



federalismi.it

Rivista di diritto pubblico italiano,
comunitario e comparato

**LA COOPERAZIONE DECENTRATA
UNA NUOVA VIA PER LA SOLIDARIETÀ INTERNAZIONALE**

**ALCUNE RIFLESSIONI SULL'ESPERIENZA
DELL'ISTITUZIONE CENTRO NORD-SUD DI PISA E SUL SUO CONTRIBUTO ALLO SVILUPPO DI
NUOVI MODELLI DI COOPERAZIONE**

di

Annarosa Mezzasalma

(International Training Programme for Conflict Management – Scuola Superiore Sant'Anna)

28 maggio 2008

INDICE

EXECUTIVE SUMMARY	p. 3
PREMESSA	p. 6
1. AUTORITÀ LOCALI E ORGANIZZAZIONI DELLA SOCIETÀ CIVILE: I SOGGETTI CHIAVE DELLA COOPERAZIONE DECENTRATA ALLO SVILUPPO	p. 6
1.1 LA COOPERAZIONE ALLO SVILUPPO DE E PER GLI ATTORI DECENTRATI	
1.2 TRA GLOBALE E LOCALE: I NUOVI TERMINI DELLA COOPERAZIONE	
2. CASI RECENTI DI COOPERAZIONE TRANSLOCALE: METODI E STRUMENTI ATTIVATI DALL'ISTITUZIONE CENTRO NORD-SUD (PISA – TOSCANA)	p. 11
2.1 UN TERRITORIO SOLIDALE PROIETTATATO VERSO SUD: LA REGIONE TOSCANA	
2.2 IL PARTENARIATO TRANSLOCALE LOUGA (SENEGAL) – PISA (ITALIA)	
2.2.1 L'ISTITUZIONE CENTRO NORD-SUD	
2.2.2 PISA – LOUGA: AZIONI PROMOSSE PER LO SVILUPPO TERRITORIALE BIUNIVOCO	
2.2.3 IL MODELLO DI COOPERAZIONE DECENTRATA DELL'ISTITUZIONE CENTRO NORD-SUD	
3. OBIETTIVI E STRUMENTI DELLA COOPERAZIONE TRANSLOCALE	p. 26
3.1 LE RISORSE DEL TERRITORIO: LEVA PER LO SVILUPPO	
3.2 GLI ELEMENTI DISTINTIVI DELLA COOPERAZIONE DECENTRATA	
3.3 GLI OBIETTIVI DELLA COOPERAZIONE DECENTRATA	
3.4 LA GOVERNANCE DEI PROCESSI DI PROGETTAZIONE ED IMPLEMENTAZIONE DEI PARTENARIATI TRANSLOCALI NORD – SUD	
3.4.1 IL CICLO DEL PROGETTO	
3.4.2 GLI STRUMENTI PER LA GOVERNANCE DEL CICLO DEL PROGETTO	
4. CONCLUSIONI	p. 37

EXECUTIVE SUMMARY

La cooperazione e la solidarietà internazionale rappresentano il tentativo da parte degli Stati e della società civile di costruire nuove tipologie di rapporti con l'altra metà del mondo basati sullo scambio reciproco, sulla collaborazione, sulla solidarietà. Questi principi si concretizzano nel sostegno e finanziamento di progetti di sviluppo che vogliono migliorare le condizioni di vita delle popolazioni e renderle partecipi di un cambiamento di segno positivo.

La Cooperazione Decentrata propone una metodologia innovativa, differente dai modelli d'intervento tradizionali, basati essenzialmente sui rapporti tra Stati, volta a promuovere un tipo di sviluppo basato sul coinvolgimento della società politica e civile, tanto del Nord che del Sud, nelle fasi di ideazione, progettazione ed esecuzione dei progetti di sviluppo.

Regioni, Province, Comuni, soggetti della società civile organizzata sono attualmente considerati tra gli attori più attivi nel settore della cooperazione internazionale. A questi soggetti del e per il territorio è stato affidato da parte della comunità internazionale (Nazioni Unite – UE) il ruolo di interpreti e sostenitori dei processi di sviluppo locale attraverso lo strumento del partenariato politico, amministrativo, economico, sociale e culturale tra territori, fondato sul principio di sussidiarietà – verticale e orizzontale – e sullo sviluppo partecipativo.

In questo contesto il decentramento e la *governance* locale diventano temi trasversali a tutte le politiche di cooperazione internazionale volti a ri-orientare e meglio diversificare il ruolo delle Autonomie locali rispetto a quello dei Governi nazionali in questa materia.

Nel panorama internazionale e nazionale relativo alle esperienze di Cooperazione Decentrata, la Regione Toscana si contraddistingue per l'intensa attività di cooperazione e solidarietà internazionale attivata sia dagli organi regionali sia dagli attori del variegato sistema territoriale che la compone (Enti locali, ONG, centri di formazione e istruzione, università, istituzioni culturali, associazioni laiche e religiose, imprese e parti sociali). La Regione Toscana ha sistematizzato le molteplici esperienze nate dal territorio dando vita ad

un vero e proprio “Sistema regionale della Cooperazione Decentrata internazionale” fondato sull’azione integrata di rete degli attori locali coordinata a livello regionale.

L’Istituzione Centro Nord-Sud, Ente strumentale della Provincia di Pisa, costituita per coordinare e implementare le iniziative di cooperazione translocale Nord-Sud, assistenza umanitaria, intercultura e immigrazione, educazione alla pace ed alla sostenibilità del territorio pisano, è uno degli attori più attivi del Sistema Toscano della Cooperazione Decentrata. L’Istituzione è operativa in varie aree del mondo; negli ultimi anni le sue azioni di partenariato hanno assunto una rilevanza particolare per articolazione del sistema di collaborazione, numero degli interventi e dei soggetti coinvolti, e impegno finanziario nella Regione di Louga in Senegal. L’azione di cooperazione sostenuta dall’Istituzione Centro Nord-Sud è stata realizzata seguendo la metodologia del ciclo del progetto ed incentrata sulla concertazione e la partecipazione attiva (*participation*) di tutti gli *stakeholders* che sia a Pisa che a Louga potevano essere direttamente interessati a partecipare alla filiera di trasformazione dei prodotti dell’allevamento, nonché sulla promozione dell’appropriazione da parte dei soggetti senegalesi coinvolti degli strumenti di programmazione e attuazione dello sviluppo (*ownership*), come dimostra l’innestarsi sul “progetto madre” della costruzione di un mattatoio a Dahra di una serie di progetti nei settori della formazione, dell’imprenditoria e della salute solo apparentemente slegati alle attività di filiera ma ad esse collegate dalla logica dello sviluppo integrato del territorio regionale in ogni suo aspetto.

Il sistema di partenariato che emerge risulta essere *sui generis*, esso è chiaramente finalizzato ad un *local-oriented human development*, e si basa su:

- 1) la collaborazione politico – amministrativa formale tra Autorità locali;
- 2) la metodologia del ciclo di vita del progetto;
- 3) la *governance* partecipata;
- 4) la composizione diversificata dei partenariati in base alle necessità dell’intervento di cooperazione ed in relazione alle competenze specifiche dei diversi attori coinvolti, al fine di dare ai beneficiari la migliore assistenza in termini di professionalità e competenze messe in campo dai soggetti partner dei territori del Nord;
- 5) l’*ownership* da parte dei soggetti beneficiari degli strumenti di programmazione e attuazione degli interventi stessi.

Il modello di Cooperazione Decentrata adottato dall'Istituzione Centro Nord-Sud, così come esemplificato dal suo intervento integrato nella Regione senegalese di Louga, può essere così schematizzato:

- individuazione del partner locale sulla base degli orientamenti regionali e nazionali in tema di cooperazione;
- stipulazione di accordi ed intese tra le Autorità locali del Nord e del Sud coinvolte per rendere formale l'impegno di solidarietà e di collaborazione dei rispettivi vertici politici;
- forte coinvolgimento di tutti i partner delle comunità locali interessate nelle fasi di analisi dei bisogni, identificazione dell'idea progettuale, individuazione del partenariato operativo *ad hoc* per ogni singola iniziativa;
- promozione della partecipazione dal basso, sostegno alle associazioni ed alle organizzazioni della società civile, rafforzamento delle reti sociali e comunitarie ed attivazione di *network* operativi sia nei territori del Nord che del Sud;
- incoraggiamento alla partecipazione attiva dei migranti;
- importanza degli aspetti culturali (rispetto e valorizzazione della cultura e delle tradizioni culturali locali) con particolare enfasi sulla necessità del rispetto da parte di tutti, cooperanti e beneficiari, dei diritti umani fondamentali;
- impegno sul campo per un periodo sufficientemente lungo per assicurare un reale beneficio;
- stimolo alla crescita locale nel pieno rispetto dell'ambiente;
- sostenibilità autonoma del progetto dopo il periodo iniziale di aiuto internazionale;
- costante attenzione al monitoraggio dell'attività intrapresa al fine di verificarne la perdurante coerenza con i principi generali che devono ispirare l'attività di cooperazione;
- individuazione e specificazione degli indicatori e delle fonti di verifica per ogni attività (valori soglia per misurare l'efficacia degli interventi);
- monitoraggio in itinere, valutazione finale ed ex post del progetto;
- diffusione sul territorio degli impegni internazionali intrapresi e dei risultati ottenuti.

Questo studio è stato promosso dall'Istituzione Centro Nord Sud, che ha ritenuto necessario avviare un percorso di riflessione interna sulle proprie modalità di attuazione e metodologie d'intervento nei Paesi in via di sviluppo al fine di acquisire una maggiore consapevolezza di quanto finora realizzato e migliorare la propria capacità di gestire nuove iniziative di partenariato.

La ricerca, realizzata dall'*International Training Programme for Conflict Management – Unità Cooperazione Decentrata* della Scuola Superiore Sant'Anna, è frutto della rielaborazione della letteratura e della prassi più recente in materia di Cooperazione Internazionale e Cooperazione Decentrata, nonché delle indicazioni fornite dall'Istituzione Centro Nord-Sud. Si ringraziano a tal proposito il Direttore del Centro Nord-Sud, dott. Alberto Barsacchi, e la sua collaboratrice per il Senegal, dott.ssa Cinzia Chighine.

PREMESSA

Il presente studio analizza, in primo luogo, contenuti e soggetti della Cooperazione Decentrata, evidenziando come le Autorità locali si contraddistinguano nel panorama degli attori coinvolti in quanto sono i primi amministratori e responsabili dello sviluppo locale tanto nel Nord quanto nel Sud del mondo.

Viene, poi, illustrata l'attività svolta dall'Istituzione Centro Nord-Sud, Ente strumentale della Provincia di Pisa, nel contesto delle iniziative di Cooperazione Decentrata promosse dalla Regione Toscana, focalizzando l'attenzione su un progetto di partenariato translocale con la Regione di Louga in Senegal.

Infine, sarà proposto un modello di ingegnerizzazione della Cooperazione Decentrata elaborato sulla base degli strumenti adottati nella sua attività di solidarietà dall'Istituzione Centro Nord-Sud e sulla traslazione in ambito locale della metodologia del ciclo del progetto mutuata dalla progettazione comunitaria.

1. AUTORITÀ LOCALI E ORGANIZZAZIONI DELLA SOCIETÀ CIVILE: I SOGGETTI CHIAVE DELLA COOPERAZIONE DECENTRATA ALLO SVILUPPO

1.1 LA COOPERAZIONE ALLO SVILUPPO DE E PER GLI ATTORI DECENTRATI

La Cooperazione Decentrata si propone di promuovere, nei territori in cui s'interviene, uno sviluppo che sia contestualmente economico, sociale e ambientale, attraverso la più larga partecipazione della società civile interessata, affinché gli interventi rispondano ai bisogni ed alle priorità reali dei territori in cui s'interviene per realizzare positivi cambiamenti strutturali.

Attualmente non esiste una definizione condivisa di Cooperazione Decentrata.

