

Collana  
I Percorsi dello Sviluppo

curatori Franco Bosello e John Baptist Onama

20/2014

## Collana

### I Percorsi dello Sviluppo

#### Comitato scientifico

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

#### Già pubblicati:

1. F. Bosello (a cura di), *Pari opportunità di genere, diritti dei bambini: quale cooperazione*
2. G. Braga (a cura di), *Diritto alla Salute e accesso ai servizi sanitari: quale cooperazione*
3. D. Pettenella, E. Pisani (a cura di), *La valutazione dei progetti nella Cooperazione allo Sviluppo*
4. G. Pedron (a cura di), *L'impresa per lo sviluppo sostenibile: quale cooperazione*
5. G. Franceschetti (a cura di), *Agricoltura e ruralità nei paesi ad economia povera*
6. P. De Stefani, M. Mascia (a cura di), *Istituzioni e società civile nella cooperazione internazionale decentrata: contributi agli "Obiettivi di Sviluppo del Millennio"*
7. C. Meneguzzi (a cura di), *Europa e Mediterraneo: le sfide della cooperazione*
8. C. Filesi (a cura di), *Europa ed Africa: politiche ed esperienze di cooperazione*
9. M. Balbo (a cura di), *La città nei PVS: sviluppo e inclusione sociale*
10. F. Bosello (a cura di), *Cooperazione Decentrata: dall'emergenza umanitaria allo sviluppo sostenibile*
11. A. Varsori (a cura di), *Dimensioni storiche della cooperazione internazionale*
12. A. Stocchiero (a cura di), *La Cooperazione Decentrata ad un bivio: da sostegno a progetti a promozione di programmi*
13. M. Lazzarini (a cura di), *La Cooperazione Decentrata con i Paesi dell'Asia ed Estremo Oriente*
14. D. Vecchiato (a cura di), *Cooperazione Decentrata, Diritti Umani, Processi di Democratizzazione*
15. F. Bosello (a cura di), *Nuove frontiere nella Cooperazione Internazionale*
16. M.E. Munari, P. Ricci, S. Maccarrone (a cura di), *Il Veneto di oggi per il mondo di domani. Report dei progetti 4ª edizione*
17. D. Pettenella, E. Pisani (a cura di), *Dal monitoraggio dei progetti a quello delle politiche*
18. John Baptist Onama (a cura di), *Nuove prospettive di Cooperazione allo sviluppo: il "caso" africano*
19. M. Lazzarini (a cura di), *Nuove prospettive per la cooperazione allo sviluppo dell'Unione europea*

I Percorsi dello Sviluppo

**Cooperazione decentrata**  
**Tipicità regionali**

*A cura di*

**Gildo Baraldi**

20/2014

cleup

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

Prima edizione: ottobre 2014

ISBN 978 88 6787 310 4

© 2014 CLEUP SC  
'Coop. Libreria Editrice Università di Padova'  
via G. Belzoni 118/3 – Padova (t. +39 049 8753496)  
[www.cleup.it](http://www.cleup.it) – [www.facebook.com/cleup](http://www.facebook.com/cleup)

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

## Indice

### Prefazione

Curatori della collana. Università di Padova <i>Franco Bosello, John Baptist Onama</i> .....	7
---	---

### Introduzione generale

Ruolo delle istituzioni locali nella cooperazione internazionale .....	11
<i>Gildo Baraldi</i>	

### Contributi di riflessione

Cooperazione decentrata: il “sistema” Veneto .....	33
<i>Franco Bosello</i>	

Sviluppo e Diritti Umani: la Cooperazione Internazionale della Regione Veneto .....	73
<i>Giulia Reccardini</i>	

Ruolo delle istituzioni locali nella cooperazione internazionale: il “caso” della Regione Puglia .....	83
<i>Silvana Calaprice</i>	

Una riflessione partecipata sulla cooperazione decentrata della Regione autonoma della Sardegna .....	101
<i>Laura Chessa, Chiara Zanolla, Chiara Pira, Marcello Lubino, Pier Paolo Roggero</i>	

La cooperazione decentrata della Sardegna .....	113
<i>Marco Sechi</i>	

Relazioni tra i confini: la cooperazione decentrata della Provincia autonoma di Bolzano .....	121
<i>Elisabeth Spergser, Chiara Rabini, Mauro Cereghini</i>	
Regione Emilia-Romagna e le attività di rilievo internazionale: quadro d'insieme .....	133
<i>Marco Capodaglio, Elisa Bottazzi, Mercedes Centanni</i>	
Regione Emilia-Romagna e le attività di rilievo internazionale: la cooperazione .....	149
<i>Sergio Alessandrini, Roberta Dall'Olio</i>	

## Prefazione

Franco Bosello, John Baptist Onama  
*Curatori della collana. Università di Padova*

Ha dovuto trascorrere un'intera generazione (27 anni) per contare finalmente su una normativa in grado di sintonizzarci con la dinamica delle relazioni internazionali che tende a modificare nel profondo principi ed orientamenti in materia di cooperazione.

La legge n. 125 dell'11 agosto 2014 (Disciplina generale sulla cooperazione internazionale per lo sviluppo sostenibile, i diritti umani e la pace) presenta significative novità strutturali e organizzative: il Ministero degli Affari Esteri (MAE) diventa «Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale» (MAECI); obbligo di nominare un Viceministro degli Esteri dedicato alla cooperazione; nascita dell'Agenzia Italiana per la Cooperazione allo Sviluppo, che godrà di autonomia organizzativa, regolamentare, amministrativa, patrimoniale, contabile e di bilancio; istituzione del Comitato Interministeriale per la Cooperazione allo Sviluppo (CICS) volto ad assicurare la definizione strategica, la programmazione ed il coordinamento di tutte le attività di cooperazione.

Tra le novità, quella sulla cooperazione decentrata ed il partenariato territoriale è di particolare interesse. In effetti l'art. 21 della legge, sulla base del principio di sussidiarietà, riconosce quali "soggetti di cooperazione allo sviluppo: a) le amministrazioni dello Stato, le università e gli enti pubblici; b) le regioni, le province autonome di Trento e di Bolzano e gli enti locali; c) le organizzazioni della società civile e ad altri soggetti senza finalità di lucro". In particolare, per l'art. 8, "le Regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano e gli enti locali possono attuare iniziative di cooperazione allo sviluppo con enti di equivalente o assimilabile rappresentatività territoriale", nonché "nelle materie rientranti nella loro potestà legislativa concorrente, per gli interventi volti alle finalità di cui alla presente legge... provvedono anche all'esecuzione ed all'attuazione degli accordi internazionali e degli atti dell'Unione europea, ai sensi e nel rispetto del quinto comma dell'articolo 117 della Costituzione".

Spostando l'ottica dal contesto italiano a quello europeo, va sottolineato come sia trascorsa ben più di una generazione perché, dopo il 1983, il Parlamento Europeo designasse il 2015 come Anno Europeo per lo Sviluppo (EYD): prevedendo misure finalizzate a informare sulla cooperazione attivata dall'UE e dai suoi Stati membri e sui risultati conseguiti e di prossima realizzazione, nonché a promuovere la partecipazione diretta, il pensiero critico e l'interesse attivo dei cittadini UE, e ad aumentare infine la consapevolezza delle ricadute della cooperazione allo sviluppo dell'UE per la stessa Europa comunitaria.

Alla luce di questo rinnovato contesto, che in Italia dà alla cooperazione decentrata pieno riconoscimento giuridico-formale ed in Europa attiva un forte richiamo d'attenzione per le politiche di cooperazione, vanno letti i contributi di questo fascicolo. L'analisi e l'opportunità

di confronto tra alcune significative esperienze maturate in questi anni nel nostro Paese possono risultare utili non soltanto per valutare il cammino già fatto quanto, soprattutto, per considerare le prospettive future. Che rimangono comunque sempre aperte, perché si superi ogni impostazione privilegiante gli aiuti ai bilanci e alla crescita economica dei singoli Stati, per puntare decisamente sulla politica di promozione dei diritti, paradigma fondamentale dello sviluppo umano sostenibile.

# INTRODUZIONE GENERALE



# Ruolo delle istituzioni locali nella cooperazione internazionale

Gildo Baraldi

Direttore OICS - Osservatorio Interregionale Cooperazione Sviluppo

## PREMESSA

La cooperazione internazionale allo sviluppo è nata come fenomeno mondiale negli anni '60 del secolo scorso, primo "decennio delle Nazioni Unite per lo sviluppo", a fronte dei processi di decolonizzazione dell'Africa e delle istanze anti-neocoloniali del Sudamerica.

Nei decenni successivi si è sviluppata ed evoluta in un misto di solidarietà per i popoli dei Paesi più poveri, di strumento per entrambi i blocchi della "guerra fredda" per conquistare alleanze strategiche, di necessità per le ex potenze coloniali e neocoloniali di assicurare la continuità dei loro interessi nei Paesi terzi, di applicazione della strategia di interdipendenza globale (Willy Brandt<sup>1</sup>), ecc.

In Italia quel primo periodo aveva destato scarso interesse delle istituzioni pubbliche e del mondo economico, anche per la mancanza sia di ex colonie recenti, sia del bisogno economico di avere "un posto al sole" (eravamo nel pieno "miracolo economico" italiano).

Tuttavia, soprattutto nell'interno dell'Africa, i nuovi Governi post coloniali, nelle città ed ancor più fuori dalle capitali e dai maggiori centri, non erano in grado di assicurare molti dei compiti prima assolti dalle amministrazioni coloniali, né la società locale poteva supplire pienamente a quella *borghesia compradora*, per lo più asiatica e mediorientale, che aveva assicurato lo scambio tra centro e periferia, acquistando sottocosto all'interno i prodotti coloniali da portare in città alle compagnie europee e rivendendo a caro prezzo quelli importati. Questa classe era odiata dalla popolazione e quindi perseguitata dopo l'indipendenza, come racconta molto bene Naipaul nel suo romanzo "*A bend in the river*"<sup>2</sup>, ma la loro fuga lasciò di fatto più isolati i villaggi ed ostacolò l'esportazione di cotone, caffè, copra ed altri beni coloniali. In gran parte questi compiti ricaddero di fatto sulla rete missionaria e così i missionari, tra cui moltissimi italiani, si rivolsero alle loro parrocchie di provenienza per chiedere aiuto nella creazione e gestione di piccole scuole, dispensari, maternità, piccolo commercio, cooperativismo, import/export, ecc.

<sup>1</sup> "Rapporto Brandt. Nord-Sud. Un programma per la sopravvivenza, Mondadori, 1980.

<sup>2</sup> Vidiadhar Surajprasad Naipaul, "A bend in the river", ed. Alfred A. Knopf, 1979. Tradotto in italiano e pubblicato nel 1982 da Rizzoli con il titolo "Alla curva del fiume".

Di conseguenza già negli anni '60 si costituirono in Italia vari gruppi cattolici di sostegno alle attività delle missioni, poi via via evolutisi nelle attuali ONG (organismi non governativi) di cooperazione. Dagli anni '70-'80 anche al di fuori delle organizzazioni legate alla Chiesa molte associazioni, che a vario titolo avevano appoggiato i movimenti di liberazione coloniale africana e i loro leader<sup>3</sup> o l'antineocolonialismo latino-americano ideologicamente ispirato dalla "teoria della dipendenza"<sup>4</sup> e dalla riflessione teologica della liberazione<sup>5</sup> e da alcune sue applicazioni eterodosse in campo socio-culturale o educativo<sup>6</sup>, costituirono ONG di matrice laica per sostenere uno sviluppo endogeno in quello che allora veniva chiamato "Terzo Mondo".

Il Parlamento italiano, a parte alcune leggi per offrire un'alternativa non punibile agli obiettori di coscienza senza legittimare l'obiezione al servizio militare allora obbligatorio<sup>7</sup>, approvò una prima legge sulla "cooperazione tecnica con i Paesi in via di sviluppo (PVS)" solo nel 1972<sup>8</sup>, cui seguì nel 1979 la prima legge complessiva e organica sulla "cooperazione italiana con i PVS"<sup>9</sup> ed infine nel 1987 la legge denominata "Nuova disciplina della cooperazione italiana con i PVS"<sup>10</sup>, rimasta in vigore per ben 27 anni nonostante vari ed infruttuosi tentativi di riforma. Erano infatti tutti consapevoli di quanto questa legge fosse ormai ampiamente obsoleta, soprattutto perché concepita in un contesto planetario molto diverso da quello attuale: la cooperazione era fortemente condizionata dalla "guerra fredda" tra un cosiddetto "1° Mondo", costituito dai Paesi sviluppati ad economia liberista, ed un "2° Mondo" comunista; tutte le società fuori da questi due "Mondi" erano già molto differenziate tra loro, ma, misurate su parametri meramente matematici (PIL pro capite), erano considerate destinatarie di proposte di sviluppo abbastanza simili; l'offerta di cooperazione era sostanzialmente unidirezionale, dal "donatore" al "beneficiario", basata prevalentemente sull'erogazione di risorse finanziarie, tecnologiche e formative e rispondente all'illusorio convincimento che, accelerando il processo con opportuni aiuti, prima o poi tutto il pianeta avrebbe ripercorso gli stessi modelli e le stesse tappe di sviluppo del Paese donatore.

Solo recentissimamente, nell'agosto 2014, il Parlamento ha approvato una nuova legge nazionale<sup>11</sup>. Questa legge aggiorna e riforma profondamente la materia: rinomina il dicastero responsabile come "Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale" esaltando

<sup>3</sup> Tra i grandi protagonisti si ricordano in particolare Kwame Nkrumah, Eduardo Mondlane, Pierre Mulele, Amílcar Cabral, Patrice Lumumba, Samora Machel, Agostinho Neto, Julius Nyerere.

<sup>4</sup> La "teoria della dipendenza" fu formulata tra gli anni '50 e '70 nell'ambito della Commissione Economica per l'America Latina e i Caraibi, sita a Santiago del Cile, da scienziati sociali principalmente brasiliani, argentini e cileni (Theotonio Dos Santos, Andre Gunder Frank, Ruy Mauro Marini, Celso Furtado, Enzo Faletto e Fernando Henrique Cardoso).

<sup>5</sup> La "teoria della liberazione" nacque nell'ambito del Consiglio Episcopale Latinoamericano (CELAM) di Medellín (Colombia) del 1968, dopo il Concilio Vaticano II.

<sup>6</sup> Si veda ad esempio l'opera di Paulo Freire.

<sup>7</sup> Legge n. 1033 del 1966, nota come "legge Pedini".

<sup>8</sup> Legge n. 1222 del 15.12.1972.

<sup>9</sup> Legge n. 38 del 9.2.79.

<sup>10</sup> Legge n. 49 del 28.2.1987.

<sup>11</sup> Legge n. 125 dell'11 agosto 2014, denominata "Disciplina generale sulla cooperazione internazionale per lo sviluppo", entrata in vigore il 28 agosto successivo.

così la valenza della cooperazione nell'ambito delle relazioni internazionali dell'Italia; impone un coordinamento coeso di tutti i soggetti nazionali sia dello Stato (attualmente diversi ministeri realizzano pressoché autonomamente iniziative di cooperazione: esteri, sanità, ambiente, pubblica istruzione, ecc.), sia delle pubbliche istituzioni decentrate (regioni, enti locali, università, ecc.), sia della società civile (ONG, associazioni e, per la prima volta, anche comunità di immigrati), sia infine i soggetti privati con finalità lucrative (sottolineando anche con questo la transizione ad una cooperazione per lo sviluppo reciproco); incrementa le risorse finanziarie per i crediti di sviluppo coinvolgendo anche la Cassa Depositi e Prestiti; costituisce finalmente un'Agenzia come organo esecutivo, dipendente ma separata dal Ministero competente. Da ultimo, relativamente alla materia di interesse di questo testo, la nuova legge prende atto della vera natura della cooperazione attuata dalle regioni e dagli enti locali, regolamentandola con la più appropriata denominazione di "partenariato territoriale" (art. 9).

Tornando all'azione delle amministrazioni decentrate italiane, fino all'entrata in vigore della precedente legge del 1987 di "cooperazione decentrata" neppure si parlava, anche se in realtà alcune autonomie locali italiane, soprattutto piccoli comuni, hanno iniziato attività di cooperazione internazionale già negli anni '60 del secolo scorso. Per lo più si trattava di piccoli interventi di solidarietà, sostenendo l'opera di associazioni terzomondiste o di missionari del proprio territorio. Il primo esempio di cooperazione più strutturata fu forse quello che in quegli anni il Comune di Reggio Emilia avviò nel Nord del Mozambico, per lo sviluppo e la governabilità territoriale delle cosiddette "zone liberate" dalla FreLiMo (*Frente de Libertação do Moçambique*).

Grandi città e regioni cominciarono ad attivarsi solo negli anni '90 dopo l'approvazione della già ricordata legge nazionale dell'87<sup>12</sup> e, l'anno successivo, delle prime "linee di indirizzo per lo svolgimento di attività di cooperazione allo sviluppo da parte delle regioni, delle province autonome e degli enti locali". È su queste basi che nell'ultima decade del secolo scorso quasi tutte le Regioni hanno anche deliberato una legge regionale sulla cooperazione internazionale.

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

In queste sue forme iniziali la cooperazione decentrata italiana non aveva ancora le caratteristiche attuali: prevalevano le iniziative di solidarietà e seconda emergenza basate su invio

---

<sup>12</sup> La legge n. 49 del 1987 stabiliva all'art. 2 che le attività di cooperazione "possono essere attuate ... anche utilizzando le strutture pubbliche delle regioni, delle province autonome e degli enti locali" (comma 4) e che "le regioni, le province autonome e gli enti locali possono avanzare proposte in tal senso alla Direzione generale per la cooperazione allo sviluppo" (comma 5).

di beni e attrezzature, assistenza all'erogazione di servizi al territorio (sanità, minori, servizi pubblici quali acqua, energia, trasporti urbani e ciclo dei rifiuti) e, soprattutto, la cosiddetta "cooperazione decentrata indiretta", consistente nel sostegno offerto dall'Amministrazione regionale o locale alle iniziative promosse dalle ONG e dalle altre Associazioni della società civile attive nel proprio territorio.

Attualmente queste componenti sono ancora presenti e importanti, tuttavia la cooperazione decentrata italiana si è progressivamente evoluta fino ad interagire oggi con tutte le altre valenze delle relazioni internazionali delle autonomie locali verso i Paesi terzi, trasformandosi gradualmente in quello che oggi anche la nuova legge 125/14 chiama più propriamente "partenariato territoriale".

Innanzitutto, sempre nell'ambito della cooperazione allo sviluppo, all'intervento "indiretto" si è via via affiancata una "cooperazione diretta", promossa e gestita dalla pubblica amministrazione regionale o locale italiana, in partenariato con amministrazioni omologhe dei Paesi partner, avvalendosi della partecipazione attiva e della collaborazione come enti esecutori dei diversi soggetti interessati nei due territori. Questi soggetti sono anche ed innanzitutto le ONG e le altre Associazioni non lucrative, ma anche le piccole e medie imprese, le cooperative e gli istituti di credito, gli enti locali del territorio ed i loro enti strumentali, le Comunità organizzate di immigrati nel territorio amministrato e quelle di emigrati italiani nei Paesi partner, gli istituti di formazione e le Università, le forze sociali, i centri di ricerca, di formazione o di know how, ecc.

Ma soprattutto alla dimensione originaria di aiuto allo sviluppo dei Paesi terzi si sono aggiunte e inestricabilmente mescolate le altre dimensioni delle relazioni internazionali e **più in generale della proiezione estera del territorio**: il sostegno ai processi d'internazionalizzazione territoriale (sia economica e commerciale, sia culturale), il miglioramento dei flussi immigratori (potenziando e favorendo l'integrazione della componente "chiamata", utile sia al nostro sia ai paesi di origine, e stabilizzando in tali paesi la componente "di fuga"), l'assistenza ma anche la valorizzazione delle comunità territoriali italiane emigrate, il ruolo di "para-diplomazia" che sempre più Regioni ed enti locali possono svolgere per ridurre le tensioni, favorire la stabilizzazione e prevenire le conflittualità.

Anche sul piano organizzativo interno sempre più regioni stanno razionalizzando e riorganizzando le proprie strutture così da unificare o correlare organicamente tra loro i servizi dedicati alla cooperazione internazionale, alle relazioni internazionali e comunitarie, all'internazionalizzazione verso i Paesi terzi, all'emigrazione ed all'immigrazione.

Quanto alla distribuzione geografica, l'origine storica della cooperazione decentrata italiana, la disponibilità di finanziamenti della Commissione Europea e di una specifica legge nazionale (legge n. 84 del 2001<sup>13</sup> e la necessità di assicurare armonizzazione ai confini, di rendere governabili i flussi immigratori e di intervenire nelle aree transfrontaliere marittime e terrestri hanno fatto sì che negli anni '90, ed in parte ancor oggi, l'area dei Balcani divenisse prioritaria.

<sup>13</sup> La legge n. 84 del 21 marzo 2001, "Disposizioni per la partecipazione italiana alla stabilizzazione, alla ricostruzione e allo sviluppo di Paesi dell'area balcanica", all'articolo 7 prevedeva anche un fondo di 14 miliardi annui nel triennio 2001-2003 per "il finanziamento di progetti ... proposti e gestiti dalle regioni, dalle province e dai comuni".

Successivamente si è affermata una seconda priorità nel Bacino meridionale del Mediterraneo (Nordafrica e Medio Oriente) per motivi analoghi: disponibilità di finanziamenti comunitari e nazionali aggiuntivi a quelli delle autonomie locali, contenimento dell'instabilità e della conflittualità nell'area, incremento dell'immigrazione, armonizzazione ai confini, prossimità geografica e delle relazioni economiche e di trasporti, attenzione ai fenomeni generati dalle cosiddette "primavere arabe".

Nel settennio 2006-2013 queste due priorità sono state notevolmente rafforzate anche da due importanti strumenti comunitari, pur non concepiti strettamente come strumenti di cooperazione: i programmi transfrontalieri di pre-adesione (IPA-CBS – *Instrument for Preaccession Assistance*) e di prossimità (ENPI-CBS - *European Neighborhood Partnership Instrument*, ridenominato ENI nella nuova programmazione 2014-2020). Ad essi si è aggiunto anche uno strumento nazionale (Programma di sostegno alla cooperazione regionale nel Mediterraneo e nei Balcani), deliberato prima ma realizzato negli stessi anni.

Più recentemente è fortemente cresciuto l'interesse delle Regioni italiane anche verso l'America latina. Molte le ragioni: presenza in quei Paesi di consistenti comunità di origine italiana; strutture politiche, amministrative, economiche, sociali e culturali simili e complementari; importanza del sistema delle piccole e medie imprese (PMI) e dei distretti industriali (*cluster*) in entrambe le economie; reperibilità di interlocutori istituzionali credibili e affidabili per realizzare i partenariati per il co-sviluppo dei due territori. Ne è prova la partecipazione delle regioni e degli enti locali italiani al Programma comunitario URB-AL III, finalizzato alla coesione sociale in quell'area: a differenza delle due precedenti versioni, in quel programma la presenza di regioni e di enti locali italiani è stata la più rilevante, partecipando alla metà dei progetti di partenariato euro-latinoamericano, a un terzo come capofila ed al coordinamento di tutto il Programma.

## LA COOPERAZIONE DELLE REGIONI E DEGLI ENTI LOCALI

Nel mondo, in Europa ed in Italia vi sono molti soggetti interamente o parzialmente dedicati alla cooperazione internazionale allo sviluppo.

Nell'ambito delle Nazioni Unite è stata costituita a questo scopo un'apposta Agenzia, l'UNDP (Programma delle Nazioni Unite per lo Sviluppo) e varie altre agenzie trattano in tutto o in parte lo stesso tema a livello settoriale<sup>14</sup>.

<sup>14</sup> Si ricordano tra le varie Agenzie: UNV, Volontari delle N.U.; UNOPS, Ufficio delle N.U. per i Servizi ed i Progetti; FAO, Organizzazione per l'Alimentazione e l'Agricoltura; IFAD, Fondo Internazionale per lo Sviluppo Agricolo; UNICEF, Fondo delle N.U. per l'Infanzia; WHO/OMS, Organizzazione Mondiale della Sanità; WFP/PAM, Programma Alimentare Mondiale; UNFPA, Fondo delle N.U. per la Popolazione Mondiale; UNIFEM, Fondo di sviluppo delle N.U. per le Donne; UNHCR, Alto Commissariato delle N.U. per i Rifugiati; UNHCHR, Alto Commissariato delle N.U. per i Diritti Umani; UNEP, Programma delle N.U. per l'Ambiente; UNESCO, Organizzazione Educativa, Scientifica e Culturale delle N.U.; UNRWA, Programma delle N.U. per il Soccorso e l'Occupazione dei Rifugiati Palestinesi in Medio Oriente.

Vi sono poi le Istituzioni Finanziarie Internazionali (IFI) nate a seguito della Conferenza monetaria e finanziaria di Bretton Woods del 1944, quali la Banca Mondiale (WB), il Fondo Monetario Internazionale (FMI), e le varie Banche Regionali (AfDB, Banca Africana di Sviluppo; AsDB, Banca Asiatica di Sviluppo; IDB, Banca Interamericana di Sviluppo).

A livello comunitario, l'Unione europea con i fondi conferitile dai suoi Stati membri è oggi il maggior donatore mondiale e dispone di vari strumenti e servizi per la cooperazione allo sviluppo. Specificamente per la cooperazione vi sono il FES (Fondo Europeo di Sviluppo), dedicato alla cooperazione nei 77 Paesi di Africa, Caraibi e Pacifico (ACP), firmatari dell'Accordo di Cotonou, ed il DCI (Development Cooperation Instrument), articolato in vari programmi a connotazione tematica ("Investire nelle persone", "Ambiente e gestione sostenibile", "Attori non statali e autorità locali", "Sicurezza alimentare", "Migrazione e asilo") o geografica, che coprono tutti i Paesi in via di sviluppo, anche quelli non ricompresi nel FES, nelle aree dell'America latina e dell'Asia, nonché tre Paesi del Medio Oriente (Iran, Iraq e Yemen) e Sudafrica. Inoltre, un po' a cavallo tra cooperazione ed altre valenze delle relazioni internazionali, la Commissione europea dispone dei già ricordati strumenti ENI per i Paesi del Vicinato e IPA per i Paesi in pre-adesione.

Anche lo Stato italiano svolge un'importante cooperazione internazionale allo sviluppo, gestita da un'apposita Direzione del nostro Ministero degli affari esteri, sia pure con risorse molto modeste rispetto agli altri Paesi donatori. Tuttavia il cittadino che le ritenga insufficienti, può premere sul Governo e sul Parlamento perché le aumentino o, se vuole impegnarsi personalmente e decidere con chi e per che cosa farlo, può attivarsi in prima persona in una ONG (organizzazione non governativa) o in qualche altra associazione della società civile.

Perché dunque ai così tanti e qualificati attori multilaterali, comunitari e nazionali dovrebbero aggiungersi anche le Regioni e gli Enti locali ed investire altri fondi pubblici, competenze e risorse per la cooperazione decentrata, che oltretutto non rientra nel loro mandato istituzionale?

Tra i loro compiti vi è anche il dovere di promuovere lo sviluppo complessivo, sociale, economico e culturale, delle loro collettività e di favorirne la coesione e l'integrazione; l'attuazione di tale dovere deve partire dalle esigenze espresse dal loro territorio, ma in un mondo globale non può richiudersi nei suoi confini. È necessario sostenere i processi di internazionalizzazione economica territoriale; promuovere gli scambi (non solo economici, ma anche culturali e sociali); integrare gli immigrati, correlare i flussi in entrata con le richieste di manodopera del territorio e favorire l'occupazione nei Paesi di origine per ridurre l'immigrazione disperata; appoggiare le comunità emigrate all'estero, che si identificano più con il territorio di origine che con un'astratta identità nazionale; diffondere l'interculturalità e l'educazione allo sviluppo; sostenere la volontà di solidarietà internazionale della propria società civile.

La risposta a questo insieme di necessità delinea la natura della cooperazione decentrata, che non si configura come una nuova forma di cooperazione allo sviluppo, alternativa o addirittura concorrenziale a quelle governativa e internazionale o alla cooperazione diretta della società civile organizzata (ONG), ma piuttosto come un modo innovativo, sussidiario e complementare alle iniziative statali e sovranazionali, di gestire le relazioni esterne in chiave di partenariato complessivo tra territori, con il coinvolgimento attivo di tutti i soggetti

(ONG ed associazioni non lucrative, enti locali ed enti strumentali dei comuni e delle regioni, piccole-medie imprese e loro associazioni, forze sociali e sindacali, Università ed istituti di formazione o di ricerca, poli tecnologici, comunità ed associazioni di immigrati nel territorio italiano o di emigrati nel paese *partner*, ecc.).

Questa concezione di partenariato internazionale da un lato travalica ampiamente quella dei primi gemellaggi tra amministratori locali, dall'altro non si riduce alla definizione e attuazione di specifici progetti di assistenza, che semmai ne costituiscono solo in seguito una delle varie modalità attuative. Si tratta piuttosto di accordi di lungo periodo e di mutuo vantaggio tra le due amministrazioni territoriali, ciascuna delle quali pone a disposizione dell'altra le proprie eccellenze e si avvale dei punti di forza dell'altra per superare le proprie carenze.

