, anche attraverso il coinvolgimento dei rispetti Uffici operanti all'estero (art. 3 comma 2).

3.2 I Programmi di Cooperazione Decentrata tra REL e DGCS

La Legge 49/87 rileva, nell'art. 2:

comma 4. Le attività di cui alle lettere a), c), d), e), f), h) del comma 3 possono essere attuate, in conformità con quanto previsto dal successivo articolo 5, anche utilizzando le strutture pubbliche delle regioni, delle province autonome e degli enti locali (tale modalità potrà essere attivata sulla base di specifiche regolamentazioni).

comma 5. Le regioni, le province autonome e gli enti locali possono avanzare proposte in tal senso alla Direzione generale per la cooperazione allo sviluppo di cui all'articolo 10. Il Comitato direzionale di cui all'articolo 9, ove ne ravvisi l'opportunità, autorizza la stipula di apposite convenzioni con le suddette strutture pubbliche.

Il principio informatore che ispira questo sotto-capitolo destinato all'attuazione delle modalità di co-finanziamento, dà l'opportunità di modulare la natura e il grado di azione delle REL in rapporto alle caratteristiche della Cooperazione allo Sviluppo, in ordine al tipo di finanziamento, natura delle attività, e fattori di applicabilità.

Appare corretto quindi, un orientamento applicativo che guardi alle REL come ad un "partner" che debba essere garante, nei modi e nei tempi, di volta in volta più idonei, di quelle attività di cui si rende responsabile, nell'impostazione e nell'espletamento di un'iniziativa di Cooperazione allo Sviluppo.

In tale direzione pertanto, si ritiene debbano essere orientate le indicazioni in merito ai punti nodali del rapporto DGCS/REL, quali i ruoli delle parti, la proposta dell'iniziativa, l'istruttoria e la realizzazione delle iniziative.

A – I ruoli delle parti

La prospettiva di avvalersi delle capacità inerenti e specifiche delle REL, come esecutore di altre tipologie di cooperazione finanziate dalla DGCS, potrà essere da questa considerata.

Ad oggi, le REL, in quanto istituzioni pubbliche, per legge e per prassi, sono promotori di iniziative di Cooperazione Decentrata, e in quanto tali avanzano proposte di iniziative congiunte alla DGCS, che potranno essere da questa accolte e co-finanziate, in misura proporzionata a priorità paese e priorità settore.

Pertanto, il co-finanziamento si configura come **contributo a dono**, sul canale bilaterale.

Azioni di Cooperazione Decentrata possono anche essere attivate sulla base di specifici protocolli con enti internazionali, sul canale multi-bilaterale, con tali enti.

Presso la DGCS, il **Coordinamento per la Cooperazione Decentrata (CD)** assicura lo scambio di informazioni tra DGCS e REL, approfondisce le competenze in materia di partenariati e di promozione delle iniziative e segue l'iter progettuale presso gli Uffici Territoriali, esso si avvale di uno specifico supporto tecnico dell'UTC.

B – Proposta di iniziativa per l'avvio dell'iter di co-finanziamento

L'iniziativa nasce dalla programmazione delle REL - o da una interlocuzione istituzionale da parte della DGCS, nell'ambito di azioni di sistema da questa impostate - e viene identificata e formulata, anche d'intesa con la DGCS, sulla base del Modulo Unico (previsto dalle presenti Linee Guida) - tenendo conto sia dei principi della predetta Carta Europea della cooperazione in materia di *governance* locale sia delle norme interne della DGCS sulla predisposizione dei Programmi di Cooperazione allo Sviluppo.

Nelle successive fasi, la DGCS ha per interlocutore una singola REL, l'unica promotrice, o la capofila di altre REL co-promotrici.

C - Iter di Istruttoria

- a. le REL presentano l'iniziativa con la relativa richiesta di co-finanziamento alla DGCS, completa della dichiarazione d'interesse del *partner* locale; il Coordinamento della CD esamina la consistenza e la qualità dei partenariati e la rispondenza alle **Linee Guida** e alle generali **priorità** della **DGCS**
- b. all'esito positivo di tali prime verifiche, il Coordinamento della CD trasmette la richiesta all'Ufficio Territoriale che, accertata la rispondenza della proposta alla propria programmazione e la disponibilità di risorse finanziarie, acquisisce la Valutazione Tecnico Economica (VTE) dell'iniziativa da parte dell'UTC/UTL
- c. in caso di positiva valutazione, l'Ufficio Territoriale sottopone al Comitato Direzionale, per approvazione, l'iniziativa – corredata dalla bozza di Convenzione predisposta sul modello standard e recante allegato tecnico che riporta gli elementi essenziali dell'iniziativa contenuti nel Modulo Unico e nella VTE, e nel caso di pluralità di REL la bozza di Protocollo d'intesa tra le REL promotrici.

D – Responsabilità della REL nella **Realizzazione** delle iniziative

La **REL promotrice** è **responsabile** nei confronti della DGCS:

- a. dei partenariati e di tutti gli altri co-finanziamenti reperiti dalle REL nell'ambito dell'iniziativa,
- b. integralmente dell'**esecuzione** dell'iniziativa anche quando la REL si avvale di uno o più operatori associati per la sua parziale esecuzione; in quanto enti pubblici infatti, le REL possono avvalersi, nei limiti e nelle forme previste dalle norme vigenti e a seconda che si tratti di soggetti *in house* o meno, di operatori associati di comprovata esperienza, sia nel settore d'intervento, sia in generale, in materia di Cooperazione allo Sviluppo
- c. della totalità dei costi relativi all'iniziativa: la REL anticipa a tal fine i fondi necessari; l'iniziativa non può essere avviata prima della comunicazione da parte della DGCS dell'avvenuta approvazione della Convenzione da parte degli organi di controllo; il

rimborso di tali costi alla REL interviene in base al rendiconto che la REL presenta alla DGCS, su di un conto specifico – se del caso di un capitolo di bilancio - che la REL indicherà alla DGCS

- d. del funzionamento degli organi di progetto dove il *partner* partecipa a pieno titolo: comitati di pilotaggio – assieme a un rappresentante della DGCS, segreterie operative, comitati per la partecipazione attiva degli attori pubblici e privati dei territori *partner*.

E' istituito presso la DGCS un **Tavolo di Lavoro** incaricato di elaborare alcuni specifici strumenti, entro il 2010, riferiti alle procedure di cui sopra, in particolare:

✍ il Modulo unico "Presentazione dell'Iniziativa e Convenzione standard"

✍ il Manuale di Procedura tecnica, amministrativa e contabile.

Tale forma di gestione consente alla DGCS la propria opera di **catalizzazione** da un lato e, d'altro lato, di **co-promozione** con le REL di modalità di co-finanziamento.