L'*United Cities and Local Governments*¹ (UCLG) la definisce così: *“Decentralised cooperation is a solid partnership between foreign local communities. Its fundamental aim is to encourage mutual prosperity and consolidate local development and governance. It builds local authority capabilities to assume growing decentralization skills in the various regions of the world. Decentralised cooperation enters the field of public development aid. It is defined by State legislation. Actions cut across local authorities’ fields of expertise: urban development, water, drainage, civil status, green spaces; services management and so on. Various implementation methods are adopted from one country to the next: through financial aid and/or an exchange of expertise, directly by the regional authority and/or an outside operator, bilaterally and /or through networks of authorities”*.²

L’Unione Europea (UE) individua nella Cooperazione Decentrata uno strumento volto a promuovere uno sviluppo più partecipativo in grado di rispondere alle esigenze e alle iniziative delle popolazioni dei Paesi in via di sviluppo, nonché un contributo alla diversificazione, al rafforzamento della società civile e alla democratizzazione in questi Paesi. Pertanto, l’UE annovera tra gli operatori della Cooperazione Decentrata, sia nei suoi Stati membri che nei Paesi in via di sviluppo, i seguenti soggetti: autorità pubbliche locali (comprese quelle comunali), ONG, organizzazioni di popoli indigeni, associazioni di categoria locali e gruppi d’iniziativa locali, cooperative, sindacati, organizzazioni economiche e sociali, organizzazioni locali (comprese le reti) che operano nel settore della cooperazione e dell’integrazione regionale decentralizzata, associazioni dei consumatori, gruppi di donne e giovani, istituti d’insegnamento, centri culturali e di ricerca, organizzazioni scientifiche, università, chiese, associazioni o comunità religiose, mezzi d’informazione e qualsiasi associazione non governativa e fondazione indipendente in grado di dare un contributo allo sviluppo³.

La Direzione Generale per la Cooperazione allo Sviluppo del Ministero degli Affari Esteri definisce la Cooperazione Decentrata come *“l’azione di cooperazione allo sviluppo svolta*

¹ L’organizzazione internazionale *United Cities and Local Governments* (UCLG) è stata fondata il 5 maggio 2004 a Parigi, come risultato della fusione dell’*International Union of Local Authorities* (IULA), *World Federation of United Cities - United and Twinned Towns and Local and Regional Authorities* (FMCU - UTO) e *Metropolis* (*World Association of Major Metropolises*). La missione di UCLG è quella di essere un portavoce unitario di governi locali a livello mondiale, per promuoverne i valori, gli obiettivi e gli interessi. Tra i suoi obiettivi c’è la realizzazione di iniziative e programmi attraverso progetti di Cooperazione Decentrata allo sviluppo tra governi locali e associazioni di governi locali

² UCLG, *Feedback from decentralised Cooperation Committee*, Washington, 10 February 2006.

Link: http://www.cities-localgovernments.org/uclg/upload/newTempDoc/EN_211_eng_debriefing_com_coop_dec_washington.pdf

³ REGOLAMENTO (CE) N. 1905/2006 DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO del 18 dicembre 2006 che istituisce uno strumento per il finanziamento della cooperazione allo sviluppo. REGOLAMENTO (CE) N. 625/2004 DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO del 31 marzo 2004 che proroga e modifica il regolamento (CE) n. 1659/98 relativo alla cooperazione decentralizzata. DICHIARAZIONE COMUNE del Consiglio e dei rappresentanti dei governi degli Stati membri riuniti in sede di Consiglio, del Parlamento Europeo e della Commissione sulla politica di sviluppo dell’Unione Europea: «IL CONSENSO EUROPEO» - 2006/C 46/01, p. 4.

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”⁴.

Nonostante le diverse accezioni di Cooperazione Decentrata, risulta evidente che le Autorità locali (Regioni – Province – Comuni) e gli altri soggetti della società civile organizzata, siano considerati tra gli attori più attivi nel settore della cooperazione internazionale.

Soggetti del e per il territorio sono ormai ritenuti attori chiave nell’interpretare e sostenere processi di sviluppo locale attraverso lo strumento del partenariato translocale Nord – Sud che contempli ogni aspetto - politico, amministrativo, economico, sociale e culturale – fondato, pertanto, sul principio di sussidiarietà – verticale e orizzontale – e sullo sviluppo partecipativo.

Lo sviluppo del territorio, inteso come sistema di relazioni complesse tra attori politici, economici e sociali volto alla realizzazione di migliori condizioni vita quali pre-condizioni per uno sviluppo sostenibile delle popolazioni coinvolte, è quindi al centro di qualsiasi programma di Cooperazione Decentrata, che vede quindi nelle Autorità locali le protagoniste principali dello sviluppo, chiaramente di concerto con tutti gli altri soggetti attivi sul proprio territorio.

1.2 TRA GLOBALE E LOCALE: I NUOVI TERMINI DELLA COOPERAZIONE

Povertà, violazione dei diritti umani, malnutrizione e insicurezza alimentare, analfabetismo, discriminazione di genere, mancanza di accesso all’acqua potabile ed a servizi igienici sicuri, lotta all’HIV/AIDS, malaria e tubercolosi, mortalità infantile, perdita delle risorse ambientali, ecc.. sono problemi globali che si risolvono a livello locale.

“Lo sviluppo locale si basa sulla valorizzazione delle tipicità e delle risorse di una popolazione attraverso l’appropriazione del processo di sviluppo (ownership), sulla forte

⁴ MAE - Direzione Generale per la Cooperazione allo Sviluppo, *Linee di indirizzo e modalità attuative della Cooperazione Decentrata*, Marzo 2000.

partecipazione in tutte le sue fasi che generano il reale protagonismo delle persone coinvolte (participation and empowerment) e sulla trasformazione della progettazione e implementazione delle politiche, con il passaggio da approcci calati dall'alto (top – down) all'adozione di pratiche promosse dal basso (bottom – up)”⁵.

Affinché le politiche di cooperazione internazionale allo sviluppo siano efficaci è quindi importante intervenire con forme di cooperazione e partecipazione che siano anch'esse a dimensione locale: diventa allora essenziale la costruzione di partenariati territoriali tra territori del Nord e del Sud del mondo attraverso i quali condividere modelli di sviluppo, obiettivi, strategie, risorse e strumenti.

Nell'era della globalizzazione il mosaico eterogeneo delle regioni si ricompone per mezzo di “*alleanze traslocali*”⁶ per lo sviluppo, realizzando una rete globale delle società locali che lavorano insieme per uno sviluppo umano sostenibile. In questa prospettiva, la collaborazione tra territori, la Cooperazione Decentrata, diviene lo strumento privilegiato di un nuovo modo di concepire lo sviluppo tra i popoli, che valorizza poteri, risorse e capacità degli attori decentrati, favorendo il miglioramento delle condizioni vita delle popolazioni nei loro luoghi concreti di vita, ovvero nel pieno rispetto dei loro bisogni e delle loro priorità.

La storia della Cooperazione Decentrata si differenzia in base agli interlocutori (Autorità locali espressione del potere statale, attori locali in senso più generale ed onnicomprensivo o cooperazione non governativa) ed al quadro di riferimento di cui si tiene conto (quadro nazionale o locale, tecnico o politico).

Questa diversità è in gran parte dovuta al fatto che la Cooperazione Decentrata si è sviluppata per lo più in maniera informale piuttosto che attraverso meccanismi istituzionali, tanto che sono attualmente in corso processi di sistematizzazione a tutti i livelli per disciplinarne soggetti e azioni.

L'eterogeneità degli approcci e delle pratiche che caratterizzano la cooperazione tra territori è comunque il frutto di cinque tappe principali, successive ma non sostitutive tra loro, in cui si è articolata la storia di tale tipo di cooperazione:

⁵ OICS – COOPERAZIONE ITALIANA ALLA SVILUPPO – CeSPI, *Manuale di formazione. Le nuove opportunità della cooperazione decentrata*, OICS 2005, p. 32.

⁶ *Ibidem*, p. 30.

- 1) il movimento dei gemellaggi – reti per la pace e l’amicizia tra popoli e città, il cui sviluppo si è avuto a partire dal 1950;
- 2) il moltiplicarsi dei microprogetti di sviluppo promossi da associazioni di volontariato impegnate in attività di solidarietà a vario titolo;
- 3) il proliferare dei progetti di cooperazione tecnica promossi da agenzie tecniche o aziende di servizi pubblici nazionali o locali;
- 4) l’aumento degli interventi umanitari in situazioni di emergenza da parte di associazioni confessionali, caritative, Enti locali, ONG, ONLUS, fondazioni, ecc...;
- 5) l’incremento delle azioni di partenariato Nord – Sud con chiara regia politica promosse dalle Autorità locali (azioni di Cooperazione Decentrata in senso stretto).⁷

L’impegno crescente delle Autorità locali e delle organizzazioni della società civile nella cooperazione allo sviluppo è stato inizialmente riconosciuto a livello di Consiglio d’Europa con la *Convenzione – quadro europea sulla cooperazione transfrontaliera delle collettività e autorità territoriali* del 1980, volta ad agevolare e a promuovere la cooperazione transfrontaliera tra le collettività o autorità territoriali dei Paesi contraenti. La Convenzione riconosce ai poteri locali e regionali un ruolo determinante in specifiche materie quali lo sviluppo regionale, urbano e rurale, la protezione dell’ambiente, il miglioramento delle infrastrutture e dei servizi offerti ai cittadini.

Successivamente il ruolo strategico delle Comunità locali è stato sottolineato dalle Nazioni Unite nel corso della Conferenza per l’Ambiente e lo Sviluppo tenutasi a Rio de Janeiro nel 1992⁸; concetto successivamente riaffermato con l’adozione del Piano di Azione “Agenda 21”, col quale è stato lanciato l’appello affinché tutti gli attori della società diano il loro contributo in termini di risorse ed *expertise* al conseguimento di uno sviluppo umano sostenibile.

L’importanza delle Autorità locali e delle organizzazioni della società civile è stata poi ribadita in diversi consessi internazionali: Vertice mondiale per lo Sviluppo Sociale (Copenaghen – 1995), Conferenza delle Nazioni Unite sull’Habitat Umano (Istanbul – 1996),

⁷ République Française – Ministère des Affaires Étrangères et Européennes – Direction générale de la Coopération internationale et du Développement, *Coopération décentralisée et Développement Urbain*, 2007, pp. 14-15.

⁸ Nel Preambolo alla Dichiarazione finale di Rio si legge la volontà di adottare la Dichiarazione: “*With the goal of establishing a new and equitable global partnership through the creation of new levels of cooperation among States, key sectors of societies and people*”. Viene poi affermato il principio per il quale “*Indigenous people and their communities and other local communities have a vital role in environmental management and development because of their knowledge and traditional practices. States should recognize and duly support their identity, culture and interests and enable their effective participation in the achievement of sustainable development. Principle 22*” - REPORT OF THE UNITED NATIONS CONFERENCE ON ENVIRONMENT AND DEVELOPMENT- Annex I RIO DECLARATION ON ENVIRONMENT AND DEVELOPMENT, Rio de Janeiro, 3-14 June 1992, A/CONF.151/26 (Vol. I).

Vertice del Millennio, Conferenza mondiale sullo Sviluppo Sostenibile (Johannesburg – 2002) e sancita dal World Summit del 2005, nella cui Risoluzione finale, adottata dall’Assemblea Generale delle Nazioni Unite, al paragrafo 174 le Autorità locali vengono annoverate tra gli attori chiave dello sviluppo anche per quanto riguarda il raggiungimento degli Obiettivi del Millennio, la sfida più importante che attualmente la comunità internazionale si è data in tema di lotta alla povertà ed all’esclusione sociale: “*We underline the important role of local authorities in contributing to the achievement of the internationally agreed development goals, including the Millennium Development Goals*”^{9, 10}.

Il governo del territorio per mezzo di Autorità decentrate, che a seconda della forma di stato e della legislazione nazionale possono godere di livelli di autonomia ed autogoverno differenti, è considerato oggi espressione di democrazia e di *good governance*, per un duplice motivo:

- 1) in virtù del principio di sussidiarietà, le decisioni pubbliche vengono prese al livello più appropriato per soddisfare i bisogni dei cittadini dalle autorità (preferibilmente elette) più vicine ai cittadini stessi;
- 2) esso dovrebbe realizzare un’appropriata combinazione tra rappresentatività e democrazia partecipativa, per mezzo di Autorità locali democraticamente elette dai cittadini che rappresenta, nonché di sistemi di partecipazione diretta dei cittadini all’adozione di decisioni di particolare interesse pubblico¹¹.

Il decentramento così concepito rappresenta quindi il miglior strumento per promuovere la democrazia, gestire in modo efficace lo sviluppo socio-economico e ridurre la povertà, attraverso sistemi di partenariato Nord – Sud di carattere translocale; è infatti provato che ad un maggior livello di decentramento corrisponde un più alto livello di benessere dei cittadini.

A tal proposito basti citare quanto enunciato dalle Nazioni Unite nella Dichiarazione di Istanbul sugli Insediamenti Umani del 1996, che pone un particolare accento ai processi locali di democratizzazione e rafforzamento istituzionale: “*Recognizing local authorities as our closest partners, and as essential, in the implementation of the Habitat Agenda, we must,*

⁹ 2005 World Summit Outcome, Resolution adopted by the UN General Assembly – A/RES/60/1.