Il suo caratterizzarsi come realtà complementare ma sostanzialmente diversa dalla cooperazione allo sviluppo tradizionale rende complesso anche l'inquadramento istituzionale della cooperazione decentrata. Da un lato infatti anche la nuova legge nazionale 125/14 riconferma ed anzi potenzia l'inquadramento previsto già nelle leggi precedenti, stabilendo che *“La cooperazione allo sviluppo è parte integrante e qualificante della politica estera dell'Italia”, pertanto, in base al primo comma dell'articolo 117 della Costituzione italiana<sup>15</sup>, regioni ed enti locali non potrebbero in alcun caso realizzare direttamente azioni di cooperazione allo sviluppo<sup>16</sup>. D'altro lato il successivo secondo comma dello stesso articolo costituzionale stabilisce che “Sono materie di legislazione concorrente quelle relative a: rapporti internazionali e con l'Unione europea delle Regioni; commercio con l'estero; ...” e quindi non a caso la legge n. 131/03, attuativa del Titolo V della Costituzione, prevede che “le Regioni e le Province autonome ... possono concludere, con enti territoriali interni ad altro Stato, intese dirette a favorire il loro sviluppo economico, sociale e culturale” e che “possono, altresì, concludere con altri Stati accordi esecutivi ed applicativi di accordi internazionali regolarmente entrati in vigore, o accordi di natura tecnico-amministrativa, o accordi di natura programmatica finalizzati a favorire il loro sviluppo economico, sociale e culturale” (art. 6).*

## LA PARADIPLOMAZIA DELLA COOPERAZIONE DECENTRATA

Nella maggior parte dei casi, la cooperazione decentrata si concretizza in misura più o meno rilevante anche nella concessione di contributi a ONG e associazioni di volontariato del territorio che realizzano progetti di cooperazione (cooperazione indiretta), soprattutto nell'Africa sub-sahariana e negli altri Paesi più poveri, anche per la maggiore difficoltà di reperire in

<sup>15</sup> Il primo comma dell'articolo 117 della Costituzione, Titolo V, recita che: *“Lo Stato ha legislazione esclusiva nelle seguenti materie: a) politica estera e rapporti internazionali dello Stato; rapporti dello Stato con l'Unione europea; diritto di asilo e condizione giuridica dei cittadini di Stati non appartenenti all'Unione europea; b) immigrazione; ...”*

<sup>16</sup> L'ambigua e controversa collocazione costituzionale della cooperazione decentrata ha provocato varie contestazioni e contenziosi tra Regioni e Stato centrale, che ha più volte impugnato le leggi regionali in materia. La Corte Costituzionale ha in alcuni casi sentenziato a favore delle regioni e in altri ha cassato parti importanti delle leggi regionali (Valle d'Aosta, Provincia autonoma di Trento, Calabria), mentre in qualche caso l'impugnativa governativa è stata risolta a monte della sentenza, modificando opportunamente la legislazione regionale.

quei Paesi dei *partners* istituzionali, credibili, democraticamente eletti e attenti agli interessi reali delle popolazioni amministrare, ma stanno moltiplicandosi anche le altre componenti, soprattutto nell'Africa australe ed in quella saheliana. Infatti sono ormai diffusi e spesso prevalenti i casi molto significativi di impegno diretto delle Amministrazioni locali per appoggiare i processi di pacificazione e democratizzazione, per il sostegno istituzionale e allo sviluppo locale, per la creazione di sistemi regionali e di Programmi di cooperazione integrati e durevoli.

Peraltro la novità della cooperazione decentrata italiana è parte di un fenomeno più complessivo che ha visto in tutto il mondo le Amministrazioni locali diventare sempre più attive in materia di relazioni internazionali. Nella letteratura questo fenomeno è conosciuto come "paradiplomazia", ovvero come il coinvolgimento crescente dei governi sub-statali nell'arena internazionale. Questo è in gran parte dovuto ai fenomeni di *globalizzazione* che modificano i rapporti di potere tra i diversi livelli istituzionali e politici, ma anche economici e sociali, creando nuove reti di relazioni tra differenti attori.

La globalizzazione si manifesta con la crescita quantitativa e cambiamenti qualitativi delle relazioni di interdipendenza geografica, ancorché ineguale, tra le diversi scale di organizzazione sociale, politica ed economica. Prima il livello nazionale era dominante, mentre oggi sempre di più si rileva un maggior ruolo sia dei livelli sopranazionali e che di quelli sub-statali. È ormai evidente che in molti campi ed in varie funzioni vi è un progressivo trasferimento di autorità e responsabilità dalla scala nazionale e dal governo centrale sia in alto, verso forme di governo e di *governance* sovra-nazionali, sia in basso, verso forme di governo e di *governance* sub-statali. Non a caso per definire i crescenti rapporti dialettici tra globale e locale è stato coniato il neologismo *glocalizzazione*.

Le interdipendenze planetarie hanno caratteristiche geografiche ben precise e disegnano di fatto un mosaico internazionale dei territori ed una rete globale delle economie locali, mosaico in cui le amministrazioni regionali e locali ed i soggetti attivi dei territori stanno divenendo anch'essi centri vitali della regolazione economica e dell'autorità politica. In questo nuovo scenario si sviluppano i ruoli dei governi sub-statali nelle relazioni internazionali in varie componenti: come *partner* della politica estera (e quindi nella cooperazione allo sviluppo intesa in senso stretto); promotori di interessi territoriali, settoriali e tematici; parti cointeresate e coinvolte negli accordi intergovernativi; facilitatori e negoziatori informali sulla scena mondiale; difensori della democrazia e delle minoranze; nuovi centri di pubblica discussione e partecipazione. Come precisa il ricercatore del CeSPI Andrea Stocchiero<sup>17</sup>, "le motivazioni sono riassumibili in ragioni ambientali, per gestire risorse comuni sia a livello transfrontaliero che transnazionale e glocale; questioni sociali come la creazione di occupazione e la gestione delle migrazioni; ragioni economiche, per la promozione del commercio estero delle PMI e l'attrazione di investimenti esteri, per la creazione di spazi economici funzionali (costruzione di infrastrutture, creazione di corridoi, gestione dei bacini di manodopera e di competenze) e per reagire alle forze che determinano sviluppi territoriali ineguali (si consideri la politica regionale europea a favore delle aree più arretrate); ragioni culturali, per la promozione e

<sup>17</sup> Si veda il Manuale di formazione "Le nuove opportunità della cooperazione decentrata – La Piazza della Cooperazione" edito da CeSPI e OICS nell'ottobre 2005.

difesa della propria lingua, identità e valori (ma anche per la loro riproduzione globale); ragioni politiche, per sostenere le proprie aspirazioni nazionalistiche (conosciuti in questo senso sono i casi della Catalogna e del Quebec), per rigenerare spazi economici e culturali storici potenzialmente viabili (come nel caso dei rapporti con le regioni dell'Europa centro orientale dopo la fine della guerra fredda), per gestire questioni di sicurezza (traffici illegali e quindi lotta alle organizzazioni criminali transnazionali), e come iniziative promosse da imprenditori politici per sfruttare le nuove opportunità sovranazionali. La letteratura sul nuovo regionalismo sia di carattere economico che politico evidenzia il ruolo delle autorità subnazionali, attraverso diverse forme di *governance*, nella valorizzazione delle risorse, capacità ed identità territoriali a livello globale, nella loro apertura, interazione e inserzione in reti transnazionali per attrarre e combinare conoscenze ed investimenti, nella loro influenza e richiesta di partecipare alle regolazioni sopranazionali oltre che nazionali ... Nel campo dei comportamenti cooperativi vi è dunque la cooperazione decentrata, intesa quale politica translocale di cooperazione allo sviluppo.”

### Rapporto della cooperazione decentrata con i processi di internazionalizzazione economica territoriale

La politica per l'internazionalizzazione economica e quella della cooperazione allo sviluppo hanno finalità diverse e necessitano ciascuna di propri e specifici strumenti e normative. La prima ha lo scopo di sostenere la competitività nazionale rispetto alle capacità di esportazione e importazione, all'attrattività degli investimenti esteri ed alle opportunità di investimenti all'estero, mentre la cooperazione allo sviluppo è mirata alla lotta alla povertà nei PVS. Sembrerebbe quindi che queste due politiche abbiano poco in comune. Tuttavia, soprattutto a livello territoriale, se si considera che la lotta alla povertà passa anche attraverso la crescita dell'imprenditorialità locale e l'integrazione economica internazionale dei PVS, allora la politica di cooperazione si confronta su temi comuni alla politica per l'internazionalizzazione degli stessi territori dei Paesi terzi. Pertanto i partenariati della cooperazione decentrata promuovono anche la capacità dei Governi locali nostri e dei territori *partner* di accrescere la propria competitività internazionale, in sintonia con il proprio sviluppo.

Naturalmente possono verificarsi anche situazioni di conflitto tra cooperazione decentrata e internazionalizzazione territoriale quando la prima favorisca la crescita di imprese nel territorio *partner* al punto da renderle maggiormente competitive rispetto a quelle del nostro territorio, incoraggiando inoltre processi di delocalizzazione che impoveriscono il nostro tessuto produttivo riducendo l'occupazione. Ma, in un partenariato di mutuo vantaggio, la cooperazione decentrata può (e deve) favorire lo sviluppo e la competitività del territorio *partner* in forma compatibile e anzi complementare con la politica di internazionalizzazione del proprio territorio. In questo modo ciascuna delle parti sviluppa la propria vocazione in modo complementare all'altra, accrescendo inoltre le specializzazioni e gli scambi tra i diversi territori.

È comunque necessario sottolineare nel rapporto tra cooperazione ed internazionalizzazione la necessità di contemperare l'apertura economica allo sviluppo endogeno, tesa

cioè ad assicurare processi di sviluppo governabili dagli attori locali e basati su fattori di competitività fortemente radicati nel territorio. Non è infatti automatico che l'interesse delle imprese coincida sempre e comunque con quello del territorio. In Italia, il mero interesse delle imprese del territorio può a volte compromettere l'integrazione interna del distretto industriale; nel Sud è spesso accaduto che l'internazionalizzazione delle imprese tramite l'attrazione di investimenti diretti esteri abbia di fatto ricostituito meccanismi simili a quelli dello sfruttamento coloniale.

In vari casi, comunque, la cooperazione delle amministrazioni territoriali ha dimostrato di saper coinvolgere anche gli attori del settore economico e valorizzarne le risorse e le capacità, ben riuscendo a coniugare gli interessi dello sviluppo locale dei territori dei Paesi *partner* con gli interessi di internazionalizzazione delle imprese del proprio territorio<sup>18</sup>. Si vedano molte delle esperienze sviluppate dalle amministrazioni decentrate nell'ambito dei già richiamati programmi comunitari IPA ed EMPI e del "Programma di sostegno alla cooperazione regionale nel Mediterraneo e nei Balcani", nonché nel programma nazionale "MAE – Regioni – Cina" ed in alcuni progetti del programma comunitario URB-AL III.

Sussiste tuttavia un grave rischio per la continuità e sostenibilità di queste iniziative, dovuto al sistematico e frequente ricambio dei *decision makers* nelle pubbliche amministrazioni. Soprattutto quando il rinnovo elettorale cambia anche il colore politico del governo, vi è spesso la tendenza ad attuare un eccessivo *spoils system* ed a cancellare anche le attività più riuscite della precedente amministrazione.

### Rapporto della cooperazione decentrata con il buon governo territoriale dei flussi migratori

Altri due aspetti strettamente connessi con la cooperazione decentrata sono quello relativo al ruolo delle comunità immigrate per lo sviluppo dei Paesi di origine e, viceversa, la valorizzazione delle comunità regionali italiane nei Paesi *partner* per rafforzare i rapporti ed i partenariati con i territori in cui esse vivono.

Sul primo aspetto è utile rilevare che le rimesse degli immigrati dall'Italia, anche solo limitandosi ai trasferimenti ufficiali censiti dalla Banca d'Italia, hanno raggiunto nel 2011 un volume di circa 7 miliardi di euro<sup>19</sup>, ben superiore a quello di tutta la cooperazione internazionale. Queste rimesse, ancorché inviate ai famigliari rimasti a casa, incidono fortemente sullo sviluppo dei paesi di origine ed accrescono notevolmente la domanda interna rispetto all'offerta produttiva locale. A ciò si aggiungano gli effetti positivi generati dalle iniziative di sviluppo comunitario che vengono sostenute da associazioni di immigrati nei loro villaggi di provenienza e dal flusso di conoscenze e di trasferimenti di capacità che essi mantengono con i loro paesi. Peraltro tutto ciò non deve stupire, ricordando che nel primo decennio postbellico le rimesse degli emigrati italiani costituivano la seconda voce della nostra bilancia dei pagamenti!

<sup>18</sup> A questo proposito si rimanda alla ricerca del CeSPI "L'internazionalizzazione delle Regioni italiane. Le dinamiche istituzionali delle Regioni Campania, Lazio, Lombardia, Marche, Toscana e Veneto" (Roma, 2003).

<sup>19</sup> Bettin G., Presbitero A., Spatafora N. (2014), "Remittances and vulnerability in developing countries, IMF Working Paper n. 14/13".

È pertanto logico che la valorizzazione delle rimesse e più in generale delle conoscenze e capacità degli immigrati possano rappresentare un asse anche per la cooperazione per il co-sviluppo, con positivi effetti reciproci per i paesi di origine, per il nostro e per gli stessi immigrati, come peraltro sancito anche a livello comunitario già nel 1999<sup>20</sup>.

In Italia gli immigrati vivono in contesti locali specifici e necessariamente hanno rapporti con le istituzioni, le entità economiche e commerciali e la società civile. Inoltre essi creano catene migratorie continuative nel tempo, attraverso cui si può generare un rapporto stabile tra il territorio di origine e quello di accoglienza. Le istituzioni del territorio, e in particolare le regioni e gli enti locali, costituiscono quindi degli interlocutori adeguati e in qualche misura obbligatori per costruire e sostenere interventi sperimentali ed innovativi di cooperazione al co-sviluppo con i territori di origine.

Questa dimensione della cooperazione decentrata, ormai abbastanza consolidata in altri Paesi europei (soprattutto in Francia), ha cominciato da qualche anno ad essere applicata anche da alcune regioni ed enti locali italiani<sup>21</sup>. Si tratta però ancora solo di poche sperimentazioni pilota, anche per le molte difficoltà dovute alla mancanza di un'adeguata massa critica, alla debolezza organizzativa delle comunità di immigrati, alle scarse capacità istituzionali e finanziarie delle amministrazioni locali in molti paesi del Sud e, soprattutto, alla mancanza di un efficace sostegno multilivello da parte della cooperazione governativa italiana e dell'Unione Europea. È quindi indispensabile accrescere la sussidiarietà verticale, il dialogo, la concertazione politica e il coordinamento istituzionale della cooperazione decentrata con gli Stati centrali (di origine e donatori) e gli Organismi multilaterali per rendere coerenti le politiche di sviluppo tra i diversi livelli di governo.

Relativamente alle nostre comunità emigrate all'estero ed ai loro diretti discendenti, esse comprendono anche molte figure importanti nella realtà politica, istituzionale, economica, imprenditoriale, letteraria, artistica e commerciale dei paesi in cui vivono. Con il trascorrere del tempo, nelle aree più industrializzate (USA, Canada, Australia, ...) la più stretta integrazione nel tessuto locale ha in parte prevalso sul loro legame con la terra di origine, che comunque rimane vivo e molto forte soprattutto nei paesi che, come il nostro, possono essere definiti di sviluppo intermedio (Brasile, Argentina, Messico, Uruguay, Cile, Colombia, Venezuela, ...). Ovunque nel mondo, ma soprattutto in America latina, si sono costituite numerose associazioni di immigrati italiani di prima, seconda ed a volte anche terza generazione, riuniti quasi sempre in base al territorio o alla regione di origine piuttosto che alla nazione italiana. D'altronde è proprio lì che essi hanno ancora parenti e amici, spesso vanno a trovarli o li

---

<sup>20</sup> "L'Unione Europea ha bisogno di un approccio generale al fenomeno della migrazione che abbracci le questioni connesse alla politica, ai diritti umani e allo sviluppo dei paesi e delle regioni di origine e di transito. Ciò significa che occorre prevenire i conflitti e stabilizzare gli Stati democratici, garantendo il rispetto dei diritti umani, in particolare quelli delle minoranze, delle donne e dei bambini. A tal fine, l'Unione e gli Stati membri sono invitati a contribuire, nelle rispettive sfere di competenza ai sensi dei trattati, a una maggiore coerenza delle politiche interne ed esterne dell'Unione stessa. Un altro elemento fondamentale per il successo di queste politiche sarà il partenariato con i paesi terzi interessati, nella prospettiva di promuovere lo sviluppo comune" - Consiglio europeo di Tampere - 1999.

<sup>21</sup> Il CeSPI ha avviato dal 2002 una mappatura delle iniziative. Si veda la documentazione riguardo il Programma "MigraCtion", e le altre ricerche e pubblicazioni, scaricabili dal sito [www.cespi.it](http://www.cespi.it)

ospitano, vi si recano in vacanza o per partecipare a matrimoni, funerali, feste ed altri eventi (tra cui le varie consulte e conferenze regionali dell'emigrazione), cercano in prima istanza partner commerciali, tecnologici, imprenditoriali o finanziari. Peraltro sono molto numerosi<sup>22</sup> e spesso superano la popolazione residente nella terra d'origine<sup>23</sup>.

Ancora oggi alcune regioni affidano le tematiche dell'emigrazione ad assessori e strutture separate da quelle che si occupano di cooperazione o di internazionalizzazione e si limitano a sostenere le associazioni regionali all'estero (in cui spesso prevalgono anziani e nostalgici), i corsi di lingua italiana, i viaggi collettivi in Italia, le conferenze regionali di periodicità pluriennale e le attività di apposite "consulte regionali" dell'emigrazione, la realizzazione all'estero di eventi culturali regionali e l'invio di artisti e qualche volta gruppi folcloristici. Iniziative queste in rapida riduzione, anche per le crescenti ristrettezze economiche delle amministrazioni.

Tuttavia sono sempre di più le regioni e province autonome che hanno unificato o strettamente intercoordinato la presidenza e gli assessorati e le strutture che si occupano di cooperazione, quelle per l'internazionalizzazione, quelle per gli emigrati e spesso anche quelle per l'immigrazione ed hanno avviato politiche interdisciplinari tra queste materie; sono ormai abbastanza numerosi anche gli sforzi di valorizzazione delle comunità all'estero nella cooperazione decentrata e nei processi di internazionalizzazione territoriale.

## I PRINCIPALI SETTORI D'INTERVENTO DELLA COOPERAZIONE DECENTRATA

I compiti istituzionali che esse svolgono sul proprio territorio e le potenzialità offerte dal sistema di enti da esse controllati qualificano le regioni, le province autonome di Trento e Bolzano e molti enti locali a concentrare la propria azione di cooperazione prevalentemente su finalità coerenti con le loro competenze e rivolte soprattutto a tre campi d'azione: Buon governo territoriale, Servizi pubblici al territorio, Sviluppo economico locale.

Le politiche di "buon governo territoriale" e gli interventi ad esse correlati includono un'ampia gamma di attività tra cui:

- sostegno alle politiche nazionali e territoriali di decentramento politico e amministrativo;
- rafforzamento istituzionale della pubblica amministrazione del territorio partner e degli enti e strutture da essa gestiti; capacità di amministrazione del territorio;
- pianificazione urbana, extraurbana, sociale, economica e produttiva del territorio;
- promozione di processi locali di democrazia partecipativa;
- sostegno alle politiche di tutela delle fasce di popolazione a maggior rischio e delle minoranze;
- sostegno alle politiche di tutela del patrimonio ambientale e culturale;

<sup>22</sup> L'Ambasciata italiana di Buenos Aires aveva stimato nel 56% dei cittadini argentini quelli aventi almeno uno dei quattro nonni nato in Italia.

<sup>23</sup> Per esempio si stima che gli oriundi molisani in America latina siano più di 650.000, cioè più del doppio della popolazione attuale del Molise.

- formazione politico-amministrativa.

I partenariati territoriali per la pianificazione e gestione dei servizi al territorio spaziano necessariamente in molti campi, quali:

- la sanità locale dal livello dei servizi di prevenzione, diagnosi e cura a quello ospedaliero, dalla salute mentale a quella fisica, dalla tecnologia sanitaria alla formazione;
- l'educazione e la pubblica istruzione, dalla prima alfabetizzazione fino al livello universitario, dalla formazione professionale agli scambi tecnologici e di ricerca; questi ultimi aspetti rientrano ovviamente anche nel campo dello sviluppo economico e produttivo locale;
- reti territoriali di captazione/produzione, accumulazione e distribuzione idrica ed energetica, loro gestione e tassazione;
- gestione e manutenzione dei trasporti locali ed interurbani;
- gestione e manutenzione dei sistemi di tutela ambientale e di quelli per la raccolta ed il riciclaggio dei rifiuti;
- formazione tecnica e gestionale.

In questo settore è particolarmente forte il coinvolgimento attivo dei soggetti di entrambi i territori *partner* cui sono affidate le specifiche incombenze descritte.

Infine la capacità di coinvolgere nelle azioni di cooperazione attori sociali, culturali, scientifici, economici e finanziari, con e senza finalità di lucro, di entrambi i territori e di porli anche in collaborazione diretta tra loro, rende le Autonomie locali *partner* privilegiati della cooperazione governativa negli interventi volti a promuovere lo sviluppo economico locale, attraverso l'instaurazione di un partenariato di vantaggio reciproco. È questo inoltre il settore che più si interseca con le politiche di sostegno all'internazionalizzazione territoriale. Esso mira a favorire la creazione di un ambiente favorevole alla crescita di forme associative di tipo cooperativistico e di micro, piccole e medie imprese ed imprese sociali, di sistemi creditizi equi e sostenibili e di strumenti di erogazione del micro-credito, di centri di formazione professionale e specialistica per la crescita dell'occupazione, di sperimentazioni efficaci per la valorizzazione del ruolo dei migranti e delle loro rimesse.

A questi campi si aggiungono, come componenti trasversali, la formazione, gli interventi di emergenza e il governo dell'immigrazione (dalla selezione della domanda di manodopera migrante dal proprio territorio, all'accordo nazionale e sub-nazionale con la controparte estera per individuare le persone, all'attività di formazione e integrazione delle persone immigrate, al sostegno all'imprenditorialità nel territorio di provenienza).

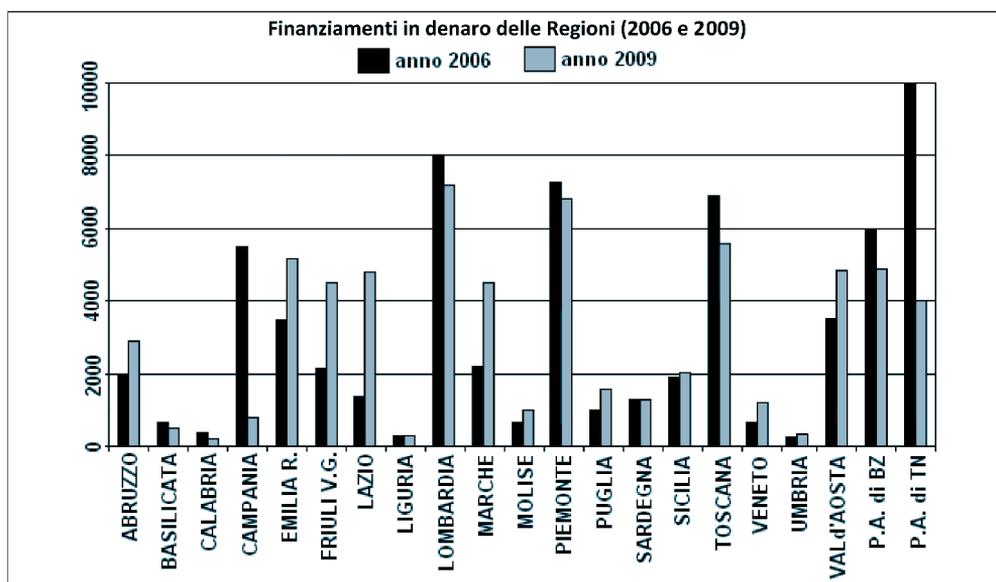
## I VOLUMI FINANZIARI DELLA COOPERAZIONE DECENTRATA

Negli ultimi 20 anni e fino a 4-5 anni or sono l'apporto finanziario delle autonomie locali alla cooperazione internazionale era stato in continua crescita.

Già alla fine dello scorso millennio lo stanziamento in denaro delle regioni italiane e delle province autonome di Trento e Bolzano per la cooperazione allo sviluppo e gli interventi di emergenza era stato all'incirca di 36 miliardi di lire (18,6 milioni di euro), dagli oltre 5

miliardi di lire del Trentino ai 200 milioni del Molise. Solo tre anni dopo (2003) lo stanziamento totale era raddoppiato, salendo a circa 36 milioni di euro. La provincia autonoma di Trento era, ed è tuttora, quella di gran lunga più generosa pro capite, ma anche per alcune altre regioni la crescita era continuata in modo significativo, soprattutto nel Nord Italia (Lombardia, Veneto, Emilia-Romagna, Piemonte, Toscana, ...). Anche regioni del Sud, come la Puglia e la Sicilia, avevano aumentato gli stanziamenti.

Limpegno finanziario storicamente più consistente si è avuto negli anni 2006-2009, arrivando ad un apporto complessivo in denaro della cooperazione decentrata regionale di circa 70 milioni di euro l'anno, censiti dall'OICS, come si vede nel grafico relativo a quegli anni.



### Finanziamenti in denaro delle Regioni (2006 e 2009)

In quest'importo sono stati considerati sia i finanziamenti per le iniziative di cooperazione promosse e gestite direttamente dalle Regioni e la parte di co-finanziamento da esse erogato per iniziative congiunte e co-finanziate con il Governo nazionale, con la Commissione europea o con Organizzazioni Internazionali (cooperazione diretta), sia i contributi da esse concessi ai progetti delle ONG del loro territorio (cooperazione indiretta). Non sono compresi i finanziamenti per le comunità regionali all'estero né quelli per l'internazionalizzazione; per gli immigrati sono considerati solo i fondi per la loro utilizzazione nella cooperazione internazionale e quelli per valorizzare le loro rimesse a favore dei Paesi di origine, ma non quelli per la loro integrazione e/o assistenza in Italia. Oltre al finanziamento in denaro, è corretto

considerare anche un ulteriore apporto in *kind* (attrezzature, servizi, personale, assistenza tecnica, ecc.), di entità più o meno equivalente, ove si includa anche il valore nel mercato dell'usato dei materiali (attrezzature sanitarie e ospedaliere, mezzi di trasporto, ecc.) donati dopo aver provveduto al loro ripristino funzionale, trasporto, rimontaggio e attivazione *in loco*.

Sia in quegli anni che oggi non sono disponibili di dati sull'apporto totale in denaro degli enti locali (province ordinarie e comuni), ma è ragionevole stimarlo tra un quarto e un quinto di quello delle Regioni.

Nell'ultimo quadriennio, purtroppo, il cosiddetto patto di stabilità e soprattutto i drastici "tagli" alla spesa pubblica hanno prodotto una grave contrazione dell'impegno finanziario delle amministrazioni sub-nazionali per la cooperazione decentrata. Già alla fine del 2011 l'apporto complessivo in denaro delle regioni e delle province autonome era sceso di quasi un quarto rispetto al 2009 ed attualmente, pur in mancanza di dati ufficiali, si stima che esso sia sceso a poco più di 30 milioni di euro.

In questo quadro di ridimensionamento le iniziative meno penalizzate sono quelle congiunte e co-finanziate con la Commissione europea, soprattutto nell'ambito dei programmi comunitari di preadesione e di vicinato (IPA ed ENPI/ENI) ed è in crescita anche la partecipazione delle Regioni e degli Enti locali italiani agli altri programmi dell'Unione europea, più strettamente di cooperazione (DCI).

Nei loro interventi di cooperazione diretta le amministrazioni regionali e locali sempre meno si fanno carico integralmente dei costi e sempre più spesso utilizzano le loro ridotte risorse come quota di co-finanziamento pretesa dai grandi donatori (UE, cooperazione governativa, organizzazioni internazionali ed altri, anche privati) per concedere contributi, riuscendo così a disporre comunque della massa finanziaria necessaria. Un analogo effetto moltiplicatore viene ottenuto anche dalle ONG e dalle associazioni non lucrative di cooperazione che, disponendo come proprio "auto-finanziamento", oltre a quanto raccolto in *fund raising*, anche dei modesti contributi regionali o locali, possono ottenere significativi contributi dai grandi donatori.

Infine, limitatamente alla cooperazione decentrata diretta, si possono realizzare ottime attività anche con pochi fondi. Da un lato, infatti, essa si rivolge soprattutto a paesi e territori di sviluppo e reddito intermedi (Balcani, Nord Africa, Medio Oriente, America Latina, Asia), che quindi dispongono di un volume di risorse proprie abbastanza adeguato per finanziare il proprio sviluppo. D'altro lato questa cooperazione territoriale valorizza soprattutto il patrimonio immateriale dei territori che cooperano: le risorse umane, organizzative e intellettuali. Fondamentalmente essa consiste nel mobilitare organicamente tutti le risorse presenti nel territorio, tra cui anche quelle del settore privato coinvolto. L'esperienza ha dimostrato che i finanziamenti necessari per una buona "cooperazione territoriale" sono relativamente modesti. Come si è visto presentando i principali settori di intervento, il suo obiettivo non è la realizzazione di grandi opere infrastrutturali, ma piuttosto di promuovere tra gli attori territoriali un sistema capace di migliorare il loro impatto sullo sviluppo: scambio di buone pratiche, rafforzamento delle istituzioni sub-nazionali, formazione gestionale, manageriale e professionale, trasferimento di *know how*, promozione di forme associative, poli tecnologici e distretti tra le piccole e medie imprese,

incremento degli scambi economici e culturali, pianificazione congiunta per l'organizzazione territoriale e la salvaguardia delle risorse naturali.

## LE DIVERSE TIPOLOGIE DI COOPERAZIONE DECENTRATA DELLE REGIONI

Non esiste un'unica politica di cooperazione decentrata delle Autonomie locali italiane, ma molteplici e differenti approcci, anche per i diversi orientamenti politici, le differenti priorità locali e le profonde diversità economiche e sociali dei vari ambiti territoriali.

Innanzitutto ormai quasi tutte le regioni e le province autonome si sono dotate di uno o più propri strumenti legislativi<sup>24</sup>, tra loro diverse e classificabili in più "generazioni", da quelle che si limitano a riprendere ed applicare gli spazi previsti dalla precedente legge nazionale dell'87<sup>25</sup>, a quelle che regolamentano organicamente le molteplici valenze di gran parte della proiezione estera del loro territorio.