3.3. Monitoraggio e Valutazione al servizio dell'efficacia e della coerenza

Il valore aggiunto della Cooperazione Decentrata è la possibilità di realizzare, in maniera congiunta tra DGCS, REL e *partner*, azioni di monitoraggio e capitalizzazione, dove analisi valutativa e *feed-back* siano previsti sin dall'inizio nei processi e nelle iniziative di Cooperazione allo Sviluppo, anche al fine di promuovere convergenze tra e con altri co-finanziatori pubblici o privati nei territori d'intervento, così come di giungere a una ri-programmazione consapevole, al fine di adeguarsi ai mutamenti in atto.

Lo sforzo di sistematizzazione e la più adeguata conoscenza delle iniziative di cooperazione condotte dalla Cooperazione Decentrata costituiscono un patrimonio di informazioni, analisi e prassi che consentono di verificarne l'impatto e l'efficacia.

Le indicazioni delle presenti Linee Guida e la condivisione delle esperienze maturate dalla Cooperazione Decentrata a livello nazionale e internazionale, diventano strumenti atti a sviluppare – ove se ne presentino le condizioni - approcci tematici e modalità comuni.

L'**efficacia** e la coerenza dell'aiuto richiedono un circolo **virtuoso** politico-programmatico. A tal fine è indispensabile costruire un meccanismo articolato di conoscenza reciproca, monitoraggio comune delle attività di cooperazione delle REL e dei loro *partner*.

In tale contesto gli attori della cooperazione decentrata si impegnano a:

- Assicurare che ogni intervento - incluso il trasferimento di competenze - sia discusso con le autorità locali e pienamente allineato al piano di sviluppo locale, sostenendo le autorità locali nello stabilire una cornice d'ingaggio con gli altri attori delle cooperazioni decentrate.
- Garantire che in ogni singola entità territoriale locale, gli attori della cooperazione decentrata si coordinino, scambiandosi informazioni e organizzando missioni congiunte. Le regioni italiane stabiliranno un coordinamento interno anche attraverso un capofila e tenderanno di assumere un ruolo nel raggruppare anche le altre decentrate dell' UE. Dove possibile daranno avvio a programmi congiunti.
- Lasciare alle autorità locali la scelta se utilizzare la normativa locale di appalto pubblico e se l'acquisto di beni e servizi debba avvenire sul mercato locale, internazionale o italiano.

- Comunicare gli esborsi triennali previsti in maniera trasparente all' autorità locale.

Il sistema di cooperazione decentrata si impegna inoltre a contribuire nel promuovere i seguenti **criteri di efficacia e qualità**:

- un costante collegamento con le autorità locali in ogni attività di cooperazione territoriale e un allineamento alle strategie di sviluppo locale;
- il rafforzamento delle capacità delle autorità locali così come delle associazioni della società civile locale, attraverso forme di partenariato pubblico-privato, promuovendo la fornitura, gestione e manutenzione di servizi di qualità più alta, specialmente nei settori della salute, educazione, infrastrutture e trasporti locali; una maggiore equità nelle condizioni di accesso ai servizi;
- relazioni più intense e continue tra strutture di governo locale e rurale e altri attori locali, per una partecipazione ampia e inclusiva della comunità ai processi decisionali, alla pianificazione dello sviluppo economico e rurale e all'erogazione dei servizi locali, anche attraverso modalità innovative;
- la trasparenza e la responsabilità delle autorità locali così come delle associazioni della società civile locale, anche attraverso la creazione di nuove procedure di *accountability*, per assicurare legittimità al processo di decentramento e favorire la democrazia locale;
- l'autonomia finanziaria delle istituzioni locali, presupposto necessario affinché le decisioni adottate e le maggiori responsabilità possano tradursi in azioni concrete;
- il confronto con gli altri attori impegnati sullo stesso territorio con attività di cooperazione e politiche di sviluppo, attraverso la creazione di meccanismi per il dialogo multi-livello, lo scambio di informazioni e la capitalizzazione delle esperienze.

L'obiettivo finale è quello di elevare la **qualità** dell'aiuto e di assicurarne la coerenza in una ottica di sistema, nel rispetto del principio che riconosce la Cooperazione allo Sviluppo quale strumento di politica estera del Paese.

Nell'ambito attuativo delle Linee Guida assumerà particolare rilievo la implementazione della Banca Dati istituita presso la DGCS quale strumento *i.a.* di: censimento delle iniziative, attuazione delle linee strategiche, programmazione, valutazione dei flussi finanziari.

Roma, marzo 2010

Le presenti Linee Guida sono state elaborate, sotto la direzione del Coordinamento della Cooperazione Decentrata della DGCS, all'interno di 2 gruppi:

- ☞ Comitato scientifico allargato: Coordinamento della Cooperazione Decentrata e rappresentanti di CINSEDO, OICS, ANCI, UPI, compresi i seguenti membri del:
- ☞ Comitato di redazione ristretto : Emanuela Benini, Esperta UTC Referente per la Cooperazione Decentrata, Vanna Ianni docente presso l'Università degli Studi di Napoli L'Orientale e Andrea Stocchiero Vice-Direttore del CeSPI.

GLOSSARIO ACRONIMI

ANCI	Associazione Nazionale Comuni Italiani
CBC	Cross-border Cooperation, cooperazione transfrontaliera
CD	Cooperazione Decentrata
CeSPI	Centro Studi Politica Internazionale
CINSEDO	Centro Interregionale Studi e Documentazione (della Conferenza dei Presidenti delle Regioni e Province Autonome)
DAC	Development Assistance Committee dell'OCSE
DCI	Development Cooperation Instrument (EU)
DGCS	Direzione Generale per la Cooperazione allo Sviluppo (del MAE)
ENPI	European Neighbourhood and Proximity Instrument
FAO	Food and Agricultural Organisation
IFAD	International Fund for Agricultural Development
IPA	Instrument for Pre-Adhesion
MAE	Ministero degli Affari Esteri
OCSE	Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico
OICS	Osservatorio Interregionale sulla Cooperazione allo Sviluppo
OIM	Organizzazione Internazionale per le Migrazioni
ONG	Organizzazioni Non Governative
ONU	Organizzazione delle Nazioni Unite
PMI	Piccole e Medie Imprese
REL	Regioni ed Enti Locali italiani
UE	Unione Europea
UTL	Unità Tecnica Locale della DGCS
UNDESA	United Nations Department of Economic and Social Affairs
UNDP	United Nations Development Programme
UPI	Unione delle Province d'Italia
UTC/UTL	Unità Tecnica Centrale/Locale della DGCS
VTE	Valutazione Tecnico Economica

OICS, PRESENTAZIONE DELLA COOPERAZIONE INTERNAZIONALE DELLE REGIONI E DEGLI ENTI LOCALI (tratto da www.oics.it)



PRESENTAZIONE DELLA COOPERAZIONE INTERNAZIONALE DELLE REGIONI E DEGLI ENTI LOCALI



IN COSA CONSISTE LA COOPERAZIONE DECENTRATA

La Cooperazione internazionale delle Regioni e degli Enti locali, impropriamente chiamata "cooperazione decentrata", è l'insieme delle iniziative di partenariato internazionale promosse dalle autonomie locali e regionali. Per l'Italia questo è un fenomeno relativamente recente e in rapida crescita e costituisce un apporto importante sia all'azione dello Stato e delle Istituzioni comunitarie e internazionali, sia a quella della società civile ed in particolare delle organizzazioni non governative (ONG). Rispetto alle une e alle altre, quella decentrata è una nuova forma di cooperazione, non alternativa ad esse, ma semmai complementare e sussidiaria.