¹⁰ Sugli Obiettivi di Sviluppo del Millennio si veda: *United Nations Millennium Declaration*, Resolution adopted by the UN General Assembly – A/RES/55/2 ed il sito web tematico delle Nazioni Unite: <http://www.un.org/millenniumgoals>

¹¹ OECD, *The DAC Guidelines Strategies for Sustainable Development: Guidance for Development Co-operation*, OECD Publications, Paris, 2001, pp.47-48.

UNITAR’s Decentralized Cooperation Programme Team, *The process of decentralization*.

Link: http://dcp.unitar.org/IMG/pdf/The_process_of_decentralization_1_.pdf

UN HABITAT – Governing Council of the United Nations Human Settlements Programme, *Draft guidelines on decentralization and the strengthening of local authorities*, approved on 20 April 2007 – Resolution 21/03.

within the legal framework of each country, promote decentralization through democratic local authorities and work to strengthen their financial and institutional capacities in accordance with the conditions of countries, while ensuring their transparency, accountability and responsiveness to the needs of people, which are key requirements for Governments at all levels. We shall also increase our cooperation with parliamentarians, the private sector, labour unions and non-governmental and other civil society organizations with due respect for their autonomy”¹².

In questo contesto, il decentramento e la *governance* locale diventano temi trasversali a tutte le politiche di cooperazione internazionale volti a ri-orientare e meglio diversificare il ruolo delle Autonomie locali rispetto a quello dei Governi nazionali in questa materia.

L'appoggio alla democratizzazione e il rafforzamento istituzionale dei poteri locali sono infatti due ambiti di pertinenza e competenza specifica delle Autonomie locali, alle quali la cooperazione internazionale conferisce quindi una missione specifica: la collaborazione tra istituzioni omologhe, il dialogo politico tra eletti e la cooperazione tecnica tra amministrazioni in complementarietà con le organizzazioni della società civile¹³.

2. CASI RECENTI DI COOPERAZIONE TRANSLOCALE: METODI E STRUMENTI ATTIVATI DALL'ISTITUZIONE CENTRO NORD-SUD (PISA – TOSCANA)

2.1 UN TERRITORIO SOLIDALE PROIETTATO VERSO SUD: LA REGIONE TOSCANA

La Regione Toscana si contraddistingue nel panorama nazionale ed internazionale per la sua intensa attività di cooperazione e solidarietà internazionale in accordo con i principi per lo sviluppo delineati dal Governo italiano, dall'UE e dalle Nazioni Unite. L'obiettivo che ha guidato la Regione Toscana nella sistematizzazione delle molteplici esperienze nate dal territorio è stato la costituzione di un “Sistema regionale della Cooperazione Decentrata

¹² United Nations Conference on Human Settlements (HABITAT II), *Istanbul Declaration on Human Settlements*, A/CONF.165/14.

¹³ STOCCHIERO A. , FRATTOLILLO O. , GONELLA N. , *I comuni italiani e la cooperazione internazionale*, Serie Speciale del Laboratorio CeSPI “Cooperazione internazionale e sviluppo locale”, 2001, p. 4.

internazionale” fondato sull’azione di rete di attori locali, capace di sviluppare le azioni integrate a partire dalla centralità dei soggetti del sistema stesso.

Negli ultimi anni sono stati numerosi i protocolli e gli accordi di cooperazione stipulati dalla Regione Toscana con partner istituzionali omologhi in altre aree del mondo che hanno portato all’intensificazione delle attività di cooperazione e solidarietà internazionale. Gli accordi sono legati alla lunga tradizione di solidarietà della Toscana, al rafforzamento di gemellaggi promossi assieme ad altri Enti Locali, alla presenza di comunità di immigrati in Toscana, nonché di comunità toscane residenti all’estero. La Toscana ha operato in modo che tutti questi interventi di cooperazione assumessero una dimensione di rete tra attori locali, consapevole che solo agendo sulle collettività locali si possa realizzare uno sviluppo durevole.

In questo quadro tra i soggetti protagonisti della cooperazione toscana, si sono sempre contraddistinti per la vivacità delle azioni di solidarietà internazionale, promosse sia nei Paesi in via di sviluppo che sul proprio territorio, gli Enti locali e le loro associazioni essenzialmente per un duplice motivo:

- 1) la ricchezza delle competenze acquisite da questi attori, frutto di un modello di crescita regionale centrato sullo sviluppo locale fondato sui seguenti principi: inclusione e coesione, partecipazione, tutela dell’ambiente e valorizzazione delle risorse presenti nel territorio;
- 2) l’esperienza acquisita nel campo dello sviluppo sia come depositari di valori collettivi di cooperazione, solidarietà e promozione della pace fra i popoli, sia come entità capaci di rappresentare gli interessi di tutti i cittadini e di mobilitare le risorse presenti nel territorio.¹⁴

Pertanto, la strategia regionale per la cooperazione riconosce a livello giuridico il ruolo fondamentale che gli Enti locali e le loro associazioni possono svolgere per chi voglia affrontare, in ogni Paese, i nodi dello sviluppo. La Regione Toscana regola infatti la sua attività di cooperazione con la Legge regionale n. 17/1999, che definisce gli interventi di cooperazione internazionale come interventi “indirizzati allo sviluppo umano sostenibile su scala locale, al rafforzamento democratico delle istituzioni locali e della società civile, ...”. La legge prevede per la Regione Toscana il ruolo di promotrice e sostenitrice delle attività di

¹⁴ L’intervento toscano nella cooperazione si disloca in maniera variabile nelle varie aree geografiche del mondo: Africa Subsahariana 29,83%, America Latina 23,5%, Europa 22,25%, Asia 8,97%, Mediterraneo e Medio Oriente 6,75%, Europa Centro Orientale 6,40%, Europa sud orientale 2,29% (Fonte: *Mappatura dei soggetti toscani che si occupano di Cooperazione Decentrata*, Scuola Superiore Sant’Anna, 2004).

cooperazione decentrata e non governativa, nonché di catalizzatore che coinvolga in tali attività *tutti i soggetti* della società civile toscana.

Il sistema regionale toscano per la Cooperazione Decentrata appare quindi decisamente orientato all'integrazione di tutti i suoi soggetti, che, partendo dalle loro competenze e conoscenze e con il supporto di adeguati strumenti per accrescerle, sono in grado di dare un contributo originale nei settori dello sviluppo umano e della costruzione di una cultura di pace e riconciliazione.

Per favorire l'integrazione tra i suoi molteplici attori, più di 1.300¹⁵, il "Sistema Toscano della Cooperazione Decentrata" ha adottato come metodologia di lavoro il meccanismo dell'azione in partenariato, quale modo di operare più appropriato ed efficace in materia di solidarietà, in termini di:

- interazione paritetica tra i soggetti coinvolti;
- scelta del lavoro di rete come modalità principale di interazione;
- progettazione condivisa e articolata.

Il meccanismo di partecipazione prevede nello specifico l'attività di:

- un Tavolo regionale della cooperazione internazionale e della pace → assicura il processo di informazione e confronto della Regione con i soggetti della cooperazione, sia pubblici che privati per quanto riguarda l'analisi di contesto, l'individuazione delle opzioni strategiche, le priorità geografiche e tematiche, l'allocatione delle risorse da parte della Regione ai tavoli di area geografica, all'allocatione delle risorse da parte della Regione ai Progetti di iniziativa regionale (PIR).¹⁶
- 5 Tavoli regionali di coordinamento per area geografica (1. Europa – 2. Mediterraneo e Medio Oriente – 3. Africa – 4. Asia – 5. America Latina) → ciascun tavolo è costituito dai soggetti toscani della cooperazione che hanno interesse a operare in forma partecipata e integrata in una

¹⁵ L'opera di *Mappatura dei soggetti toscani che si occupano di Cooperazione Decentrata*, realizzata dalla Scuola Superiore Sant'Anna nel corso del 2004, ha individuato circa 1.311 soggetti che si occupano di cooperazione, divisi tra: Terzo Settore, Enti Pubblici e soggetti di varia natura. Il settore più numeroso è il Terzo Settore, con il 41,42% del totale dei soggetti rilevati (543 attori), segue il settore Altro con il 30,43% (399 attori), ed il settore Enti pubblici con il 28,15% (369 attori). Il Terzo settore costituisce il settore più rilevante comprendendo il 41,42% dei soggetti rilevati. Questo settore è costituito da associazioni ONLUS, organizzazioni non governative (ONG), cooperative sociali, comitati e movimenti. Le Associazioni Onlus sono la tipologia di soggetti più diffusa, essendo l'82,69% del totale. Il rimanente 17,31% è ripartito tra le tipologie ONG, movimento, comitato e cooperativa sociale. Il Settore Altro comprende le associazioni di categoria, le aziende, i circoli aziendali, le comunità religiose, le fondazioni, gli istituti scolastici, i sindacati e una generica tipologia di enti detta a sua volta altro. Questo settore è, in ordine di grandezza, il secondo gruppo regionale con il 30,43% degli attori rilevati. Meritano di essere sottolineate la presenza delle comunità religiose con il 28,82% dei soggetti del settore e la presenza degli istituti scolastici che rappresentano il 17,04% dei soggetti del settore. Infine il settore Enti pubblici, 28,15% del totale, è costituito da province, comuni, aziende sanitarie locali e università. Per questo settore è da sottolineare che la quasi totalità di soggetti è costituita dalle amministrazioni locali, circa il 92%. Le aziende sanitarie e le università costituiscono il restante 8%.

¹⁶ Il Tavolo è così composto: ANCI – 5 rappresentanti; UNCEM – 1 rappresentante; Università – 3 rappresentanti; Aziende di gestione di servizi pubblici locali – 1 rappresentante; ONG – 4 rappresentanti; Onlus e Associazioni impegnate in attività di cooperazione e/o di promozione di una cultura di pace – 4 rappresentanti; Organizzazioni sindacali – 3 rappresentanti; Associazioni di categoria impegnate in attività di cooperazione – 3 rappresentanti; Coordinatori dei Tavoli di area geografica – 5 rappresentanti; Istituto Agronomico per l'Oltremare – 1 rappresentante; Istituto degli Innocenti, AICCRE – 1 rappresentante.

determinata area geografica. I Tavoli possono costituire gruppi di progetto e gruppi di coordinamento di area tematica e/o sub area geografica principalmente finalizzati ad approfondimenti di tipo tematico o disciplinare e alla costruzione di reti (nel senso di sistemi organizzati di relazioni) sia all'interno dell'area che, ove ritenuto necessario, al di fuori della medesima (sud-sud, nord-sud, ecc...).

- i Forum territoriali della cooperazione e della pace → gestiti dalle Province, sono aperti alla partecipazione dei rappresentanti di tutte le forme di aggregazione operanti in un determinato territorio (istituzionali e non), nell'intento di sensibilizzare e mobilitare le comunità locali per migliorare l'efficacia delle azioni alle quali partecipano. Ciascun Forum promuove la massima partecipazione possibile ai Tavoli regionali di area geografica e assicura la migliore circolazione delle informazioni fra gli aderenti. Tra i suoi compiti la massima diffusione dell'informazione sul proprio territorio circa i progetti di cooperazione in corso, anche per contribuire alla "ricaduta" sui gruppi organizzati e sui cittadini.
- un'Agenzia della pace e della cooperazione → tale istituzione, che la strategia regionale per il periodo 2007 – 2010 ha previsto di attivare, dovrebbe avere il compito di potenziare le strutture di governance del Sistema Toscano della Cooperazione Internazionale.
- una Conferenza regionale unificata della cooperazione internazionale e della pace → tale strumento che la strategia regionale per il periodo 2007 – 2010 ha previsto di attivare avrà il compito di concentrare le istanze di consultazioni previste dalle leggi regionali vigenti in materia di cooperazione internazionale e promozione di una cultura di pace a favore di un unico organismo del quale saranno rafforzati i compiti consultivi e propositivi.

Per quanto concerne la traduzione della Cooperazione Decentrata toscana in azioni concrete lo strumento utilizzato è quello dei Progetti di iniziativa regionale – PIR, che si distinguono in

- PIR d'iniziativa della Regione Toscana;
- PIR d'iniziativa dei Tavoli di area geografica;
- PIR di sostegno ai microprogetti, attivati dai soggetti della cooperazione decentrata;
- PIR organizzativi.