I servizi e gli uffici che svolgono le funzioni di promozione, coordinamento e sostegno alle attività di cooperazione allo sviluppo sono per lo più alle dirette dipendenze della Presidenza della Giunta e, in alcuni casi, alle dipendenze di specifici Assessorati.

La maggioranza delle Regioni formalizza programmi triennali e piani annuali e in molti casi la programmazione e le priorità sono definite in modo "stretto" indicando degli ambiti precisi di azione, ponendo dei limiti e concentrando le scarse risorse a disposizione su pochi Paesi e/o tipologie di intervento.

Con prevalenze molto diverse dell'una o dell'altra componente, tutte le regioni e le province autonome attuano sia una cooperazione diretta sia una indiretta. In generale le loro funzioni si esercitano nella promozione, coordinamento, programmazione, e in alcuni casi attuazione, sostegno e quindi erogazione di contributi a favore delle attività di cooperazione allo sviluppo di diversi soggetti del territorio. Le regioni si riservano inoltre di esercitare un potere di indirizzo, definendo, in modo più o meno rigoroso, gli ambiti nei quali orientare la propria azione e quella dei diversi soggetti del territorio.

<sup>24</sup> Tutta la legislazione regionale è consultabile sul sito [www.oics.it](http://www.oics.it) nell'area "crocevia della cooperazione", "spazio Italia".

<sup>25</sup> La legge 49/87 recita al 4° comma dell'articolo 2 che "Le attività di cui alle lettere a), c), d), e), f), h) del comma 3 [NdR: a) l'elaborazione di studi, la progettazione, la fornitura e costruzione di impianti, infrastrutture, attrezzature e servizi, la realizzazione di progetti di sviluppo integrati e l'attuazione delle iniziative anche di carattere finanziario; c) l'impiego di personale qualificato per compiti di assistenza tecnica, amministrazione e gestione, valutazione e monitoraggio dell'attività di cooperazione allo sviluppo; e) il sostegno alla realizzazione di progetti e interventi ad opera di organizzazioni non governative idonee anche tramite l'invio di volontari e di proprio personale nei paesi in via di sviluppo; f) l'attuazione di interventi specifici per migliorare la condizione femminile e dell'infanzia, per promuovere lo sviluppo culturale e sociale della donna con la sua diretta partecipazione; h) la promozione di programmi di educazione ai temi dello sviluppo, anche nell'ambito scolastico, e di iniziative volte alla intensificazione degli scambi culturali tra l'Italia e i Paesi in via di sviluppo, con particolare riguardo a quelli tra i giovani] possono essere attuate ... anche utilizzando le strutture pubbliche delle regioni, delle provincie autonome e degli enti locali".

Già all'inizio di questo millennio era stata avanzata una interpretazione della politica di cooperazione decentrata delle Regioni e delle Province autonome volta a disegnare dei modelli di riferimento<sup>26</sup>: un modello "aperto" e un modello "integrato". Già allora dunque si delineava un ampio spettro di approcci alla cooperazione regionale, che vedeva ad un estremo regioni, come la Lombardia e la Provincia autonoma di Trento, nelle quali la Regione non rivendica un potere di indirizzo particolarmente vincolante e non impone specifici limiti geografici e tematici o di interesse regionale alla sua azione di cooperazione decentrata e prevale il sostegno finanziario alle iniziative delle ONG e degli altri soggetti privati del proprio territorio. La contribuzione complessiva della Lombardia alle proprie ONG è drasticamente diminuita negli ultimi anni, ma permane la strategia formulata dall'ex Presidente Formigoni, per cui il ruolo della Regione è di "mettere in grado la società civile di fare cooperazione internazionale ... secondo un principio di sussidiarietà orizzontale in base a cui quello che può essere fatto autonomamente dalle aggregazioni sociali non deve essere fatto dai pubblici poteri, compresi quelli regionali ... In Lombardia l'Ente pubblico svolge compiti di coordinamento e di programmazione, mette a disposizione fondi, ne controlla l'utilizzo ma non gestisce direttamente la cooperazione ... se non nella misura strettamente necessaria". In un territorio in cui tuttora si concentra gran parte delle ONG italiane, questa strategia ben si coniugava anche all'ambizione di essere presenti in diversi scenari geopolitici ed economici grazie alla diffusione di queste associazioni, favorendo così l'intensa attività di accordi economici e di paradiplomazia che la regione sosteneva con altri strumenti. Anche la Provincia autonoma di Trento, di gran lunga la più "generosa" d'Italia quanto al volume di risorse dedicate alla cooperazione, adotta da sempre un modello molto "aperto": la maggior parte delle risorse viene distribuita come contributi a progetti presentati da ONG e il rimanente per interventi di emergenza per i quali sarebbe comunque poco possibile stabilire programmazione previa e priorità.

All'altro estremo della modellistica analizzata da Stocchiero e Rhi Sausi si collocavano le regioni Emilia-Romagna, Marche, Piemonte, Toscana, Veneto e in parte Liguria, in cui, riportando la loro analisi, "la regione ha un potere di indirizzo rilevante, sia perché vincola una quota importante di risorse verso iniziative di interesse regionale (soprattutto il Veneto), sia perché fissa priorità geografiche e/o tematiche "strette" che orientano le azioni dei soggetti del territorio e che, assieme ad alcuni incentivi, servono a promuovere aggregazioni di enti diversi". Oggi, nonostante una riduzione complessiva del volume di attività, in particolare in Piemonte durante la precedente legislatura regionale, la cooperazione di queste regioni è molto evoluta ma da questo punto di vista è tuttora sostanzialmente valida. Queste regioni, con un'intensa consultazione ed una stretta collaborazione con i diversi Enti del territorio (Enti locali, camere di commercio, ONG e associazioni di solidarietà, forze sociali, soggetti

---

<sup>26</sup> Si veda a tale proposito Andrea Stocchiero (2000) *op. cit.* e José Luis Rhi-Sausi e Andrea Stocchiero (2000), "Modelli della cooperazione decentrata delle Regioni e la politica di prossimità nel Mediterraneo e nei Balcani" in Cooperazione Italiana e Osservatorio Interregionale sulla Cooperazione allo Sviluppo, "Il ruolo internazionale delle regioni e degli enti locali tra crisi, stabilità e sviluppo", Quaderni della cooperazione decentrata allo sviluppo, Roma, 2000.

economici, ecc.), svolgono un compito di orientamento e coordinamento, definiscono una programmazione (annuale o triennale) attraverso appositi Tavoli Paese e Tavoli Regionali, avviano e governano ampi programmi regionali o interregionali di cooperazione, alla cui attuazione chiamo a collaborare i soggetti pubblici e privati del territorio e, relativamente alla quota più esigua di risorse destinata al cofinanziamento delle iniziative autonome delle ONG ed associazioni non lucrative, la erogano in base a bandi regionali vincolati alle priorità locali.

In posizione intermedia, ma sempre più avvicinandosi a questo secondo modello, si collocano le altre regioni, tra cui in particolare da alcuni anni la Sardegna.

Si è già accennato alla tendenza ormai prevalente nella maggior parte delle Regioni e delle Province autonome di correlare organicamente le diverse componenti della proiezione estera del loro territorio: cooperazione allo sviluppo reciproco, sostegno ai processi di internazionalizzazione territoriale, valorizzazione degli immigrati nella regione e delle comunità regionali all'estero. Gli uffici interni e gli strumenti legislativi e finanziari per ciascuna di queste valenze sono ovviamente distinti, ma spesso appartengono ad una medesima area funzionale (relazioni internazionali).

Le regioni e province autonome presenti in questo fascicolo rappresentano solo una parte del sistema regionale, ma nei loro diversi approcci e politiche illustrano molto bene l'intero quadro nazionale.

## CONCLUSIONI E PROSPETTIVE

Pur gli approcci tra loro diversi delle regioni e delle province autonome presentati in questo fascicolo, e più in generale di tutti gli altri governi regionali e locali italiani, i partenariati territoriali della cooperazione decentrata costituiscono ormai una componente importante ed insostituibile sia della loro proiezione estera e delle loro relazioni internazionali, sia della cooperazione allo sviluppo del nostro paese.

La nuova legge nazionale (n° 125/2014) riconosce pienamente questa realtà e la valorizza nell'azione corale e coordinata di tutto il "sistema Italia". L'Unione europea la aveva già riconosciuta da tempo, non solo nell'ambito della cooperazione allo sviluppo in senso stretto (programmi DCI), ma anche nelle iniziative a cavallo tra la cooperazione e le altre componenti delle relazioni internazionali comunitarie (programmi transfrontalieri sia intra-europei sia esterni di preadesione e di vicinato).

Queste due collaborazioni multilivello, quella con lo Stato nazionale e quella con l'Unione europea, potrebbero nel prossimo futuro integrarsi meglio anche grazie al fatto che l'Italia, come già la Germania, la Francia ed ora la Spagna, è divenuta soggetto della "cooperazione delegata" comunitaria, cioè della facoltà di gestire per conto della UE parte dei fondi europei per alcuni programmi tematici e/o geografici.

Oltre alle iniziative di cooperazione multilivello, come quelle presentate in questo fascicolo, molte regioni ed enti locali italiani hanno da tempo costituito specifici consorzi sia tra loro sia con enti omologhi di altri paesi, per affrontare congiuntamente iniziative impegnative

mettendo meglio a frutto le eccellenze proprie di ciascuno dei territori coinvolti. Sono inoltre sorte varie reti stabili nazionali e internazionali di regioni, di città e miste, per promuovere relazioni tra loro e con gli altri livelli della cooperazione, scambio di informazioni, opportunità, esperienze e conoscenze, analisi di buone pratiche, metodologie di monitoraggio e di valutazione, forme di concertazione e in alcuni casi di coordinamento.

Naturalmente le prospettive per il futuro imminente non sono scevre anche da alcune preoccupazioni, soprattutto a livello nazionale.

Il volume di risorse disponibili è sempre più ristretto, sia per i continui tagli alle disponibilità economiche locali, sia perché gran parte dell'opinione pubblica, e quindi anche della classe politica, continua a considerare la cooperazione internazionale più come elemosina che come investimento.

Anche la futura applicazione della nuova legge italiana sulla cooperazione potrebbe presentare sviluppi non positivi. Oltre ai suoi molti altri pregi, essa può vantare di essere finalmente una "legge di principi", non disperdendosi nella regolamentazione di dettagli che la renderebbero presto obsoleta. Questo tipo di impostazione, in sé molto corretto, lascia però inevitabilmente ampia potestà interpretativa ai regolamenti applicativi, che attualmente gli apparati dello Stato stanno predisponendo e vi è quindi il timore che possano prevalere volontà conservative e soprattutto desideri di centralizzazione, che peraltro si stanno manifestando anche nel dibattito in corso sulla riforma del titolo V della Costituzione.



# CONTRIBUTI DI RIFLESSIONE



# Cooperazione decentrata: il “sistema” Veneto

Franco Bosello

Dipartimento di Scienze Politiche, Giuridiche e Studi internazionali  
Università di Padova

---

## INTRODUZIONE

*“Il ruolo degli enti territoriali nelle azioni di cooperazione allo sviluppo è diventato sempre più rilevante nel corso degli ultimi anni, anche in conseguenza di una profonda mutazione del quadro delle relazioni internazionali: la crisi della forma-stato, il protagonismo di nuovi attori nella scena internazionale, l’affermarsi di società sempre più multietniche costituiscono altrettanti fattori di cambiamento interno/esterno agli ordinamenti statali. Le stesse politiche estere degli Stati interagiscono sempre più con quelle interne, dovendosi necessariamente confrontare con variabili quali la gestione dei flussi migratori, la sicurezza, lo sviluppo economico interno dei territori. D’altro canto, l’interconnessione e l’interdipendenza nelle relazioni internazionali comportano la necessità di gestire problematiche che oramai sono considerate di comune interesse: ambiente, acqua, clima, sicurezza alimentare sono altrettanti “beni” che costituiscono patrimonio collettivo che richiede soluzioni condivise. In questo quadro in costante evoluzione si riconosce un valore aggiunto al sistema delle regioni che, attraverso le attività di cooperazione decentrata, offrono il loro contributo nel sostegno alle politiche di sviluppo di un dato territorio e ai processi di costruzione del dialogo politico, istituzionale e di democratizzazione in atto in molti Paesi in via di sviluppo”.*

Questa lunga citazione costituisce la Premessa del vigente Programma Triennale approvato dalla Regione del Veneto (DGR n. 123/CR del 13.11.2012) per fissare le linee-guida della sua azione in materia di cooperazione allo sviluppo e solidarietà internazionale per il periodo 2013-2015; in sintonia con gli orientamenti nazionali ed internazionali e prendendo atto degli esiti delle attività realizzate dalla Regione nel precedente triennio 2010-2012.

Pure nella sua inevitabile sinteticità, tale premessa esprime i fondamentali punti di riferimento caratterizzanti, in sede locale, la mission dell’istituzione regionale nel quadro della cooperazione decentrata: (1) importanza crescente e valore aggiunto degli enti territoriali, in particolare del sistema delle regioni, (2) non solo nelle politiche di sviluppo di un dato territorio, ma anche nei processi di costruzione del dialogo politico, istituzionale e di democratizzazione, (3) nel mutato quadro delle relazioni internazionali, decisamente segnato dal protagonismo di nuovi attori espressione della società civile, al di là dei rapporti interstatuali, (4) per gestire “beni” (quali ambiente, acqua, clima, sicurezza alimentare) che costituiscono

patrimonio collettivo e richiedono soluzioni condivise nel comune interesse; (5) il tutto entro un processo di crescente interazione tra politiche estere e politiche interne degli Stati.

Limprinting proprio di tale premessa colloca la cooperazione internazionale della Regione in una prospettiva di ampio respiro, in linea con l'evolversi degli orientamenti maturati e proposti dagli organismi internazionali. Questi, peraltro, si mostrano proiettati verso nuovi obiettivi e processi che integrano appropriatamente, se non superano, quelli riconducibili alla Dichiarazione del Millennio, fatta nel 2000 dall'Assemblea Generale de Nazioni Unite, ed alla conseguente definizione degli Obiettivi di Sviluppo del Millennio (OSM) costituenti, di quella stessa Dichiarazione, il concreto sbocco operativo; obiettivi e processi che si definiscono, oggi, di sviluppo che deve essere ad un tempo umano, inclusivo e sostenibile.

Tutto risale agli inizi di questo secolo, così com'è stato per la normativa regionale che ancora oggi presiede agli "Interventi regionali per la promozione dei diritti umani, la cultura di pace, la cooperazione allo sviluppo e la solidarietà internazionale" (LR 55/1999)<sup>1</sup>. Si può ritenere dunque che l'arco di tempo, sostanzialmente, di tre lustri consenta di valutare con una certa appropriatezza l'esperienza sin qui maturata dal Veneto in materia. Non mancano le pubblicazioni in proposito<sup>2</sup>. Noi ci proponiamo di farlo considerando in un quadro d'insieme le caratteristiche rilevanti della fisionomia acquisita da quella che potremmo definire come la "politica di cooperazione decentrata" maturata dall'istituzione regionale.

"Politica di cooperazione decentrata" che, ai fini della nostra analisi, va intesa in senso stretto. Se non altrimenti precisato, infatti, riferisce specificamente all'impegno regionale espresso mediante iniziative dirette, effettuate in collaborazione con Enti pubblici, ed iniziative a contributo, promosse a seguito della presentazione di domande di finanziamento su bando pubblicato annualmente e riservato ai soggetti privati individuati nella legge regionale. D'altra parte, in un senso più ampio, la politica di cooperazione regionale oggi si esprime anche: con iniziative "partecipate", in collaborazione con Enti ed Agenzie delle Nazioni Unite, dell'Unione europea e del Governo italiano su tematiche di particolare rilievo strategico; con impegno a promuovere il "Commercio equo e solidale" al fine di valorizzare produzioni, tradizioni e culture autoctone, consentendo a produttori marginali l'accesso ai mercati nel pieno rispetto dei diritti umani; con un ruolo di "facilitatore", a fini umanitari, perché si realizzi al meglio l'incontro tra la domanda e offerta di materiale sanitario dismesso<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> La Legge Regionale 55/1999 entra in vigore nel dicembre 1999. In particolare, fra l'altro, al Capo III (Cooperazione decentrata allo sviluppo e solidarietà internazionale): pone i principi ed i fini verso i quali devono indirizzarsi i progetti di cooperazione decentrata; individua i soggetti promotori: Regione, Enti locali, istituzioni pubbliche o private, università, organizzazioni non governative, associazioni di volontariato, organizzazioni sindacali ed imprenditoriali; definisce gli strumenti della programmazione quali il Programma triennale ed il Programma annuale; prevede, infine, la costituzione di un Comitato composto da esponenti di organismi rappresentativi della società civile e delle amministrazioni locali avente il compito di concorrere alla formulazione del Programma triennale e dei Piani annuali degli interventi.

<sup>2</sup> Basti citare, per tutte, la serie di pubblicazioni proprie della Collana "I Percorsi dello Sviluppo" in cui è inserito anche il presente fascicolo.

<sup>3</sup> Cfr. la LG n. 614/2010 con riferimento al "commercio equo e solidale", ed il DGR n. 2497/2010 con riferimento all'utilizzo delle attrezzature dismesse.

Ci baseremo, in ogni caso, sui riscontri dei Programmi triennali che, a partire dal 2001, scandiscono il percorso evolutivo. Ovviamente, va tenuto nel debito conto che i riferimenti ai risultati dell'ultimo triennio 2013-2015 riportano di fatto quanto programmato per lo stesso, ma effettuato solo nell'anno 2013.

## RISCONTRI FATTUALI

Novescentocinquantanove sono i Progetti promossi nell'intero periodo considerato (Tab. 1). Analizzando la distribuzione temporale degli stessi, due aspetti rilevano immediatamente. Da un lato, si ha un evidente, forte balzo quantitativo nel passaggio dal primo al secondo triennio (da 167 a 255 Progetti); incremento che si rafforza particolarmente nel terzo triennio (287 Progetti). D'altro lato, si registra una flessione altrettanto evidente, anche se meno forte, con l'avvento di questo decennio, il cui triennio d'apertura (2010-2012; 213 Progetti) scandisce i tempi della ben nota crisi coinvolgente i sistemi, non solo internazionale e nazionale, ma anche locale. Si tratta di verificare in che misura questa dinamica dell'impegno istituzionale sia riconducibile a fattori sostanzialmente esogeni condizionanti gli orientamenti assunti dalla Regione circa le sue iniziative di cooperazione internazionale, quali per esempio le disponibilità finanziarie, o conseguano piuttosto da cambiamenti nelle scelte di fondo assunte come caratteristiche di specifiche strategie in materia.

Da notare, peraltro, una svolta importante nel passaggio dalla prima alla seconda programmazione triennale: una vera e propria inversione di tendenza rispetto alla tipologia dell'iniziativa regionale. Si passa in effetti dall'iniziale netta prevalenza del numero di Progetti promossi a contributo, sostenendo enti, associazioni ed organismi presenti sul territorio veneto, piuttosto che quelli promossi con iniziativa diretta (rispettivamente 72% e 28% del totale), al prevalere dei secondi sui primi (52% e 48%) (Tab. 16). Tale tendenza si rafforza e si mantiene per il resto del tempo considerato, con la punta più alta nel quarto triennio di programmazione (71% contro 23%). A testimonianza di un vero e proprio mutamento di strategia regionale che passa, dalla posizione iniziale di supporto indiretto di iniziative esterne, alla promozione con assunzione di responsabilità diretta di iniziative con titolarità propria.

Col secondo triennio di programmazione tende a mutare con evidenza anche il ruolo riconosciuto ai vari enti nella realizzazione dei Progetti. Da un assai ampio, e per certi versi equilibrato, ventaglio di soggetti sostenuti inizialmente – con crescendo di importanza, Aziende ULSS, Associazioni di volontariato, Istituzioni Pubbliche, Enti Locali, Università, Istituzioni Private, ONLUS, ONG, per citare quelli con sostegno apprezzabile – si giunge ad una drastica rimodulazione del peso dei soggetti coinvolti, che si riducono sostanzialmente a due, ONLUS ed Ente Locale, con prevalenza assegnata a quest'ultimo: è intestatario del 36% dei Progetti supportati nel triennio 2010-2012, mentre lo era del 14% di quelli supportati nel 2001-2003 (Tab. 12). In generale pare potersi ipotizzare, sotto questo profilo, un orientamento regionale verso la ricerca di partnership in grado di offrire più alti gradi di esperienza ed affidabilità sotto vari profili, quali per esempio quelli strutturale, operativo,

finanziario e della rendicontazione. Si tratta di fattori essenziali e fondamentali per il buon esito di ogni Progetto.

L'articolazione geografica, continentale, delle iniziative tende a ripetere la medesima cadenza temporale nella qualificazione delle sue caratteristiche (Tab. 2). Dall'ampio e sostanzialmente equilibrato spettro distributivo del periodo iniziale, si passa ad una spinta polarizzazione, stante l'orientamento del tutto prevalente verso l'area africana, che giunge infine a rappresentare anche più del 50% delle localizzazioni delle esperienze in essere. Il contesto americano, peraltro, giunge a sostituire quello europeo quanto a collocazione al secondo posto e l'area asiatica appare come area di interesse emergente.

L'evoltersi settoriale del numero dei Progetti completa questa prima analisi di quanto realizzato dalla Regione del Veneto in attuazione della LR 55/1999.

In sede di elaborazione statistica, la Regione ha raggruppato i settori d'intervento in sei categorie, ciascuna individuata per semplicità con un simbolo<sup>4</sup>.

Stante la catalogazione simbolica – peraltro, rimane fissata nelle relative tabelle – potremmo qualificare i raggruppamenti degli interventi riferendoli più direttamente ai contenuti propri dello Sviluppo Umano che, di fatto, sottostanno all'intero impianto della LR 55/1999: da un lato, col "cuore" sono catalogati gli interventi volti a promuovere la parità di genere ed i diritti dei bambini, con la "goccia" quelli di salvaguardia ambientale ed idrica, e con la "stella" quelli che si distinguono per la multifunzionalità propria dello sviluppo integrato; d'altro canto, considerando quelli comprensivi di una più ampia gamma di settori, col "fiore" sono catalogati gli interventi particolarmente volti alla promozione delle risorse umane, con la "freccia" gli interventi particolarmente volti a promuovere risorse economiche e finanziarie, ed infine con la "mela" quelli volti a soddisfare i basic needs per alimentazione e salute.

Nella valutazione dei relativi riscontri statistici, va sottolineato un dato di fondo qualificante l'intero periodo considerato (Tab. 23): l'apprezzabile rilevanza attribuita dai Progetti approvati a tutta la gamma della prevista articolazione settoriale, pure nella diversità dei pesi relativi (che può ben giustificarsi col trattarsi di catalogazioni di differenziato spettro contenutistico). Da sottolineare, in secondo luogo, l'evidenza del peso costantemente riconosciuto ai Progetti interessanti parità di genere e diritti dei bambini; il suo progressivo affievolirsi rispetto agli altri settori pare doversi interpretare come tendenza verso un appropriato riequilibrio a fronte della sua iniziale "sovraesposizione", piuttosto che come venir meno della sua riconosciuta importanza. I Progetti interessanti risorse umane da un lato e risorse economiche e finanziarie dall'altro mantengono un sostanziale equilibrio nel loro ruolo che,

<sup>4</sup> Col "cuore" gli interventi per migliorare la condizione femminile e dell'infanzia; col "fiore" gli interventi per accesso all'istruzione primaria, per assistenza tecnica, amministrativa e gestionale delle attività di cooperazione, per educazione ai temi dello sviluppo e scambi culturali, per programmi di formazione, per sostegno ad iniziative di consulenza e Progetti di fattibilità; con la "freccia" gli interventi per fornitura di servizi, fornitura/costruzione di impianti, infrastrutture, attrezzature, per sostegno all'imprenditoria locale, al microcredito, e per fornitura di attrezzature e generi di conforto e solidarietà; con la "goccia" gli interventi per la tutela dell'ambiente e delle risorse idriche; con la "mela" gli interventi per favorire sicurezza alimentare, per migliorare salute e contesto sanitario, e per azioni di solidarietà non specificamente qualificate; con la "stella" gli interventi per Progetti di sviluppo integrato.

nel contesto generale, tende ad essere prevalente. Da ultimo, tendono ad emergere i Progetti volti alla soddisfazione dei basic needs che, in fine di periodo, giungono ad occupare il primo posto in percentuale.

Una prima visione d’insieme di quanto esaminato delinea una politica di cooperazione allo sviluppo della Regione del Veneto che viene caratterizzandosi, sostanzialmente, per cinque fattori qualificanti.

Innanzitutto, sotto il profilo dei contenuti, una focalizzazione equilibrata posta al superamento delle carenze proprie dei riceventi, coi problemi che ne conseguono, sotto il profilo delle dotazioni di risorse, sia in termini di capitale umano che di capitale economico/finanziario; la loro sinergia positiva è essenziale per vincere le diverse strozzature che contraddistinguono i vari “circoli viziosi” della povertà e dell’arretratezza. In secondo luogo, un’attenzione costante ai diritti dei bambini<sup>5</sup> ed alla parità di genere, il cui empowerment è cardine per una cooperazione che sia effettivamente partecipativa e comunitaria. Un interesse rilevante, inoltre, per le questioni proprie dei settori definiti ad “alta priorità umana”, quali salute di base, istruzione di base ed alimentazione di base, alla cui promozione si riconosce elevato potere moltiplicativo quanto a derivazione di effetti influenti su crescita e sviluppo. Rileva altresì la priorità geografica riconosciuta alle aree che più risentono del ritardo e della debolezza di questi settori; prima fra tutte l’Africa ove il contesto subsahariano concentra la maggior parte dei Paesi Meno Avanzati (PMA) e col più basso Indice di Sviluppo Umano (ISU). Infine, rilevano sostegno e promozione ad ampio spettro dei vari enti operanti per la cooperazione di cui è ricco il tessuto regionale, con progressivo affinamento nella valutazione dei fattori di affidabilità nel processo progettuale; al punto da giungere, nella maggioranza dei casi, ad assumerne l’onere finanziario per iniziativa diretta, così da rendere sempre più esplicita la responsabilità regionale nelle scelte di cooperazione internazionale.

Altri aspetti consentono di integrare appropriatamente il quadro, esaminando l’articolarsi dei finanziamenti erogati (Tab. 4). Anche sotto questo profilo, si deve rilevare anzitutto come il secondo triennio si confermi importante anno di svolta, stante lo straordinario incremento del supporto finanziario regionale che passa a 8.403.236 euro, rispetto ai 4.053.074 euro del triennio iniziale (+107%). D’altra parte, conta ancor più rilevare come ciò si traduca non solo in un significativo incremento del numero di Progetti promossi, come già osservato e facilmente ipotizzabile date le maggiori disponibilità (da 167 a 255 Progetti; +53%); ma in un altrettanto significativo incremento del valore medio del finanziamento espresso per iniziativa (da 24.269 a 32.953 euro; +36%) (Tab. 7). A testimonianza che l’orientamento strategico assunto ed assegnato alle incrementate disponibilità è stato quello di integrare appropriatamente l’allargamento della platea dei beneficiari con il finanziamento di iniziative di più ampio respiro e spessore operativo; molto probabilmente in funzione ed a garanzia della loro maggiore efficacia, efficienza, incidenza cooperativa.

<sup>5</sup> È appena il caso di ricordare come col termine “bambino” (“child” in inglese) la Convenzione Internazionale sui Diritti dei Bambini (1989) identifichi i soggetti appartenenti alla fascia d’età compresa tra 0 e 18 anni. Fascia d’età che in molti Paesi in via di sviluppo rappresenta una quota elevata, se non maggioritaria, della popolazione.

Quest'ultimo aspetto peraltro, senz'altro fra quelli di maggiore interesse per le scelte regionali, tende a proporsi come caratteristica basilare qualificante tutto l'arco di tempo considerato ed altresì gli altri aspetti della cooperazione dell'ente regionale. Dal primo punto di vista, in effetti, quando tendono a declinare, anche drasticamente, le disponibilità erogabili ciò si traduce in un minor numero di iniziative supportate, ma non in un altrettanto minor supporto riconosciuto alle singole attivazioni: quando si passa dai complessivi 9.919.186 euro del triennio 2007-2009, quello di più consistente esborso, ai 6.267.330 euro del triennio successivo (-32%) ed al 1.085.000 euro del solo anno 2013 (-83% rispetto al triennio precedente) si verificano flessioni percentuali sostanzialmente paragonabili nel numero dei Progetti (-26% e -83%), ma una sostanziale, ottima tenuta del livello di finanziamento medio degli stessi (-8% e -0,01%). Dal secondo punto di vista, basti osservare che la caratteristica evidenziata trova conferma anche nella articolazione geografica della cooperazione regionale; in particolare con riferimento all'area africana che, come si è visto, assorbe oltre il 50% delle iniziative poste in essere; altrettanto può dirsi per l'articolazione settoriale degli interventi, in particolare per migliorare la dotazione di risorse, sia in termini di capitale umano, che di capitale economico/finanziario.

Un'ultima evidenza, infine, è suggerita dalla puntuale lettura dei dati.

Come già visto, nel triennio iniziale (2001-2003) prevalgono nettamente i Progetti a contributo rispetto a quelli ad iniziativa diretta. Ciò è assumibile come indicativo di una certa "dispersione a pioggia" del supporto fornito dalla Regione a quanto maturato localmente in termini di progettualità da parte dei numerosi soggetti vocati alla cooperazione. Considerato il valore medio del finanziamento erogato per Progetto – che nel caso sia a contributo è pari a 15.711 euro e nel caso sia ad iniziativa diretta è pari a 46.121 (il primo è il 34% del secondo) - si può fondatamente ritenere che la Regione del Veneto dia effettività iniziale alla LR n. 55/1999 puntando (Tabb. 18 e 19): da un lato, soprattutto su un numero relativamente ristretto di Progetti "propri" cui riserva la quota maggiore delle risorse disponibili (2.167.709 euro, pari al 53% dei 4.053.074 euro totali), nonché assicura, singolarmente, finanziamenti adeguati; d'altro lato, su una funzione di stimolo per quanto possibile ampiamente diffuso dei Progetti "esterni" cui riserva una quota più bassa (1.885.365 euro, che rappresentano il 47% del totale) dell'insieme delle risorse, ed assicura valori unitari decisamente meno rilevanti. Tale impostazione originaria muta profondamente, già a partire del secondo triennio, per un aspetto importante oltre a quello, già messo in evidenza, del subentro della netta prevalenza numerica delle iniziative dirette rispetto a quelle a contributo: queste ultime acquisiscono e poi mantengono uno spessore di supporto finanziario del tutto paragonabile a quello delle prime.

