

In Grieco, M. e Lenci, S. "La cooperazione decentrata oltre l'aiuto. Gli attori locali nella definizione dei rapporti Nord/Sud". La città del Terzo Mondo, L'Harmattan Italia, Torino, 1999

## **PREFAZIONE**

di Eduardo Missoni

Con la legge n.49/87 si attribuiva per la prima volta un possibile ruolo nella cooperazione alle Regioni, le Province e gli Enti locali. Le specifiche linee di azione erano state individuate nelle attività sul territorio, con particolare riferimento alle azioni di informazione e formazione allo sviluppo, e nella possibilità di coinvolgere tali enti nella realizzazione di progetti nei PVS che potessero avvantaggiarsi delle esperienze, delle professionalità, nonché del collegamento tra istituzioni delle Regioni, Province o enti locali interessati. Nel riconoscere un ruolo propositivo alle Regioni, veniva comunque ribadita l'esclusiva competenza dello Stato all'esercizio delle funzioni relative alle relazioni internazionali, escludendo in tal senso ogni possibilità per le Regioni di stipulare atti formali che implicino l'assunzione di impegni internazionali in materia di cooperazione.

La maggior parte delle Regioni si sono poi dotate di leggi regionali che regolamentano la loro partecipazione, e quella degli altri enti locali, alla cooperazione allo sviluppo. Sono state anche istituite delle specifiche strutture regionali di coordinamento, così come un Osservatorio interregionale sulla Cooperazione allo Sviluppo - che ha giocato peraltro un ruolo piuttosto marginale - quale centro permanente di informazione sulla cooperazione realizzata dagli Enti locali e per l'integrazione delle attività delle differenti regioni in tema di cooperazione.

L'affermarsi del decentramento come importante approccio allo sviluppo in coincidenza con la profonda crisi della cooperazione governativa e centralista degli ultimi anni, hanno notevolmente stimolato le iniziative e la ricerca operativa nel campo della "Cooperazione decentrata".

A partire dalla dimensione territoriale e nel contesto della collaborazione con realtà omologhe nei PVS, soggetti pubblici e privati (*profit* e *non profit*) - a lungo divisi anche sul piano delle logiche di intervento (solidaristica e mercantile) - possono sviluppare nella Cooperazione decentrata importanti sinergie. In questo senso sono soprattutto i Comuni a manifestare un interesse crescente ad assumere un ruolo attivo nell'azione a favore dello sviluppo, favorito e reso più credibile dalle leggi elettorali che hanno introdotto l'elezione diretta del Sindaco. Con la legge n.68 del 1993 è stata poi introdotta anche la possibilità per i Comuni di destinare specifiche risorse finanziarie locali -fino allo 0,8 per cento della somma dei primi tre titoli delle entrate correnti dei propri bilanci di previsione - al sostegno di programmi di cooperazione allo sviluppo ed interventi di solidarietà internazionale. Purtroppo, il dibattito sullo spazio di autonomia di cui dispongono le amministrazioni decentrate nel individuare i propri partner nei PVS è ancora aperto, così come sono ancora interamente da definire le possibili forme e le modalità di collaborazione in tema di cooperazione tra i diversi livelli del potere politico ed amministrativo (centrale, regionale e locale).

Nel formulare l'ipotesi di lavoro, si è cercato innanzitutto di individuare una definizione di cooperazione decentrata, che pur riconoscendo la molteplicità delle esperienze e dei possibili percorsi, ne fornisse la rappresentazione più organica. In tal senso la novità dell'approccio non va ricercata nei singoli elementi costitutivi (territorialità, partecipazione, intersettorialità,

collegamento tra partner del Nord e del Sud del mondo etc.), tutti già noti agli operatori di cooperazione allo sviluppo, ma proprio dal valore aggiunto rappresentato da un approccio che ne promuova la sintesi.

Sarebbe d'altra parte erroneo e riduttivo identificare l'iniziativa di cooperazione decentrata sulla base del solo ruolo promotore o finanziatore dell'Ente locale, peraltro spesso fondamentale. La novità consiste infatti nella realizzazione di un percorso comune a due realtà locali - del Nord e del Sud del mondo - con il loro territorio, le loro articolazioni sociali, economiche e politiche, che si incontrano sulla base di qualche tipo di "affinità" o di interesse comune. Quindi, si interfacciano attraverso un'esperienza di "cooperazione", appunto, e non di unilaterale aiuto; in un clima di reciprocità, nella coscienza che si sta costruendo insieme uno sviluppo diverso per entrambe.

Se buona parte dell'attenzione dedicata alla "cooperazione decentrata" può essere con buone ragioni attribuita alla crescente, giustificata diffidenza verso l'operato di quella gestita dalle istituzioni centrali ed in particolare dalla Direzione Generale per la Cooperazione allo Sviluppo del Ministero degli Affari Esteri, non può essere sconosciuto il ruolo catalizzatore che hanno avuto in diversi casi - e certamente nelle esperienze più organiche che è stato possibile registrare - proprio alcune delle iniziative "governative", a partire dall'intuizione di alcuni operatori circa il valore aggiunto derivante da una collaborazione strutturata tra realtà omologhe che, andasse anche oltre il più tradizionale collegamento tra istituzioni ed organizzazioni omologhe (cooperazione orizzontale). In questo senso, per certi versi, l'esperienza italiana appare anche più avanzata di quella disciplinata in sede di Unione Europea.

D'altra parte la cooperazione decentrata, nelle sue diverse forme di espressione, viene a complementare e non certo a sostituire altri più tradizionali approcci alla cooperazione allo sviluppo, laddove l'enorme diversità degli scenari impone la disponibilità di una variegata gamma di strumenti e modalità di intervento. Piuttosto, è divenuto oggi indispensabile procedere ad una radicale riorganizzazione della cooperazione al fine di separarne l'indirizzo politico, dalla funzione programmatico-operativa; quest'ultima da svincolare dal farraginoso contesto burocratico ministeriale, affidandola ad un autonomo organismo specializzato, che di tutti gli strumenti a disposizione sappia fare buon uso. In tal senso, potrebbero essere valorizzati anche il coordinamento tra le iniziative decentrate e le necessarie sinergie con quelle tradizionalmente sviluppate nel contesto delle relazioni tra gli Stati, sul piano bilaterale o multilaterale.

Sebbene, volutamente, il lavoro che qui si presenta non si soffermi sugli aspetti legati all'assetto istituzionale della cooperazione, il tentativo di meglio comprendere e sistemare - anche attraverso l'utilizzazione degli strumenti della ricerca sociologica - il "fenomeno" cooperazione decentrata potrà essere di estrema utilità anche per indirizzare le future scelte legislative. D'altra parte, dato lo sviluppo del dibattito in tema di cooperazione decentrata cui abbiamo assistito in questi ultimi anni ed il sommarsi di esperienze che seppure spesso molto diverse tra loro come impostazione, si richiamano tutte a quell'idea, non sorprende che il tema si ritrovi in tutte le proposte di legge da cui ha preso avvio anche in Parlamento il processo di Riforma della cooperazione allo sviluppo. In tal senso, indipendentemente dagli sviluppi che assumerà il dibattito Parlamentare, il confronto diretto tra gli approcci adottati in tema di cooperazione decentrata nei diversi progetti di legge - che complementa lo studio - offre utili informazioni circa la sensibilità delle diverse forze politiche in materia.