La metodologia di lavoro e gli strumenti applicativi scelti dalla Regione Toscana vogliono consolidare e far crescere i rapporti di partenariato e i progetti di cooperazione allo sviluppo che la Regione, intesa nella sua dimensione di rete territoriale integrata, ha già intrapreso, puntando in particolare a: valorizzare le risorse umane, diffondere le politiche di genere, promuovere i diritti dell'infanzia, sostenere i processi di decentramento e quindi il rafforzamento dei Governi locali e della società civile. Inoltre, la strategia è tesa alla costruzione di nuovi partenariati fra la Regione Toscana, gli Enti locali del territorio e quelli

del Sud del mondo, affinché le istituzioni democratiche più vicine ai cittadini possano affermarsi come motori e protagoniste dello sviluppo sostenibile e partecipato dei loro territori.¹⁷

2.2 IL PARTENARIATO TRANSLOCALE LOUGA (SENEGAL) – PISA (ITALIA)

2.2.1 L'ISTITUZIONE CENTRO NORD-SUD

Nel più ampio contesto della Cooperazione Decentrata della Regione Toscana, la Provincia di Pisa con Delibera Consiliare n°68 del 26 aprile 1999 ha costituito l'Istituzione Centro Nord-Sud¹⁸ con l'obiettivo di contribuire al progresso ed alla crescita sociale ed economica delle popolazioni dei Paesi in via di sviluppo ed all'integrazione tra i popoli attraverso:

- iniziative volte a far crescere, nella società civile, nelle scuole, negli ambienti di lavoro e di aggregazione sociale e culturale, la conoscenza di culture, tradizioni, storia e costume di altri Paesi e popoli;
- progetti di interscambio culturale e di cooperazione nell'ambito delle leggi nazionali e regionali che regolano questa materia;
- rapporti di gemellaggio e solidarietà;
- organizzazione di interventi di aiuto ai Paesi in via di sviluppo;
- sostegno della popolazione immigrata attraverso l'attivazione di percorsi volti all'acquisizione dei diritti di cittadinanza;
- partecipazione a progetti dell'UE coerenti con le finalità dell'Istituzione;

¹⁷ *Piano Regionale per la cooperazione internazionale (L.R. 17/99) – Periodo 2007-2010*, Consiglio Regionale della Toscana, Deliberazione n. 46 del 04/04/2007.

Piano regionale per la promozione di una cultura di pace (L.R. 55/1997) – Periodo 2007-2010, Consiglio Regionale della Toscana, Deliberazione n. 49 del 17/04/2007.

¹⁸ La Provincia di Pisa è impegnata in modo diretto sin dal 1989 e, a partire dal 1994, attraverso l'Associazione Centro Nord-Sud – nata dalla volontà congiunta della Provincia di Pisa e dell'Associazione Africa Insieme – in attività di cooperazione e solidarietà internazionale (Delibera Consiliare n. 73/94 e n. 129/94 della Provincia di Pisa). Le attività del Centro Nord-Sud sono proseguite fino al 1999 quando lo strumento dell'associazione si è rivelato inadeguato alla gestione di iniziative di solidarietà sempre più complesse. La Provincia di Pisa si è dotata allora di un Ente strumentale, in conformità a quanto previsto dal D.Lgs. 267/2000 – art. 11 – per la gestione in forma autonoma e integrata delle attività di cooperazione e degli scambi culturali con i Paesi in via di sviluppo.

- attività di educazione alla pace, di informazione e di documentazione nei servizi di intervento dell'istruzione, anche in collaborazione con le istituzioni scolastiche.

L'Istituzione si contraddistingue per le sue iniziative di Cooperazione Decentrata, assistenza umanitaria, intercultura e immigrazione, educazione alla pace ed alla sostenibilità che coinvolgono 23 Comuni della Provincia e 68 attori del territorio tra associazioni di volontariato, cooperative sociali, istituti scolastici, ecc... .

INTERCULTURA E IMMIGRAZIONE

Le azioni dell'Istituzione Centro Nord-Sud nei settori intercultura, educazione alla pace e immigrazione sono indirizzate prioritariamente al territorio provinciale.

Il lavoro condotto nei campi intercultura ed educazione alla pace si concretizza nella realizzazione di percorsi interculturali e di educazione alla mondialità rivolti in particolare alle scuole della Provincia, nonché nell'organizzazione di eventi pubblici di sensibilizzazione della cittadinanza. Lo scopo dei percorsi e delle iniziative culturali è promuovere la conoscenza delle diverse culture, la lotta alla discriminazione, il dialogo e l'interazione tra le culture presenti in una società multiculturale.¹⁹ Allo scopo di contribuire a creare e diffondere sul territorio una nuova e profonda cultura di pace l'Istituzione ospita anche una Biblioteca ed un Centro di documentazione per l'Africa.

Nel settore dell'immigrazione – in compartecipazione con la Provincia di Pisa, la Prefettura, la Direzione Provinciale del Lavoro, la Questura e lo Sportello unico dell'Immigrazione – l'Istituzione fornisce una serie di servizi all'utenza (immigrati, imprese, privati cittadini) allo scopo di migliorare l'attività di informazione della Pubblica Amministrazione ai cittadini per quanto attiene a tutti gli aspetti generali connessi alla permanenza sul territorio degli stranieri regolarmente soggiornanti e più in generale a tutte le problematiche che coinvolgono i cittadini italiani e gli stranieri.

L'Istituzione Centro Nord-Sud ospita poi, dal 2002, anno in cui è stata costituita, la Consulta Provinciale per l'Immigrazione, il cui scopo è favorire l'incontro e il dialogo sia fra i soggetti

¹⁹ Tra le iniziative realizzate ed in programma per il 2007: Incontro sul "Multiculturalismo" (febbraio 2007), Terre e culture d'Africa (ciclo di iniziative febbraio – luglio 2007), Culture del dono e immigrazione a Pisa (marzo 2007), I figli degli immigrati a scuola tra preoccupazioni e speranze (maggio 2007), Festival dei popoli e delle culture (luglio 2007), Forum Pace e cooperazione "Le pari opportunità per tutti: nuove strategie di cooperazione" (novembre 2007), Forum Immigrazione "Migranti: accoglienza ma non solo" (dicembre 2007).

stranieri provenienti da diversi contesti culturali sia fra gli immigrati e la società di accoglienza, garantendo massima rappresentatività a tutte le comunità straniere presenti sul territorio. A tal proposito, dimostrando particolare attenzione alla tematica dell'immigrazione e alla valorizzazione della risorsa immigrato, la Provincia ha promosso dal 2006 la partecipazione politica dei cittadini migranti sul territorio attraverso l'elezione diretta di un Consiglio degli Stranieri, il cui presidente siede in Consiglio provinciale con diritto di parola, ma non di voto.

L'attività nei settori intercultura ed immigrazione è coordinata da due specifici Tavoli provinciali volti a favorire la partecipazione di tutti i soggetti del territorio alle decisioni ed alle iniziative promosse dalla Provincia in queste due materie mediate un approccio *bottom-up*.

LA COOPERAZIONE DECENTRATA

Per quanto concerne gli interventi di Cooperazione Decentrata l'Istituzione Centro Nord-Sud si è resa negli anni interprete dell'azione dell'intero sistema territoriale della Provincia di Pisa: Enti Locali, associazioni di volontariato, mondo universitario, della ricerca e della formazione, settore imprenditoriale²⁰.

Le priorità tematiche della cooperazione vanno dall'*institutional building*, allo sviluppo sociale (educazione e sanità), al sostegno all'economia locale. Particolare importanza è conferita alla formazione delle risorse umane e al riconoscimento della questione di genere e quindi alle politiche di pari opportunità.

Le aree geografiche d'intervento sono:

- Africa: Algeria (Popolo Saharawi), Burkina Faso, Sahel, Senegal
- America Latina: Cuba
- Asia: Sri Lanka
- Europa
 - Balcani: Albania, Bosnia Erzegovina, Serbia

²⁰ La Cooperazione Decentrata della Provincia di Pisa fa capo a livello politico al Presidente della Provincia, supportato dall'Ufficio Politiche Comunitarie e Cooperazione Decentrata della Provincia di Pisa e dall'Istituzione Centro Nord-Sud. L'Ufficio Politiche Comunitarie tratta attività di rilievo comunitario e internazionale in particolare per la cooperazione con i Paesi in via di adesione ed i Paesi vicini all'UE, mentre l'Istituzione cura i rapporti tra Nord e Sud del mondo.

- Europa Centro – Orientale: Bielorussia, Romania
- Medio Oriente: Palestina

Tra i capisaldi del lavoro di programmazione ed implementazione dei progetti di Cooperazione Decentrata pisana si possono evidenziare:

- la creazione di una rete di rapporti duraturi con i partner del Sud che siano tanto istituzioni quanto comunità locali;
- la partecipazione ed il forte rapporto con il territorio (l'approccio *bottom-up*), attraverso la gestione di Tavoli di coordinamento provinciali²¹ e l'organizzazione di una Conferenza annuale;
- l'individuazione programmi di cooperazione che si fondano sulla valorizzazione delle competenze locali;
- l'integrazione e la trasversalità intersettoriale tra le politiche sociali e tra i diversi settori dell'Amministrazione provinciale;
- la creazione di un sistema di sussidiarietà e partenariato di area vasta che coinvolge anche le Province di Livorno, Lucca e Massa Carrara;
- il collegamento con le politiche europee soprattutto per quanto riguarda la cerchia dei Paesi vicini e in via di adesione, in collaborazione con l'Ufficio Politiche Comunitarie della Provincia;
- il riconoscimento dell'importanza di legare la propria programmazione a rapporti di collaborazione a livello regionale, nazionale e internazionale, anche per l'attivazione di adeguati cofinanziamenti;
- la costruzione di processi relazionali duraturi, e la partecipazione ad azioni di sistema e programmi quadro e di rete, per cercare di superare l'approccio tradizionale dei progetti occasionali e "a pioggia" e di evitare la rincorsa ai cofinanziamenti che rischia di svuotare di senso l'impegno politico.²²

L'azione dell'Istituzione è quindi fortemente orientata a favorire la massima integrazione tra tutti i settori e gli ambiti di intervento della Provincia di Pisa, con particolare

²¹ Nell'ambito della Cooperazione Decentrata sono attivi i seguenti Tavoli di coordinamento per Paese d'intervento: Burkina Faso, Palestina, Saharawi, Senegal, Sud Est Europa.

²² TECLA – CeSPI, *La Cooperazione Decentrata e le Province – Sviluppo di azioni di ricognizione e mappatura delle esperienze attuate nelle Province italiane*, 2007, pp. 59-60.

attenzione alle aree nelle quali le sfere di competenza dei molteplici attori locali si intrecciano e nelle quali l'azione sinergica può consentire di realizzare risultati migliori.

In sede regionale, l'Istituzione Centro Nord-Sud rappresenta gli interessi di tali attori nella sua veste di referente per il Segretariato Tecnico dei Tavoli Africa e Asia.

A livello di Area Vasta promuove la collaborazione di tutti i suoi membri del territorio pisano con le entità omologhe delle Province di Grosseto, Livorno, Lucca e Massa-Carrara per l'attivazione di interventi sperimentali a favore dello sviluppo sostenibile e dell'occupazione nell'area della Toscana costiera. A tal proposito sta per essere firmato un protocollo di collaborazione *ad hoc* che s'inserisce nell'ambito delle attività svolte dalle cinque province costiere e avviate con i progetti comunitari Equal, con l'obiettivo di favorire l'accesso al mercato del lavoro per le persone svantaggiate (disabili, detenuti, over 40, tossicodipendenti, immigrati).

La scelta delle relazioni internazionali viene da un mix di motivazioni politiche e di opportunità sorte spontaneamente dagli attori pisani della Cooperazione Decentrata, dalla partecipazione a programmi di cooperazione nazionali (Ministero Affari Esteri, Regione Piemonte, Provincia di Cagliari) e regionali (collaborazione con i soggetti dell'Area Vasta Nord Ovest, dell'Area Vasta Costiera e delle Province di Grosseto e Prato), nonché dalle esigenze che i partner del Sud manifestano anche attraverso l'intermediazione dei gruppi di migranti presenti sul territorio pisano in una logica di continuità nel tempo volta allo sviluppo sostenibile delle comunità locali dei Paesi in via di sviluppo.

2.2.2 PISA – LOUGA: AZIONI PROMOSSE PER LO SVILUPPO TERRITORIALE BIUNIVOCO

Le risorse e gli sforzi dell'Istituzione, in sintonia con la strategia della Regione Toscana e della comunità internazionale in generale, sono orientati in maniera particolare verso il continente africano.

Il filo conduttore dell'attività di cooperazione in Africa si basa su una linea di programma per la riduzione della povertà attraverso il sostegno a politiche locali per la sicurezza alimentare, la salute delle fasce deboli della popolazione, l'implementazione delle capacità di gestione ed utilizzo delle risorse locali, con particolare attenzione a quelle idriche, ed il potenziamento del dialogo tra società civile ed istituzioni.