In sostanza, dalla promozione e sostegno di molte iniziative a contributo con minori finanziamenti unitari insieme a relativamente poche iniziative dirette con finanziamenti adeguati, si passa alla netta prevalenza delle iniziative dirette su quelle a contributo, ma tutte comunque con finanziamento appropriato. Se ne deduce, dunque, che l'impianto fondamentale della politica di cooperazione regionale è volto a garantire in tutti i casi una progettualità che dia garanzie di successo, nella misura in cui è supportata finan-

ziariamente in funzione della sostenibilità, essenziale per il conseguimento di obiettivi strutturali<sup>6</sup>.

In estrema sintesi, la documentazione statistica considerata porta a rappresentare un quadro di cooperazione decentrata della Regione del Veneto che tende a caratterizzarsi, particolarmente, per ricercare sostenibilità nei progetti, affidabilità nelle partnership, sintonia con le priorità settoriali e geografiche espresse dagli organismi che internazionalmente presiedono alle politiche in materia. È quanto, in effetti, prevede la LR 55/1999, ai cui dettami l’istituzione regionale tende progressivamente a conformarsi, con scelte di governance volte a raggiungere un elevato e consolidato grado di coerenza, formale e sostanziale, con l’impianto normativo. Lo si ricava puntualmente, se ne trova sostanziale conferma, confrontando quanto espresso nel primo e nell’ultimo Programma Triennale approvati dal Consiglio Regionale.

## LINEE PROGRAMMATICHE

L’esame dei due documenti consente di delineare l’effettivo consolidarsi della vision e della mission proprie dall’istituzione regionale in materia. È utile ai nostri fini non solo perché, ovviamente come prevede la legge<sup>7</sup>, i Programmi Triennali approvati dal Consiglio Regionale sono lo strumento che definisce gli obiettivi e le priorità da perseguire nell’arco del triennio, i criteri di selezione delle iniziative di cooperazione decentrata allo sviluppo, nonché i criteri e le modalità di concessione dei contributi stanziati. Ma anche perché si pongono come documenti di riferimento e di indirizzo per la Giunta Regionale cui compete: approvare i Piani Annuali con relativi obiettivi e priorità; individuare i progetti di cooperazione decentrata allo sviluppo da realizzare direttamente dalla Regione, nonché l’ammontare dei contributi ed i criteri di selezione per gli interventi promossi da altri soggetti; definire, inoltre, le modalità del coordinamento dei soggetti promotori e determinare, altresì, le modalità di attuazione degli interventi regionali di solidarietà internazionale. È utile, infine, soprattutto perché offre una chiave di lettura appropriata per verificare il grado di coerenza raggiunto dalla politica regionale con le finalità proprie della LR 55/1999 in materia di cooperazione allo sviluppo e solidarietà internazionale (che più sopra abbiamo ritenuto di ravvisare con l’esame dei riscontri fattuali) e, se del caso, per suggerire fondati spunti di riflessione.

Con quella che potrebbe definirsi “interpretazione autentica” della lettera e dello spirito della legge, il primo Programma Triennale già esplicita l’obiettivo di fondo che deve caratterizzare le attività di cooperazione da promuovere e sostenere: cioè, la creazione di uno sviluppo che sia (1) endogeno, (2) integrato, (3) fondato sulla centralità delle risorse umane<sup>8</sup>. Proprio

<sup>6</sup> Peraltro, è quanto reso esplicito dalla Legge Regionale n. 55/1999, all’articolo 5, che prevede che i progetti di cooperazione decentrata debbano ispirarsi ai principi di centralità dello sviluppo umano sostenibile e debbano tendere all’integrazione, nei Paesi in via di sviluppo, di crescita economica e crescita sociale, mediante azioni che si prefiggano obiettivi strutturali.

<sup>7</sup> Cfr. LR 55/1999, Capo III, articoli 10 ed 11.

<sup>8</sup> Specificamente: creazione di sviluppo endogeno, con azioni idonee ad attivare le energie locali per la realizzazione di processi di autosviluppo; creazione di sviluppo integrato, con azioni dirette a collegare il miglior fun-

sulla base di tale dichiarata prospettiva strategica, fa derivare due vincoli stringenti per le scelte regionali: individuare ambiti precisi di azione; concentrare le risorse a disposizione su pochi Paesi e tipologie di intervento. Vincoli senz'altro impegnativi e qualificanti che confermano – stante l'appropriata definizione degli ambiti e l'utilizzo "mirato" delle risorse – quanto più sopra ipotizzato circa la scelta di puntare decisamente, prioritariamente, sul buon fine dei Progetti; quindi sulla promozione e sostegno della loro "qualità progettuale", piuttosto che sulla promozione e sostegno di un più vasto numero degli stessi e/o dei soggetti che li realizzano.

Nello specifico, le priorità previste nel primo triennio giungono a restringere il campo soprattutto con riferimento alle aree geografiche, ricondotte a quelle dell'Europa dell'Est, comprendente l'Europa Centro Orientale e la Comunità di Stati indipendenti-CIS, dell'America Latina e del Corno d'Africa ed altri Paesi africani. D'altro canto – assegnata sostanziale pari dignità elettiva alla molteplicità di settori contemplati dalla nuova normativa in materia di diritti umani, cultura di pace, cooperazione allo sviluppo e solidarietà, ed essendo tali settori strettamente collegati alle esigenze ed alle caratteristiche dei Paesi destinatari delle iniziative – se ne demanda l'individuazione specifica alla pianificazione annuale di competenza della Giunta Regionale, ma con una "riserva" di rilievo: riconoscere un ruolo centrale alla formazione, quale strumento prioritario di ogni azione complessa di trasformazione il cui obiettivo finale sia creare, nelle aree di intervento, condizioni favorevoli all'auto sviluppo economico, sociale e culturale, per il miglioramento complessivo della qualità della vita.

Quanto richiamato rende ragione di come, nel primo triennio di effettiva applicazione della LR 55/1999, si sia dato (forse non poteva essere altrimenti) un certo "effetto inerziale" derivante dall'esperienza precedentemente maturata in attuazione della Legge Regionale n. 18/1992, in vigore fino a tutto il 1999.

Esperienza segnata dai "tradizionali e consolidati" percorsi della cooperazione del volontariato regionale, nonché dal convulso, ben noto contesto delle relazioni internazionali proprie del decennio di chiusura del secolo scorso; dinamiche che hanno coinvolto significativamente, non solo il nostro Paese in generale, ma lo stesso Veneto in particolare. In effetti, nel biennio 1998-1999, la Regione ha rivolto le proprie azioni di cooperazione prioritariamente verso alcuni Paesi quali l'ex-Jugoslavia, la Polonia, la Romania, intervenendo con azioni integrate nel settore della formazione professionale; ha anche partecipato, nel 1999, ai Programmi di sviluppo umano locale a Cuba ed in Mozambico, elaborati dal Ministero degli Affari Esteri e dall'United Nations Office for Project Services (UNOPS). In queste aree il Veneto ritrova molteplici cause d'interesse che, non raramente sommandosi tra loro, ne hanno motivato la spinta ad attivarsi con azioni di cooperazione decentrata, quali ad esempio: "vicinanza di relazione" geografica e talora storica; rilevanza dei flussi di immigrazione; urgente necessità di riabilitazione delle strutture istituzionali, civili, sociali ed economiche a garanzia di una stabilità complessiva dell'Europa Sud-orientale; presenza significativa dell'imprenditoria

---

zionamento delle istituzioni con la crescita economica, la tutela della salute, il più ampio accesso all'educazione e la difesa dell'ambiente; centralità delle risorse umane, con azioni finalizzate a favorire autonome esperienze individuali ed associate alla promozione economica, sociale e culturale.

(specie di Piccola e Media Impresa) e dell’associazionismo di volontariato regionali; forte radicamento di consistenti comunità venete residenti in loco.

Ma quanto osservato dimostra, altresì, come sin da subito si assuma una prospettiva di attuazione della legge che, superando decisamente i confini locali e nazionali, si pone in linea con i più aggiornati riscontri internazionali.

Di fatto, la Regione del Veneto si orienta nella cooperazione partendo da valutazioni e considerazioni concernenti, non soltanto le sue valenze interne (pure importanti, qualitativamente e quantitativamente, data l’esperienza maturata dai suoi molteplici attori, pubblici e privati), quanto piuttosto le prospettive offerte dalle determinazioni, riflessioni e best practices prodotte dalla comunità mondiale; in tal modo integrando e consolidando progressivamente, con le specifiche scelte poste in essere, importanti contenuti di aggiornamento sotto il profilo valoriale ed insieme operativo.

Come peraltro si ricava dal quadro generale di riferimento che viene ripercorso puntualmente dall’ultimo Programma Triennale 2013-2015, quasi a sancire definitivamente l’effettivo ambito contestuale, quello internazionale appunto, di inserimento della cooperazione regionale.

In effetti, il Programma Triennale 2013-2015 si richiama in maniera dettagliata all’insieme dei dettami e degli orientamenti delle Nazioni Unite, giunti ad essere sempre più specifici ed impegnativi in materia di obiettivi generali di sviluppo e cooperazione: Dichiarazione Universale dei Diritti Umani del 1948; Preambolo comune ai due Patti Internazionali del 1966, rispettivamente sui Diritti Civili e Politici e sui Diritti Economici, Sociali e Culturali; Dichiarazione sul Diritto allo Sviluppo, del 1986; Convenzione sui Diritti dei Bambini, del 1989; Dichiarazione del Millennio ed Obiettivi del Millennio, con l’avvento del nuovo secolo; Risoluzione n. 65/14 dell’Assemblea Generale delle Nazioni Unite, esito del World Summit del 2010, da cui prende le mosse il movimento globale Every Woman Every Child, volto a promuovere l’empowerment delle donne e delle giovani generazioni; Dichiarazione di Johannesburg e Conferenza di Monterrey del 2002, World Summit delle Nazioni Unite del 2005 sullo Sviluppo Sostenibile; Agenda internazionale della “Aid and Development Effectiveness”, relativi vari fora internazionali (Roma 2003, Parigi 2005, Accra 2008 e Busan 2011) e Conferenza internazionale sul finanziamento dello sviluppo, a Doha nel 2008; infine, il documento “The future we want” approvato dalla Conferenza delle Nazioni Unite sullo Sviluppo sostenibile, tenutasi a Rio de Janeiro nel 2009.

Che non si tratti di una mera elencazione, ma di una vera e propria “internalizzazione” delle prospettive strategiche internazionali nel quadro programmatico della cooperazione regionale, lo si deduce, non solo dalle sia pure sintetiche riflessioni espresse dal testo del Programma nel merito di ciascuno dei documenti citati<sup>9</sup>; ma anche e soprattutto dai dettami che se ne ricavano come determinanti per la politica di cooperazione regionale. Valga per tutti,

<sup>9</sup> Cfr. PROGRAMMA TRIENNALE 2013-2015. COOPERAZIONE DECENTRATA ALLO SVILUPPO E SOLIDARIETÀ INTERNAZIONALE. Legge Regionale 16.12.1999 n. 55, Regione del Veneto, Giunta Regionale, Segreteria Generale della Programmazione, Direzione Regionale Relazioni internazionali. ALLEGATO A Dgr n. 123/CR del 13.11.2012.

da un lato, lo specifico orientamento ad attivare una progettualità che risulti coerente con una effettiva partnership globale per lo sviluppo e, d'altro lato, il valore cogente riconosciuto ai principi di efficacia ed efficienza negli interventi di aiuto.

Di fatto, il Programma triennale in vigore rende esplicito l'impegno regionale ad operare considerando i destinatari dell'aiuto come veri e propri partner, con cui instaurare relazioni operative, affidabili e durature, di scambio reciproco. Con ciò contribuendo alla determinazione di un efficiente sistema di governance (governance multilivello) per lo sviluppo inclusivo e sostenibile, che coinvolga tutte le istituzioni incaricate di svilupparne, attuarne e monitorarne le politiche<sup>10</sup>; con valorizzazione delle vocazioni e delle identità locali. Chiara è l'adozione di un approccio bottom up, ispirato ai principi del dialogo culturale e politico tra pari, con sostegno a processi di decentramento e di implementazione delle capacità democratiche negli enti locali e nelle organizzazioni della società civile; così da promuovere un paradigma di crescita e sviluppo basato sulla gestione democratica, partecipata e popolare delle risorse, in difesa dei beni comuni.

Il Programma triennale rende esplicito, altresì, l'impegno a conformarsi ai principi fondamentali, internazionalmente riconosciuti, di una cooperazione efficace<sup>11</sup>; e cioè: contitolarità progettuale dei soggetti cui si indirizzano le iniziative; superamento di ottiche meramente assistenzialistiche e unidirezionali e gestione orientata ai risultati, basata su appropriate valutazioni d'impatto; piena trasparenza e responsabilità di rendicontazione che, nella reciprocità, informi tutte le parti coinvolte; equilibrio nell'apprezzare le esigenze d'efficacia dell'aiuto insieme agli effetti più generali, conseguenti dalla condizionalità, sui valori condivisi.

Questi contenuti, tutti di valenza strategica per l'impegno regionale, si vengono progressivamente precisando e consolidando nel tempo, contando su un accumulo di esperienze, documentazioni, analisi e riflessioni che infine portano al configurarsi attuale di quello che la stessa istituzione regionale definisce come "Sistema Regione" di cooperazione decentrata.

## IL "SISTEMA REGIONE" DI COOPERAZIONE DECENTRATA

Il "Sistema Regione" di cooperazione decentrata è reso tale per l'azione concorrente e sinergica di quattro fattori che, per dirla secondo un ormai classico lessico comunitario, rappresentano "quattro pilastri" di sostegno della politica regionale in materia: efficace capacità di "Orientamento"; diffusa attivazione di "Reti Operative"; ampia e responsabile "Partecipazione"; affidabile e trasparente "Comunicazione".

<sup>10</sup> Con ciò, peraltro, in sintonia con i contenuti del Documento finale (pure richiamato) del "Summit dei Popoli Rio+20 per la giustizia sociale e ambientale" che, nel 2012, ha riunito le organizzazioni espressione del vario articolarsi della società civile. In funzione, inoltre, di una "economia verde" da intendersi quale processo di transizione che non sia solo un miglioramento ambientale, con impiego appropriato delle tecnologie, ma un nuovo paradigma di sviluppo che mantenga il necessario equilibrio nelle sue tre dimensioni fondamentali: sociale, ambientale ed economica.

<sup>11</sup> Tra i molti documenti, basti citare "PARIS DECLARATION ON AID EFFECTIVENESS. Ownership, Harmonisation, Alignment, Results and Mutual Accountability", del 2005.

Come già visto, in generale la funzione di “orientamento” si deve alla stretta relazione sussistente tra gli indirizzi dettati dal Programma triennale approvato dal Consiglio regionale da un lato, e d’altro lato l’attivazione specifica delle iniziative che, in attuazione di quegli indirizzi, predispongono i Piani annuali approvati dalla Giunta regionale. Pertanto, compete soprattutto ai Piani annuali dare concretezza alla funzione di orientamento, qualificandola appropriatamente.

Da questo punto di vista, proprio le modalità di esecuzione dei Piani annuali, così come sono venute consolidandosi nel tempo, ne caratterizzano un utilizzo che li rende decisivi strumenti di effettiva ed efficace tendenza comportamentale per tutti gli attori della cooperazione decentrata regionale. Numerosi, infatti, sono i fattori a questo concorrenti: ampia e tempestiva pubblicizzazione dei documenti programmatici; puntuale e dettagliata esplicitazione delle priorità da perseguire in termini di obiettivi, settori ed aree; predisposizione di appropriata ed uniforme modulistica di progetto e di rendicontazione; fissazione di criteri oggettivi di valutazione e selezione delle iniziative da promuovere, in termini di contenuto programmatico e di gestione operativa, con relativi punteggi; oggettiva determinazione dei criteri e delle modalità di concessione dei contributi; trasparenza nei processi di applicazione dei criteri di valutazione, mantenendo nel tempo rigorosa coerenza; appropriato monitoraggio dei risultati. Ne conseguono, per l’insieme degli stakeholders coinvolti nei processi di cooperazione decentrata regionale, comportamenti che sempre più diffusamente si pongono in linea con la politica regionale via via elaborata in materia. L’efficace capacità di “orientamento” della Regionale è frutto, in ultima analisi, di comportamenti istituzionali caratterizzati da chiarezza comunicativa, articolata e dettagliata puntualizzazione delle scelte strategiche, oggettivazione delle valutazioni.

Da questi stessi fattori dipende altresì la spinta ormai consolidata all’attivazione di “Reti Operative”, stante l’incentivazione a realizzare progetti dalla natura consortile; questo, nella misura in cui si mantiene un utilizzo dei punteggi di valutazione funzionale specificamente a tale obiettivo. Si tratta, peraltro, di criteri di selezione delle iniziative la cui condizionalità è particolarmente stringente. Si prevede una soglia minima di componenti per il partenariato (almeno tre attori: un ente capofila regionale, un partner nel Veneto ed un partner nel Paese di destinazione del progetto), da far valere anche per le iniziative dirette, oltre all’obbligatorietà contemplata per le proposte progettuali a contributo, pena l’esclusione dai finanziamenti. Si stabiliscono, per queste, anche soglie più elevate per il conseguimento di più alti livelli di punteggio.

Il partenariato progettuale, inoltre, viene premiato in sede di valutazione non solo nella dimensione quantitativa, ma pure nella dimensione qualitativa del suo esprimersi. In effetti, si apprezzano specificamente: il grado di coinvolgimento dei partner nella progettazione, nella gestione operativa, nella diffusione, nel sostegno finanziario del progetto; la partnership di soggetti italiani contestualmente operanti nella stessa area di intervento con propri progetti distinti da quello del capofila; la presenza di associazioni di immigrati del Paese di destinazione del progetto.

L’efficacia del metodo produce due importanti effetti. Rafforza, innanzitutto, il valore strategico assegnato dalla politica di cooperazione regionale all’attivazione di strutture di

cooperazione costituite in rete. Tenendo poi conto che la stragrande maggioranza dei progetti approvati tende di fatto a conseguire, sul punto, il massimo punteggio, se ne deduce anche un alto effetto moltiplicativo in termini di networking. Fa ritenere, anzi, che l'operare con nuclei progettuali reticolari, con pluralità di partnership, sia ormai un fattore del tutto internalizzato nel "Sistema Regione"; conformante un numero sempre più ampio di attori ed interessante non solo l'area veneta, ma le stesse aree di realizzazione dei progetti.

Aspetto quest'ultimo di particolare significato se letto peraltro alla luce di un duplice fatto. Da un lato, un punteggio specifico premia sia un elevato impiego delle risorse umane locali, sia la prevalente realizzazione in loco delle varie attività progettuali. D'altro lato, l'orientamento strategico generale della cooperazione regionale insiste per l'avvio di rapporti diretti e di collaborazione con le omologhe istituzioni e gli organismi della società civile dei Paesi di localizzazione degli interventi, così da concorrere all'ottimizzazione dei risultati attesi, garantendo qualità e solidità ai partenariati.

Gli effetti del networking, in ultima analisi, si qualificano sia per il loro diffuso radicarsi, all'interno come all'estero del contesto regionale, sia per la loro induzione, sempre in entrambi i contesti, di apprezzabili risvolti partecipativi, sul piano pubblico, privato, istituzionale.

Questa capacità di coordinare e "mettere in rete" gli attori della cooperazione rappresenta, peraltro, una componente fondamentale del terzo "pilastro" di sostegno del "Sistema Regione" di cooperazione decentrata per lo sviluppo: la "Partecipazione", appunto, che tende ad essere ampia e responsabile. Anche nello stesso contesto di destinazione dei progetti; nella misura in cui si precisa esplicitamente nei bandi che col termine partner locale (pubblico o privato) si intende un ente che collabora fattivamente col capofila nella ideazione e nella implementazione del progetto, ed eventualmente nel sostegno dei costi per la sua realizzazione.

Tuttavia, è soprattutto nel Veneto che la partecipazione viene promossa e può contare su diversi canali per esprimersi. La Collana "I Percorsi dello Sviluppo" – iniziativa editoriale congiunta del Dipartimento di Scienze Politiche, Giuridiche e Studi Internazionali dell'Università di Padova e dell'Assessorato Relazioni Internazionali, Diritti Umani e Cooperazione allo Sviluppo della Regione del Veneto – da un decennio, ormai, pubblica annualmente due fascicoli come occasione aperta di analisi, confronto e dibattito sul vario articolarsi dell'esperienza della cooperazione veneta. I contributi che raccoglie sono frutto del concorso dialettico di ricercatori, esperti ed operatori regionali, nazionali ed internazionali, resi direttamente partecipi nel valutare la cooperazione regionale come "caso studio" da sottoporre a verifica continua, con riflessioni stimolanti ed indicazioni innovative<sup>12</sup>.

D'altra parte, sul terreno della partecipazione critico-propositiva, altri due canali acquisiscono rilievo e significato del tutto particolari nella misura in cui, in quanto espressamente

<sup>12</sup> Per esempio, a due specifici fascicoli della Collana si devono contributi importanti per la determinazione e l'affinamento dell'azione di monitoraggio in materia di cooperazione messa in atto dalla Regione. Cfr. Pettenella D., Pisani E. (a cura di), "Dal monitoraggio dei progetti a quello delle politiche", Cleup, Padova 2013; Franceschetti G. (a cura di), "Metodologia di valutazione degli interventi di cooperazione allo sviluppo e solidarietà internazionale", Cleup, Padova 2006.

previsti dalla LR 55/1999, appaiono come strumenti di partecipazione di rilevanza “istituzionale”: la Conferenza sulla cooperazione allo sviluppo; il Comitato per la cooperazione allo sviluppo (art. 10 ed art. 14). In effetti, la prima è convocata dalla Giunta regionale, indicativamente con cadenza biennale, proprio con la finalità di essere “occasione di incontro e confronto di esperienze tra i soggetti presenti nel territorio regionale che operano nel campo della cooperazione e della solidarietà internazionale, nonché di verifica delle iniziative intraprese” (art. 20 della LR 55/1999). Il secondo è chiamato a svolgere un’importante funzione consultiva e di orientamento stante che “la programmazione degli interventi di cooperazione decentrata ... viene realizzata con programma triennale approvato ... anche sulla base degli indirizzi del Comitato per la cooperazione allo sviluppo”. Comitato che, per essere strumento partecipativo di larga rappresentanza dell’articolato e vasto mondo degli stakeholders del Veneto, prevede una composizione comprensiva di esperti, rappresentanti delle università, dell’Associazione dei Comuni, dell’Associazione delle Province, delle Associazioni imprenditoriali, delle Confederazioni sindacali, delle Organizzazioni non Governative e di volontariato, delle Organizzazioni del Commercio Equo e Solidale e della Consulta regionale dell’immigrazione (art. 14 della LR 55/1999). Attraverso il Comitato per la cooperazione, proprio in virtù della sua larga rappresentanza, i decision makers regionali possono contare su una efficace azione di recepimento, valorizzazione e, se del caso, coordinamento delle istanze e delle competenze dei soggetti, pubblici e privati, operanti nel settore.

L’ultimo “pilastro”, quello della “Comunicazione”, informa tutto l’insieme dei fattori e dei momenti qualificanti la politica di cooperazione decentrata regionale. È un pilastro fondamentale per la sua pervasività strutturale e per gli effetti emulativi che è in grado di produrre: nella misura in cui, mediante una comunicazione diffusa ed efficace, il know how di alcuni diviene patrimonio comune e tende a tradursi in know wot per molti.

È un fatto che Programmazione triennale, Piani annuali di realizzazione, attività istituzionale del Comitato per la cooperazione, procedure di raccolta, selezione ed approvazione dei progetti, Conferenze sulla cooperazione allo sviluppo formano oggetto di una pubblicizzazione appropriata, specifica e capillare, che nel concreto rispetta il principio della trasparenza e sollecita la più ampia partecipazione. È altrettanto importante, ai fini comunicativi, che nel “Sistema Regione” tutti possano avvalersi, oggi, della disponibilità di accesso ad una banca dati costituita e costantemente aggiornata per raccogliere e sistematizzare le informazioni relative ai progetti già realizzati, nonché ad un sito regionale che ne mette in rete schede di sintesi, relative foto e/o video e, per finire, tutti possano contare sull’utilizzo di una newsletter, “Cooperazione”, che segnala agli iscritti la pubblicazione dei progetti conclusi. L’attenzione ed il valore strategico riconosciuti dalla Regione al tema della comunicazione sono tali da indurla a promuovere indagini ad hoc per testarne l’efficacia ed il grado di soddisfazione presso i diversi stakeholders, nonché per raccoglierne suggerimenti e proposte per migliorarne l’impatto, anche in vista di nuove forme di collaborazione per una cooperazione allo sviluppo che deve essere sempre aperta a nuove prospettive<sup>13</sup>.

<sup>13</sup> Indicativamente, nel marzo 2014 vengono presentati e nel luglio pubblicizzati on line i risultati di una specifica indagine sulla comunicazione con gli attori/stakeholder attivata in questi anni dalla Direzione Relazioni

In sintesi, l'insieme di azioni interrelate conseguenti da Orientamento, Reti Operative, Partecipazione, Comunicazione è di fondamentale supporto alla funzione istituzionale di coordinamento assegnata esplicitamente alla Regione dalla LR 55/1999, in funzione di una politica di cooperazione decentrata che tende a concepirsi come "sistema". Peraltro, quanto più questo insieme è reso strutturalmente organico e sinergico, tanto più diviene il contesto più appropriato entro cui può esercitare al meglio i suoi effetti il processo, ormai a regime, di monitoraggio e valutazione in loco, in itinere ed ex post, degli interventi attivati e/o sostenuti dall'istituzione regionale<sup>14</sup>.

## VALUTAZIONI D'INSIEME

Sulla base di questa disamina, assumendo una visione d'insieme, possono risultare utili alcune brevi considerazioni formulate secondo il ben noto metodo di analisi SWOT, inducente a riconoscere i punti di forza (Strengths) e di debolezza (Weaknesses) per quanto concerne le relative caratteristiche interne, nonché le opportunità (Opportunities) e le minacce (Threats) per quanto concerne le caratteristiche di contesto esterno che tendono oggi a qualificare l'esperienza della cooperazione decentrata allo sviluppo del Veneto.

Diversi sono i punti di forza (Strengths); almeno tre è il caso di evidenziare perché, avendo valore strategico, possono dispiegare effetti positivi nel lungo periodo. Innanzitutto, la validità dell'impianto normativo, del contenuto proprio della legge regionale vigente in materia che, a tutto'oggi, non necessita di particolari aggiustamenti. In effetti già prevede e consente importanti margini di flessibilità di attuazione, peraltro sistematicamente utilizzati dagli organi regionali competenti, per mantenere la politica di cooperazione regionale in linea con i più aggiornati riscontri maturanti nel contesto esterno, soprattutto, internazionale. In secondo luogo, contano il rigore e la trasparenza nell'applicazione della legge per quanto riguarda la promozione delle attività di cooperazione. Fondati su un sistema consolidato e largamente condiviso di Programmi, triennali ed annuali, bandi, acquisizione, selezione, verifica di progetti, nonché sulla loro sostanziale sostenibilità, il rigore e la trasparenza sono oggettiva garanzia che anche per il futuro si attiveranno, per quanto possibile, esperienze progettuali di successo. In terzo luogo, altro punto di forza è la possibilità prevista esplicitamente dalla legge di promuovere e sostenere iniziative specifiche di analisi, dibattito, riflessione sul farsi della cooperazione regionale. È certamente costruttivo di una implementazione sempre più efficiente ed efficace della politica regionale in materia il poter contare in maniera

---

Internazionali della Regione del Veneto al fine di valutarne efficacia e gradimento e verificare l'interesse alla partecipazione ad altre nuove fonti o modalità di finanziamento.

<sup>14</sup> In effetti, dal 2011, si è giunti a monitorare annualmente il 10% dei progetti approvati e finanziati dalla Regione e l'attività è intesa non solo come strumento tecnico-metodologico di analisi del perseguimento o meno di obiettivi progettuali, ma come fattore di rilevanza strategica, nella misura in cui si opera per il perseguimento di molteplici obiettivi a fronte di una accentuata scarsità di risorse disponibili.

possibilmente sistematica sull’apporto critico e propositivo, autonomo e libero, frutto di analisi appropriate, derivante dalla molteplicità dei soggetti interessati ed interessanti per la cooperazione regionale: soggetti pubblici e privati, espressione del differenziato mondo del volontariato e della società civile, dell’economia e delle istituzioni di governance, locali, nazionali ed internazionali.

I punti di debolezza (Weaknesses) sono riconducibili senz’altro alla dimensione finanziaria. Non soltanto per l’ammontare generalmente “limitato” delle disponibilità offerte: cui peraltro si cerca di rispondere, come s’è visto, con approvazione e gestione di progetti con garanzia di “buon fine”; facendo in modo, cioè, che un finanziamento pure “limitato” risulti comunque un finanziamento “adeguato”. La debolezza si deve soprattutto alle incertezze che caratterizzano il procedere dello stanziamento e della erogazione dei fondi.