In realtà le Autonomie territoriali italiane non hanno compiti di politica estera, né la solidarietà internazionale rientra in quanto tale nella loro *mission*. Le Regioni e gli Enti locali hanno il compito di promuovere lo sviluppo complessivo, sociale, culturale, economico e ambientale della propria collettività; pertanto le loro azioni devono partire dalle esigenze espresse dal loro territorio, però in un mondo globalizzato non possono rinchiudersi nei suoi confini. E' necessario sostenere i processi d'internazionalizzazione economica territoriale; promuovere gli scambi (non solo economici, ma anche culturali e sociali); governare e valorizzare i flussi immigratori (correlando i flussi in entrata con le richieste di manodopera, fornendo formazione professionale qualificata a tale manodopera, favorendo l'occupazione nei paesi di origine per ridurre l'immigrazione clandestina e valorizzando le comunità immigrate come agenti di scambio e sviluppo reciproco nelle relazioni tra il territorio ospite e quello d'origine); appoggiare le comunità di italiani all'estero, che si identificano più con il proprio territorio di origine che con un'astratta identità nazionale; diffondere la multiculturalità e l'educazione allo sviluppo; corrispondere alle iniziative di solidarietà internazionale della propria società civile.

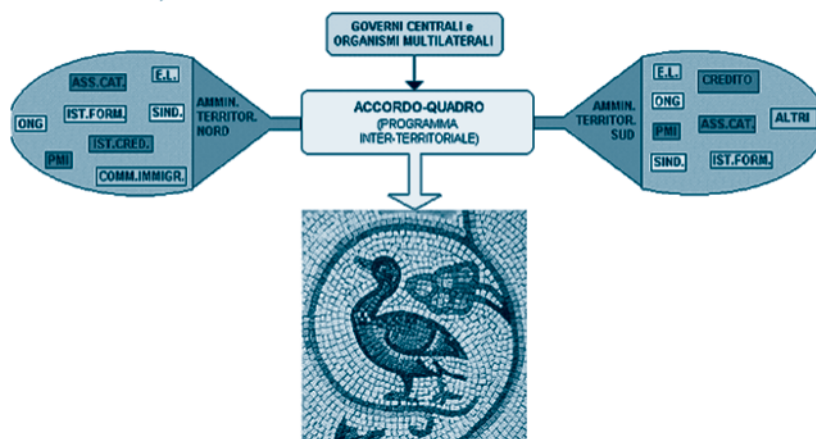


La risposta a questo insieme di necessità delinea la natura della cooperazione decentrata, che pertanto non si configura semplicemente come ulteriore canale di cooperazione allo sviluppo, ma piuttosto come un modo innovativo di gestire le relazioni internazionali in chiave di partenariato complessivo tra territori. Non a caso la legge n. 131/03, applicativa del riformato Titolo V della Costituzione italiana, prevede che "le Regioni e le Province autonome ... possono concludere, con enti territoriali interni ad altro Stato, intese dirette a favorire il loro sviluppo economico, sociale e culturale" e che "possono, altresì, concludere con altri Stati accordi esecutivi ed applicativi di accordi internazionali ... o accordi di natura tecnico-amministrativa, o accordi di natura programmatica finalizzati a favorire il loro sviluppo economico, sociale e culturale" (art. 6).

La cooperazione decentrata, proprio perché fondata sulla reciprocità ed il mutuo interesse, non è solo cooperazione allo sviluppo, né solo sostegno ai processi d'internazionalizzazione territoriale, né infine solo mirata al miglioramento dei flussi migratori (potenziando la componente "chiamata", utile a noi e ai paesi di origine, e stabilizzando in tali paesi la componente "di fuga"). Essa, generando partenariati internazionali tra tutte le forze attive dei due territori, è l'intersezione di tutto ciò ed altro ancora.

Coerentemente con la sua natura e la sua collocazione istituzionale, la cooperazione decentrata consiste nella capacità dei Governi territoriali di costruire accordi-quadro di reciproco vantaggio con partner di Paesi terzi, in cui i punti di forza di un territorio possano complementare e superare i punti di debolezza dell'altro. Le Amministrazioni territoriali hanno il compito di delineare, coordinare e governare l'accordo, non di eseguirlo direttamente. Ciò compete ai soggetti attivi nei due territori, che sono chiamati a progettare e realizzare gli interventi in sinergia tra loro.

I soggetti territoriali (non necessariamente sempre tutti coinvolti) rientrano in diverse tipologie, pubbliche e private, profituali e non, da quelli con competenze specifiche di cooperazione, come le organizzazioni non governative, a quelli più pertinenti in materia di internazionalizzazione, come le piccole-medie imprese, le cooperative e gli istituti di credito, a quelli istituzionali, come gli enti locali del territorio ed i loro enti strumentali, alle Comunità organizzate di immigrati, ad altri soggetti come gli istituti di formazione e le Università, le forze sociali, i centri di ricerca, ecc.



COLLOCAZIONE ISTITUZIONALE E RAPPORTI CON LA COOPERAZIONE STATALE ITALIANA

Nonostante la riforma della Costituzione e le aperture della legge n. 131/03, la collocazione istituzionale della cooperazione decentrata è ancora soggetta ad interpretazioni contrastanti. Secondo la Costituzione la politica estera rientra tra le 7 materie di competenza esclusiva dello Stato centrale; la legge nazionale sulla cooperazione (legge n. 49 del 1987), che il Parlamento non è ancora riuscito a riformare, dice che "la cooperazione allo sviluppo è parte integrante della politica estera dell'Italia". E' su questa base che spesso il Governo italiano interpreta restrittivamente le competenze internazionali delle Regioni, confinandole solo all'ambito dell'internazionalizzazione economica o alla mera esecuzione di iniziative decise dal Governo centrale, e spesso impugna le iniziative di cooperazione decentrata.