Il Senegal è certamente uno dei Paesi strategici per l'azione di cooperazione allo sviluppo della Regione Toscana e dell'Istituzione Centro Nord-Sud, data la lunga attività svolta ed i risultati positivi dei progetti attuati. Questo Paese dell'Africa occidentale, porta d'ingresso per l'Africa subsahariana, popolato da poco più di 11 milioni di abitanti, è uno dei più poveri al mondo – reddito pro capite annuo di 1.700\$ / tasso di crescita annuo del 2.7%²³ – la cui economia si basa principalmente sull'agricoltura (arachide e cotone), la pesca e la zootecnia (allevamento di bovini e ovini)²⁴.

A partire dal 2001 l'Istituzione Centro Nord-Sud ha iniziato un percorso di sviluppo integrato con la Regione senegalese di Louga – costituita dai Dipartimenti di Kébémér, Linguère e Louga – volto alla crescita sociale ed economica locale.

IL PATTO DI AMICIZIA TRA LA REGIONE TOSCANA ED IL SENEGAL

Tutte le azioni progettuali di Cooperazione Decentrata tra la Toscana ed il Senegal si collocano all'interno di una strategia unica di sviluppo economico del Senegal adottata nel dicembre 2001 con la "Dichiarazione congiunta dei Presidenti delle Amministrazioni Provinciali della Toscana sulla cooperazione con il Senegal sottoscritta in occasione della visita del Presidente della Repubblica del Senegal in Toscana". Questo documento programmatico è il frutto delle attività di cooperazione che Province, Comuni, ONG ed associazioni varie toscane intrattengono con le comunità locali del Senegal a partire dal 1990 in seguito all'intensificarsi del flusso migratorio, che vede presente sul suo territorio toscano una comunità senegalese di più di 3.500 unità (IRPET 2002). Il programma indica tra i settori prioritari d'intervento la gestione delle risorse idriche, la prevenzione della mortalità infantile, la promozione dell'educazione e dell'avviamento al lavoro, il sostegno ad azioni di sviluppo economico, la promozione di iniziative di cooperazione interculturale.

Nel contesto delle attività di cooperazione Regione Toscana – Senegal, la Provincia di Pisa ha infatti stipulato, nel 2001, un Protocollo d'Intesa con la Regione di Louga per realizzare una più proficua azione di sostegno allo sviluppo volta a migliorare le relazioni bilaterali nei seguenti settori: formazione professionale, attività imprenditoriali di giovani e donne finanziate dal micro-credito, assistenza all'infanzia e prevenzione sanitaria (compresa la prevenzione delle malattie infettive come l'HIV/AIDS), cooperazione tra le piccole e medie imprese dei rispettivi territori, attività economiche e di sviluppo sociale, assistenza tecnica nel settore idrico.

²³ Per quanto riguarda l'indice di sviluppo umano l'UNDP pone il Senegal al 156° posto su 177 Paesi.

Link: http://hdr.undp.org/hdr2006/statistics/countries/country_fact_sheets/cty_fs_SEN.html

²⁴ Per una panoramica sul Senegal si veda la scheda Paese della DG Sviluppo della Commissione Europea.

Link: <http://ec.europa.eu/development/Geographical/RegionsCountries/Countries/Senegal.htm#overview>

Il Protocollo d'Intesa ha voluto formalizzare a livello politico l'impegno alla collaborazione in una serie di ambiti ritenuti più importanti dopo un'analisi preliminare congiunta dei bisogni, seguita da una fase successiva di riflessione più strutturata che ha condotto prima alla definizione delle priorità e delle competenze dei due territori e poi all'individuazione degli interventi specifici da realizzare, sulla base di un processo di dialogo e confronto di tutti i soggetti istituzionali, economici, sociali dei territori partner.

Il percorso di sviluppo integrato è stato costruito intorno all'idea di realizzare nella Regione di Louga un distretto economico incentrato sulla filiera di trasformazione dei prodotti dell'allevamento, la risorsa economica più importante del territorio²⁵, partendo dalla costruzione di un mattatoio nella città di Dahra, sfruttando così le potenzialità offerte dal territorio pisano, ed in particolare dal distretto conciario di Santa Croce sull'Arno, dove peraltro la concentrazione di lavoratori senegalesi, molti dei quali provenienti dalla Regione di Louga, è alta (IRPET 2002).

Pertanto, il progetto prevede il coinvolgimento attivo sia di imprenditori locali che toscani, attraverso le Associazioni delle piccole e medie imprese e delle Camere di Commercio, perché solo grazie al forte coinvolgimento del mondo produttivo locale, che faccia proprio lo stesso processo di crescita (*ownership*), è possibile innescare nel lungo periodo meccanismi virtuosi e sostenibili di sviluppo.

COSTRUZIONE ED IMPLEMENTAZIONE DI UN MATTATOIO PER CARNI BOVINE E OVO-CAPRINE A DAHRA, NELLA REGIONE DI LOUGA – SENEGAL

Le azioni progettuali sono volte al miglior utilizzo delle risorse idriche e del foraggio, al fine di ottenere una migliore qualità nell'allevamento del bestiame e un utilizzo completo dei derivati dalla macellazione (ossa, corna e pelli). Il ciclo del progetto è inserito in una struttura modulare, che comprende: costruzione ed implementazione di un macello e di un reparto di salagione delle pelli a Dahra, nel Dipartimento di Linguère; costruzione di una conceria per lo wet blue, utilizzando le pelli

²⁵ La Regione di Louga è tradizionalmente una zona dedita all'agricoltura e all'allevamento, la vicinanza con la città sacra di Touba (circa un milione di abitanti) la rende una preziosa fonte di approvvigionamento delle pelli necessarie alle numerose feste religiose. Il Dipartimento di Linguère rappresenta attualmente il polo di smistamento delle mandrie destinate alla macellazione a Dakar, provenienti Senegal, Mali e Mauritania. Attualmente tale traffico è gestito al 50 % in maniera clandestina con conseguente dispersione e moria di capi durante il tragitto, e dispersione delle pelli, fattori che ostacolano lo sviluppo economico dell'area e l'esportazione del prodotto.

prodotte dall'abbattimento del bestiame nel contiguo macello. Il progetto si rivolge direttamente agli Allevatori locali, alle Imprese che si costituiranno conseguentemente alla valorizzazione economica dell'area, ai disoccupati ed inoccupati della regione interessata e ai lavoratori già inseriti nel settore conciario. Le attività e le finalità del progetto suddetto sono in linea ed integrano quelle relative al progetto "Promozione e Sostegno per attività di formazione per lo sviluppo economico del Senegal" presentato e approvato nell'ambito del Piano Integrato Regionale 2002, che ha riguardato la formazione zootecnica per gli allevatori della Regione di Louga, la formazione di veterinari locali per la profilassi nell'allevamento e la formazione del personale da inserire nell'impianto di macellazione".

(Provincia di Pisa e Istituzione Centro Nord-Sud, Relazione programmatica gestionale Anno 2000)

Il progetto è stato elaborato e realizzato in stretta collaborazione tra le Autorità locali pisane e della Regione di Louga, attraverso sistemi di consultazione allargata in entrambi i territori che hanno visto nell'Istituzione Centro Nord-Sud il vettore connettivo di coordinamento e rielaborazione dell'intera progettazione dell'intervento.

A seguito di quanto programmato e concordato nel contesto delle relazioni tra Regioni Toscana e Senegal ed in particolare dal Protocollo d'Intesa tra la Provincia di Pisa e la Regione di Louga, gli strumenti attivati nelle fasi di identificazione e formulazione del progetto dall'Istituzione sono stati:

1) nella Provincia di Pisa ➡

- il Tavolo di Coordinamento Provinciale per il Senegal che ha permesso il confronto aperto tra Istituzioni, associazioni del territorio che avevano già operato in Senegal, comunità immigrata senegalese ed imprese della filiera conciaria;

2) nella Regione di Louga ➡

- missioni di monitoraggio in loco condotte dal personale della stessa Istituzione Centro Nord-Sud volte a conoscere il territorio ed ad incontrare: a) i rappresentanti delle Istituzioni politiche ed amministrative, b) gli esponenti del mondo imprenditoriale ed artigianale locale, ed in special modo i rappresentanti degli acconciatori locali, c) la popolazione, nella fattispecie i lavoratori del settore della macellazione e della concia e le loro famiglie, d) il Centro di Formazione e Appoggio ai Mestieri (CEFAM) di Louga;
- studio di fattibilità condotto dalla Società di consulenza Matraia finanziato della Regione Toscana (marzo – aprile 2002), nell'ambito del più ampio progetto di cooperazione integrato delle dieci Province toscane, volto ad acquisire la documentazione necessaria per definire i

terms of reference per ciascuno dei progetti selezionati tra cui il progetto della Provincia di Pisa²⁶.

La fase di implementazione delle attività progettuali specifiche di costruzione e funzionamento del mattatoio a Dahra, progetto finanziato dalla Provincia di Pisa – iniziato nel 2004 ed ancora in corso di realizzazione – ha visto nell’Istituzione Centro Nord-Sud il soggetto coordinatore delle azioni progettuali tramite l’attivazione di un Comitato di Pilotaggio *ad hoc*, che coinvolge tutti i partner locali interessati alla filiera di trasformazione dei prodotti dell’allevamento, e la realizzazione di un’attività di monitoraggio periodica effettuata in loco dai funzionari dell’Istituzione.

Sia nelle fasi di identificazione e formulazione del progetto che nella fase di implementazione, il lavoro di analisi e conoscenza delle problematiche e delle risorse della Regione di Louga, che l’Istituzione Centro Nord-Sud ha realizzato cercando di comprendere le dinamiche politiche, socio-economiche e culturali del partner locale, ha condotto all’identificazione ed alla realizzazione di progetti a corollario di quello che può essere denominato “progetto madre”.

Alcuni di questi progetti sono nati in relazione alle esigenze sanitarie e di formazione professionale strettamente legate alla messa in opera del mattatoio e della filiera produttiva integrata, altri sono il frutto delle richieste avanzate dai diversi soggetti locali che hanno visto nella costruzione del mattatoio una possibilità economica di riscatto economico e sociale (ad esempio: gruppi di donne artigiane poi costituite in cooperativa per la realizzazione e commercializzazione di articoli in cuoio), altri ancora sono la risposta a richieste di sostegno da parte dei partner locali in altri settori dello sviluppo politico, economico e socio-sanitario della Regione senegalese tese a migliorare la qualità di vita della popolazione (ad esempio: formazione del personale amministrativo della regione, formazione professionale in molteplici settori, attività di sensibilizzazione per combattere l’HIV/AIDS).

Ogni singolo progetto sviluppatosi intorno al “progetto madre” ha seguito le medesime fasi di programmazione, identificazione, redazione, ricerca di finanziamenti, e monitoraggio e valutazione, nonché l’attivazione dei meccanismi di *participation* e coinvolgimento dei differenti attori dei *network* locali sia sul territorio pisano che nella Regione di Louga. Ciò ha consentito l’estensione della rete complessiva del partenariato originario ed il coinvolgimento in azioni di cooperazione di nuovi soggetti.

²⁶ *Progetto integrato tra le dieci Province della Toscana in Senegal, Studio di fattibilità per il coordinamento degli interventi integrati in materia di sviluppo sociale, economico e sanitario*, soggetto capofila Provincia di Lucca, co-finanziato dalla Regione Toscana sul Bando 2001 relativo al finanziamento di Interventi per la promozione dell’attività di cooperazione e partenariato internazionale, a livello regionale e locale (L.R. 17/1999).