In effetti, gli interventi previsti nei Programmi triennali della programmazione per lo sviluppo trovano la loro fonte finanziaria nel generale quadro definito dai Bilanci pluriennali della Regione. Ordinariamente, questi importanti strumenti di programmazione finanziaria fanno riferimento a periodi d’impegno non del tutto coincidenti con i trienni di programmazione elaborata in attuazione della legge regionale n. 55/1999; da qui l’oggettiva incertezza dell’azione di cooperazione per gli anni non coperti dalle previsioni di spesa di entrambi i documenti. Altra fonte d’incertezza deriva dalla effettività degli stanziamenti erogati per i vari trienni: stante il fatto che essa trova puntuale definizione su base annuale, nessuna sicurezza è garantita circa i finanziamenti oltre i dodici mesi. Peraltro, consapevole di tale oggettiva incertezza, la Regione del Veneto si è determinata a promuovere iniziative dal respiro non triennale, ma biennale, oltre a riconoscere nell’anno di riferimento, se del caso e date le disponibilità, priorità al finanziamento dei progetti già approvati l’anno precedente. D’altra parte, si è pure determinata a consolidare il rapporto con il Governo italiano, l’Unione europea, le Agenzie delle Nazioni Unite e altre istituzioni e organismi operanti in ambito nazionale ed internazionale attraverso le “iniziative dirette partecipate”, proprio in virtù del fatto che in misura ragguardevole presentano una durata superiore all’anno.

Appaiono pertanto evidenti i limiti che ne conseguono per la politica regionale di cooperazione decentrata: per essere pienamente funzionale alle esigenze dei processi di sviluppo dovrebbe promuovere progetti con prospettive almeno di medio, se non di lungo andare, ma rimane “costretta” entro possibilità di sostegno ad iniziative di breve periodo, per le quali è in grado di garantire più elevata probabilità di finanziamento, lasciando alle “iniziative dirette partecipate” il concorso a progettualità di più ampio respiro.

Altro elemento di debolezza si può ritrovare nella separazione tra l’impianto normativo regionale riconducibile alla LR 55/1999 che regola la promozione dei diritti umani, la cultura di pace, la cooperazione allo sviluppo e la solidarietà, da un lato, e d’altro lato l’impianto normativo riconducibile alla LR 33/2004 che disciplina le iniziative in materia di commercio estero, promozione economica e internazionalizzazione delle imprese venete. L’opportunità di tenere distinti i due campi trova più di una giustificazione, stanti le oggettive diversità di motivazioni, di fini, di materia e di soggetti di riferimento specifici. È anche vero, tuttavia, che si tratta di due campi di regolamentazione che prospettano significativi fattori di contatto

ed interconnessione, le cui possibili sinergie vanno tenute presenti nella cooperazione allo sviluppo<sup>15</sup>, valorizzandone le positività e contenendone i limiti.

È una questione questa – del ruolo da assegnare all’aid da un lato ed al trade dall’altro, in funzione dello sviluppo – ben presente all’attenzione degli analisti e dei decision makers, sin dagli “anni ‘60” del secolo scorso; sostanzialmente risolta, almeno sotto il profilo analitico, già nel 1964 in occasione della Conferenza delle Nazioni Unite sul Commercio e lo Sviluppo (UNCTAD): tra aid e trade non esistono di per sè alternative necessitate, nè priorità funzionali da assegnare, ma feedback appropriati da riconoscere e normative coerenti da approvare e rispettare. Nel contesto dei processi di promozione dello sviluppo, strategico è il ruolo della cooperazione con le sue finalità ed i suoi processi, così come quello delle relazioni economiche con i suoi differenti obiettivi e processi; in entrambi i casi, peraltro, determinante è il ruolo svolto dagli Investimenti Diretti Esteri (IDE). Pertanto: Social Related Marketing, trasferimento di Tecnologie Appropriate, impiego dell’Innovation Communication Technology, Green Economy, Responsabilità Sociale ed Ambientale d’Impresa, regole di buona condotta in termini di trasparenza ed accountability, specifiche esperienze di settore, meccanismi di partenariato pubblico/privato, iniziative di finanza privata sono tutti ambiti di rilevante determinazione per il sistema delle imprese venete, con opportunità di forte impatto operativo in funzione non solo dei processi di internazionalizzazione economico-produttiva, ma anche di autonomo contributo alla cooperazione.

Di ciò si ha piena avvertenza nella governance regionale tanto che, tra gli orientamenti di carattere generale cui ispirare la politica di cooperazione, il vigente Programma triennale 2013-2015 prevede esplicitamente *“l’interrelazione tra cooperazione e internazionalizzazione, intesa come promozione del sistema economico, laddove ciò sia funzionale alla crescita economica dei PVS con i quali si collabora, attivando politiche di sostegno delle PMI per favorire lo start-up, la creazione di posti di lavoro, l’accesso al credito, lo sviluppo delle risorse umane”*<sup>16</sup>. Ciò non toglie che elementi di debolezza possano riconoscersi negli eventuali fattori di rigidità di un assetto normativo regionale che potrebbe indurre a non valutare ed utilizzare al meglio i feedback oggettivamente sussistenti tra politiche di sviluppo umano, inclusivo e sostenibile attinenti alla cooperazione decentrata e politiche di crescita economica attinenti alla relazione delle imprese venete nell’interdipendenza che viene esprimendosi nei mercati mondiali. D’altra parte, spetta soprattutto a queste ultime porsi autonomamente come parte attiva e propositiva di politiche industriali e processi produttivi per i quali, se del caso, l’istituzione regionale può svolgere un ruolo di stimolo e di coordinamento in funzione della cooperazione decentrata. Quello che propriamente può definirsi ruolo di “facilitatore” per coinvolgere il mondo delle imprese<sup>17</sup>.

<sup>15</sup> Cfr. a mero titolo indicativo, G. Pedron (a cura di), *L’impresa per lo sviluppo sostenibile: quale cooperazione*, Cleup, Padova 2006.

<sup>16</sup> Cfr. “PROGRAMMA TRIENNALE 2013-2015. COOPERAZIONE DECENTRATA ALLO SVILUPPO E SOLIDARIETÀ INTERNAZIONALE”. Legge Regionale 16.12.1999 n. 55, Punto III lettera f.

<sup>17</sup> Peraltro, anche l’approvanda nuova “Disciplina generale sulla cooperazione internazionale per lo sviluppo” prevede all’art. 21, comma 3: *“Possono essere soggetti di cooperazione allo sviluppo anche imprese commerciali e soggetti con finalità di lucro quando agiscono con finalità conformi ai principi della presente legge, per la promozione della pace e della giustizia nel quadro di relazioni solidali e paritarie con gli altri popoli”*.

Tanto più che, considerando l'insieme del contesto regionale, proprio quest'ultima relazione è una delle opportunità (Opportunities) che, non indifferenti, si ritrovano nei fattori e nelle dinamiche che ormai caratterizzano nel profondo la storia locale: un sistema economico, sociale e culturale segnato da assai diffuse e consolidate esperienze di solidarietà internazionale, le cui best practices sono oggetto di ampio riconoscimento; la sussistenza di importanti fenomeni migratori – di emigrazione nel passato meno recente e di immigrazione oggi dai Paesi in via di Sviluppo – che hanno indotto ed inducono processi di relazione, non solo economica, non indifferenti per lo sviluppo reciproco dei partner cooperanti; il protagonismo della Piccola e Media Impresa, innovativa ed internazionalizzata, la cui operatività si dimostra esemplare e particolarmente adatta nella promozione, sostegno e valorizzazione di capacity building in funzione del “decollo economico” delle aree arretrate; la specificità della struttura produttiva basata sul sistema delle reti di impresa e sulla specializzazione in settori impieganti tecniche produttive particolarmente adatte al trasferimento tecnologico nei PVS; la diversificata e significativa esperienza acquisita dal vario articolarsi delle istituzioni pubbliche locali a relazionarsi con le omologhe istituzioni delle società di indirizzo della cooperazione, che pone in grado di concorrere al meglio per la sostenibilità dei progetti posti in essere.

Non mancano infine anche minacce (Threats), fattori di rischio, derivanti dal più generale contesto esterno. Primo fra tutti quello di non poter ancora contare su un sistema generale, internazionale di politica della cooperazione che risulti organico nel suo esprimersi ai diversi livelli: locale, nazionale, europeo e mondiale. È pur vero che la persistente carenza di organicità non impedisce al Veneto di essere partner di talune iniziative partecipate, anche importanti, con implicazione a vario titolo nei differenti livelli di competenza e responsabilità, oltre al proprio<sup>18</sup>; né di porre particolare attenzione ai progetti finanziati dall'Unione Europea, da altre organizzazioni internazionali e dal Ministero degli Affari Esteri. Tuttavia, la questione è un'altra: tutta l'attività, tutta l'esperienza della cooperazione decentrata (ovviamente anche veneta) dovrebbero potersi concepire e realizzare come parte integrata ed integrante delle politiche di cooperazione che ai livelli altri e più alti – dell'articolazione gerarchica, istituzionale e organizzativa, nazionale ed internazionale – debbono essere espresse nel contesto ancora più ampio delle politiche di sviluppo umano, inclusivo e sostenibile.

Da questo punto di vista, i gradi di consapevolezza sono elevati e le prese di posizione si moltiplicano. Sotto il profilo internazionale si afferma oggi la necessità di garantire una cooperazione che si qualifichi per essere “olistica”, nella misura in cui viene concretizzandosi

<sup>18</sup> A titolo di esempio, iniziative “partecipate” in cui la Regione è capofila progettuale hanno investito i temi: del rafforzamento istituzionale (Programma “SEENET, Una rete trans locale per la cooperazione tra Italia e Sud Est Europa”, co-finanziato dal Ministero degli Affari Esteri); dello sviluppo d'impresa (Programma “COCAP, Cohesion social a través del fortalecimiento de las cadenas productivas: desarrollo de metodos permanentes de accion colectiva en los sistemas regionales de Paises del Mercosur”, a finanziamento europeo mediante il Programma Urb-Al III); del sostegno a programmi economici dei migranti, anche nella ipotesi di supporto al loro ritorno produttivo nei Paesi di origine (Progetto “Su.Pa., Successful Paths. Supporting human and economic capital of migrants”, a finanziamento europeo attraverso il Programma Tematico Migrazione e Asilo e il Progetto “Migrants' S.T.E.P. Supporting Tools for Economic Projects”, finanziato dalla Commissione Europea e dall'UNDP).

con attività oggettivamente complesse in cui il feedback tra sistemi, processi, attori e settori è valutato come cruciale per conseguire il successo<sup>19</sup>. Sotto il profilo dell'UE, si viene proponendo una politica di cooperazione che sia, non solo "concorrente" e "complementare" con un esercizio decentrato delle competenze ispirato al principio della sussidiarietà; ma anche "coerente", identificando nella Policy Coherence for Development (PCD)<sup>20</sup> uno dei pilastri per la realizzazione di un sistema di obiettivi che siano tra loro sinergici o, almeno, non conflittuali. Infine, anche sotto il profilo nazionale italiano, sia pure con straordinario ritardo, si prospetta un riconoscimento di sicuro rilievo per rendere la cooperazione regionale efficacemente partecipe dell'organicità operativa di cui sopra. In effetti, l'approvata Legge n. 125 dell'11 agosto 2014 sulla "Disciplina generale sulla cooperazione internazionale per lo sviluppo" afferma, quanto al canale multilaterale, il principio di armonizzazione delle politiche nazionali di cooperazione con quelle dell'Unione europea mentre, per il partenariato territoriale, riconosce alle Regioni ed agli altri Enti territoriali la possibilità di attuare iniziative di cooperazione allo sviluppo con organismi di analoga rappresentatività territoriale.

Tuttavia, di fatto ed a tutti i livelli, sono ancora molti i passaggi normativi e/o concretamente operativi da effettuarsi perché le pure evidenti ed esplicitate prese di posizione si traducano in politiche, processi ed esperienze efficientemente ed efficacemente coerenti con le esigenze proprie di una realtà, qual è la cooperazione internazionale per lo sviluppo, riconosciuta finalmente per essere "olistica". Nell'attesa, persistendo la disorganicità di fondo – che può tradursi, per fare solo alcuni esempi, in spreco nell'utilizzo delle limitate risorse disponibili, discrasie penalizzanti nelle dinamiche temporali d'intervento dei vari soggetti, contraddizioni devianti tra obiettivi di emergenza e di lungo periodo, sovrapposizioni irrazionali di competenze e di politiche proprie di istituzioni locali, nazionali, internazionali<sup>21</sup> – è sempre presente il rischio che si verifichino anche per la cooperazione regionale veneta casi interpretabili secondo la logica del "paradosso micro-macro": paradosso secondo il quale il successo che pure si garantisce ai vari progetti di cooperazione (livello micro) può accompagnarsi all'insuccesso, al fallimento dei programmi e delle politiche di sviluppo (livello macro) che possono risultare nell'insieme né umane, né inclusive, né sostenibili. Pertanto, per quanto possibile, i progetti devono basarsi sull'analisi non solo delle cause immediate,

<sup>19</sup> Cfr. OECD (2013), *Beyond the Millennium Development Goals: Towards an OECD contribution to the post-2015 agenda*.

<sup>20</sup> Fra l'altro, il Trattato di Lisbona (2009) prevede un Alto Rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza, proprio col compito di assicurare coerenza all'azione esterna dell'Unione, coordinando i diversi aspetti della sua politica estera come la diplomazia, la sicurezza, il commercio, lo sviluppo, gli aiuti umanitari e i negoziati internazionali.

<sup>21</sup> Due evidenti casi di "disorganicità" di fondo, riferibili a contesti molto diversi tra loro: la politica di cooperazione allo sviluppo attualmente messa in atto dall'Italia fa riferimento ad un documento programmatico del Ministero degli Affari Esteri ("La cooperazione italiana allo sviluppo. Linee guida e indirizzi di programmazione") che copre il triennio 2012-2014, mentre quella posta in essere dalla Regione del Veneto fa riferimento ad un documento programmatico che copre il triennio 2013-2015; le prospettive di successo locale di eventuali programmi promotori di parità di genere in aree come quella nord-africana o medio-orientale debbono fare i conti con gli eventi politici generali.

ma anche di quelle strutturali, magari non immediatamente evidenti, della mancata realizzazione dei diritti.

La necessità, se del caso, di superare la trappola evidenziata nel paradosso è comunque oggetto di riflessioni recenti, espresse anche in ambito regionale, cui non manca di prestare attenzione il decision maker pubblico<sup>22</sup>. Riflessioni, peraltro, che già inducono a prospettare una via percorribile in sede locale, una possibilità concreta di “reazione” di fronte alla “minaccia”, tale da limitarne in qualche modo gli effetti; anche in questa fase di transizione caratterizzata dalla fragilità, se non dall’assenza di comportamenti coerenti ai diversi altri livelli. Si tratta, cioè, di puntare su un diverso utilizzo dell’ormai consolidato strumento del monitoraggio, opportunamente rivisto ed aggiornato.

In effetti, come più sopra sottolineato, è ormai radicata tra i diversi attori della cooperazione regionale veneta una cultura della verifica legata alle singole iniziative, interessante l’intero “ciclo di vita del progetto”. A partire da questa prassi generalmente condivisa, si può pensare ora di estendere l’analisi critico-valutativa, progressivamente, all’insieme dell’azione progettuale promossa. Si tratta, per quanto possibile, di analizzare criticamente la “qualità del progettare” riferendosi sia alle fasi di elaborazione ed attuazione dei progetti, ai processi, sia riferendosi anche e sempre più appropriatamente ai sistemi di governance che sono implementati; includendo, oltre ai progetti ed ai processi, il più ampio contesto dei programmi e delle politiche di cui sono parte.

È un passaggio importante, questo, per acquisire piena consapevolezza degli impatti e dei meccanismi generali di cambiamento cui la politica di cooperazione regionale può essere esposta e da cui può essere condizionata, nei diversi ambiti e nelle diverse aree geografiche di applicazione. È pure un passaggio non facile e del tutto nuovo, anche sotto il profilo metodologico<sup>23</sup>. È comunque un passaggio indispensabile. In un sistema olistico di relazioni tipico della cooperazione internazionale per lo sviluppo – complesso, interconnesso, dinamico ed incerto – la sommatoria funzionale dell’insieme della parti è sempre differente della sommatoria delle prestazioni delle parti singolarmente prese: perchè possa risultare positiva e non negativa bisogna avere la capacità di pensare il tutto, appunto, come “insieme olistico” e di agire di conseguenza. Tenere conto di eventuali incongruenze, limitare gli effetti di possibili fattori ostacolanti e fare leva su processi facilitanti, anche se non sempre sufficiente, è comunque sempre condizione necessaria per non incorrere nel “paradosso micro-macro” sopra richiamato.

<sup>22</sup> Cfr. per tutti, Davide pettenella, Elena Pisani (a cura di), *Dal monitoraggio dei progetti a quello delle politiche*, Cleup, Padova 2013.

<sup>23</sup> La stessa metodologia di valutazione (OECD/DAC, 1991 e 2011) necessita di un’adeguata revisione in relazione agli approcci e strumenti operativi che gli attori locali dovrebbero impiegare per la valutazione della loro azione (Mosangini, 2012) (Pettenella).

## IN PROSPETTIVA

A conclusione, possiamo formulare una considerazione di prospettiva. Giunti alla scadenza fissata per il conseguimento degli Obiettivi di Sviluppo del Millennio e stanti nuovi impegni per il “post 2015”<sup>24</sup>, possiamo affermare che il “Sistema Regione” di cooperazione decentrata del Veneto è organizzato per essere “C.A.R.E.”: nella misura in cui, in ultima analisi, tenta di “prenderci cura” del perseguimento di uno sviluppo umano, inclusivo e sostenibile operando, per quanto possibile, come un “Sistema Regione Coerente ed Affidabile di Reti Efficienti”.

In effetti, nell’applicazione della LR 55/1999, la governance regionale è venuta caratterizzandosi non solo per l’affermazione di finalità ed obiettivi di cooperazione decentrata puntualmente in linea con quanto definito nel contesto più generale della comunità mondiale; ma anche, se non soprattutto, per la strutturazione specifica di strumenti, metodi e procedure congrui per il loro conseguimento. A nostro avviso, questo è un dato di originalità propria; stante il fatto che la “international aid architecture” centrata sulla gestione per risultati, su cui tanto si dibatte, a tutt’oggi si focalizza sostanzialmente sulla cooperazione governativa quale attore principale e riconosce invece alla cooperazione decentrata un ruolo ancora sottodimensionato, se non marginale.

Ownership, empowerment, trasparenza, primary, stakeholders, accountability, partnership, self reliance: sono espressioni dal forte contenuto qualificante in termini sia di obiettivi da conseguire, sia di metodi da rispettare. Esse mettono in risalto la fondamentale importanza strategica da riconoscere ai processi di attuazione della cooperazione quali fattori salienti, tanto quanto ai fini ad essa assegnati.

Per questi, oggi, si prospetta un superamento di quanto previsto per il 2015, non tanto in senso cronologico, proiettandosi oltre tale data, quanto piuttosto in senso logico ed operativo.

In un contesto mondiale profondamente cambiato e fortemente evolutivo rispetto al 2000, emergono con evidenza nuovi attori, istituzionali e non, pubblici e privati, nuove dimensioni ed allocazioni della povertà, nuove forme e strutture di relazione e comunicazione, nuovi equilibri di potere politico e sociale: tutti fattori di novità che, nell’interpretazione condivisa della comunità internazionale, portano a confrontarsi con nuove sfide strategiche e di lungo periodo sotto i profili della crescita economica, dello sviluppo socialmente equo, della compatibilità ambientale. È per questo nuovo orizzonte generale di riferimento che si definiscono le strategie del “post 2015”: sintetizzate nella ricerca di uno sviluppo “umano, inclusivo e sostenibile”, esse segnano la transizione che s’intende attuare dagli Obiettivi di Sviluppo del Millennio (OSM/MDG) agli Obiettivi di Sviluppo Sostenibile (OSS/SDG).

Nella transizione, tuttavia, concepire gli obiettivi solo in termini di risultati finali desiderabili ed attesi appare, in ogni caso, condizione necessaria, ma non certo sufficiente. In funzione delle trasformazioni sistemiche da realizzare, è condizione altrettanto necessaria procedere lungo il cammino della transizione con fattori chiave, metodi operativi e processi

<sup>24</sup> Sull’impegno “post 2015” della comunità mondiale, i contributi di analisi e proposta sono ormai numerosissimi, anche da parte dei principali organismi di cooperazione internazionale. Per questo, indicativamente, cfr. M. Zupi, “L’Agenda di sviluppo post 2015”, CESPI, Osservatorio di Politica Internazionale, n. 79, 2013.

di cambiamento strutturale che non possono e non devono risultare incoerenti con i canoni dello sviluppo che, anche nel corso e nelle modalità del suo stesso attuarsi, si vuole sia “umano, inclusivo e sostenibile”: pena la distorsività, se non la vacuità dell’azione.

In ultima analisi il Veneto, in quanto “Sistema Regione Coerente Affidabile di Reti Efficienti” si è attrezzato per operare nella cooperazione decentrata nella consapevolezza dei fattori di governance che internalizzano l’innegabile dimensione politica dei differenti processi di attuazione: attenzione ai diritti umani, valorizzazione delle risorse ed empowerment degli stakeholders locali, partnership effettiva a garanzia di partecipazione ai momenti decisionali, spinta alla determinazione e mobilitazione appropriata di soggetti cooperanti costituiti in reti. In tal modo, la Regione viene superando i rischi ed i limiti del fissare solo obiettivi di risultato per identificare e monitorare appropriatamente anche i percorsi del loro conseguimento; ponendosi così in grado di aprire spazi significativi di dialogo e di impegno qualificati, ove far convergere ogni riflessione sull’impatto delle diverse politiche, sull’azione dei diversi attori, privati, pubblici e sociali, nonché sull’interazione tra tutte queste componenti ed iniziative.

Peraltro, come “Sistema Regione Coerente Affidabile di Reti Efficienti”, la cooperazione decentrata del Veneto può rappresentare una tessera puntuale, ma coerente della cooperazione nazionale ed europea, così come prevedono i più recenti assetti, programmatici e normativi.

La già richiamata legge italiana approvanda in materia tratta esplicitamente, non più di Aiuto Pubblico allo Sviluppo (APS) basato essenzialmente su relazioni verticali donatore-ricevente, ma di Cooperazione Pubblica allo Sviluppo (CPS) fondata essenzialmente su rapporti orizzontali di interdipendenza e di partenariato; pone come destinatari le popolazioni, le organizzazioni e associazioni civili, le istituzioni nazionali e le amministrazioni locali dei Paesi partner, individuati in coerenza con i principi condivisi nell’ambito dell’Unione europea e delle organizzazioni internazionali di cui l’Italia è parte; prevede che le Regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano e gli enti locali possano attuare iniziative di cooperazione allo sviluppo con enti di equivalente o assimilabile rappresentatività territoriale, e che nelle materie rientranti nella loro potestà legislativa concorrente provvedano anche all’esecuzione ed all’attuazione degli accordi internazionali e degli atti dell’Unione europea, ai sensi e nel rispetto del quinto comma dell’articolo 117 della Costituzione.

D’altra parte, come già sottolineato, l’UE, i governi degli Stati membri e molte istituzioni internazionali hanno identificato da tempo nella Policy Coherence for Development (PCD) uno dei pilastri dell’impegno operativo da estendere a sistemi, settori ed attori per il rafforzamento dei diritti umani, della democrazia e della good governance. Ciò si giustifica sulla base di una duplice presa d’atto. Molte delle cosiddette “non-development policies” (agricoltura, commercio, migrazioni, ecc.) hanno un impatto settorialmente trasversale, assolutamente non trascurabile sulle prospettive di sviluppo dei vari sistemi che, pertanto, non dipende soltanto dalle specifiche politiche centrate sullo strumento dell’aiuto pubblico e della cooperazione. Inoltre, un impatto altrettanto importante deriva dall’impegno specifico e responsabile di ciascun partner nella elaborazione ed attuazione di proprie strategie di sviluppo.

Da tali punti di vista, la complessa articolazione degli “approcci territoriali di sviluppo locale” fondata su principi e responsabilità condivise, trasparente collaborazione tra più soggetti – donatori e beneficiari, enti pubblici e privati, società civile – nel sostegno alle

politiche di sviluppo di un dato territorio, non può non incidere anche sulla individuazione di modelli operativi nuovi. Pur non abbandonando definitivamente il tradizionale “approccio per progetti”, l’attività di cooperazione della Regione va orientata sempre più nella direzione dell’“approccio per processi”, come di fatto sta avvenendo, focalizzato segnatamente sugli attori e le loro interazioni, specificamente attento ai cambiamenti, all’evolvere dei contesti e alle dinamiche di sviluppo del territorio, tanto quanto agli aspetti di risultato.

A nostro avviso, “approccio per progetti” ed “approccio per processi”, se pure da tenere distinti, vanno considerati ponendo debita attenzione alla loro reciproca relazione ed oggettiva integrazione. Di fatto, l’approccio per progetti ha soprattutto valenza laddove le attività di cooperazione decentrata perseguano obiettivi di breve periodo, con partenariati limitati e attività da realizzare con risorse finanziarie contenute; l’approccio per processi si rivela invece appropriato nelle iniziative di cooperazione con obiettivi di lungo periodo, partenariati molto articolati, attività complesse, expertise ed impegno finanziario e temporale considerevoli. In entrambi i casi, tuttavia, il focus dell’azione di cooperazione, rimanendo informato dall’approccio unificante dei diritti umani, coinvolge due gruppi di attori chiave rendendoli costantemente corresponsabili: i soggetti “detentori di diritti”; i soggetti “garanti dei diritti”. In ogni esperienza di cooperazione, ad ogni livello del suo esplicarsi, si danno situazioni comunque complesse in cui rispettare il principio della coerenza politica si pone come condizione sempre necessaria, anche se non sufficiente, per renderne efficace l’impatto.



Tabella 3. Numero Progetti per area e triennio  
% sul totale dell'area e generale

Triennio	2001-2003	2004-2006	2007-2009	2010-2012	2013-2015	Totale per area e generale
Area						
Africa	12%	24%	33%	25%	6%	100%
America	17%	31%	28%	23%	1%	100%
Asia	12%	27%	31%	26%	4%	100%
Europa	36%	27%	25%	9%	3%	100%
Oceania	0%	0%	100%	0%	0%	100%
Più Continenti	22%	24%	24%	30%	0%	100%
Totale per triennio e generale	17%	27%	30%	22%	4%	100%

Tabella 4. Finanziamenti per area e triennio (in €)

Triennio	2001-2003	2004-2006	2007-2009	2010-2012	2013-2015	Totale per area e generale
Area						
Africa	982.640,29	3.469.127,38	4.738.089,49	3.301.515,62	825.000,00	13.316.372,78
America	1.013.362,32	2.389.803,63	1.977.776,64	1.586.868,74	60.000,00	7.027.811,33
Asia	628.605,84	969.660,36	947.356,25	811.650,00	130.000,00	3.487.272,45
Europa	1.184.155,19	1.249.644,31	1.153.005,32	250.000,00	70.000,00	3.906.804,82
Oceania			70.000,00			70.000,00
Più Continenti	244.311,14	325.000,00	332.958,40	317.296,49		1.219.566,03
Totale triennio e generale	4.053.074,78	8.403.235,68	9.219.186,10	6.267.330,85	1.085.000,00	29.027.827,41

Tabella 5. Finanziamenti per area e triennio  
% sul totale triennio e generale

Triennio	2001-2003	2004-2006	2007-2009	2010-2012	2013-2015	Totale per area e generale
Area						
Africa	24%	41%	51%	53%	76%	46%
America	25%	28%	21%	25%	6%	24%
Asia	16%	12%	10%	13%	12%	12%
Europa	29%	15%	13%	4%	6%	13%
Oceania	0%	0%	1%	0%	0%	0%
Più Continenti	6%	4%	4%	5%	0%	4%
Totale per triennio e generale	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Tabella 6. Finanziamenti per area e triennio  
% sul totale dell'area e generale

Triennio	2001-2003	2004-2006	2007-2009	2010-2012	2013-2015	Totale per area e generale
Area						
Africa	7%	26%	36%	25%	6%	100%
America	14%	34%	28%	23%	1%	100%
Asia	18%	28%	27%	23%	4%	100%
Europa	30%	32%	30%	6%	2%	100%
Oceania	0%	0%	100%	0%	0%	100%
Più Continenti	20%	27%	27%	26%	0%	100%
Totale per triennio e generale	14%	29%	32%	22%	4%	100%

Tabella 7. Finanziamenti medi per Progetto (in €)  
Per area e triennio

Triennio	2001-2003	2004-2006	2007-2009	2010-2012	2013-2015	Totale per area e generale
Area						
Africa	18.540,38	33.680,85	33.843,50	31.443,01	31.730,77	31.185,88
America	24.127,67	31.864,05	29.519,05	28.336,94	20.000,00	28.921,03
Asia	48.354,30	33.436,56	27.863,42	28.987,50	32.500,00	32.289,56
Europa	23.218,73	32.042,16	32.943,01	19.230,77	17.500,00	27.512,71
Oceania			35.000,00			35.000,00
Più Continenti	30.538,89	36.111,11	36.995,38	28.845,14		32.961,24
Totale per triennio e generale	24.269,91	32.953,87	32.122,60	29.424,09	29.324,32	30.268,85

Tabella 8. Numero Progetti per tipologia ente e triennio

Triennio	2001-2003	2004-2006	2007-2009	2010-2012	2013-2015	Totale per tipologia ente e generale
Tipologia ente						
Associazione di immigrati del Veneto	1	6	3	1		11
Associazione di volontariato	11	8	12	7	2	40
Azienda ULSS	8	24	30	25	4	91
Ente locale	14	73	122	91	11	311
Ente Pubblico	1		5	2		8
Istituzione privata	23	15	8	4		50
Istituzione pubblica	11	35	35	17	1	99
Onlus	36	53	37	32	10	168
Organizzazione imprenditoriale	1					1
Organizzazione internazionale	2	10	15	9	2	38
Organizzazione non Governativa	38	16	12	10	2	78
Organizzazione sindacale	2					2
Università	19	15	8	15	5	62
Totale per triennio e generale	167	255	287	213	37	959



Tabella 10. Numero Progetti per tipologia ente e triennio  
% sul totale tipologia ente e generale