Molte Regioni, al contrario, ritengono che la politica di cooperazione internazionale sia "parte integrante" non della politica estera, ma piuttosto delle relazioni internazionali dell'Italia, relazioni basate su un complesso articolato in più componenti: la politica estera, la politica di sicurezza, la politica economica estera e, ovviamente, la politica di cooperazione. Le prime due componenti sono di competenza esclusiva dello Stato, le ultime due richiedono un'azione corale dell'intero sistema Italia e quindi sono anche "materie di legislazione concorrente".



Nel lavoro parlamentare per l'auspicata riforma della legge nazionale già nel 1999 il Senato aveva approvato un testo che legittimava pienamente la cooperazione decentrata ⁽¹⁾ e questa è tuttora la posizione predominante nel Parlamento.

¹ Riportiamo in parte il testo approvato "Le regioni, le province autonome, le province e i comuni ... possono ... autonomamente promuovere iniziative di cooperazione allo sviluppo, di solidarietà internazionale e di scambio a livello decentrato con amministrazioni centrali o periferiche, enti locali e altri soggetti pubblici e privati, rappresentanti di interessi collettivi, dei Paesi cooperanti...."

A partire dal 1989 quasi tutte le Regioni italiane e le Province autonome di Trento e Bolzano hanno approvato una o più leggi regionali sulla cooperazione e si sono dotate di una specifica struttura interna, governata dal Presidente della Giunta o da un Assessore a ciò delegato.

Anche all'interno del Ministero degli affari esteri italiano è stato costituito un ufficio per le relazioni con le Regioni e con gli enti locali, nonché uno specifico ufficio per la cooperazione decentrata dentro la Direzione generale per la Cooperazione allo Sviluppo dello stesso Ministero. Sempre più spesso il Ministero degli esteri approva programmi di cooperazione internazionale proposti dalle Regioni e co-finanziati da entrambi, o invita le Regioni a partecipare operativamente e contribuire finanziariamente a programmi governativi di cooperazione.

Nel complesso dunque i rapporti tra la cooperazione decentrata italiana e quella governativa si muovono in assenza di normative certe e pertanto manifestano aspetti di schizofrenia: in un clima generalmente positivo, sussidiario e di collaborazione reciproca irrompono spesso le tentazioni conservatrici del vecchio spirito centralistico.

Questo rapporto difficile non ha tuttavia impedito numerosi esempi di collaborazione Stato-Regioni nell'ambito della pur da riformare attuale legge sulla cooperazione allo sviluppo, come conferma il seguente box.

Relativamente alle Regioni ed Enti locali, la legge 49/87 consente al Governo centrale di approvare i progetti da loro proposti e di cofinanziarli in parte (al massimo fino al 70 %);

- Tra il 2004 ed il 2008 il Governo (MAE) ha approvato 10 progetti di cooperazione decentrata per un ammontare totale di € 35 milioni (€ 28 milioni finanziati dal MAE e 9 milioni dalle Regioni);
- Paesi di intervento: Croazia, Bosnia Erzegovina, Serbia, Albania, Argentina, Brasile, Mali, Mauritania, Capo Verde
- Regioni: Emilia Romagna, Marche, Puglia, Umbria, Toscana, Friuli Venezia Giulia, Lazio, Piemonte;
- Settori: Sanità, Welfare, Cultura, PMI, Ambiente.

Anche al di fuori dalla legge nazionale sulla cooperazione allo sviluppo (legge 49/87), altri strumenti hanno consentito positive collaborazioni in materia di cooperazione internazionale tra lo Stato centrale italiano ed il Sistema delle Regioni e delle Province autonome.

Uno di essi è stata la legge del 21 marzo 2001, n. 84 "Disposizioni per la partecipazione italiana alla stabilizzazione, alla ricostruzione e allo sviluppo dei Paesi dell'area balcanica" dopo le distruzioni provocate dalle guerre e dalle crisi degli anni '90. Tale legge, pur limitatamente ad un'area e ad un periodo temporale limitati, ha inserito per la prima volta nel corpo giuridico italiano la categoria della cooperazione decentrata.

La legge 84/01 ha stanziato anche 22 milioni di euro per la cooperazione internazionale delle Regioni ed Enti locali, governati per metà dal Ministero delle Attività Produttive per iniziative regionali di internazionalizzazione e per metà dal Ministero degli Esteri per iniziative di cooperazione decentrata.

- Paesi: Albania, Bosnia-Erzegovina, Bulgaria, Croazia, Macedonia, Serbia Montenegro e Romania.
- Principali settori: rafforzamento istituzionale, sviluppo economico, ambiente, pubblici servizi, rifugiati, flussi migratori
- Progetti: 77 (72 completati) di cooperazione (MAE) e 10 (tutti completati) di internazionalizzazione (MAP)
- Regioni e Province autonome partecipanti: 20.
- Importo totale - Parte cooperazione: circa 20 milioni (11 MAE e 9,5 Regioni):
 - Parte internazionalizzazione: circa 19 milioni (11 MAP e 7,5 Regioni).

Un'altra collaborazione importante e tuttora in corso tra le Regioni, il Ministero degli Affari Esteri e quello dello Sviluppo Economico si sta sviluppando nell'ambito del "programma di sostegno alla cooperazione regionale nel Mediterraneo e nei Balcani" approvato da tre successive delibere del CIPE (Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica) a valere su risorse finanziarie FAS (Fondo per le Aree Sottoutilizzate).

PROGRAMMA DI SOSTEGNO ALLA COOPERAZIONE REGIONALE NEL MEDITERRANEO

- Paesi: Balcani Occidentali e Mediterraneo Meridionale e Orientale
- Regioni: 18 + 1 Provincia Autonoma (Bolzano)
- Regioni Capofila: Sardegna (Mediterraneo) e Piemonte (Balcani)
- Settori di intervento: Sviluppo socio-economico; Interconnessioni materiali e immateriali; Ambiente e sviluppo sostenibile; Dialogo e cultura; Sanità e welfare.
- Progetti e finanziamenti:
 - Balcani: 6 progetti, 20 sub-progetti (Stato € 8.000.000 + Regioni € 1.333.088)
 - Mediterraneo: 8 progetti, 23 sub-progetti (Stato € 15.000.000 + Regioni € 2.661.036)
 - Importo totale € 26.004.124 (Stato € 23.000.000 + Regioni € 3.994.124).