I PROGETTI DELL'ISTITUZIONE CENTRO-NORD SUD IN SENEGAL – REGIONE DI LOUGA

- *Interventi di sostegno alle attività di sostegno delle attività commerciali, educative e sanitarie della comunità locale di Kébemer (1999 – 2002).*
- *Rifacimento di un tratto di acquedotto in villaggi della Regione di Louga (2000 – 2001).*
- *Interventi a sostegno dell'agricoltura nella zona di Kébemer (2000 – 2002).*
- *Espansione di una fattoria avicola a Mboro (2000 – 2002).*
- *Central d'achat: Promuovere lo studio e l'attuazione di progetti di microcredito per gruppi di giovani e di donne per il sostegno e lo sviluppo di attività economiche e di sviluppo sociale a Kébemer, Dakar, Saint Louis e Louga (2000 – 2002).*
- *Come sconfiggere l'HIV/AIDS: formazione di donne e di giovani per rompere il silenzio che circonda la malattia a Dakar e Louga (2001 – 2002).*
- *Sostegno ad un reseau di credito a favore di piccole imprese artigiane e commerciali di donne nella Regione di Louga (2002).*
- *Formazione professionale di giovani senegalesi nella Regione di Louga e di emigranti in Italia (2001 – 2004).*
- *Progetto formazione veterinaria a Louga (2003 – 2004).*
- *Progetto "INFORM-AIDS: il teatro come veicolo di informazione e sensibilizzazione per prevenire l'HIV/AIDS (dal 2005).*
- *Eau de vie: rete di Cooperazione Decentrata Sud – Sud e Nord – Sud nel quadro di una gestione integrata della risorsa acqua in Burkina Faso e Senegal (2005).*
- *Progetto a sostegno dei servizi sanitari in Senegal, attraverso la creazione di nuove figure professionali nei settori odontotecnico, ottico e di manutenzione elettromedicale – SMILE (2006).*

Tracciato questo quadro, si può osservare che la metodologia di lavoro basata su *participation* e *ownership* adottata dall'Istituzione Centro Nord-Sud, di concerto con la rete dei soggetti pisani e toscani, ha trasmesso ai partner senegalesi quella fiducia nelle proprie possibilità di qualificazione che consente di innescare uno sviluppo locale in cui tutti gli attori del territorio lavorano di concerto costituendo un *network* che mano a mano si allarga investendo i diversi settori dello sviluppo umano. A tal proposito basti sottolineare alcuni effetti importanti prodotti da questa cooperazione trasloCALE:

1) nella Regione di Louga ↗

- il modello di *governance* del territorio basato sulla concertazione è stato per così dire “esportato” da Nord a Sud, introducendo un sistema seppur informale di partecipazione degli *stakeholders* al governo della Regione, che rafforza il ruolo istituzionale della stessa Regione in qualità di entità politico-amministrativa decentrata: infatti gli effetti del suo intervento, e di conseguenza i suoi investimenti in termini di allocazione delle risorse umane e finanziarie provenienti dal Governo centrale, risultano avere un riscontro positivo per lo sviluppo del territorio poiché da tutti condivisi;
- la sostenibilità del processo di crescita: i beneficiari degli interventi sono anche co-responsabili del buon esito dei progetti in quanto coinvolti in ogni fase, ciò consente loro di acquisire in corso d'opera le capacità per sostenere in maniera autonoma i percorsi di sviluppo integrato già iniziati o nuovi (*ownership*); i primi passi in questa direzione sono stati fatti dall'associazione dei conciatori della Regione che hanno deciso di autotassarsi per

garantire il funzione del mattatoio quando sarà terminata la costruzione e dai gruppi di donne e giovani impegnati in iniziative di microcredito per sostenere attività economiche e sociali;

2) nella Provincia di Pisa ↗

- il territorio ha saputo rispondere alle richieste del partner senegalese attivando una rete di attori istituzionali e non, ed in particolare le componenti del distretto imprenditoriale conciaro e la comunità immigrata senegalese, dimostrando sensibilità alle problematiche della Regione di Louga, valorizzando le proprie risorse ed *expertise* ed internazionalizzando così la propria dimensione locale;
- il modello di *governance* locale è stato rafforzato anche grazie al coinvolgimento nella rete degli *stakeholders* di nuovi soggetti, fattore che non può che favorire gli stessi processi locali interni di sviluppo grazie ad una migliore collaborazione tra Provincia, aziende e cooperative di servizi, associazioni di categoria, imprese, centri ed istituti di formazione professionale, Azienda ospedaliera e Aziende sanitarie locali, scuole e università, associazioni di volontariato e ONG;
- le relazioni con la comunità senegalese pisana risultano migliorate; l'amministrazione provinciale ha infatti potuto conoscere direttamente una delle aree di provenienza degli immigrati senegalesi sul suo territorio e seppur indirettamente con la riqualificazione del loro territorio ha favorito processi di rientro in patria, nonché una gestione mirata e più oculata delle rimesse; infatti, per quanto concerne questo ultimo punto, l'attivazione di progetti volti a realizzare piccole produzioni o commerci locali da parte di madri, mogli ed altri familiari finanziati con le rimesse è una delle sfide che l'Istituzione Centro Nord-Sud si è data per il futuro.

Miglioramento delle capacità di *governance* del territorio delle Autorità locali del Sud e sostenibilità dei processi di sviluppo sono gli effetti che, come indicato nella prima sezione del presente studio, dovrebbero produrre gli interventi di Cooperazione Decentrata, sono gli effetti che la Cooperazione Decentrata dell'Istituzione Centro Nord-Sud della Provincia di Pisa produce come esemplificato dai risultati del partenariato traslocale Pisa – Louga.

A titolo esemplificativo, i seguenti aspetti caratterizzano ogni intervento di Cooperazione Decentrata che vedono l'Istituzione Centro Nord-Sud protagonista:

- individuazione del partner locale sulla base degli orientamenti regionali e nazionali in tema di cooperazione;
- stipulazione di accordi ed intese tra le Autorità locali del Nord e del Sud coinvolte per rendere formale l'impegno di solidarietà e di collaborazione dei rispettivi vertici politici;
- forte coinvolgimento di tutti i partner delle comunità locali interessate nelle fasi di analisi dei bisogni, identificazione dell'idea progettuale, individuazione del partenariato operativo *ad hoc* per ogni singola iniziativa;
- promozione della partecipazione dal basso, sostegno alle associazioni ed alle organizzazioni della società civile, rafforzamento delle reti sociali e comunitarie ed attivazione di *network* operativi sia nei territori del Nord che del Sud;
- incoraggiamento alla partecipazione attiva dei migranti;
- importanza degli aspetti culturali (rispetto e valorizzazione della cultura e delle tradizioni culturali locali) con particolare enfasi sulla necessità del rispetto da parte di tutti, cooperanti e beneficiari, dei diritti umani fondamentali;
- impegno sul campo per un periodo sufficientemente lungo per assicurare un reale beneficio;
- stimolo alla crescita locale nel pieno rispetto dell'ambiente;
- sostenibilità autonoma del progetto dopo il periodo iniziale di aiuto internazionale;
- costante attenzione al monitoraggio dell'attività intrapresa al fine di verificarne la perdurante coerenza con i principi generali che devono ispirare l'attività di cooperazione;
- individuazione e specificazione degli indicatori e delle fonti di verifica per ogni attività (valori soglia per misurare l'efficacia degli interventi);
- monitoraggio in itinere, valutazione finale ed *ex post* del progetto;
- diffusione sul territorio degli impegni internazionali intrapresi e dei risultati ottenuti.²⁷

²⁷ Provincia di Pisa e Istituzione Centro Nord-Sud, *Relazione programmatica gestionale Anno 2004*, pp. 38-39. Istituzione Centro Nord-Sud, *Documento del comitato scientifico anni 2004 – 2006*, pp. 1-2.

3. OBIETTIVI E STRUMENTI DELLA COOPERAZIONE TRANSLOCALE

3.1 LE RISORSE DEL TERRITORIO: LEVA PER LO SVILUPPO

Come è stato chiaramente evidenziato nell'esposizione del partenariato Nord – Sud / Pisa – Louga, la Cooperazione Decentrata è una cooperazione politica e strategica da territorio a territorio – “translocale”, che nasce in virtù della consapevolezza che le singole realtà locali dei Paesi in via di sviluppo giocano un ruolo fondamentale nei processi di crescita e nella *governance* del proprio territorio, nonché, in virtù del valore aggiunto dato dall'apporto di esperienze di omologhe realtà locali, dei Paesi a maggior grado di sviluppo.

Il territorio è la dimensione fisica, storica, sociale, economica, politica e culturale di una comunità complessa di attori (cittadini, associazioni di volontariato, imprese, cooperative, sindacati, organizzazioni economiche e sociali, ONG, università e centri di ricerca, ecc...), è lo spazio intermedio del decentramento politico – amministrativo in cui si articola un sistema statale al fine di consentire reali processi partecipativi ai diversi attori che lo abitano ed attivare meccanismi di sviluppo locale adeguati che inseriscano il territorio stesso nei circuiti politici ed economici di livello nazionale ed internazionale²⁸.

Nel contesto della globalizzazione lo sviluppo locale a livello internazionale si è visto rafforzato per la crescita di quattro soggetti portatori di questo tipo di processo:

- una nuova leva di amministratori locali, ai quali è toccato il gravoso compito di ricreare e adeguare le istituzioni alla ristrutturazione economica provocata dalla globalizzazione. Questo fenomeno ha coinvolto non solo le città e i territori del Nord del mondo, ma anche una parte consistente dei Paesi in via di sviluppo;
- un ceto imprenditoriale a livello di micro e piccola impresa che, partendo dalla necessità di “sopravvivere”, sta tentando di dare una risposta organica ai problemi della produttività e della competitività internazionale;
- un'emergente società civile che ha permesso lo sviluppo di associazioni sociali di ogni tipo, le quali, a loro volta, hanno dato vita a nuovi interlocutori con le istituzioni e impulso alla democrazia e allo sviluppo partecipativo;
- nuove istituzioni finanziarie locali, soprattutto nel campo del microcredito, per affrontare i bisogni finanziari della nuova imprenditorialità²⁹.

²⁸ IANNI V. , *La Cooperazione Decentrata allo Sviluppo Umano*, Rosenberg & Sellier, p. 87.

²⁹ STOCCHIERO A. , *La cooperazione decentrata delle regioni italiane e i partenariati internazionali per lo sviluppo locale*, Serie Speciale del Laboratorio CeSPI “Cooperazione internazionale e sviluppo locale”, 2000, pp. 5-6.

Le Autorità locali sono le artefici del proprio sviluppo politico, economico e sociale. Pertanto la capacità di valorizzare le risorse del territorio acquisita dalle Autorità locali dei Paesi a maggior grado di sviluppo rappresenta il valore aggiunto che questi stessi soggetti, in compartecipazione con l'insieme dei soggetti attivi sul proprio territorio, possono dare alla cooperazione internazionale, in termini di pianificazione e specializzazione di strategie di sviluppo *ad hoc* che il sistema della Cooperazione Decentrata traduce in azioni concrete stabilendo partenariati di collaborazione multisettoriale Nord – Sud.

Tale collaborazione multisettoriale è volta a sviluppare partenariati che mettano in rete in ogni singolo territorio tutti gli attori del tessuto istituzionale, economico, sociale e culturale (Istituzioni, imprese, cooperative, sindacati, organizzazioni economiche e sociali, ONG, associazioni di volontariato, università e centri di ricerca, ecc...) e che crei un sistema di assistenza allo sviluppo specializzato che all'interno delle reti territoriali faccia lavorare insieme il soggetto esperto del Nord, valorizzandone competenze e risorse, con il soggetto meno esperto del Sud. Pertanto il progetto di sviluppo complessivo risulta essere frutto della cooperazione di tutto il *network*, mentre le differenti azioni che lo compongono derivano da un *link* diretto tra attori per funzioni omologhi tra loro. Il percorso di sviluppo integrato realizzato dal partenariato Nord – Sud / Pisa – Louga, dimostra nella pratica quanto ora affermato: l'insieme dei progetti realizzati è infatti stato portato avanti da un partenariato misto in relazione alle differenti problematiche affrontate, ogni progetto è frutto delle esigenze individuate durante “i lavori in corso” di altri progetti, che di volta in volta hanno messo in gioco le competenze specifiche del *network* territoriale pisano e le possibilità di integrazione e sviluppo degli attori omologhi del *network* senegalese, opportunamente gestite da un cabina di regia quale l'Istituzione Centro Nord-Sud.

Incentrato sul rapporto biunivoco tra i diversi attori coinvolti, il meccanismo di sviluppo che la Cooperazione Decentrata vuole innescare è volto infatti a realizzare migliori condizioni di vita, promuovere sistemi di partecipazione democratica alla vita politica, rafforzare le istituzioni locali di governo, sostenere la crescita economica, promuovere la lotta all'esclusione ed il miglioramento della coesione sociale, sostenere le politiche a tutela del patrimonio culturale ed ambientale tanto dei territori del Sud che dei territori del Nord del mondo, in una logica di interscambio e specializzazione *peer to peer*.

La territorialità rappresenta l'elemento distintivo della Cooperazione Decentrata, essa traccia i limiti ed i contenuti del piano di sviluppo, rispetto al quale si definiscono gli strumenti operativi ed i singoli progetti volti a realizzarlo³⁰.

3.2 GLI ELEMENTI DISTINTIVI DELLA COOPERAZIONE DECENTRATA

Al fine di realizzare interventi efficaci ed efficienti, che abbiano un reale impatto in termini di sviluppo di lunga durata sia nei territori partner del Sud che del Nord, la Cooperazione Decentrata è caratterizzata da tre elementi distintivi, che riguardano contemporaneamente l'aspetto procedurale di attivazione dei processi di cooperazione ed i contenuti stessi della cooperazione.