Triennio	2001-2003	2004-2006	2007-2009	2010-2012	2013-2015	Totale per tipologia ente e generale
Tipologia ente						
Associazione di immigrati del Veneto	9%	55%	27%	9%	0%	100%
Associazione di volontariato	28%	20%	30%	18%	5%	100%
Azienda ULSS	9%	26%	33%	27%	4%	100%
Ente locale	5%	23%	39%	29%	4%	100%
Ente Pubblico	13%	0%	63%	25%	0%	100%
Istituzione privata	46%	30%	16%	8%	0%	100%
Istituzione pubblica	11%	35%	35%	17%	1%	100%
Onlus	21%	32%	22%	19%	6%	100%
Organizzazione imprenditoriale	100%	0%	0%	0%	0%	100%
Organizzazione internazionale	5%	26%	39%	24%	5%	100%
Organizzazione non governativa	49%	21%	15%	13%	3%	100%
Organizzazione sindacale	100%	0%	0%	0%	0%	100%
Università	31%	24%	13%	24%	8%	100%
Totale per triennio e generale	17%	27%	30%	22%	4%	100%

Tabella 11. Finanziamenti per tipologia ente e triennio (in €)

Triennio	2001-2003	2004-2006	2007-2009	2010-2012	2013-2015	Totale per tipologia ente e generale
Tipologia ente						
Associazione di immigrati del Veneto	20.658,28	205.215,00	72.291,75	39.000,00		337.165,03
Associazione di volontariato	141.602,84	236.491,21	374.085,33	263.264,75	74.454,00	1.089.898,13
Azienda ULSS	421.315,60	928.793,75	1.220.000,00	695.000,00	111.847,50	3.376.956,85
Ente locale	583.934,26	2.230.741,05	3.315.934,07	2.276.565,29	230.000,00	8.637.174,67
Ente Pubblico	75.000,00		111.692,45	30.000,00		216.692,45
Istituzione privata	529.579,64	452.317,07	247.500,00	70.000,00		1.299.396,71
Istituzione pubblica	507.112,00	1.249.210,18	1.162.926,50	402.296,49	20.000,00	3.341.545,17
Onlus	589.183,35	1.757.684,15	1.336.413,91	1.245.204,32	375.298,50	5.303.784,23
Organizzazione imprenditoriale	54.227,97					54.227,97
Organizzazione internazionale	83.878,00	324.000,00	654.056,30	425.000,00	70.000,00	1.556.934,30
Organizzazione non governativa	654.241,62	528.983,27	429.285,79	400.000,00	70.000,00	2.082.510,68
Organizzazione sindacale	9.706,29					9.706,29
Università	382.634,93	489.800,00	295.000,00	421.000,00	133.400,00	1.721.834,93
Totale per triennio e generale		8.403.235,68	9.219.186,10	6.267.330,85	1.085.000,00	29.027.827,41



Tabella 13. Finanziamenti per tipologia ente e triennio  
% sul totale tipologia ente e generale

Triennio	2001-2003	2004-2006	2007-2009	2010-2012	2013-2015	Totale per tipologia ente e generale
Tipologia ente						
Associazione di immigrati del Veneto	6%	61%	21%	12%	0%	100%
Associazione di volontariato	13%	22%	34%	24%	7%	100%
Azienda ULSS	12%	28%	36%	21%	3%	100%
Ente locale	7%	26%	38%	26%	3%	100%
Ente Pubblico	35%	0%	52%	13%	0%	100%
Istituzione privata	41%	35%	19%	5%	0%	100%
Istituzione pubblica	15%	37%	35%	12%	1%	100%
Onlus	11%	33%	26%	23%	7%	100%
Organizzazione imprenditoriale	100%	0%	0%	0%	0%	100%
Organizzazione internazionale	5%	21%	42%	27%	5%	100%
Organizzazione non governativa	31%	25%	21%	19%	4%	100%
Organizzazione sindacale	100%	0%	0%	0%	0%	100%
Università	22%	28%	18%	24%	8%	100%
Totale per triennio e generale	14%	29%	32%	22%	3%	100%

Tabella 14. Finanziamenti medi per Progetto (in €)  
Per tipologia ente e triennio

Triennio	2001-2003	2004-2006	2007-2009	2010-2012	2013-2015	Totale per tipologia ente e generale
Tipologia ente						
Associazione di immigrati del Veneto	20.658,28	34.202,50	24.097,25	39.000,00	-	11,00
Associazione di volontariato	12.872,99	29.561,40	31.173,78	37.609,25	37.227,00	40,00
Azienda ULSS	52.664,45	38.699,74	40.666,67	27.800,00	27.961,88	91,00
Ente locale	41.709,59	30.558,10	27.179,79	25.017,20	20.909,09	311,00
Ente Pubblico	75.000,00	-	22.338,49	15.000,00	-	8,00
Istituzione privata	23.025,20	30.154,47	30.937,50	17.500,00	-	50,00
Istituzione pubblica	46.101,09	35.691,72	33.226,47	23.664,50	20.000,00	99,00
Onlus	16.366,20	33.163,85	36.119,29	38.912,64	37.529,85	168,00
Organizzazione imprenditoriale	54.227,97	-	-	-	-	1,00
Organizzazione internazionale	41.939,00	32.400,00	43.603,75	47.222,22	35.000,00	38,00
Organizzazione non governativa	17.216,88	33.061,45	35.773,82	40.000,00	35.000,00	78,00
Organizzazione sindacale	4.853,15	-	-	-	-	2,00
Università	20.138,68	32.653,33	36.875,00	28.066,67	26.680,00	62,00
Totale per triennio e generale	24.269,91	32.953,87	32.122,60	29.424,09	29.324,32	30.268,85

Tabella 15. Numero Progetti per tipologia intervento e triennio

Triennio Tipologia intervento	2001-2003	2004-2006	2007-2009	2010-2012	2013-2015	Totale per tipologia intervento e generale
Iniziativa a contributo	120	123	83	50	12	388
Iniziativa diretta	47	132	201	152	22	554
Iniziativa partecipata			3	11	3	17
<b>Totale per triennio e generale</b>	<b>167</b>	<b>255</b>	<b>287</b>	<b>213</b>	<b>37</b>	<b>959</b>

Tabella 16. Numero Progetti per tipologia intervento e triennio  
% sul totale triennio e generale

Triennio Tipologia intervento	2001-2003	2004- 2006	2007-2009	2010-2012	2013-2015	Totale per tipologia intervento e generale
Iniziativa a contributo	72%	48%	29%	23%	32%	40%
Iniziativa diretta	28%	52%	70%	71%	59%	58%
Iniziativa partecipata	0%	0%	1%	5%	8%	2%
<b>Totale per triennio e generale</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>

Tabella 17. Numero Progetti per tipologia intervento e triennio  
% sul totale tipologia di intervento e generale

Triennio Tipologia intervento	2001-2003	2004-2006	2007-2009	2010-2012	2013-2015	Totale per tipologia intervento e generale
Iniziativa a contributo	31%	32%	21%	13%	3%	100%
Iniziativa diretta	8%	24%	36%	27%	4%	100%
Iniziativa partecipata	0%	0%	18%	65%	18%	100%
<b>Totale per triennio e generale</b>	<b>17%</b>	<b>27%</b>	<b>30%</b>	<b>22%</b>	<b>4%</b>	<b>100%</b>



Tabella 20. Finanziamenti per tipologia intervento e triennio  
% sul totale tipologia di intervento e generale

Triennio	2001-2003	2004-2006	2007-2009	2010-2012	2013-2015	Totale per tipologia intervento e generale
Tipologia intervento						
Iniziativa a contributo	17%	36%	24%	18%	4%	100%
Iniziativa diretta	12%	25%	37%	21%	4%	100%
Iniziativa partecipata	0%	0%	13%	87%	0%	100%
Totale per triennio e generale	14%	29%	32%	22%	4%	100%

Tabella 21. Finanziamenti medi per Progetto (in €)  
Per tipologia di intervento e triennio

Triennio	2001-2003	2004-2006	2007-2009	2010-2012	2013-2015	Totale per tipologia intervento e generale
Tipologia intervento						
Iniziativa a contributo	15.711,38	32.391,65	31.728,03	38.949,38	39.537,83	28.156,93
Iniziativa diretta	46.121,47	33.477,75	32.308,96	24.396,69	27.752,09	31.407,43
Iniziativa partecipata			30.553,14	55.596,84		41.366,16
Totale per triennio e generale	24.269,91	32.953,87	32.122,60	29.424,09	29.324,32	30.268,85



Tabella 24. Numero Progetti per simbolo\* e triennio  
% sul totale del simbolo e generale

\* Cfr. nota 4 del testo

Triennio	2001-2003	2004-2006	2007-2009	2010-2012	2013-2015	Totale per simbolo e generale
<b>Simbolo</b>						
cuore	25%	28%	27%	17%	2%	100%
fiore	19%	29%	29%	20%	2%	100%
freccia	20%	31%	27%	19%	2%	100%
goccia	2%	22%	42%	28%	7%	100%
mela	13%	21%	30%	29%	8%	100%
stella	15%	19%	38%	24%	4%	100%
<b>Totale per triennio e generale</b>	17%	27%	30%	22%	4%	100%

Tabella 25. Finanziamenti per simbolo\* e triennio (in €)

\* Cfr. nota 4 del testo

Triennio	2001-2003	2004-2006	2007-2009	2010-2012	2013-2015	Totale per simbolo e generale
<b>Simbolo</b>						
cuore	524.672,63	1.170.672,54	939.625,50	527.368,70	120.000,00	3.282.339,37
fiore	938.338,06	2.324.206,56	2.248.507,35	1.269.475,00	147.690,00	6.928.216,97
freccia	1.634.958,25	2.641.112,72	2.037.824,95	1.171.258,92	220.000,00	7.705.154,84
goccia	30.000,00	427.945,91	886.146,09	579.842,00	128.400,00	2.052.334,00
mela	691.031,36	1.435.497,95	2.365.672,54	2.010.524,45	468.910,00	6.971.636,30
stella	234.074,48	403.800,00	741.409,67	708.861,78	0,00	2.088.145,93
<b>Totale per triennio e generale</b>	4.053.074,78	8.403.235,68	9.219.186,10	6.267.330,85	1.085.000,00	29.027.827,41

Tabella 26. Finanziamenti per simbolo\* e triennio  
% sul totale triennio e generale

\* Cfr. nota 4 del testo

Triennio Simbolo	2001-2003	2004-2006	2007-2009	2010-2012	2013-2015	Totale per simbolo e generale
cuore	13%	14%	10%	8%	11%	11%
fiore	23%	28%	24%	20%	14%	24%
freccia	40%	31%	22%	19%	20%	27%
goccia	1%	5%	10%	9%	12%	7%
mela	17%	17%	26%	32%	43%	24%
stella	6%	5%	8%	11%	0%	7%
<b>Totale per triennio e generale</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>

Tabella 27. Finanziamenti per simbolo\* e triennio  
% sul totale simbolo e generale

\* Cfr. nota 4 del testo

Triennio Simbolo	2001-2003	2004-2006	2007-2009	2010-2012	2013-2015	Totale per simbolo e generale
cuore	16%	36%	29%	16%	4%	100%
fiore	14%	34%	32%	18%	2%	100%
freccia	21%	34%	26%	15%	3%	100%
goccia	1%	21%	43%	28%	6%	100%
mela	10%	21%	34%	29%	7%	100%
stella	11%	19%	36%	34%	0%	100%
<b>Totale per triennio e generale</b>	<b>14%</b>	<b>29%</b>	<b>32%</b>	<b>22%</b>	<b>4%</b>	<b>100%</b>

Tabella 28. Finanziamenti medi per simbolo\* e triennio (in €)

\* Cfr. nota 4 del testo

Triennio Simbolo	2001-2003	2004-2006	2007-2009	2010-2012	2013-2015	Totale per simbolo e generale
cuore	15.899,17	31.639,80	26.100,71	22.929,07	40.000,00	24.866,21
fiore	20.398,65	33.202,95	32.587,06	26.447,40	29.538,00	29.110,16
freccia	32.699,17	33.431,81	29.533,69	23.903,24	36.666,67	30.455,16
goccia	30.000,00	32.918,92	35.445,84	34.108,35	32.100,00	34.205,57
mela	25.593,75	33.383,67	38.156,01	33.508,74	29.306,88	33.517,48
stella	23.407,45	31.061,54	28.515,76	44.303,86	0,00	30.708,03
<b>Totale per triennio e generale</b>	<b>24.269,91</b>	<b>32.953,87</b>	<b>32.122,60</b>	<b>29.424,09</b>	<b>29.324,32</b>	<b>30.268,85</b>



# Sviluppi e Diritti Umani: la Cooperazione Internazionale della Regione Veneto

Giulia Reccardini

Master Europeo in Diritti Umani e Democratizzazione

---

## LEGGE REGIONALE N. 55/1999: INTERVENTI REGIONALI PER LA PROMOZIONE DEI DIRITTI UMANI, LA CULTURA DI PACE, LA COOPERAZIONE ALLO SVILUPPO E LA SOLIDARIETÀ

La Regione Veneto ha delineato un modello molto chiaro di intervento nel campo della cooperazione decentrata allo sviluppo fin dagli anni Ottanta.

La Legge regionale n. 18/1988 *“Interventi regionali per la promozione di una cultura di pace”* ha rappresentato il primo esempio in Italia di strumento normativo regionale in materia di pace e cooperazione allo sviluppo ed è stata approvata l’anno successivo alla Legge nazionale n. 49/1987 sulla cooperazione allo sviluppo.

I tratti di carattere innovativo di questa normativa risiedono nel ruolo centrale affidato ai temi della promozione dei diritti umani e della cultura di pace che non trovavano un simile riconoscimento nelle altre legislazioni regionali.

La Regione Veneto si è successivamente dotata di un nuovo strumento legislativo, la Legge regionale n. 55/1999 *“Interventi regionali per la promozione dei diritti umani, la cultura di pace, la cooperazione allo sviluppo e la solidarietà”*, la quale articola e sviluppa ulteriormente le finalità espresse dalla precedente Legge regionale.

Come sancito dall’articolo 1: *“La Regione del Veneto riconosce la pace e lo sviluppo quali diritti fondamentali della persona e dei popoli, in coerenza con i principi della Costituzione italiana e del diritto internazionale che sanciscono la promozione dei diritti dell’uomo e dei popoli, delle libertà democratiche e della cooperazione internazionale”*.

Tali finalità vengono perseguite mediante iniziative culturali e di informazione, di ricerca, di educazione di cooperazione decentrata e di aiuto umanitario.

Le iniziative promosse dalla Regione Veneto e finanziate con la Legge n. 55/1999 si ispirano ai principi dello sviluppo umano sostenibile e intendono promuovere nei Paesi in via di Sviluppo la crescita economica, sociale e culturale con progetti aventi obiettivi di carattere strutturale.

Con tale strumento normativo la Regione Veneto provvede a realizzare direttamente iniziative di cooperazione decentrata, nonché a sostenere mediante mezzi e contributi le iniziative promosse da enti locali, da istituzioni pubbliche e private, da università, da ONG

e associazioni di volontariato, ONLUS, organizzazioni sindacali ed imprenditoriali oltre che da associazioni di immigrati del Veneto.

Il coinvolgimento di diversi *stakeholders* locali risponde ad una logica di compartecipazione che favorisce il raggiungimento di risultati in svariati settori tematici e geografici, grazie alla molteplicità di competenze messe a disposizione dai soggetti presenti sul territorio.

L'articolo 4 della Legge regionale prevede l'individuazione di iniziative da realizzare direttamente da parte della Regione con fondi propri oppure promosse da organismi pubblici o privati. Per la realizzazione dei progetti ad iniziativa regionale, la Regione si avvale della collaborazione di vari soggetti pubblici o privati, quali l'Unione Europea, organismi regionali, nazionali ed internazionali o istituzioni pubbliche.

Per quanto riguarda invece le cosiddette iniziative a contributo, vengono selezionati e finanziati i progetti aventi maggiore attinenza agli obiettivi e alle priorità di programma triennale e alle indicazioni del piano annuale. Le proposte progettuali vengono valutate sulla base dell'ambito tematico e geografico di realizzazione dell'iniziativa e dal grado di compartecipazione al costo totale del progetto dei soggetti proponenti.

Il Piano annuale di attuazione, che viene presentato all'approvazione della Giunta regionale entro il 30 aprile di ciascun anno, definisce la percentuale da destinare ai progetti a contributo regionale e alle iniziative dirette.

Degna di nota è la scelta del Piano di attuazione 2013 di introdurre quale nuovo criterio per la valutazione delle iniziative l'indice di sviluppo umano dell'*Human Development Report 2013*, sulla base del quale verrà valutata l'incidenza della proposta progettuale.

## PROGRAMMA TRIENNALE 2013-2015: COOPERAZIONE DECENTRATA ALLO SVILUPPO E SOLIDARIETÀ INTERNAZIONALE

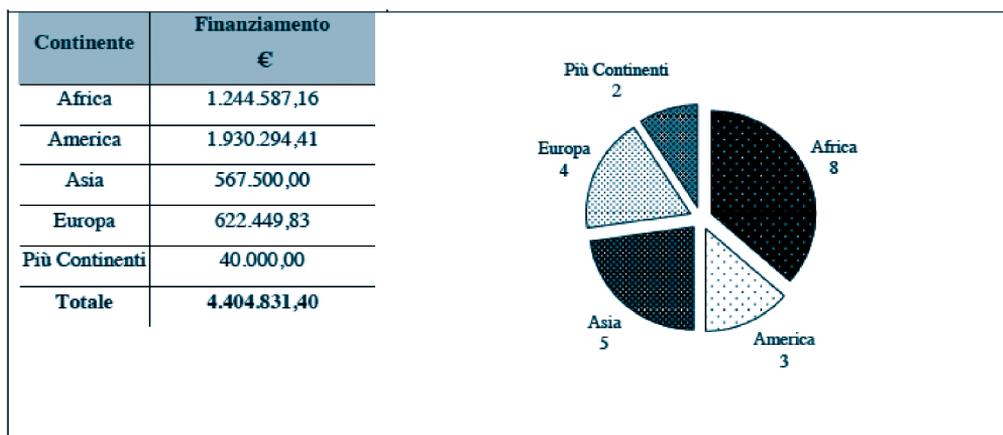
La Legge regionale n.55/1999 prevede un Programma triennale che fissa le linee-guida per l'azione della Regione Veneto in materia di cooperazione allo sviluppo e solidarietà internazionale in linea con gli orientamenti nazionali ed internazionali e prendendo atto degli esiti delle attività realizzate dalla Regione nel triennio precedente.

Esso costituisce quindi lo strumento politico-programmatico, all'interno del quale trovano attuazione le scelte dell'amministrazione regionale in materia di diritti umani e cultura della pace. Il programma triennale è approvato dal Consiglio regionale su proposta della Giunta regionale e definisce le priorità geografiche e tematiche da perseguire nel triennio, le modalità di concessione dei contributi regionali e i criteri di selezione delle iniziative di promozione dei diritti umani.

Come già sottolineato, l'azione della Regione Veneto nel quadro della Legge regionale n. 55/1999 prevede la partecipazione congiunta di attori pubblici e privati, sia in fase di progettazione delle attività di cooperazione che durante la fase attuativa delle stesse. Il Comitato per la cooperazione allo sviluppo chiamato ad esprimersi sull'approvazione dei Programmi triennali e dei Piani annuali delle iniziative di cooperazione è costituito da rappresentanti del terzo settore e da enti pubblici.

Si può facilmente constatare che l'attivazione di relazioni costruttive tra soggetti pubblici e privati abbia assunto valore di elemento imprescindibile nelle varie iniziative promosse dalla Regione Veneto in materia di cooperazione decentrata.

Tabella 1. Iniziative partecipate triennio 2009-2011: finanziamento totale e aree geografiche



Fonte: Programma triennale 2013-2015, Regione del Veneto – Direzione Regionale Relazioni Internazionali

Nel documento programmatico 2013-15 viene sottolineata più volte l'importanza di definire ed attuare logiche di collaborazione in materia di politiche di cooperazione, oltre che alla necessità di consolidare i rapporti con l'Unione Europea, le Nazioni Unite e altri organismi internazionali, attraverso iniziative partecipate.

Il documento programmatico fornisce una visione sintetica sulle aree di intervento del triennio precedente, al fine di tracciare il percorso evolutivo della politica regionale in tema di cooperazione decentrata, identificandone *best practices*, potenzialità e limiti.

Sulla base delle considerazioni emerse nella prima parte del documento programmatico, e alla luce dei positivi risultati conseguiti nel triennio precedente, vengono successivamente definiti gli obiettivi programmatici della politica regionale di cooperazione decentrata nel periodo 2013-2015:

1. Promuovere uno sviluppo umano e sostenibile.
2. Tutelare, salvaguardare e valorizzare i territori, le loro risorse naturali ed il patrimonio ambientale.
3. Rafforzare il ruolo delle donne.
4. Tutelare l'infanzia.
5. Rafforzare le istituzioni democratiche.
6. Sostenere il ruolo attivo dei migranti.

Le priorità tematiche identificate sono chiaramente in linea con gli obiettivi sanciti nella Dichiarazione del Millennio in materia di sviluppo umano, dall'agenda internazionale

dell'efficacia degli aiuti allo sviluppo così come definita attraverso i vari forum internazionali e con il documento finale della Conferenza sullo sviluppo sostenibile Rio+20, in cui viene rinnovato l'impegno a promuovere uno sviluppo sostenibile ed eco-compatibile.

Gli obiettivi tematici sono definiti anche sulla base di orientamenti di carattere generale che la Regione Veneto individua come il nuovo focus della politica regionale di cooperazione decentrata del prossimo triennio di programmazione, ossia:

- 1) il superamento di logiche assistenzialistiche e unidirezionali a favore di dinamiche di collaborazione e corresponsabilizzazione;
- 2) la valorizzazione delle identità e specificità locali;
- 3) il sostegno alla crescita delle capacità democratiche negli enti locali e nelle organizzazioni di società civile;
- 4) il coordinamento su più livelli (*governance* multilivello);
- 5) il coordinamento tra politiche di cooperazione e politiche di integrazione;
- 6) l'interrelazione tra cooperazione e internazionalizzazione, attraverso politiche di sostegno alle PMI.

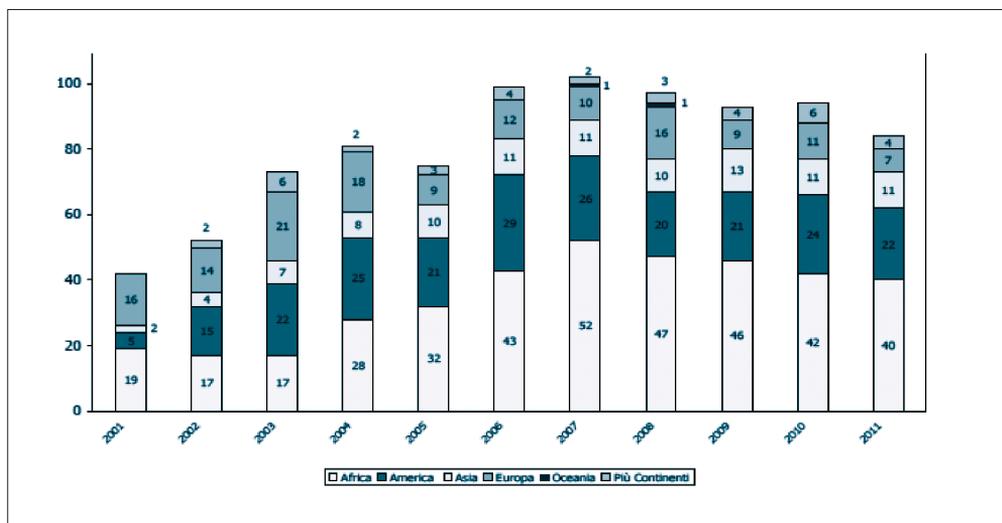
In considerazione dell'evoluzione dei fenomeni geo-politici, quali i cambiamenti intervenuti a seguito della cosiddetta "Primavera araba", vengono individuate le seguenti priorità geografiche:

1. Africa Sub Sahariana.
2. Mediterraneo e Medio Oriente.
3. India e Sud Est Asiatico.
4. America Latina.
5. Europa Sud Orientale e Repubbliche ex Sovietiche.

Se da un lato il continente africano rappresenta la destinazione classica di interventi di cooperazione allo sviluppo, la scelta del bacino del Mediterraneo e del Medio Oriente risponde ad una scelta di intervenire in un'area di importanza strategica per l'Italia in materia di controllo dei flussi migratori e gestione della crisi.

Dal 2001 ad oggi l'azione di cooperazione decentrata del Veneto ha attraversato svariate aree geografiche di intervento, concentrandosi nei primi anni di gestione della legge sull'Africa Sub Sahariana, l'America Latina, l'Europa Orientale ed il Medio Oriente per evidenti questioni di contiguità geografica e storico-culturale, per poi aprirsi successivamente anche verso il continente asiatico, limitatamente al Subcontinente indiano ed il al Sud Est Asiatico.

Tabella 2. Numero progetti per continente e per anno 2001-2011



Fonte: Programma triennale 2013-2015, Regione del Veneto – Direzione Regionale Relazioni Internazionali

La ripartizione delle risorse mediante la concessione di contributi avviene privilegiando la logica delle iniziative partecipate. L'esperienza maturata nel corso degli anni di gestione della Legge regionale ha evidenziato come *best practice* il modello operativo che affida ad un ente pubblico l'incarico di capofila delle iniziative dirette, in grado di garantire snellezza operativa e di efficacia operativa.

Il documento programmatico invita inoltre ad indirizzare le attività di cooperazione nella direzione dell'approccio per processi, focalizzato cioè su dinamiche di interazione tra gli attori e su obiettivi di lungo periodo.

I risultati raggiunti dall'intervento regionale sia nel campo delle iniziative dirette che nell'ambito delle iniziative a contributo hanno suggerito per il presente triennio di programmazione di assegnare un'equa ripartizione tra gli stanziamenti destinati alle due diverse tipologie di azione.

Viene inoltre specificato che il modello ormai consolidato di partenariati misti per la realizzazione dei progetti, obbligatori nelle iniziative a contributo, dovrà essere tassativamente adottato anche per le iniziative dirette presentate in forma associata da almeno tre soggetti: un ente pubblico, un partner privato locale e un partner pubblico o privato in loco. Un tale approccio di tipo integrato nella presentazione e realizzazione dei progetti consente di non disperdere le energie e le potenzialità operative dei singoli partecipanti.

## PROSPETTIVE FUTURE

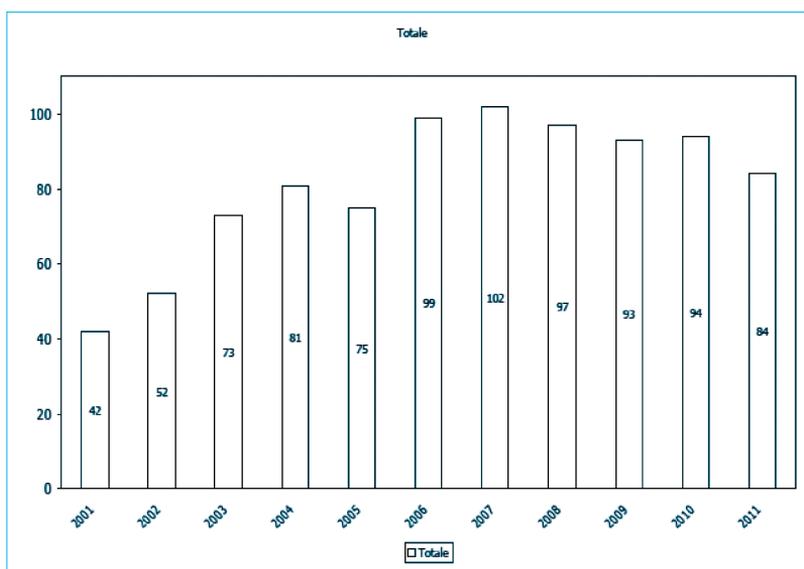
L'intervento della Regione Veneto in materia di cooperazione decentrata ha progressivamente assunto i caratteri di una politica organica e strutturata, portata avanti con la collaborazione attiva di organizzazioni della società civile, organismi pubblici e attori privati.

L'infrastruttura regionale in materia di diritti umani, pace, cooperazione allo sviluppo e solidarietà internazionale presenta tratti innovativi che preme evidenziare. Innanzitutto i temi dei diritti umani hanno assunto nel corso degli anni un ruolo centrale rispetto alla cooperazione allo sviluppo, che diviene più strumento operativo che obiettivo primario della normativa regionale.

I dati raccolti nel 2011, anno del decennale dell'approvazione del primo Programma triennale ai sensi della Legge regionale n. 55/1999 e occasione di bilanci e riflessioni sull'azione della Regione Veneto in ambito internazionale, hanno testimoniato un trend piuttosto positivo in materia di cooperazione decentrata, con iniziative e progetti che hanno generato processi di crescita socio-culturale ed economica nei Paesi in via di Sviluppo.

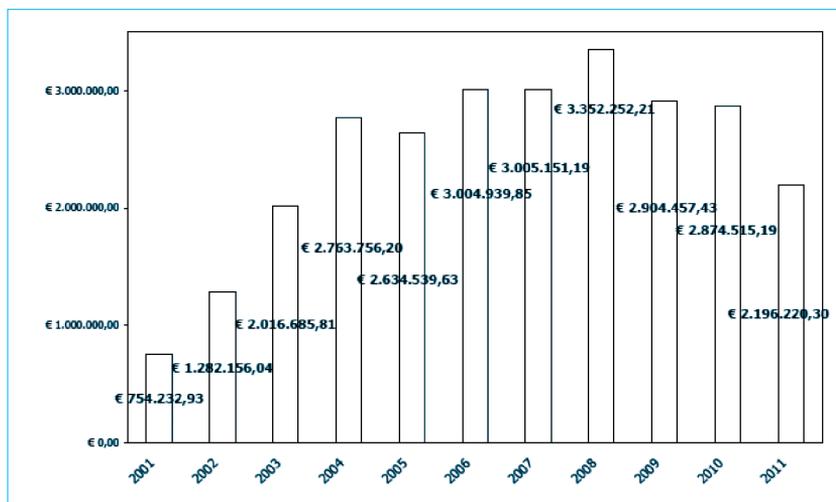
Nel decennio 2001-2011 sono stati implementati 892 progetti, oltre 4 milioni di euro sono stati investiti nella promozione di una cultura di pace e dei diritti umani e 27 milioni di euro sono stati destinati a oltre 80 Paesi in via di Sviluppo per iniziative di cooperazione e solidarietà internazionale.