La prosecuzione di questi rapporti di collaborazione e finanziamento congiunto tra Regioni e Stato centrale rischia oggi di arrestarsi a causa di un nuovo ostacolo, costituito dal cosiddetto "patto di stabilità" (legge 6 agosto 2008, n. 133), che impone l'obbligo di rispettare il tetto di spesa del bilancio regionale. Mentre è logico che i finanziamenti di una Regione per la cooperazione decentrata rientrino nel suo tetto di spesa e riducano quindi le sue disponibilità finanziarie per altre attività di interesse regionale (a sinistra nel disegno qui sotto), è ingiustificatamente oneroso che tali disponibilità vengano ridotte anche da un co-finanziamento esterno - del Ministero degli esteri italiano, della Commissione europea o di altre istituzioni (al centro del disegno). Ciò oltretutto scoraggia ogni collaborazione inter-istituzionale, dato per la Regione non vi è più differenza tra operare in co-finanziamento o, con meno vincoli, farsi carico da sola di tutti i costi. Il vincolo del "patto di stabilità" diventa poi totalmente ostativo rispetto ad iniziative co-finanziate ad una Regione che sia capofila di un consorzio di più autonomie locali, in quanto riduce le disponibilità del capofila sia del proprio contributo, sia del finanziamento esterno per le attività di sua competenza, sia di quello destinato alle attività degli altri partner (a destra nel disegno), scoraggiando così anche l'aggregazione tra Regioni e tra esse e gli Enti locali per promuovere iniziative di maggior respiro e di valorizzazione delle diverse e complementari eccellenze di ciascun partner.

Sono tuttora allo studio soluzioni per superare questo ostacolo.

**RAPPORTI CON LA COOPERAZIONE COMUNITARIA**

I rapporti con la cooperazione della Commissione europea sono ovviamente gli stessi per l'Italia e per gli altri Stati membri dell'Unione. Tuttavia, a causa anche delle difficoltà dei

rapporti con lo Stato italiano, la collaborazione in ambito Comunitario è stata finora molto più rilevante.

Essa si è sviluppata prevalentemente verso i Paesi del Bacino del Mediterraneo, che costituiscono le aree geopolitiche prioritarie per la cooperazione decentrata italiana, soprattutto nell'ambito dei nuovi strumenti comunitari di preadesione (IPA – Instrument for Pre-accession Assistance) e di prossimità (ENPI – European Neighbourhood Partnership Instrument).

Tuttavia numerose iniziative sono state intraprese anche in altre aree geografiche (soprattutto nel Cono Sud dell'America latina), in particolare nel quadro del programma URBAL (sui 20 progetti di URBAL III, ben 7 hanno come capofila una Regione o un Ente locale italiano, acquisendo più del 35 % dell'intero co-finanziamento comunitario, ed in altri 3 le autonomie locali italiane sono partner, superando così il 45 % delle risorse totali), ed in quello dei programmi tematici "Attori non statali e autorità locali nello sviluppo", soprattutto in America latina e nell'Africa sub-sahariana.

ALCUNE LINEE DI COLLABORAZIONE TRA REGIONI ITALIANE E COOPERAZIONE U.E.

- INTERREG III A Transfrontaliero Adriatico (7 Regioni adriatiche italiane e 4 Paesi dei Balcani Occidentali);
- IPA Crossborder (7 Regioni adriatiche italiane, Slovenia, Grecia e 6 Paesi dei Balcani Occidentali);
- ENPI Mediterraneo (10 Regioni mediterranee italiane, altri Paesi UE mediterranei, Nord Africa e Medio Oriente);
- URBAL III in America latina (7 programmi con lead partner italiano su 20 approvati);
- Programmi tematici "Attori non statali e autorità locali nello sviluppo" (varie iniziative in America latina ed in Africa).

**ARTICOLAZIONE DELLA COOPERAZIONE DECENTRATA E
SUOI EFFETTI MOLTIPLICATORI**

Al di là delle diverse specificità di ognuna di esse, in generale il budget destinato dalle Regioni e dalle Province autonome alla cooperazione decentrata può essere diviso in due parti, la cui incidenza percentuale varia da Regione a Regione: una dedicata alla "cooperazione diretta" e l'altra alla "cooperazione indiretta".

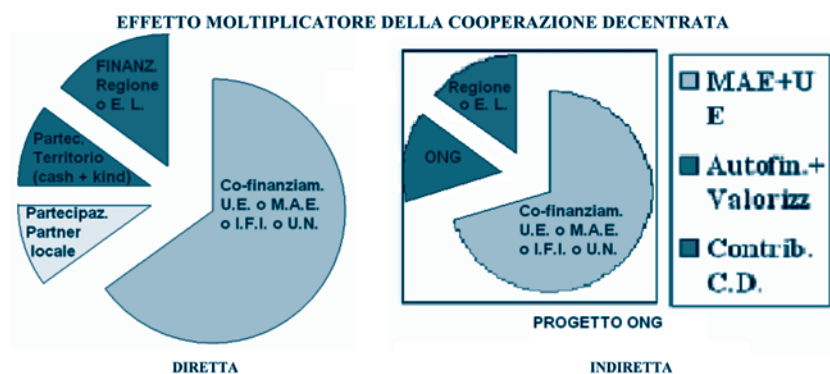
Per "cooperazione decentrata diretta" si intende l'insieme di iniziative promosse e gestite dalla pubblica Amministrazione regionale, in partenariato con le Autonomie locali dei Paesi partner, avvalendosi della partecipazione attiva e della collaborazione come enti esecutori dei diversi soggetti interessati nei due territori.

FINALITÀ DELLA COOPERAZIONE DECENTRATA DIRETTA

- Stipulare accordi istituzionali di cooperazione reciproca tra i Governi sub-nazionali italiani e le Autorità locali partner
- Promuovere la partecipazione attiva di tutti i soggetti dei due territori
- Promuovere partenariati inter-territoriali tra le istituzioni pubbliche e private e le organizzazioni civili dei due territori

Normalmente è richiesta anche al partner una partecipazione ai costi dell'iniziativa, in cash o quantomeno in beni e servizi, nonché l'impegno ad assicurarne la sostenibilità e la continuità anche dopo la conclusione dell'azione di cooperazione e del relativo cofinanziamento. La parte rimanente dei costi può essere interamente a carico della Regione italiana, spesso con una partecipazione in denaro o in natura anche da parte dei soggetti del territorio italiano coinvolti. Ma più spesso la Regione utilizza la sua quota finanziaria per richiedere un contributo anche allo Stato, alla Commissione europea o ad Organizzazioni internazionali, ottenendo così un rilevante effetto moltiplicativo.

La “cooperazione decentrata indiretta” consiste invece nel sostegno offerto dall’Amministrazione regionale alle iniziative promosse dalle ONG e dalle altre Associazioni della società civile del proprio territorio. Spesso si tratta di un contributo finanziario modesto rispetto al costo complessivo del progetto promosso dalla ONG, ma essenziale sia per favorirne il radicamento anche nel territorio italiano, sia per consentire alla ONG di accedere ai ben più rilevanti contributi degli altri *donors* (cooperazione governativa e comunitaria), che normalmente pretendono una capacità di autofinanziamento in denaro e in natura. Di solito le Regioni erogano questi contributi sulla base di bandi regionali, in cui vengono prestabiliti criteri di ammissibilità anche di natura geografica e/o settoriale, correlati alle priorità della cooperazione regionale.