- 1) Il sostegno ai processi di decentramento in atto nella maggior parte dei Paesi in via di sviluppo, processi che, sebbene siano stati riconosciuti fattori fondamentali della crescita democratica e, dunque, dello sviluppo, sono severamente minacciati dalla scarsa capacità istituzionale dei governi locali, dalla limitata mobilitazione delle risorse interne a ciò dedicate e dal limitato investimento in termini finanziari, anche da parte dei programmi di sviluppo internazionali.
- 2) L'adozione preliminare di una strategia per lo sviluppo concertata tra le Autorità locali e gli attori della società civile di entrambi i territori partner, la *conditio sine qua non* alla base di qualsiasi azione di Cooperazione Decentrata è espressione di una democrazia partecipativa che cerca di risolvere i problemi reali per mezzo delle reali risorse messe in campo dai molteplici attori coinvolti.
- 3) La scelta strategica da parte delle Autorità locali e dei sistemi locali integrati dei Paesi Nord del mondo degli obiettivi generali e specifici, nonché delle priorità tematiche e geografiche delle proprie azioni di Cooperazione Decentrata. Tale scelta deve essere condotta per mezzo di un'attenta analisi relativa a:
 - struttura geopolitica, economica e sociale del proprio territorio, con particolare attenzione: al livello raggiunto, alle possibilità ed alle ambizioni di internazionalizzazione politica (partecipazione a reti – gemellaggi – progetti di cooperazione già realizzati) ed economica (esternalizzazione e delocalizzazione delle imprese) dell'intero sistema territoriale; alle *expertise* maturate nel settore dello sviluppo locale integrato (economico – sociale – ambientale), ivi compresa l'adozione di strumenti di democrazia partecipativa impiegati;

³⁰ IANNI V. , *op. cit.* , p. 95.

- ricerca di similitudini ravvisabili in termini di struttura geoeconomica e problemi circa lo sviluppo locale tra territori del Nord e del Sud;
- provenienza dei gruppi di migranti presenti sul territorio;
- risorse finanziarie, logistiche, umane e strumentali che il *network* degli attori locali (Istituzioni, imprese, cooperative, sindacati, organizzazioni economiche e sociali, ONG, associazioni di volontariato, università e centri di ricerca, ecc...) può mettere a disposizione.

Un sostegno così concepito può costituire quel valore aggiunto che le Autorità locali del Nord del mondo possono dare alle istituzioni omologhe del Sud in termini di trasferimento di *know how*, condivisione di *lessons learnt* e *best practices* in stretta collaborazione con tutte le presenze economiche, sociali, culturali e scientifiche del proprio territorio.

3.3 GLI OBIETTIVI DELLA COOPERAZIONE DECENTRATA

In concreto la Cooperazione Decentrata è volta a rafforzare il ruolo delle **Autorità locali del Sud** del mondo per quanto concerne:

- il rispetto dello stato di diritto, i processi di decentramento politici ed amministrativi, la partecipazione democratica alla vita politica e sociale dei cittadini e delle loro organizzazioni di rappresentanza;
- la loro capacità di funzionare efficacemente e democraticamente, la capacità di impiegare risorse umane attraverso la formazione degli eletti e dei tecnici, la capacità di reperire le risorse finanziarie necessarie al proprio funzionamento ed agli investimenti;
- il miglioramento delle condizioni di vita dei propri cittadini garantendo loro l'accesso ai servizi pubblici di base che soddisfino i bisogni fondamentali (acqua, servizi igienici dignitosi, sicurezza alimentare, salute, abitazioni, trasporti, sicurezza, educazione, cultura, ecc...), la tutela per tutti, senza nessun tipo di discriminazione di genere, dei diritti umani, sociali, economici e culturali;
- lo sviluppo locale per mezzo di sistemi di produzione locale, la generazione di reddito, la creazione di posti di lavoro, la formazione professionale, l'economia sociale e solidale, la mobilitazione degli attori economici e sociali, la messa in opera di meccanismi di sviluppo sostenibile a livello locale, il rispetto degli ecosistemi e dei diritti delle generazioni future, lo sviluppo urbano, lo sviluppo rurale;

- lo sviluppo culturale, il rispetto e la valorizzazione delle differenze culturali e linguistiche, l'educazione, la formazione.³¹

Per quanto riguarda le **Autorità locali del Nord** del mondo la Cooperazione Decentrata è uno strumento che mette in rete le risorse e tutti i soggetti istituzionali e non che animano un territorio volto a promuovere:

- un rafforzamento dei partenariati nel senso della ricerca di un maggior coordinamento della rete dei diversi soggetti del proprio territorio per favorirne la valorizzazione, la specializzazione ed il miglioramento in termini di competenze, risorse ed *expertise*;
- la sperimentazione di diversi modelli/tipologie di cooperazione a seconda dei partner e dei contesti geografici;
- una sempre più precisa definizione delle priorità e dei programmi di cooperazione in aree geografiche specifiche e su tematiche strategiche;
- la sperimentazione di meccanismi di esternalizzazione di servizi e strumenti funzionali alla programmazione e attuazione degli interventi di cooperazione;
- l'internazionalizzazione delle amministrazioni locali ed il loro inserimento in circuiti e reti internazionali che rappresentano le esigenze delle Autorità locali;
- la ricerca di opportunità di cofinanziamento anche attraverso la partecipazione a progetti di partenariato più ambiziosi (UE – Nazioni Unite);
- una cooperazione che orienti i processi di internazionalizzazione delle economie locali allo sviluppo sostenibile;
- un miglior rapporto con le comunità di migranti presenti sul proprio territorio ovvero una migliore gestione delle problematiche sociali e di sicurezza connesse al fenomeno migratorio;
- lo sviluppo sostenibile e interculturale del proprio territorio;
- una società locale informata e sensibile sui temi della pace e della solidarietà, che s'impegni a sostenere attivamente le azioni di cooperazione promosse da tutti gli attori del territorio;
- la crescita in termini di educazione alla pace ed alla solidarietà delle giovani generazioni.

La Cooperazione Decentrata non consiste quindi nel “fare progetti”, ma nel partecipare e nel promuovere processi di sviluppo umano locale, decentramento ed *empowerment* delle Autorità locali e delle organizzazioni della società civile dei Paesi in via di sviluppo³², sostenendo allo stesso

³¹ République Française – Ministère des Affaires Étrangères et Européennes – Direction générale de la Coopération international et du Développement, *op. cit.*, p.17.

³² STOCCHIERO A., *I nodi dell'evoluzione della cooperazione decentrata italiana*, CeSPI – Working Papers – 37/2007, p. 5.

tempo un percorso di sviluppo sostenibile orientato alla solidarietà internazionale dei territori partner dei Paesi più avanzati.



FIG. 1: Cooperazione "local to local" tra territori del Nord e del Sud del mondo

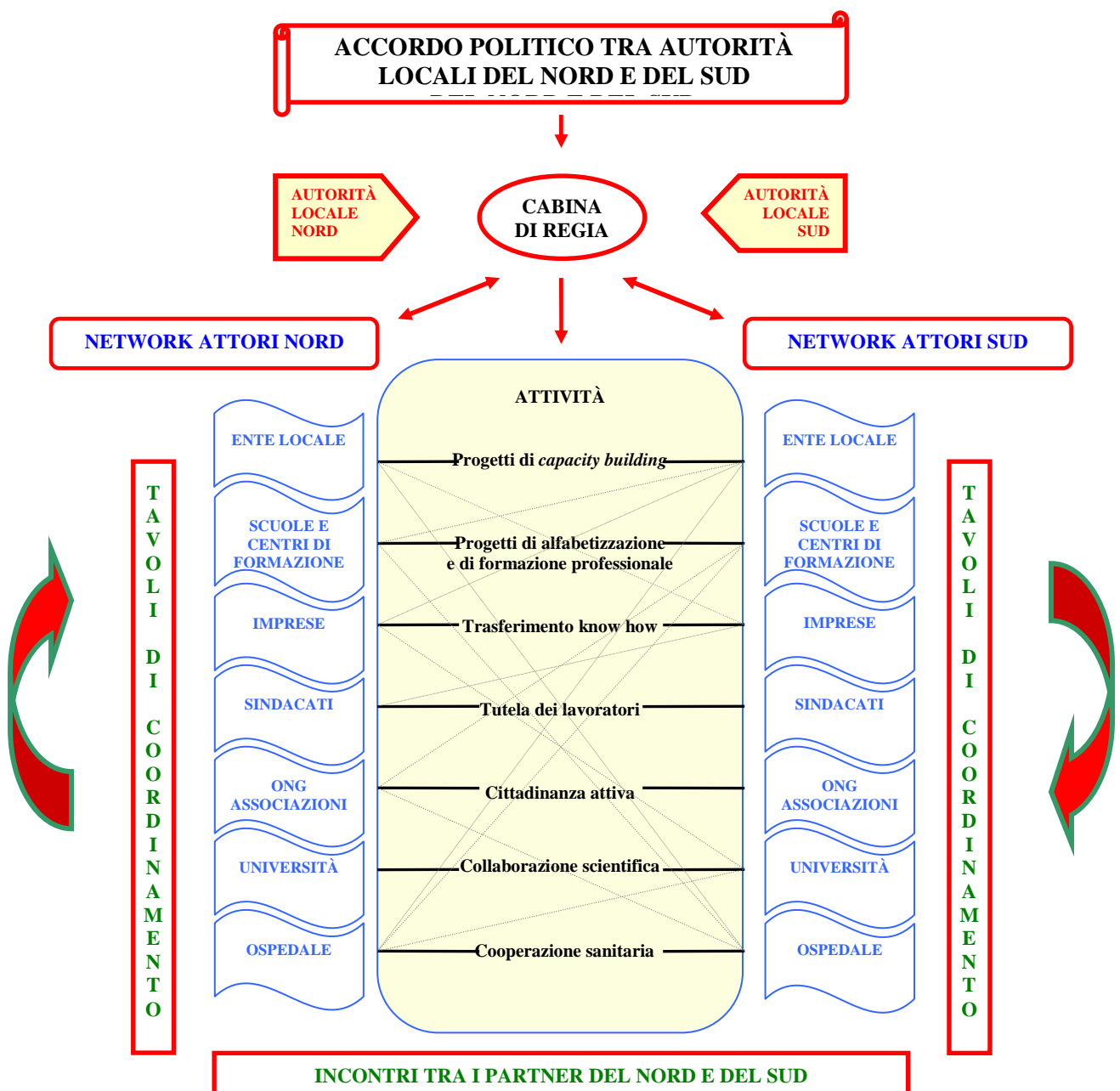


FIG. 2: Sistema funzionamento di un partenariato translocale Nord-Sud

3.4 LA GOVERNANCE DEI PROCESSI DI PROGETTAZIONE ED IMPLEMENTAZIONE DEI PARTENARIATI TRANSLOCALI NORD – SUD

3.4.1 IL CICLO DEL PROGETTO

Tradurre gli obiettivi di sviluppo della Cooperazione Decentrata in pratica significa dare una sistematizzazione “scientifica” dei processi di progettazione ed implementazione delle azioni di partenariato territoriale Nord – Sud, per arrivare ad un modello di *governance* che le Autorità locali dei Paesi a più alto grado di sviluppo dovrebbero utilizzare per una gestione partecipata, efficace ed efficiente di tutto il ciclo del progetto, che guidi l’azione di suddette Autorità dalla fase di identificazione dell’idea progettuale a quella della valutazione dei risultati ottenuti.

Il ciclo del progetto si compone di sei fasi principali volte a garantire un impatto positivo per tutti i beneficiari, diretti ed indiretti, cui il progetto si rivolge, nonché la sostenibilità e riproducibilità del progetto in contesti simili.