Tabella 3. Numero progetti realizzati per anno 2001-2011



Fonte: Programma triennale 2013-2015, Regione del Veneto – Direzione Regionale Relazioni Internazionali

Tabella 4. Finanziamenti ai progetti di cooperazione 2001-2011



Fonte: Programma triennale 2013-2015, Regione del Veneto – Direzione Regionale Relazioni Internazionali

Il numero crescente di *stakeholders* pubblici e privati coinvolti rappresenta inoltre una prassi vincente della cooperazione allo sviluppo della Regione Veneto. La capacità e l'impegno della Regione Veneto di mobilitare risorse e network di collaborazione costituisce difatti il valore aggiunto della sua cooperazione allo sviluppo.

L'esigenza di favorire il massimo coinvolgimento degli enti locali e delle istituzioni pubbliche nella realizzazione delle iniziative promosse sul territorio e nei Paesi in via di Sviluppo permette di sfruttare tutte le opportunità della normativa regionale, nella prospettiva di raggiungere migliori risultati attraverso un impiego congiunto delle risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili.

Degno di nota è il consolidato rapporto con le aziende ULSS del Veneto che ha permesso di dare vita a diversi interventi in ambito socio-sanitario in Paesi dell'Africa Sub Sahariana quali l'Eritrea, la Tanzania ed il Mozambico. Questi interventi rappresentano tra l'altro il classico esempio di iniziative integrate di natura complessa che rispondono ad una logica di cooperazione non più meramente progettuale, bensì programmatica.

Come sottolineato nel documento programmatico 2013-2015 difatti, la necessità di emanciparsi da un modello operativo di cooperazione tradizionale a favore di un approccio per processo permette di passare da una politica per progetti, caratterizzata il più delle volte da interventi frammentari e discontinui, alla definizione di programmi orientati e di lungo termine. Questo approccio strategico di medio-lungo periodo basato sulla compartecipazione dei diversi *stakeholders* risponde così alla necessità di strutturare al meglio gli interventi di cooperazione decentrata.

Le prospettive di evoluzione della cooperazione decentrata della Regione Veneto sono inesorabilmente legate al suo impegno politico-istituzionale nel settore delle politiche di sviluppo e dei diritti umani, che si deve necessariamente tradurre in un maggiore dispiego di

risorse umane e finanziarie. Gli stanziamenti regionali in materia di cooperazione decentrata hanno subito difatti negli ultimi anni una progressiva diminuzione, attestandosi nel 2013 ad una disponibilità finanziaria di 930.000 euro, il 60% di meno rispetto ai 2.500.00 euro del 2010.

Si pone, pertanto, il problema di mantenere l'efficacia operativa degli interventi di cooperazione allo sviluppo a fronte di un obiettivo ridimensionamento delle risorse finanziarie a disposizione.

La partecipazione a partenariati europei e la creazione di reti tra diversi attori può determinare una più incisiva programmazione delle politiche di cooperazione della Regione Veneto. A tal proposito, si rende necessario perfezionare l'accesso ai finanziamenti dell'Unione Europea e ad altri *donors* internazionali, migliorando così la qualità dell'aiuto e assicurandone la coerenza e l'efficacia in un'ottica di "sistema".

Simili osservazioni possono essere avanzate in materia di promozione dei diritti umani e della cultura di pace, ambito in cui non è stato possibile attivare i bandi per l'assegnazione di contributi nel 2011 e 2012 data la scarsa disponibilità finanziaria. Il bilancio 2013 ha rappresentato una positiva inversione di tendenza, assegnando un budget di 300.000 euro (+55% rispetto al 2012) agli interventi in materia di diritti umani.

La buona prassi che vede la Regione Veneto investire sempre più in specifici ambiti di intervento, quali il welfare locale, la sanità e l'educazione, attraverso la collaborazione con le Agenzie delle Nazioni Unite (UNHCR, UNDP, UNESCO, FAO) è rappresentativa di una modalità strategica ed operativa consolidatasi nel corso di questi anni.

La sfida per il futuro è rappresentata quindi dalla capacità della Regione Veneto di mantenere e consolidare il proprio ruolo nell'ambito della cooperazione decentrata sia perseguendo i propri obiettivi attraverso forme di multilateralismo (con enti ed organismi sovraordinati), sia valorizzando le specificità e le eccellenze dello suo stesso territorio (Università, ULSS, PMI ed associazioni di volontariato), in un'ottica di intervento integrato e multilivello.

## REGIONE VENETO ED EUROPA

La rassegna tracciata finora sugli obiettivi, gli strumenti e la stessa concezione di aiuto pubblico allo sviluppo della Regione Veneto rispecchia l'impegno assunto a livello internazionale dalla comunità dei *donors* ad aumentare la quantità degli aiuti e a migliorare le modalità di erogazione degli stessi.

Il paradigma della cooperazione internazionale del Veneto richiama difatti ai principi di responsabilità e coerenza sanciti ai più alti livelli istituzionali e ha inglobato i principi di armonizzazione degli aiuti e mutua responsabilità sostenuti da atti e documenti di indirizzo strategico a livello comunitario.

La riforma delle politiche comunitarie di aiuto pubblico allo sviluppo, culminata nell'adozione del Consenso Europeo per lo Sviluppo, una dichiarazione politica resa congiuntamente dai Presidenti della Commissione, del Parlamento Europeo e del Consiglio il 20 dicembre 2005, ha posto al centro della strategia di cooperazione una serie di linee guida finalizzate

a migliorare l'efficacia dell'aiuto. I principi fondamentali sanciti dal Consenso riguardano la riduzione dei livelli di povertà, il conseguente raggiungimento degli altri *Millennium Development Goals* e gli aspetti inerenti all'*ownership* nazionale dei Paesi beneficiari, sulla quale si ribadisce l'importanza di un approccio partecipativo alla programmazione dello sviluppo, calibrato cioè sulle specificità istituzionali ed economiche dei vari PVS.

L'impianto teorico presentato dal Consenso sembra dunque confermare la prassi della Regione Veneto che sul piano programmatico individua priorità geografiche e tematiche che contribuiscono a ridurre la frammentarietà degli interventi e adotta una logica di complementarità e coordinamento multilivello che si basa sul coinvolgimento attivo degli attori locali. I medesimi criteri sono identificabili negli orientamenti metodologici dei Bandi, fortemente improntati ad un'azione multidimensionale e partecipata, lo stesso approccio adottato in sede UE e fattore determinante per conseguire risultati significativi nell'ambito della promozione dello sviluppo umano.

Ciò evidenzia come l'amministratore regionale abbia recepito i principi della *partnership* globale/locale per lo sviluppo, permettendo di proiettare la Regione Veneto a livello internazionale per partecipare così ad una *governance* per lo sviluppo che rafforzi davvero l'efficacia delle politiche pubbliche di cooperazione.



# Ruolo delle istituzioni locali nella cooperazione internazionale: il “caso” della Regione Puglia

Silvana Calaprice

Università di Bari

## PREMESSA

Dal dopoguerra sino agli inizi degli anni '90 a parte il sostegno di alcuni gruppi cattolici e di alcune ONG impegnate in modo specifico in attività di solidarietà nei paesi terzi, pochi sono stati gli interventi italiani per promuovere iniziative di cooperazione internazionale<sup>1</sup>. Elemento scatenante per un ripensamento, riorganizzazione e accelerazione di interventi in tal senso sono state le guerre scoppiate nei Balcani. Queste, insieme al processo di internazionalizzazione economica che grazie al processo di globalizzazione si era avviato in molti paesi aprendo la strada a nuove relazioni e contatti, hanno richiesto a molti comuni, province e regioni italiane, in modo particolare la Puglia proprio per la sua particolare posizione geografica, azioni di emergenza, solidarietà e cooperazione. Sono state proprio tali azioni che hanno evidenziato la necessità a livello nazionale ma anche europeo di sostenere le politiche di decentramento per la cooperazione nei paesi in via di sviluppo (Pvs) visto il ruolo strategico che potevano ricoprire i poteri locali, le comunità e le organizzazioni della società civile<sup>2</sup>. L'approvazione della legge 49 del 1987, la creazione dell'attuale Direzione generale per la cooperazione italiana allo sviluppo (Dges) nell'ambito del Ministero degli Affari Esteri (Mae) ed infine la legge 84 del 2001, *Disposizioni per la partecipazione italiana alla stabilizzazione, alla ricostruzione e allo sviluppo di Paesi dell'area balcanica* pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 76 del 31 marzo 2001 hanno così dato avvio a quella che da allora sarà definita cooperazione decentrata. Questa cooperazione, espressione di un nuovo modo di concepire lo sviluppo equo e sostenibile tra i popoli, fondato sul principio dello sviluppo partecipativo, sulla promozione dei diritti umani e delle libertà fondamentali, sul rafforzamento delle capacità e dei poteri degli attori decentrati e in particolare dei gruppi

<sup>1</sup> La Costituzione Italiana all'art. 11 afferma: *l'Italia ripudia la guerra come strumento d'offesa alla libertà degli altri popoli e come mezzo di risoluzione delle controversie internazionali; consente condizioni di parità con gli altri stati alle limitazioni di sovranità necessarie ad un ordinamento che assicuri la pace e la giustizia tra le nazioni, promuove e favorisce le organizzazioni internazionali rivolte a tale scopo*.

<sup>2</sup> Cfr. Bignante E., Dansero E., Carocchi C. (a cura di), *Geografia e cooperazione allo sviluppo, temi e prospettive per un approccio territoriale*, Franco Angeli, Milano 2008.

svantaggiati è stata teorizzata da vari organismi internazionali, in particolare dal Programma delle Nazioni Unite per lo sviluppo (Undp) ma anche da molte altre agenzie non governative (ONG. Mentre la Commissione Europea in modo specifico ha destinato attraverso il FSE molti dei suoi fondi alle Organizzazioni non governative (Ong) il Mae ha indicato le autonomie locali come i soggetti propri della cooperazione decentrata, inglobando gli altri attori nella cosiddetta cooperazione non governativa.

Il Mae infatti ha inquadrato in questa modalità di cooperazione quattro categorie di soggetti:

- i poteri pubblici o le amministrazioni locali (regioni, città, villaggi) che presentano un certo grado di autonomia e di risorse finanziarie;
- le associazioni e i gruppi locali del settore privato, rappresentanti di interessi locali o di azioni di solidarietà;
- le organizzazioni e le reti dei settori della produzione, e in particolare i sindacati e le cooperative indipendenti;
- le chiese e qualsiasi associazione non governativa in grado di dare un contributo allo sviluppo.<sup>3</sup>

Ma che cosa rispetto agli altri soggetti ha legittimato la cooperazione decentrata e dunque finanziamenti altri alle regioni e Enti locali?

Sicuramente tre valori che hanno arricchito la cooperazione decentrata rispetto a quella governo-governo e a quella non governativa.

Il primo ha riguardato l'incidenza che questa modalità di cooperazione internazionale riusciva ad attivare sui processi di decentramento avviati in numerosi Pvs, e cioè la cooperazione tra istituzioni omologhe, il dialogo politico tra eletti e la cooperazione tecnica tra amministrazioni. Un ruolo degli enti locali dunque specifico e distinto da quello delle Ong.

Il secondo valore aggiunto comprendeva la sua capacità di convogliare verso azioni di cooperazione allo sviluppo qualificate presenze sociali, culturali, scientifiche, economiche e finanziarie del proprio territorio. Questo significava coinvolgimento anche dei diversi soggetti del territorio italiano capaci di offrire le loro esperienze e conoscenze per lo sviluppo sia regionale che locale dei Pvs.

Il terzo derivava dal significato non più assistenzialistico ma politico e aggiungerei con cognizione di causa pedagogico<sup>4</sup> della cooperazione delle autonomie locali, nel momento in cui esse assumevano tra le loro finalità l'impegno per la pace e lo sviluppo dei popoli. Un impegno politico che esprimeva i principi di solidarietà e cooperazione internazionale della

<sup>3</sup> Cfr. Stocchiero A., Frattolillo O., Gonnella N., *I comuni Italiani e la cooperazione internazionale* Serie Speciale del Laboratorio CeSPI "Cooperazione internazionale e sviluppo locale", realizzata con un contributo dell'U-NOPS (United Nations Office Project Service), pp. 2-3.

<sup>4</sup> Pedagogico per il progetto educativo e formativo che tale cooperazione implicitamente veniva ad assumere nel momento in cui mirava ad uno specifico cambiamento culturale.

cittadinanza attraverso i suoi rappresentanti al consiglio comunale, in conformità a quelli stabiliti a livello nazionale e internazionale.<sup>5</sup>

Essendo l'obiettivo di questa cooperazione quello di favorire uno sviluppo migliore, partendo dal dare maggiore importanza (rispetto alle tradizionali politiche tra stati) ai bisogni e alle priorità delle popolazioni nei loro luoghi concreti di vita molte Regioni hanno deliberato una propria legge sulla cooperazione internazionale cosa che ha fatto anche la regione Puglia con la legge 20 del 25 agosto 2003 "Partenariato per la cooperazione" e con l'Istituzione nel 2005 dell'Assessorato al Mediterraneo<sup>6</sup>. Con la su detta legge la Regione Puglia è giunta a realizzare, grazie alla cooperazione decentrata, una programmazione organica nei tre principali sistemi di cooperazione : quella territoriale europea, quella italiana e quella regionale. Una programmazione che al suo interno fa sempre riferimento a principi di solidarietà, collaborazione e accoglienza e che ha avviato sul territorio un processo virtuoso di partenariato con la destinazione nel proprio bilancio anche di fondi per finanziare progetti ripartiti in tale settore. Infatti ha suddiviso i suoi fondi in modo differenziato tra patnariato tra le comunità locali (50%), cooperazione internazionale (40%), promozione per i diritti umani (10%). Da allora molti sono stati i progressi e i benefici anche se molto è ancora da realizzare.

Seguiamo come si è sviluppato il percorso di cooperazione nella Regione Puglia analizzando azioni, percorsi, limiti e possibilità future.

## LA REGIONE PUGLIA E LA COOPERAZIONE DECENTRATA DAGLI ANNI '90 AL 2006

L'Ufficio che negli anni '90 nella regione Puglia si occupava di cooperazione territoriale europea era l'Ufficio alla Cooperazione che risiedeva nell'ambito dell'assessorato alla programmazione, alle politiche comunitarie e alla cooperazione. Tale ufficio, pur mostrando grande interesse politico e programmatico in tale ambito ha potuto realizzare interventi quasi sempre episodici ed emergenziali<sup>7</sup> per una serie di ragioni legittimate anche dalla particolarità del territorio regionale.

Infatti il territorio pugliese nel suo insieme si presentava essenzialmente, oltre che con problemi di natura ambientale, con problemi di ritardo assoluto e relativo nell'ampliamento

<sup>5</sup> Cfr. Stocchiero A., Frattolillo O., Gonnella N., *op. cit.*, pp. 4-5.

<sup>6</sup> Il Servizio Mediterraneo è stato istituito nel 2005 all'interno dell'Assessorato al Mediterraneo, che dal 2010 include anche le competenze relative ai settori Cultura e Turismo. Nel corso di questi anni la Regione Puglia, attraverso il Servizio Mediterraneo, ha rilanciato il proprio ruolo di coordinamento nell'ambito della cooperazione con i Paesi del Mediterraneo. Al Servizio sono delegate tutte le attività relative alla cooperazione territoriale e decentrata, in particolare la programmazione ed attuazione dei progetti per la Cooperazione Territoriale UE 2007/2013, i rapporti con il M.A.E. ed altre Istituzioni centrali e periferiche, la promozione e diffusione dei nuovi strumenti di cooperazione territoriale.

<sup>7</sup> Soprattutto nei Balcani per la particolare situazione politica ed economica che stava attraversando.

dei processi di sviluppo socio-economico e pertanto con la necessità di accrescere la partecipazione di più ampi strati della popolazione al mercato del lavoro regionale.

Anche la dotazione infrastrutturale di primo livello evidenziava insufficienze da colmare nel sistema dei trasporti, nelle reti energetico-ambientali, in quelle informatiche e telematiche, nonché nelle strutture sociali, culturali e ricreative

Allo stesso tempo manifestava carenze anche nella diffusione delle reti e dei nodi di servizio in grado di favorire la più ampia diffusione della conoscenza, dell'innovazione, la accessibilità e la trasparenza delle informazioni e di conseguenza delle opportunità di crescita e di sviluppo anche per le aree territorialmente meno collegate alle direttrici dello sviluppo regionale, nazionale ed internazionale.

I sistemi urbani regionali poi si presentavano connotati dalle conseguenze, in termini insediativi, sociali, economici, ambientali, della crisi del modello insediativo tripolare generato dalle politiche di industrializzazione degli anni sessanta-settanta, incentrato sui vertici delle città di Bari, Brindisi e Taranto. Crisi questa che aveva determinato a catena la perdita di identità dei centri limitrofi ai capoluoghi per effetto delle redistribuzioni di pesi urbanistici dalle città centrali e i processi di spopolamento e declino economico dei sistemi di centri minori per i quali erano mancate politiche di tutela e valorizzazione. A ciò si aggiunse il declino demografico delle città centrali per effetto di processi migratori verso le corone urbane, dovuti sia ai differenziali di prezzo e alla scarsa offerta di alloggi pubblici sia alla scarsa qualità urbana (inquinamento, criminalità, congestione, degrado, carenza di luoghi della socialità e di servizi di assistenza). Per contrastare questi fenomeni occorreva favorire lo sviluppo policentrico dell'armatura urbana regionale anche attraverso lo sviluppo di servizi e funzioni innovative in grado di accompagnare e sostenere lo sviluppo delle attività produttive esistenti e l'affermarsi di nuove specializzazioni a maggiore intensità di conoscenza.

I sistemi produttivi locali risultavano pertanto alle prese con l'obiettivo di riposizionare le produzioni industriali tradizionali e sostenere lo sviluppo di nuove specializzazioni a maggiore intensità di conoscenza e di innovazione, valorizzando a pieno le risorse territoriali, nonché puntando con maggiore decisione sull'innovazione di prodotto e mercato finalizzata ad aumentare e qualificare in modo costante e duraturo la presenza sui mercati internazionali, anche attraverso la diffusione.<sup>8</sup>

L'esperienza di cooperazione interregionale così detta Interreg<sup>9</sup> ha rappresentato per la regione Puglia una grande opportunità di azione e di avvio di sviluppo in quanto università, Enti locali, imprese, ONG per la prima volta hanno cercato di realizzare progettualità condivise di un certo spessore. Anche se inizialmente molte sono state le criticità emerse dovute per esempio all'impossibilità di programmare spese sul territorio esterno o alla grande

<sup>8</sup> Programma operativo FESR Puglia 2007-13.

<sup>9</sup> Le iniziative comunitarie di cooperazione interregionale – pur essendo rivolte sia ai confini tra gli stati membri, che ai confini con i paesi dell'Europa centro-orientale candidati all'adesione –, vennero lanciate dalla Commissione Europea nel 1990 (Interreg I 1990-1993), con gli obiettivi di promuovere lo sviluppo economico e favorire l'integrazione delle regioni comunitarie. La cooperazione transnazionale fu poi introdotta con il Programma Interreg II (1994-1999) e confermata anche con Interreg III (2000-2006).

lentezza nella realizzazione dei progetti, Interreg III si è rivelata un'iniziativa comunitaria per il periodo 2000-2006. Infatti l'obiettivo di rafforzare la coesione economica e sociale nell'Unione europea promuovendo da un lato la cooperazione transfrontaliera, transnazionale e interregionale e dall'altro lato lo sviluppo equilibrato del territorio, si è mostrata sicuramente propositiva e attuativa attraverso il programma Italia-Albania.

Tale programma iniziato nel '94 ha rafforzato le relazioni ed i partenariati pubblici e privati fra operatori italiani ed albanesi ed ha rappresentato per la regione Puglia, fino al 1999, un'importante occasione di conoscenza reciproca che ha originato cospicui investimenti nei territori di intervento e anche posto solide basi per la costruzione di uno spazio comune di sicurezza, stabilità e prosperità fra le due aree transfrontaliere<sup>10</sup>.

Inoltre la seconda fase dell'Interreg Italia-Albania 2000 al 2006 ha permesso di:

- ♦ sostenere il sistema della cooperazione transfrontaliera nei settori delle infrastrutture di trasporto, di comunicazione e della sicurezza;
- ♦ sviluppare la cooperazione per valorizzare, tutelare e migliorare le condizioni ambientali e qualificare il sistema socio-sanitario;
- ♦ rafforzare e qualificare il sistema della cooperazione transfrontaliera tra i due paesi nei settori produttivi, del turismo e della cultura;
- ♦ potenziare e qualificare la cooperazione nella salvaguardia e valorizzazione dei beni culturali. Oltre a voler potenziare la cooperazione istituzionale.

Il PIC (programma d'iniziativa comunitaria) Interreg IIIA ha promosso tale sviluppo attraverso un confronto continuo fra i territori, cercando di configurare le comunità locali come gli autentici destinatari dei servizi che le rispettive amministrazioni locali e centrali avrebbero dovuto erogare. Trattandosi, dunque, di percorsi progettuali volti a determinare più idonei livelli di qualità nei servizi, sono state incoraggiate tutte le possibili sinergie ed integrazioni fra strutture pubbliche, operatori privati ed operatori del terzo settore.

In modo particolare è a partire dal 2003 che le relazioni fra Puglia ed Albania si sono intensificate in quanto la Commissione Europea con Comunicazione COM 393 denominata "Aprire la strada a nuovi strumenti di Prossimità", ha proposto un percorso significativo per migliorare la politica comunitaria verso i suoi nuovi confini esterni, in modo particolare con l'area balcanica ed il Mediterraneo.<sup>11</sup> Conseguentemente, nel periodo compreso fra il 2004 e il 2006, il Programma Interreg Italia-Albania si è evoluto nel Nuovo Programma di Prossimità (NPP), che attraverso l'attuazione di progetti di cooperazione transfrontaliera ha:

- ♦ consentito l'allocazione di risorse finanziarie comunitarie anche sul territorio albanese;
- ♦ assicurato un impatto equilibrato degli interventi sui territori transfrontalieri, in linea con gli obiettivi previsti dall'Europa allargata;

<sup>10</sup> Per approfondimenti Cfr Ricciardelli A., Spagnolo F., Urso G., Zacheo A., *La cooperazione allo sviluppo: il caso Puglia*.

<sup>11</sup> La Puglia nelle attività di cooperazione allo sviluppo ha partecipato al programma di sostegno alla cooperazione regionale aderendo agli accordi del Programma Quadro (APQ) Mediterraneo e Balcani.

- ♦ assicurato la partecipazione attiva da parte delle Autorità albanesi nella gestione del Programma, negli organismi decisionali e nell'attuazione delle procedure.

Quali i risultati riscontrati in questo periodo?

Certamente si può riscontrare, per la particolare tipologia dei progetti attivati, le partnership realizzate e le risorse territoriali messe in campo, un notevole impegno profuso. Ma la lentezza con cui i programmi sono stati attivati e realizzati evidenziano con chiarezza la mancanza ancora diffusa di una cultura comunitaria e della consapevolezza della funzione importante che il processo di internazionalizzazione poteva ricoprire per lo sviluppo anche locale. Durante la loro realizzazione infatti sono emerse diverse criticità quali: la propensione ad interventi tesi a promuovere tout court l'internazionalizzazione delle imprese, l'assenza di una politica di internazionalizzazione di ampio respiro, integrata e trasversale, l'incapacità da parte della Regione di coordinare gli interventi progettuali dei vari soggetti locali e istituzionali. Certamente poi anche la destinazione di poche risorse in tal senso ha naturalmente contribuito a rendere il cambiamento lento e difficile

Diverso sarà il processo realizzato in tale settore dal 2007 in poi.

## LA REGIONE PUGLIA E LA COOPERAZIONE DECENTRATA DAGLI ANNI 2007

Nel 2007 è stata avviata una nuova e più importante fase della programmazione di cooperazione italiana e dunque anche regionale. Tale fase che ha previsto un significativo aumento della dotazione finanziaria (cofinanziamento FESR salito dal 50% al 75%) e un intervento comunitario intensivo per il complesso dei programmi di cooperazione finanziati dal nuovo Obiettivo 3<sup>12</sup>, ha visto la Puglia in prima fila nella realizzazione dei programmi. Il nuovo orientamento programmatico della Commissione Europea partendo dall'analisi dei limiti riscontrati nella realizzazione dei progetti di cooperazione realizzati sino ad allora nella Terza relazione sulla coesione COM (2004) 107, ha presentato una proposta dettagliata delle priorità e dei meccanismi di intervento per i Programmi di nuova generazione, proposta più vicina alle reali possibilità di realizzazione dei territori. Programmi che nell'ambito della politica di coesione dell'UE 2007-2013, la Commissione ha limitato a tre Obiettivi:

- *l'Obiettivo Convergenza*, tendente a migliorare le condizioni per la crescita e l'occupazione nelle regioni in ritardo di sviluppo. Esso si è concentrato in particolare sull'innovazione e la società della conoscenza, l'adattabilità ai cambiamenti economici e sociali, la tutela e il miglioramento della qualità dell'ambiente e l'efficienza amministrativa tutto ciò prestando grande attenzione al processo formativo. Questo obiettivo finanziato dal FESR, dal FSE e dal Fondo di Coesione ha visto la Regione Puglia territorio ammissibile (in quanto il suo PIL pro-capite risultava inferiore al 75% della media UE);

<sup>12</sup> L'obiettivo 3 ingloba tutte le azioni a favore dello sviluppo delle risorse umane e si prefigge l'ammodernamento delle politiche e dei sistemi di formazione nonché la promozione dell'occupazione.

- *l'Obiettivo Competitività regionale e occupazione*, riguardante le zone UE che non rientravano nel precedente obiettivo. Esso ha mirato a rafforzare la competitività e l'occupazione, anticipando i cambiamenti economici e sociali. Questo obiettivo è stato finanziato dal FESR e dal FSE;
- *l'Obiettivo Cooperazione territoriale europea*, che ha inteso rafforzare sia la cooperazione transfrontaliera attraverso iniziative congiunte, locali e regionali, sia la cooperazione transnazionale mediante azioni volte allo sviluppo territoriale integrato connesse alle priorità comunitarie, sia la cooperazione interregionale e lo scambio di esperienze a livello territoriale. Quest'ultimo obiettivo è stato previsto in modo complementare agli altri due obiettivi, per far sì che le regioni ammissibili potessero altresì utilizzare fondi relativi ai primi due<sup>13</sup>.

Il sottolineare, in questo periodo, da parte dell'unione europea in modo strategico il ruolo che l'Italia avrebbe potuto acquisire nel Mediterraneo attraverso la realizzazione di reti, scambi, trasferimenti di conoscenze ma anche sviluppo ha fatto sì che la Puglia risultasse la regione italiana ad essere considerata territorio eleggibile nell'ambito della Cooperazione Territoriale Europea sia con l'area balcanica, sia con l'area mediterranea. Possiamo dire oggi che questa è stata una fiducia ben posta in quanto la maggior parte dei progetti realizzati in quest'area sono stati merito di tale regione. Infatti aderendo a due degli Accordi di Programma Quadro: APQ "Mediterraneo" e APQ "Balceni stipulati tra le Amministrazioni nazionali (Mef, Mise e Mae) e le Amministrazioni regionali<sup>14</sup> è riuscita (più di tutte le altre regioni) a portare a termine egregiamente, quasi 30 progetti in entrambe le aree e soprattutto Egitto e Balceni Occidentali<sup>15</sup>.

Nello specifico è stata responsabile di alcune macroaree d'intervento quali: 1) la crescita socioeconomica nell'area dei Balceni per la realizzazione dei progetti nel settore agroalimentare, agricolo, dello sviluppo rurale, del turismo e della pesca; 2) il dialogo e la cultura nel Mediterraneo e nei Balceni attraverso interventi tesi alla creazione di reti per la valorizzazione e la gestione del patrimonio culturale materiale ed immateriale, al rafforzamento della comunicazione e della formazione. In questa sua azione ha raggiunto notevoli obiettivi irrobustendo e qualificando ulteriormente i sistemi di cooperazione territoriale (Obiettivo 3 della politica europea di coesione 2007-2013), integrando le attività nell'area balcanica con quelle che insistono nello spazio mediterraneo, e coniugando virtuosamente le politiche di

<sup>13</sup> [www.europuglia.it](http://www.europuglia.it).

<sup>14</sup> Nella prima fase stipulata il 2 dicembre 2005 ha avuto rispettivamente la Regione Piemonte per i Balceni e la Sardegna per il Mediterraneo quali Capofila. Nella seconda fase (1° gennaio 2007), la gestione è stata gestita dalla Dgcs e delle Amministrazioni regionali.

<sup>15</sup> Nel corso degli anni si sono implementati i progetti stabiliti durante la prima fase del Programma. Sono stati approvati a seguito del parere conforme espresso dal NTV n. 11 progetti integrati esecutivi su 14, nelle sedute del CIM del 1° ottobre 2009 e del 17 dicembre 2009. Gli altri 3 progetti rimodulati in base alle indicazioni fornite dal NTV sono stati approvati il 25 marzo 2010. Sono state coinvolte 18 Regioni e una Provincia Autonoma, che hanno interagito tra di loro attraverso una modalità di cooperazione regionale, individuando una Regione Capofila responsabile del Progetto Integrato e le altre Regioni responsabili dei relativi sub-progetti.

cooperazione territoriale e istituzionale con l'internazionalizzazione del sistema produttivo pugliese, puntando al consolidamento della coesione internazionale e delle relazioni sociali, economiche e culturali con i Paesi non comunitari. La Regione poi con lo slogan, "La Puglia nel Mediterraneo, un mare di opportunità", ha dimostrato di assumere una grande responsabilità per lo sviluppo dei territori che si affacciano su questo bacino comune, dai Balcani al Medio Oriente alla Sponda Sud del Mediterraneo utilizzando la sua posizione di "Regione cerniera", per divenire realtà leader dei rapporti con Balcani occidentali ed Egitto. In modo particolare è da sottolineare come per il progetto S.P.I.I.E. (Attivazione di sistemi produttivi integrati tra l'Italia e l'Egitto) finalizzato al sostegno dello sviluppo regionale attraverso la riorganizzazione e l'ammodernamento della filiera ortofrutticola e la costruzione e lo sviluppo di accordi e partenariati tra operatori italiani ed operatori egiziani, si è avvalsa competentemente del supporto dell'Istituto Agronomico del Mediterraneo di Bari (IAMB).