La cooperazione decentrata è diventata un fenomeno diffuso e consistente solo nell’ultima decade dello scorso secolo. Elemento scatenante di questo fenomeno sono state le guerre dei Balcani: prima il conflitto tra serbi e croati, poi la guerra di Bosnia tra serbi, croati e mussulmani, poi l’esodo di massa dall’Albania dopo la caduta del regime de Enver Hoxa, infine la guerra internazionale contro la Serbia per il Kosovo e l’assistenza ai profughi kosovari in Albania. I disastri umani, sociali ed economici provocati da questi eventi così vicini al nostro Paese hanno indotto molti Comuni, Province e Regioni a promuovere interventi di emergenza, solidarietà, ricostruzione e cooperazione in quell’area.

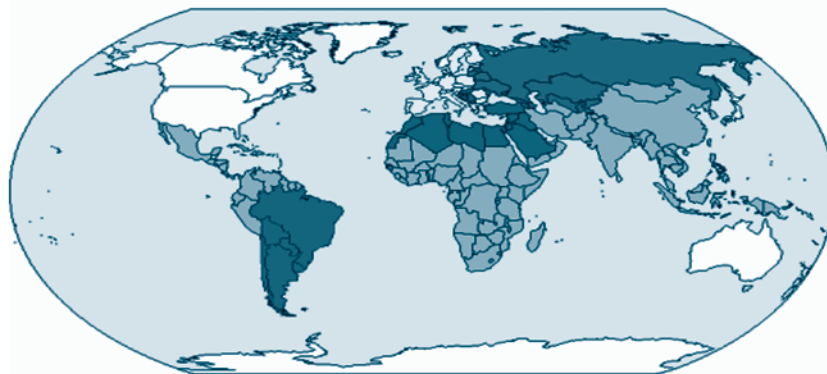
L’origine storica del fenomeno, la disponibilità di consistenti finanziamenti della Commissione Europea e di una specifica legge nazionale (legge n 84 del 2001) e la necessità di assicurare armonizzazione ai confini, di rendere governabili i flussi immigratori e di intervenire nelle aree transfrontaliere marittime e terrestri hanno fatto sì che ancor oggi l’area dei Balcani sia prioritaria per la cooperazione decentrata italiana e che là si concentri la gran parte dei suoi interventi, estendendosi poi gradualmente agli altri Paesi dell’Est.

Successivamente si è affermata una seconda priorità nel Bacino del Mediterraneo (Nordafrica e Medio Oriente) per motivi analoghi: disponibilità di finanziamenti comunitari e nazionali aggiuntivi a quelli delle autonomie locali, contenimento dell’instabilità e della conflittualità nell’area (soprattutto in Libano e Palestina), incremento dell’immigrazione, armonizzazione ai confini, prossimità geografica e delle relazioni economiche e di trasporti.

Nell'ultimo decennio è fortemente cresciuto l'interesse delle Regioni italiane verso l'America latina ed i Caraibi ed in particolare verso l'area del Cono Sud. Molte le ragioni: presenza in quei Paesi di consistenti comunità di origine italiana; strutture politiche, amministrative, economiche, sociali e culturali simili e complementari; importanza del sistema delle piccole e medie imprese (PMI) e dei distretti industriali (*cluster*) in entrambe le economie; reperibilità di interlocutori istituzionali credibili e affidabili per realizzare i partenariati per il co-sviluppo dei due territori.

Balcani, Bacino del Mediterraneo, America latina: le aree prioritarie sono costituite da Paesi a sviluppo intermedio e mancano quelli più poveri, in contrasto con gli "obiettivi del Millennio" mirati soprattutto alla lotta contro la povertà. Potrebbe sembrare che la cooperazione decentrata italiana, nata su impulsi di solidarietà, abbia dimenticato questa priorità etica.

In realtà non è così. Innanzitutto il reddito medio *pro capite*, relativamente elevato nei Paesi indicati, è il risultato di una mera operazione aritmetica che ignora l'enorme divario tra ricchi e poveri e la presenza in quei Paesi di grandi sacche di miseria e di esclusione. In secondo luogo i partenariati per il co-sviluppo non si possono fare in rapporto diretto con le popolazioni locali, ma hanno bisogno di *partners* istituzionali, credibili, democraticamente eletti e attenti agli interessi reali delle popolazioni amministrate; interlocutori che è relativamente facile trovare in America latina e nel Mediterraneo e molto più difficile nei Paesi più poveri. In terzo luogo ci sono molti interventi di cooperazione decentrata anche in Africa e in altre aree più povere. Infine, dato che solo le ONG possono operare direttamente con le popolazioni locali, con un nulla osta delle loro istituzioni ma non necessariamente con loro partecipazione attiva, il sistema regionale ricorre prevalentemente alla "cooperazione indiretta" per cooperare anche in quelle aree.



Quanto alla sua articolazione settoriale, la cooperazione decentrata è attiva in tutti i campi. Però si possono rilevare i settori e gli ambiti in cui essa sta maggiormente e meglio operando. Uno è quello del "buon governo territoriale" e del rafforzamento istituzionale. In gran parte dei Paesi terzi è in atto un processo di decentramento amministrativo interno; vi è pertanto una forte collaborazione sia con i livelli nazionali dei Paesi partner, per aiutarli nelle politiche di decentramento, sia con gli enti omologhi alle nostre Autonomie locali (Regioni, Comuni e Province), per sostenere la loro capacità di amministrare i loro territori.

Un secondo settore è quello dei servizi pubblici (welfare locale, sanità, educazione, acqua, e-

nergia, trasporti, ambiente, rifiuti, ecc.), sia nel campo della realizzazione di piccole infrastrutture, sia soprattutto nel campo della gestione.

In questi due primi settori una componente significativa, in cui il sistema delle Regioni italiane può mettere a disposizione l'esperienza acquisita nel processo di integrazione europea e con i Paesi limitrofi (INTERREG, valorizzazione territoriale dei Corridoi paneuropei, ecc.) è quella costituita dalla cooperazione transfrontaliera.

Un terzo settore è quello dello sviluppo economico locale, ambito che maggiormente interseca cooperazione allo sviluppo e sostegno ai processi di internazionalizzazione. In questo campo è importantissima l'esperienza maturata dal territorio italiano, in cui lo sviluppo economico si è basato sulla piccola impresa diffusa e sullo stretto intreccio tra agricoltura, industria, terziario e servizi pubblici, creando modelli che non esistono in molti paesi.