A. PROGRAMMAZIONE INDICATIVA

L’organo politico (regionale e/o locale) identifica i principali obiettivi e le priorità settoriali dell’attività di Cooperazione Decentrata tenendo in considerazione:

- 1) le direttive nazionali, regionali, provinciali in tema di cooperazione, in base al livello territoriale al quale si opera → sistema di ripartizione e specializzazione degli interventi tra le differenti istituzioni di governo territoriale volta a realizzare interventi che siano tra loro logici e complementari;
- 2) gli indirizzi provenienti dagli attori locali impegnati nella cooperazione o che potrebbero essere interessati ad attività di cooperazione – *stakeholders* o portatori d’interesse – (istituzioni pubbliche, associazioni ONG, organizzazioni della società civile, popolazione, gruppi di migranti, rappresentanti del sistema produttivo, parti sociali, esponenti del mondo della cultura e della ricerca) → strategia di definizione delle priorità tematiche e geografiche “inclusiva” e “partecipativa”, realizzata attraverso processi di ascolto, dialogo e conoscenza diretta tra l’Autorità locale ed i differenti soggetti territoriali che fanno cooperazione volti a conoscere i Paesi ed i settori dove tali soggetti hanno lavorato, nonché le capacità maturate sul campo, che presuppone la mappatura dei soggetti di cui sopra;
- 3) le possibilità di sviluppo in termini di crescita e coesione economica e sociale per il territorio risultanti dall’analisi e dal bilancio delle prospettive e degli effetti dell’internazionalizzazione del sistema locale;

- 4) la disponibilità finanziaria da dedicare alla Cooperazione Decentrata;
- 5) le possibilità di cofinanziamento provenienti da provincia, regione, Stato, UE ed altre organizzazioni internazionali.

OUTPUT : Piano strategico della Cooperazione Decentrata dell’Autorità locale che indica: obiettivi, priorità geografiche e settoriali, gli strumenti di partecipazione al ciclo del progetto del network degli attori locali della cooperazione (tavoli, consulte, gruppi di lavoro ristretti *ad hoc*) e selezione dei progetti da realizzare sulla base di un set di criteri definiti dall’Autorità stessa in compartecipazione con i soggetti che hanno partecipato alla definizione del piano.

B. IDENTIFICAZIONE

Rappresenta l’esito della selezione tra le possibili idee progettuali per un intervento nel contesto delineato dal piano strategico della Cooperazione Decentrata. Si procede alla scelta di un Paese e di una tematica d’intervento sulla base dei criteri condivisi individuati dal piano e delle strategie di sviluppo individuate a livello nazionale e regionale dai Paesi in via di sviluppo.

La scelta comporta la determinazione dei possibili partner locali nei Paesi in via di sviluppo dove s’intende intervenire e l’individuazione dei contenuti del progetto, considerando prima i contatti pregressi di carattere formale ed informale con le Autorità locali o altri attori locali del “partner del Sud” e procedendo poi all’individuazione dei contenuti specifici dell’idea progettuale, per mezzo di una strategia di progettazione dello sviluppo inclusiva” e “partecipativa” che dia risposte puntuali a problemi reali:

- 1) studio delle condizioni del territorio d’intervento volta ad analizzare i punti forza e di debolezza, i fattori di rischio e le opportunità di sviluppo del territorio → la *SWOT analysis* dovrà essere condotta in entrambi i territori partner del Nord e del Sud (nel Sud ciò può implicare un lavoro di indagine sul campo – missioni in loco) al fine di individuare i settori d’intervento ed i partner da coinvolgere;
- 2) definizione dei contenuti del progetto da parte delle istituzioni locali, dei possibili beneficiari diretti ed indiretti e di tutti gli attori (*stakeholders*) cui potrebbe interessare un percorso di sviluppo specifico presenti sia nel territorio del “partner del Sud” che nel “territorio del partner del Nord” → meccanismo di progettazione condiviso che mette in rete gli attori locali al fine di individuare le problematiche del territorio, la strategia d’intervento del progetto (obiettivi, beneficiari diretti ed indiretti, azioni prioritarie, nonché le risorse finanziarie e strumentali messe in campo da ogni soggetto), definendo anche sistemi di lavoro *in team* in vista dell’implementazione del progetto; tale meccanismo dovrebbe

- prevedere per una migliore definizione dell'intervento anche l'incontro tra gli attori coinvolti in entrambi i territori partner;
- 3) realizzazione di uno studio di pre-fattibilità del progetto, che possa dare indicazioni precise al momento della formulazione del progetto (*infra*).

OUTPUT : Proposta di progetto.

C. FORMULAZIONE

La strategia selezionata nella fase dell'“identificazione” è sottoposta ad uno studio approfondito per elaborare il piano di progetto definitivo: obiettivo/i generale/i, obiettivo specifico, risultati attesi³³ ed attività previste, cronogramma delle attività, sostenibilità nel tempo del progetto, strumenti di monitoraggio in itinere, valutazione finale, definizione del partenariato (indicazione del soggetto responsabile del progetto e ripartizione dei compiti e delle responsabilità tra i vari partner) e del suo sistema di coordinamento e funzionamento, piano finanziario, sistema di diffusione dei risultati ottenuti.

Come nella fase precedente sia i beneficiari che tutti i portatori d'interesse (*stakeholders*) partecipano alla definizione dettagliata delle modalità dell'intervento.

OUTPUT : Documento di progetto.

D. FINANZIAMENTO

La proposta progettuale è inoltrata ai possibili enti cofinanziatori nella formula prevista dall'istituzione finanziatrice, che non sempre coincide con l'Amministrazione locale che promuove l'iniziativa di cooperazione. Se il progetto riceve il finanziamento si procede alle fasi successive.

OUTPUTS : Contratto tra il soggetto proponente il progetto e l'ente finanziatore e accordo di partenariato (*consortium agreement*).

E. REALIZZAZIONE

Quando il progetto è stato finanziato si procede all'avvio delle attività progettuali predefinite. La fase dell'implementazione risulta essere una tra le fasi più delicate del ciclo del progetto. Infatti, in questa fase si verifica: la rispondenza tra strategia di progetto ed i problemi del contesto in cui si interviene che si volevano risolvere; il funzionamento del partenariato (coordinamento e rispetto dei

³³ Per quanto concerne obiettivo/i generale/i, obiettivo specifico, risultati attesi, ai fini della realizzazioni di interventi efficaci, dovranno essere indicati gli indicatori di valutazione oggettivamente verificabili, le fonti di verifica, le condizioni esterne che possono favorire l'esito positivo del progetto, la presenza di fattori esterni di rischio che possono compromettere la riuscita del progetto e le misure che potrebbero essere adottate per prevenire tali fattori.

compiti da parte di ogni partner); le capacità professionali effettive di ogni partner; la corrispondenza tra costi preventivati e costi sostenuti; l'efficacia e la funzionalità dei sistemi di monitoraggio in itinere del progetto; ecc... .

OUTPUTS : Rapporti di monitoraggio in itinere che indicano lo stato di avanzamento del progetto ed eventuale rapporto di valutazione intermedia volto a riformulare in base ai problemi riscontrati la realizzazione di alcune attività in corso d'opera.

F. VALUTAZIONE

La valutazione si realizza al termine dell'intervento. La valutazione finale vuole: 1) verificare i singoli risultati conseguiti in base agli obiettivi iniziali che il progetto si era prefisso ed ai benefici effettivi che il *target group* cui si rivolgeva il progetto ha tratto; 2) valutare il progetto nel suo insieme in termini di sostenibilità – istituzionale, economica, ambientale, socio-culturale.

A dovuta distanza temporale dalla valutazione finale può essere eseguita una valutazione *ex post*, che analizzi l'impatto nel breve e nel lungo termine prodotto dal progetto.

OUTPUTS : Rapporto finale e rapporto di valutazione *ex post*.³⁴

3.4.2 GLI STRUMENTI PER LA GOVERNANCE DEL CICLO DEL PROGETTO

Come è stato più volte sottolineato, la gestione del ciclo del progetto per essere efficace ed efficiente, implica da parte delle Autorità locali del Nord del mondo l'utilizzo di una serie di strumenti specifici che assicurino una *governance* partecipata degli interventi di Cooperazione Decentrata.

La partecipazione effettiva di tutti gli attori del territorio è l'elemento imprescindibile per l'attivazione di qualsiasi iniziativa di Cooperazione Decentrata se il risultato desiderato è la realizzazione di interventi mirati, che sfruttino le potenzialità dei territori innescando un processo di aiuto allo sviluppo virtuoso che dia una risposta concreta ai bisogni, alle necessità ed alle aspirazioni di crescita delle comunità territoriali dei Paesi in via di sviluppo. Infatti, solo "la partecipazione" consente ai soggetti di tali comunità di essere co-artefici dello sviluppo dei loro territori grazie al sostegno di sistemi locali omologhi che condividono la loro professionalità ed esperienza nei diversi ambiti dello sviluppo locale.

³⁴ EUROPEAN COMMISSION – DG Development, *Aid Delivery Methods – Project Cycle Management Guidelines*, Bruxelles, March 2004.

MAE – DG Cooperazione allo Sviluppo, *Manuale operativo di monitoraggio e valutazione delle iniziative di cooperazione allo sviluppo*, Roma, 2002.

OICS, Cooperazione Italiana allo Sviluppo, CeSPI, *Manuale di formazione – Le nuove opportunità di finanziamento della Cooperazione Decentrata*, Roma, 2005.

Un sistema volto alla realizzazione di interventi di successo della Cooperazione Decentrata è dato allora dall'integrazione dei *networks* dei differenti attori territoriali che operano per raggiungere obiettivi di sviluppo comuni nei territori partner del Nord e del Sud del mondo.

Tra gli strumenti operativi che favoriscono la gestione del ciclo del progetto in chiave partecipativa si possono annoverare:

- tavole rotonde e consulte che facilitino il dialogo tra i diversi *stakeholders* e la successiva formazioni di gruppi di lavoro ristretti su specifiche tematiche;
- manifestazioni e dibattiti sul tema che sensibilizzino e promuovano la partecipazione attiva della cittadinanza mettendola in condizione di conoscere le dinamiche territoriali circa le iniziative della cooperazione allo sviluppo;
- forum *ad hoc* che facilitino l'incontro tra le Istituzioni pubbliche ed i gruppi di migranti, importanti non solo per discutere le necessità di tali gruppi sia a Nord che a Sud, ma soprattutto per affrontare il tema dell'utilizzo rimesse;
- missioni di esplorative di fattibilità, di monitoraggio e valutazione in loco nel corso dell'identificazione e dell'implementazione del progetto alle quali partecipino i soggetti coinvolti di tutti i territori partner;
- sistemi per il funzionamento del partenariato Nord – Sud che consentano una comunicazione veloce e costante (istituzione di una sede di coordinamento in entrambi i territori partner, sistema operativo di scambio di comunicazioni e informazioni sul web, ecc...);
- relazioni di aggiornamento periodo a carico del coordinamento di progetto sullo stato di avanzamento dei lavori rivolto a tutti gli *stakeholders*, quindi anche di coloro che non sono partner progettuali;
- sistemi di valutazione partecipativa delle attività delle diverse iniziative promosse di tipo *ex ante*, periodico, intermedio, finale ed *ex post* (interviste e somministrazione di questionari ai beneficiari);
- la formazione specifica quale strumento per la crescita della capacità progettuale e del *problem solving* da parte degli attori locali coinvolti nella gestione più tecnica degli interventi di sviluppo.

L'impiego di questi e di altri strumenti per la "partecipazione" condivisa durante tutto il ciclo di gestione del progetto fanno della Cooperazione Decentrata un processo di costruzione socializzato e partecipato del progetto di sviluppo, per mezzo del coinvolgimento di tutti gli presenti sul territorio sia a livello orizzontale (i diversi attori locali) che a livello verticale (i vari livelli di

governo), valorizzando così i poteri e le risorse delle Autorità locali decentrate nel pieno rispetto del principio di sussidiarietà, ormai sancito in tutti i consessi internazionali.

4. CONCLUSIONI

Le attività progettuali condotte dall'Istituzione Centro Nord-Sud, in partenariato con la Regione di Louga nel contesto specifico delle azioni di solidarietà della Toscana in Senegal e nel quadro più generale della politica per la Cooperazione Decentrata della Regione Toscana, si caratterizzano per un approccio innovativo e hanno contribuito al varo di un “modello” di Cooperazione Decentrata imperniato su un sistema di partenariato per un *local-oriented human development* basato su:

- 1) la collaborazione politico – amministrativa formale tra Autorità locali;
- 2) la metodologia del ciclo di vita del progetto;
- 3) la *governance* partecipata;
- 4) la composizione diversificata dei partenariati in base alle necessità dell'intervento di cooperazione in relazione alle competenze specifiche dei diversi attori coinvolti, al fine di dare ai beneficiari la migliore assistenza in termini di professionalità e competenze messe in campo dai soggetti partner dei territori del Nord;
- 5) l'*ownership* da parte dei soggetti beneficiari degli strumenti di programmazione e attuazione degli interventi stessi.

Il “modello” elaborato dall'Istituzione Centro Nord-Sud rappresenta in questo scenario un esempio di buona prassi, di cui l'Istituzione deve farsi promotrice per valorizzare e far crescere la ricchezza del territorio pisano nell'ambito della solidarietà internazionale.