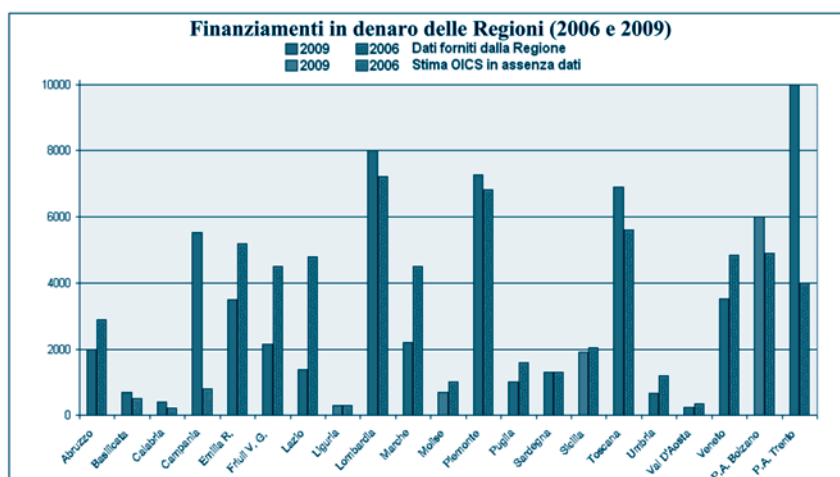
Su questi tre settori principali se ne stende trasversalmente un quarto, quello della formazione: politico-amministrativa nella "good governance", tecnica e gestionale per le "public utilities", professionale e manageriale per lo sviluppo economico locale.

Vi è poi un ulteriore ambito di interesse sia della cooperazione decentrata che dell'internazionalizzazione territoriale, spesso sottovalutato: quello del governo dei flussi migratori. La cooperazione non può (né vuole) ridurre quantitativamente il flusso di immigrati, ma migliorarne la qualità e la governabilità. In altre parole essa, favorendo l'occupazione nei Paesi di origine, la formazione, la selezione e, in Italia, il collegamento con la richiesta di immigrati, contribuisce a ridurre l'immigrazione clandestina spinta dalla fame o dalla guerra ed a incrementare quella che viene per chiamata, per occupare gli spazi lavorativi di cui la nostra economia abbisogna. A questo ambito si collegano anche le azioni regionali per favorire l'utilizzazione delle rimesse degli immigrati per lo sviluppo dei rispettivi Paesi di origine, collegate ad interventi integrativi di microcredito che, rafforzando l'obiettivo degli stessi immigrati di sostenere le loro famiglie, orientano i fondi verso la promozione di piccole imprenditorialità, dell'occupazione locale, del trasferimento di saperi e del potenziamento di reti informali di scambio e rapporto reciproco.

VOLUME FINANZIARIO DELLA COOPERAZIONE DECENTRATA ITALIANA

Negli ultimi 20 anni l'apporto finanziario delle autonomie locali alla cooperazione internazionale è in continua crescita.

Solo dai bilanci delle Regioni e Province autonome si evince un apporto in denaro di circa 70 milioni di euro l'anno, come si vede nel grafico relativo agli anni 2006 e 2009. In quest'importo sono stati considerati sia i finanziamenti per le iniziative di cooperazione promosse e gestite direttamente dalle Regioni e la parte di finanziamento regionale per iniziative congiunte e co-finanziate con il Governo nazionale, con la Commissione europea o con Organizzazioni Internazionali (cooperazione diretta), sia i contributi da loro concessi ai progetti delle ONG del loro territorio (cooperazione indiretta). Non sono compresi i finanziamenti per le comunità regionali all'estero né quelli per l'internazionalizzazione; per gli immigrati sono considerati solo i fondi per la loro utilizzazione nella cooperazione internazionale e quelli per valorizzare le loro rimesse a favore dei Paesi di origine, ma non quelli per la loro integrazione e/o assistenza in Italia.



Non disponiamo di dati sull'apporto totale in denaro degli Enti locali (Province e Comuni), ma riteniamo ragionevole stimarlo tra un quarto e un quinto di quello delle Regioni.

Oltre al finanziamento in denaro delle autonomie locali, bisognerebbe considerare anche un ulteriore apporto in *kind* (attrezzature, servizi, personale, assistenza tecnica, ecc.), di entità più o meno equivalente. In questa valorizzazione abbiamo incluso anche il valore nel mercato dell'usato dei materiali (attrezzature sanitarie e ospedaliere, mezzi di trasporto, ecc.) donati dalle autonomie locali dopo aver provveduto al loro ripristino funzionale, trasporto, rimontaggio e attivazione *in loco*.

STRUMENTI DI PROGRAMMAZIONE, PROGETTAZIONE, IMPLEMENTAZIONE E VALUTAZIONE

Abbiamo detto che nella cooperazione decentrata convivono e si mescolano componenti importanti di cooperazione allo sviluppo, intrecciate con componenti di internazionalizzazione territoriale, con componenti di valorizzazione e buon governo locale dei flussi immigratori e con quelle di sostegno e coinvolgimento delle comunità regionali all'estero.

A livello nazionale ciascuna di queste componenti compete ad un diverso Ministero che dispone di strumenti consolidati e di metodologie specifiche per la programmazione, la progettazione, l'esecuzione e la valutazione, strumenti che ancora non esistono per i partenariati territoriali della cooperazione decentrata, che funziona su un approccio "per processi" e non "per progetti".

Di conseguenza in tutte le iniziative congiunte con la cooperazione governativa, o con quelle della Comunità europea o delle Agenzie delle Nazioni Unite si deve ricorrere in modo forzoso e improprio alla "cassetta degli attrezzi" della cooperazione per progetti. E' per questo che le Regioni italiane, avvalendosi anche della collaborazione scientifica del Centro Studi di Politica Internazionale (CeSPI), stanno elaborando un'approfondita valutazione *in itinere* ed *ex post* di varie iniziative completate o in corso, per costruire una propria "cassetta degli attrezzi" specifica per le tipologie della cooperazione decentrata, allo scopo sia di poterla utilizzare, sia di proporla ai livelli nazionale, comunitario e internazionale.

CONCLUSIONI

Grazie anche alla maggior disponibilità del Ministero degli esteri italiano, il sistema delle autonomie locali ha cominciato a collocare le proprie azioni nel contesto di programmi geografici e tematici, programmandole in un quadro politico e strategico concertato con il Governo nazionale, sia verso il Bacino mediterraneo-balcanico, sia verso l'America latina.

Molte iniziative di cooperazione decentrata vedono l'impegno di una sola Regione, Provincia o Comune da ciascuna delle parti, e questo è positivo perché moltiplica gli interventi e li tiene ancorati alle "affinità elettive" tra i due territori. Però da tempo esistono coordinamenti delle Regioni italiane tra loro, degli Enti locali tra loro, tra ogni Regione e gli Enti locali del suo territorio e tra questi coordinamenti e omologhe associazioni di Governi locali o intermedi dei Paesi *partners*. Tutto ciò già sta rivalendosi efficace per superare la frammentarietà delle iniziative. Inoltre quanto abbiamo finora descritto conferma come le Autonomie locali stiano sempre più promuovendo ampi programmi-quadro basati sulla complementarietà e sulla divisione dei compiti tra i diversi soggetti coinvolti.

Anche le proposte delle Autonomie locali italiane approvate dalla Commissione europea nel nuovo programma URBAL III ed i "programmi strategici" nel Bacino Mediterraneo-Adriatico che si stanno mettendo a punto per gli strumenti IPA ed ENPI confermano lo sforzo di superare la frammentazione in centinaia di progetti di molti Comuni, Province e Regioni, per arrivare ad azioni coerenti in un quadro politico e strategico comune.

Purtroppo, nonostante grandi passi avanti, è ancora carente il coordinamento tra il sistema delle Autonomie locali ed il Governo nazionale. A questo scopo, oltre che per favorire una interpretazione più chiara sulla collocazione istituzionale della cooperazione decentrata, il 18 dicembre 2008 le Regioni italiane hanno stipulato con il Governo un'intesa formale che prevede reciproca consultazione sulle priorità e strategie, collaborazione nelle iniziative all'estero, scambio di informazioni e costituzione di banche dati comuni, tavoli geografici e tematici congiunti.

Ricordiamo infine gli sforzi del sistema delle Regioni per elaborare strumenti specifici di progettazione, implementazione e monitoraggio della cooperazione decentrata e per migliorare la qualità dei partenariati territoriali tramite analisi e valutazioni dei programmi già realizzati.

DAC PEER REVIEW SULL'ITALIA 2009 (tratto da)

ITALY

Development Assistance Committee (DAC) PEER REVIEW



ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND
DEVELOPMENT

Italy's aid at a glance

ITALY

Gross Bilateral ODA, 2007-08 average, unless otherwise shown

Net ODA	2007	2008	Change 2007/08
Current (USD m)	3 971	4 855	22.3%
Constant (2007 USD m)	3 971	4 434	11.7%
In Euro (million)	2 901	3 366	16.0%
ODA/GNI	0.19%	0.22%	
Bilateral share	32%	38%	

Top Ten Recipients of Gross ODA (USD million)

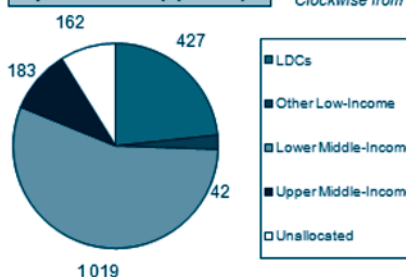
1 Iraq	663
2 Afghanistan	89
3 Ethiopia	71
4 Lebanon	66
5 China	66
6 Morocco	56
7 Palestinian Adm. Areas	45
8 Mozambique	39
9 Albania	32
10 Sierra Leone	31

Memo: Share of gross bilateral ODA

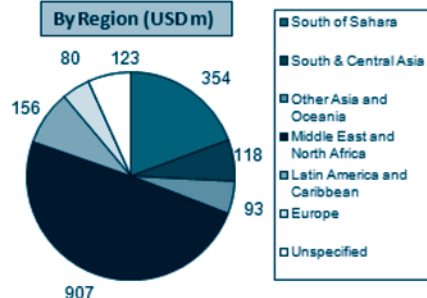
Top 5 recipients	52%
Top 10 recipients	63%
Top 20 recipients	74%

By Income Group (USD m)

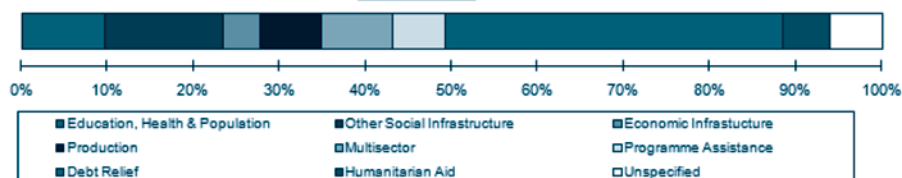
Clockwise from top



By Region (USD m)



By Sector



Within the MEF's Treasury Department, the International Financial Relations Directorate is responsible for development co-operation activities. Three units deal with development in the widest sense (Offices VIII, IX and X). In particular, Office IX is responsible for IFIs (contributions to multilateral development banks) and Office X for bilateral co-operation (e.g. Steering Committee, supervision of the Soft Loans Revolving Fund), development policy (DAC, G8, EU) and innovative financing mechanisms.

Other government institutions

A number of government institutions are involved in international activities which partly count as ODA. The most important institutional actor is the Ministry of Environment, Land and Sea through its contributions to implementing the Kyoto Protocol and other Rio conventions in developing countries. The Ministry for Agriculture, Food and Forestry Policies is involved in development co-operation, mainly within the EU policy for external relations, and is also in charge of the national FAO Committee. The Ministry of Labour, Health and Welfare lends expertise to DGCS, but does not have its own development co-operation programmes. Finally, the Italian Department of Civil Protection has become an important player in Italian humanitarian action since it was mandated to operate overseas in 2004 (see Annex C).

Decentralised co-operation

Development co-operation activities carried out by regional and local authorities have increased in recent years. Several regional and local authorities have created specific laws guiding development co-operation. Given the primary responsibility of the MFA for development co-operation as part of Italian foreign policy, regions and local authorities should, as a general principle, ask for the approval of the MFA prior to any internationally relevant initiative.³⁶ Decentralised co-operation is either financed by the authorities themselves, or else by external finances, such as EU funding. It can also be funded by DGCS.

Even though regions and local authorities do not have a mandate to engage in foreign policy, they can carry out economic activities abroad. Such activities are mainly targeted at the Western Balkans and Latin America. Numerous agreements provide a framework for decentralised co-operation. For example: (i) an agreement (December 2008) between the Italian government and the regions which regulates foreign affairs matters; (ii) 18 agreements signed by the MFA and specific regions and provinces (after 2004), (iii) framework agreements between DGCS and the National Association of Italian Municipalities, and between the DGCS and the Union of Italian Provinces; and (iv) bilateral framework agreements and technical protocols guiding co-operation with Albania and Brazil, or bilateral agreements between regions and their peers in partner countries.

Agreements specifying decentralized cooperation with a specific regions.







Stampato nel mese di settembre 2010
presso la C.L.E.U.P. "Coop. Libreria Editrice Università di Padova"
Via G. Belzoni, 118/3 - 35121 Padova (Tel. 049 8753496)
www.cleup.it