Molte altre azioni poi ha realizzato per le politiche di cooperazione allo sviluppo e ciò sia in ambito di politica estera sia nel raggiungimento del terzo obiettivo relativo alla coesione interna dell'unione europea, e cioè la:

- ♦ Cooperazione transfrontaliera – Programma Grecia-Italia;
- ♦ Cooperazione Transfrontaliera – Strumento di Pre-adesione Programma CBC IPA-Adriatico;
- ♦ Cooperazione transfrontaliera – Strumento di Vicinato e Partenariato Programma CBC ENPI - Bacino del Mediterraneo;
- ♦ Cooperazione Transnazionale Programma MED Programma SEE - Europa Sud Orientale;
- ♦ Cooperazione Interregionale Programma Interreg IV C Programma URBACT II Programma INTERACT Programma ESPON 2013.<sup>16</sup>

Infatti attraverso questi programmi ha cercato in questi anni di promuovere uno sviluppo complessivo sociale, economico e culturale che facendo perno sui principi di solidarietà, collaborazione e accoglienza, le ha permesso di avviare opportunità di avanzamento e sviluppo in tutti i settori.

A livello transfrontaliero con il Programma di Cooperazione Territoriale Europea "Grecia-Italia 2007 - 2013" ha mirato: a raggiungere risultati e impatti positivi a lungo termine, a creare sinergie rispetto ai programmi e alle politiche di contesto, ad utilizzare strumenti innovativi e sistemi di gestione, a creare di un ambiente economicamente favorevole e/o sociale per la zona interessata dal programma, a sviluppare cooperazione e capacity building, a determinare coesione sociale e culturale dei territori coinvolti.

Con il programma CBC IPA-Adriatico, definito "Strumento di pre-adesione" (*Instrument of Pre-Accession*) che ha rappresentato la prosecuzione del Programma Interreg IIIA Transfrontaliero Adriatico 2000-2006, insieme alle province adriatiche italiane e i territori della Grecia, Slovenia, Croazia, Bosnia - Erzegovina, Albania Serbia e Montenegro, ha realizzato

<sup>16</sup> Tra i vari strumenti di cooperazione territoriale, la Commissione Europea ha istituito il GECT- Gruppo Europeo di Cooperazione Territoriale come un nuovo soggetto con personalità giuridica europea, che consente ad autorità territoriali, appartenenti a Stati diversi, di istituire gruppi di cooperazione territoriale.

interventi incentrati su tre assi prioritari: cooperazione economica, sociale e istituzionale; risorse naturali, culturali e prevenzione dei rischi; accessibilità e reti. Inoltre in questo Programma, la sua valenza strategica dovuta alla pregressa cooperazione Puglia – Albania quale asse portante delle relazioni dell'area adriatica l'ha portata ad essere riconosciuta, quale asse portante, da tutti i Paesi partecipanti che hanno così ufficialmente sostenuto l'avvio del Progetto Strategico Energia.

Infatti il programma POI Energie Rinnovabili e Risparmio Energetico è il risultato di un intenso lavoro di concertazione tra il Ministero dello Sviluppo Economico (MISE), il Ministero dell'Ambiente (MATTM), le Regioni italiane Obiettivo "Convergenza" ed un nutrito partenariato economico e sociale. È finanziato da fondi comunitari e nazionali con l'obiettivo di aumentare la quota di energia consumata proveniente da fonti rinnovabili per migliorare l'efficienza energetica, promuovendo le opportunità di sviluppo locale, integrando il sistema di incentivi messo a disposizione dalla politica ordinaria, valorizzando i collegamenti tra produzione di energie rinnovabili e tessuto sociale ed economico dei territori in cui esse si realizzano. Il programma interviene sulle Regioni Obiettivo "Convergenza" (Calabria, Campania, Puglia e Sicilia).

Con il Programma CBC ENPI Mediterraneo, la Regione Puglia, in accordo con le altre Regioni ed i competenti Ministeri nazionali, ha assunto la funzione di presidenza del Comitato Nazionale, finalizzata a rafforzare e coordinare la partecipazione dell'Italia.<sup>17</sup> Così come l'obiettivo 3 prevedeva, ha mirato ad irrobustire e qualificare i sistemi di cooperazione territoriale integrando le attività dell'area balcanica con quelle del mediterraneo, a coniugare virtuosamente le politiche di cooperazione territoriale con quelle di internazionalizzazione del sistema produttivo pugliese ed a consolidare le relazioni sociali, economiche e culturali con i paesi non comunitari.<sup>18</sup>

Con il programma di cooperazione transazionale MED "Europa Sud Orientale" insieme ai paesi membri Austria, Bulgaria, Grecia, Ungheria, Italia, Romania, Slovenia, Slovacchia anche i Paesi IPA potenziali candidati (Bosnia Erzegovina, Serbia, Montenegro, Albania), ai paesi candidati all'adesione (Croazia, ed ex Repubblica di Macedonia) ed ai paesi terzi beneficiari di ENPI (Moldova e Ucraina), la regione si è posta "lo sviluppo di partnerships transnazionali su materie di importanza strategica per rafforzare processi di integrazione territoriale, economica e sociale e contribuire alla coesione, competitività e alla stabilità dell'area" promuovendo l'accessibilità e lo sviluppo di reti innovative, azioni di cooperazione volte a favorire la promozione integrata delle risorse naturali, ambientali e del patrimonio culturale e lo sviluppo. Tale programma che discende dalla divisione del precedente Interreg III B Cades in due spazi di cooperazione (Europa Centrale ed Europa Sud Orientale) si è principalmente orientato sui Paesi dell'area balcanico-danubiana aprendo ampi spazi di cooperazione tra le regioni adriatiche italiane in un'area estremamente sensibile dell'Europa, cuore delle nuove politiche europee di preadesione. Con il programma di Cooperazione

---

<sup>17</sup> Il rapporto ORCI del 2009.

<sup>18</sup> Cfr. Ricciarelli p. 102.

Interregionale Programma Interreg IV Italia - Austria finanziato dal Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (FESR) insieme ad altre 6 regioni al confine tra Italia e Austria: Provincia Autonoma di Bolzano-Alto Adige, parti della Regione Veneto e della Regione Autonoma Friuli Venezia Giulia e i Länder Carinzia, Salisburgo e Tirolo, ha mirato a promuovere lo sviluppo equilibrato e sostenibile e l'integrazione armoniosa nell'area di confine tra Italia e Austria. Tutto ciò con l'obiettivo di migliorare le relazioni economiche e la competitività, a tutela dell'ambiente e lo sviluppo sostenibile del territorio.

Con il programma URBACT II (The Urban Development Network Programme) con la partecipazione di Norvegia e Svizzera, ha inteso promuovere la cooperazione nei campi dello sviluppo urbano e incoraggiare lo scambio di esperienze tra le città europee. Con Il Programma INTERACT che è stato ideato all'interno dell'Iniziativa Comunitaria INTERREG, ha mirato a creare reti di comunicazione, finalizzate a declinare i flussi di informazione nell'ambito dell'INTERREG, ed a costruire le cornici nell'ambito delle quali tali informazioni si sviluppano e si integrano. In questo periodo grande opportunità di sviluppo ha assunto per la Regione Puglia il programma FOSEL (Formazione per lo Sviluppo Economico Locale) focalizzato sulle strategie di cooperazione decentrata Italia-Argentina. Attraverso tale programma si sono realizzati processi di sviluppo socio-economico locale stabile ed equo nelle Province argentine di Buenos Aires, Santa Fé, Córdoba e Mendoza, attraverso interventi articolati di formazione ed assistenza tecnica realizzati insieme ad altre 7 Regioni italiane (Abruzzo, Emilia Romagna, Friuli Venezia Giulia, Marche, Piemonte, Toscana ed Umbria) e cofinanziati dalla Direzione Generale della Cooperazione allo Sviluppo del MAE. La Regione Puglia, in particolare, in qualità di capofila, ha apportato il proprio contributo "in kind" sul coordinamento e, in misura minore, svolgendo attività sulla Componente "Università - Impresa", con il proprio personale del Servizio Ricerca Industriale ed Innovazione, coinvolgendo anche l'Agenzia Regionale per la Tecnologia e l'Innovazione - Puglia, l'Istituto Agronomico Mediterraneo ("Sostegno alle PMI", "Rete università - sistemi produttivi", "Economia sociale e sviluppo locale") e CNA Puglia ("Sostegno alle PMI" per lo sviluppo e la valorizzazione della produzione lattiero-casearia nella provincia di Santa Fé)<sup>19</sup>. Con Il programma ESPON 2013 (acronimo di European Spatial Planning Observatory Network,) che è la struttura europea volta a sviluppare analisi territoriali tematiche e trasversali in base alla Priorità 2 si è posta l'obiettivo di aumentare la conoscenza e la coesione delle strutture territoriali europee e di rilevare gli impatti che le politiche adottate hanno ai vari livelli dell'Unione Europea allargata. Nel quadro della programmazione delle politiche regionali di sviluppo per il periodo 2007-2013, di cui al Quadro Strategico Nazionale, (QSN) l'Italia ha affrontato la sfida dello sviluppo economico e sociale del Mezzogiorno nel settore del turismo introducendo, affianco ai tradizionali programmi operativi regionali (i POR), un livello di programmazione a scala sovra-regionale, attraverso il Programma Operativo Interregionale "Attrattori culturali, naturali e turismo" (POIn). Il POIn, in questo senso, costituisce lo strumento principale attraverso cui ha inteso promuovere e sostenere lo sviluppo socio-economico delle Regioni

<sup>19</sup> [www.fosel.org](http://www.fosel.org) DELIBERAZIONE DELLA GIUNTA REGIONALE 22 dicembre 2009, n. 2591.

del Mezzogiorno attraverso la valorizzazione, il rafforzamento e l'integrazione su scala interregionale del patrimonio culturale, naturale e paesaggistico in esse custodito. Cosa che vediamo fortemente presente in Puglia<sup>20</sup>. Il programma SMILE "Supporto in favore delle politiche minorili in Albania. Rafforzamento istituzionale per il decentramento dei e del servizio nazionale per le adozioni e la protezione dei diritti dell'infanzia e armonizzazione della legislazione con la normativa UE" – Cooperazione Decentrata – 2 rappresenta per la regione l'espressione della sua particolare attenzione ai diritti umani

Con tale Programma ha voluto avviare un processo di cambiamento, di prevenzione e tutela dei minori e degli adolescenti albanesi, migliorarne le condizioni di vita, affermare e promuovere attivamente i diritti dei minori, rafforzare il sistema del decentramento amministrativo dei Servizi sociali per la prevenzione e la protezione dei minori a rischio nelle aree di Elbasan, Scutari e Valona e del Comitato nazionale per le adozioni dei minori in stato di abbandono. Lo ha sviluppato su due livelli di intervento: da una parte il rafforzamento delle capacità delle istituzioni formali, centrali e decentrate responsabili dell'attuazione del processo di decentramento amministrativo; dall'altra il sostegno alla realizzazione di iniziative concrete sul territorio per la prevenzione e tutela dei minori a rischio. Riguardo al livello istituzionale, il programma ha previsto una forte componente formativa, l'organizzazione di un Forum per il coordinamento sulle politiche minorili dei diversi soggetti istituzionali e non, che si occupano di minori, la realizzazione di uno studio a livello nazionale sul disagio minorile, la creazione di una Banca dati sui minori a rischio e in stato di abbandono presso il Ministero del Lavoro e degli Affari Sociali quale strumento di organizzazione e sistematizzazione dei dati sui minori abbandonati e in condizione di rischio e la creazione di tre Banche dati nelle tre aree di intervento (Elbasan, Scutari e Valona) dove sono state realizzate tre azioni pilota e create le condizioni per l'attuazione del decentramento amministrativo.

Alla luce delle varie programmazioni di cooperazione, la regione Puglia ha adottato il Programma Operativo PO FESR 2007-2013 Linea 6.3. Azione 6.3.3 "Interventi di sostegno ai progetti di promozione internazionale delle P.M.I. pugliesi per favorire la piena convergenza della regione in termini di crescita e occupazione, garantendo la sostenibilità del modello di sviluppo."<sup>21</sup> Per questo ha racchiuso il tutto in tre 3 macro-obiettivi:

<sup>20</sup> Il Servizio Mediterraneo è stato istituito nel 2005 all'interno dell'Assessorato al Mediterraneo, che dal 2010 include anche le competenze relative ai settori Cultura e Turismo. Al Servizio Mediterraneo fanno capo: Ufficio Pace, Intercultura, Reti e Cooperazione Territoriale Europa del Sud e Mediterraneo – Ufficio Cooperazione Interregionale e territoriale Sud/est Europa diretto, con competenze in materia di programmazione e gestione dei Programmi di Cooperazione Interregionale: Urbact; Interact; Espon, Interreg IVC; Accordi di Programma Quadro Balcani e Mediterraneo; VII Programma Quadro; Europaid; Twinning; integrazione tra i Fondi Strutturali e i Fondi FAS Programma di Cooperazione Sud Est Europa attuazione progetti finanziati con Risorse I.P.A.

<sup>21</sup> Tale programma preso con Decisione Comunitaria (CE) n. C/2007/5726 del 20 novembre 2007, è stato poi modificato ed adottato dalla Commissione Europea con Decisione C(2011) 9029 del 1.12.2011 (B.U.R.P. n. 7 del 16 gennaio 2012 - Deliberazione di Giunta Regionale n. 2941 del 29.12.2011) e con Decisione C(2012) 9313 del 6.12.2012 (B.U.R.P. n. 32 del 27.01.2013 - Deliberazione di Giunta Regionale n. 28 del 29.01.2013).

- rafforzare i fattori di attrattività del territorio, migliorando l'accessibilità, garantendo servizi di qualità, salvaguardando le potenzialità ambientali anche attraverso la promozione di un modello di sviluppo sostenibile incentrato su una maggiore efficienza dei consumi energetici e un significativo innalzamento della produzione da fonti rinnovabili;
- promuovere l'innovazione, l'imprenditoria e lo sviluppo dell'economia della conoscenza anche attraverso la valorizzazione del lavoro competente e dei distretti produttivi;
- realizzare condizioni migliori di benessere e di inclusione sociale, e in 3 principi trasversali che sul piano operativo trovano attuazione nell'ambito di ciascuna linea di intervento:
  - ♦ sviluppo sostenibile;
  - ♦ pari opportunità;
  - ♦ dimensione territoriale dello sviluppo.

Oggi a causa della sempre più evidente crisi economica, proprio per la mancanza di fondi, questi settori si stanno sviluppando con lentezza. Non dimentichiamo che nel 2010 vi è stata una notevole riduzione delle risorse finanziarie messe a disposizione per il Patto di Stabilità Interna alla cooperazione a causa del patto di stabilità interno. Tra i pochi settori in cui sta continuando ad investire vi sono quelli della Green Economy e delle Nuove Tecnologie: a prescindere dalla fascia di età, in tali settori la manodopera specializzata è sempre più richiesta. A tal proposito A.FO.RI.S. – Impresa Sociale, Agenzia foggiana di Formazione e Ricerca per lo Sviluppo Sostenibile, ha organizzato due corsi di formazione che rientrano nei programmi cofinanziati dal FSE per la realizzazione dei piani di attuazione delle attività del POR Puglia FSE 2007-2013 delegate alla Provincia di Foggia.

Formez PA, per conto della Regione Abruzzo – Direzione Affari della Presidenza, Politiche Legislative e Comunitarie, Programmazione, Servizio Cooperazione Territoriale – IPA Adriatico, Autorità di Gestione del Programma di Cooperazione Transfrontaliera IPA Adriatico 2007 -2013, ha pubblicato due bandi con cui si invitano le parti interessate a presentare una proposta per la scrittura del Programma Operativo e una per la realizzazione della valutazione ex-ante e della valutazione ambientale strategica del Programma di Cooperazione transfrontaliera IPA II Italia - Albania - Montenegro 2014 -2020.

Oggetto dell'attività è la redazione del Programma di Cooperazione transfrontaliera IPA II Italia-Albania -Montenegro 2014-2020 e la definizione del quadro per la valutazione ex-ante e la valutazione ambientale strategica del programma sopra.

## UNA RIFLESSIONE STRATEGICA

L'obiettivo primario delle politiche di intervento regionale di sostegno alla promozione dell'internazionalizzazione dei sistemi e distretti produttivi locali per il 2014-2020 si è confermato essere quello di mettere in campo un modello di intervento già in parte sperimentato negli ultimi anni. Possiamo ricavarle da PRINT il programma promozionale regionale 2013-2014 che, tenendo conto sia degli obiettivi del periodo di programmazione 2007-2013, sia in funzione degli orientamenti emergenti per il ciclo di programmazione 2014-2020, al fine di garantire una maggiore e migliore governance del complesso delle azioni ed iniziative di

promozione economica regionale previste, ci offre un quadro prospettico che dovrà certamente fare i conti con il cambio di amministrazione che avverrà nel 2015.

L'elaborazione del programma prende le mosse da un'attenta analisi delle principali tendenze di sviluppo dello scenario di riferimento internazionale in cui si inserisce l'azione programmatica dell'Amministrazione regionale che ha permesso di evidenziare, per i principali sistemi produttivi locali, diverse sfide e opportunità di sviluppo, dinanzi ai relativi vantaggi e svantaggi competitivi del "Sistema Puglia", soprattutto nell'attuale fase di difficile ripresa dell'economia globale. finalizzato a:

- sviluppare e rafforzare la proiezione internazionale dell'immagine della Puglia e dei punti di forza/eccellenza dei suoi principali sistemi territoriali e distretti produttivi locali sui mercati esteri;
- sostenere la promozione dei processi di internazionalizzazione a livello regionale;
- garantire la coerenza con le politiche di sviluppo a favore della competitività e dell'apertura internazionale dell'economia regionale;
- assicurare la coerenza con le politiche di promozione economica a livello nazionale e rinnovare gli accordi istituzionali con le Amministrazioni centrali, tenendo conto dell'andamento della riorganizzazione delle strutture e delle competenze in materia di internazionalizzazione attualmente in corso a livello nazionale, che ha portato all'istituzione di una Cabina di Regia per l'internazionalizzazione;
- potenziare la collaborazione con i principali Enti regionali preposti alla promozione dell'economia locale in una logica di coordinamento e di sinergie territoriali;
- rafforzare il raccordo con i principali attori del sistema economico e scientifico pugliese (Distretti produttivi e tecnologici regionali, Associazioni datoriali e di categoria, sistema bancario, sistema della ricerca e sviluppo tecnologico, sistema universitario, ecc.) al fine di condividere obiettivi e strategie di intervento e garantire una più ampia partecipazione del "Sistema Puglia" alle iniziative di promozione economica, nel comune interesse della proiezione internazionale della regione;
- rinsaldare i rapporti con le comunità dei pugliesi presenti nei cinque continenti, con l'obiettivo di costruire e consolidare le reti di collaborazione, di cooperazione e di scambio tra i sistemi socioeconomici e culturali regionali con le comunità di pugliesi nel mondo promuovendo, allo stesso tempo, l'immagine della Puglia all'estero.

Anche se i progetti realizzati hanno mostrato una esplicita coerenza sia in riferimento ai programmi o alle attività proposte, sia agli obiettivi tematici e alle priorità selezionate, sia alla pertinenza e chiarezza degli indicatori del programma proposti, in realtà gli obiettivi attesi spesso non sono stati adeguati al processo e al compito per una serie di criticità emerse.

Tra questi ne possiamo prendere in considerazione alcuni che consideriamo fondamentali per lo sviluppo della regione.

Nel campo della ricerca e dell'innovazione il sistema innovativo regionale non ha in realtà usufruito dell'atteso sviluppo strutturale, determinato soprattutto da una serie di fattori, quali la labile o talora scarsamente efficace integrazione tra i diversi attori del sistema-aziende, università e centri di ricerca, pubblica amministrazione, istituzioni finanziarie, ecc.

Infatti per quanto possiamo rilevare nei progetti la coerente presenza di partenariati da realizzare con molti soggetti presenti sul territorio di Enti pubblici e privati che insieme ai partenariati transazionali dovevano permettere la realizzazione, attraverso una complessa attività di *networking e lobbying*, di attivare una progettualità nata dal basso e dunque capace di offrire differenziate *expertise e know-how*. È purtroppo da rilevare che, il settore privato presenta ancora ritardi in tal senso visto che nella maggior parte dei casi gli Enti privati vengono inseriti nei progetti in quanto partner non capofila. In realtà questa differenza di azione tra i due gruppi di attori, pubblici e privati, è in parte determinata dagli stessi criteri di eleggibilità inseriti nei programmi e nei bandi di attuazione che spesso hanno previsto che l'ente promotore dell'intervento avesse la forma giuridica di ente pubblico.

Evidentemente un simile aspetto ha limitato le iniziative private in ambito di cooperazione ed hanno fatto o di quest'ultime un aspetto residuale delle stesse strategie di impresa. In effetti, guardando alla forma giuridica degli Enti privati operanti in Puglia, si evince come siano per lo più le associazioni senza scopo di lucro ad essere maggiormente attive (60%). Se agli enti con forma associativa si sommano tutte le organizzazioni senza una specifica vocazione lucrativa come cooperative, fondazioni e Ong, emerge con evidenza che il settore non profit" costituisca, in Puglia, il principale attore della cooperazione in campo privato.

Se guardiamo poi risultati, derivanti dall'esame di casi di studio, notiamo un miglioramento della performance delle imprese - Sono stati registrati incrementi occupazionali all'interno delle aziende interessate, nonché un incremento di competitività dell'area attraverso lo sviluppo e l'elevata specializzazione del capitale umano, mentre ancora limitati risultano gli impatti positivi e diffusi sull'intero sistema locale in termini di crescita. Le innovazioni introdotte hanno riguardato i prodotti e il know how e in qualche caso l'attività di ricerca e sviluppo ha avuto importanti ricadute all'interno dell'azienda e ha anche favorito la collaborazione con altre imprese presenti sul territorio locale, consolidando in alcuni casi una rete già esistente e promuovendone nuove in altri casi. L'incentivo pubblico ha favorito un'accelerazione nella realizzazione dei piani di investimento previsti dalle imprese e, in alcuni casi, questa leva è stata determinante sia in termini finanziari sia per le scelte localizzative degli investimenti.

Per alcune imprese vi è da segnalare la presenza di criticità procedurali riguardanti l'ottenimento di finanziamenti pubblici per le attività di ricerca e sviluppo, mentre, per gli altri casi pilota, le procedure di attuazione del programma sono risultate adeguate.

La difficoltà che le aziende hanno avuto nel reperire risorse finanziarie sul mercato dei capitali, ha reso le stesse spesso dipendenti dalla disponibilità di finanziamenti pubblici, e ne ha limitato i processi di conoscenza da parte delle aziende e dei centri di ricerca e delle università.

Le politiche rivolte per lo più alle eccellenze, sebbene abbiano avuto indubbiamente effetti positivi, non sono state in grado di avere impatti considerevoli sul sistema economico regionale, soprattutto in termini occupazionali, né sono state in grado di innescare processi di innovazione tecnologica e trasferimento di conoscenza diffusi, ma, addirittura, spesso hanno avuto l'effetto di determinare ulteriori processi di selezione di mercato – anche in

conseguenza della crisi degli ultimi anni – scoraggiando le aziende innovative più deboli ad intensificare gli sforzi in ricerca e innovazione utilizzando risorse pubbliche.<sup>22</sup>

Emerge poi ancora un quadro complessivo di una Regione caratterizzata per quanto riguarda il mondo dell'impresa da un sistema produttivo incentrato in produzioni di tipo tradizionale che, anche per la prevalenza di imprese con meno di dieci addetti, trova difficoltà a gestire i cambiamenti indotti dai processi di integrazione e globalizzazione ed appare in ritardo in termini di propensione all'innovazione di processo, di prodotto ed organizzative. Risulta ancora fortemente carente un tessuto "alternativo" di produzioni a maggiore contenuto tecnologico e a più altro valore aggiunto.

Nonostante questo attivismo manifestato dalla regione in questi anni non è ancora in grado di apportare miglioramenti attraverso una complessa attività di *networking* e *lobbying* nei suddetti settore sul quale pesa lo svantaggio competitivo che accomuna tutte le regioni meridionali che scontano carenze «in termini di organizzazione e competenze che si traduce in un'enorme perdita di risorse e di conseguenza, nell'impossibilità di promuovere un reale processo di crescita del settore e dell'indotto che questo è in grado di attivare». Le difficoltà degli Enti cooperanti in Puglia possono in parte essere lette come il risultato di una struttura economico-sociale debole e con scarse capacità di *networking* che, soprattutto a causa delle piccole dimensioni che caratterizzano i singoli enti che la compongono, risulta spesso incapace di creare reti a scala non solo globale, ma anche sovraregionale. Questa configurazione evidentemente rappresenta un limite allo sviluppo del territorio.

In primo luogo, ad ostacolare lo sviluppo degli enti cooperanti pugliesi e la loro proiezione internazionale è l'esistenza di numerose difficoltà di ordine informativo, a cui si aggiunge, la mancanza di partecipazione a reti relazionali che lascia emergere un modo di operare degli enti pugliesi isolato e prevalentemente dettato dall'individualismo. Nel pubblico tale "gap relazionale" è imputabile ad una persistente condizione di assenza di competenze che permettano di effettuare scelte di cooperazione guidate dal rispetto di una coerenza sempre maggiore tra attori, risorse territoriali e obiettivi del processo di cooperazione. Altra criticità è certamente riscontrabile nell'assenza di capacità da parte degli imprenditori locali di avviare autonomamente percorsi di cooperazione, utili per attivare un meccanismo relazionale cumulativo tra internazionalizzazione del singolo e internazionalizzazione del tessuto produttivo nel suo

All'interno di questo contesto, la Regione Puglia è vista dagli attori locali come un interlocutore credibile e determinante, alla quale però si domandano maggiori assunzioni di responsabilità. Emerge, infatti, la volontà generale di darsi una maggiore proiezione internazionale sia per "ragioni di forza maggiore" connesse alla necessità di ampliare e diversificare le proprie attività all'interno di un quadro di dinamica macroeconomica che vede nella internazionalizzazione una possibile via di fuga da scenari di tipo recessivo, sia perché la cooperazione internazionale è lo strumento che consente, attraverso l'instaurarsi di relazioni reciprocamente vantaggiose, di costruire "economie di pace". La capacità di sviluppo della Regione Puglia passa necessariamente attraverso la capacità dei propri attori di collocarsi in

---

<sup>22</sup> A cura del Nucleo regionale di Valutazione e Verifica degli Investimenti Pubblici: Valutazione ex ante del POR Puglia 2014/2020.

un contesto internazionale, rafforzando reti transnazionali e favorendo quella circolarità di saperi, know-how, competenze che sono la condicio sine qua non di uno sviluppo duraturo e pacifico della comunità globale. Se dunque la Puglia vorrà proporsi nel prossimo futuro come “snodo relazionale” nelle interazioni tra i paesi dell’area euro-mediterranea dovrà eliminare i gap di competenze e know-how posseduti, nonché di intraprendenza e autonomia, soprattutto del privato, da cui oggi è caratterizzata. L’impegno della Regione Puglia nella promozione e diffusione dei nuovi strumenti di cooperazione territoriale deve concretizzarsi attraverso un più attivo ed efficace coinvolgimento di stakeholder privati ed istituzioni pubbliche locali in un virtuoso partenariato pubblico-privato a sostegno dei processi di pacificazione e democratizzazione in diverse aree geopolitiche. La forza del locale internazionalizzato, del partenariato, della democratizzazione, del rapporto diretto con le istituzioni comunitarie, della flessibilità insita nei processi di conoscenza e comprensione delle forze locali, del dialogo tra Nord e Sud e tra Est ed Ovest che parlano lo stesso linguaggio nella condivisione delle medesime problematiche, della voce del settore privato, sono oggi punti strategici nell’ottica di un pieno sviluppo da essi trainato. In tal senso, e attraverso l’attuazione di una strategia di sistema, la Regione Puglia dei punti di forza del contesto regionale pugliese è la presenza di un ampio patrimonio di risorse culturali e naturali, l’Asse è volto ad elevare l’attrattività del territorio a fini turistici, cercando di innescare un circolo virtuoso in cui la valorizzazione del patrimonio storico, culturale ed ambientale del territorio, unita alla promozione delle attività artistiche e culturali, favorisca uno sviluppo sostenibile del turismo e la valorizzazione del suo indotto, attivando nuove filiere produttive, collegate con le risorse culturali e ambientali, che portino ad un rafforzamento dell’identità territoriale, ad un miglioramento della qualità della vita, promuovendo sistemi di sviluppo basati su risorse già esistenti sul territorio. Non ci si può illudere certo che la sfida sia vinta, dice l’assessore Godelli “soprattutto considerando quanto acute siano le contraddizioni, quanto drammatici ancora i conflitti e i venti di guerra in cui siamo immersi, quanto profonde e resistenti le differenze che dividono i popoli. Così, pure, siamo ben consapevoli di quanto difficile sia promuovere efficacemente la Puglia e la sua economia in un processo di internazionalizzazione che si misura con le crudeltà anche selvagge della “globalizzazione”.

Ma, ormai non si può più non pensare ad un futuro che, pur tra tante difficoltà, parli di pace, di integrazione tra i popoli, di cooperazione per lo sviluppo di tutti, degli altri popoli e della nostra Regione. Certamente molto è ancora da fare soprattutto per lo sviluppo delle imprese, ma molto è ancora da realizzare dal punto dei diritti umani visto la criticità forti con le quali la Puglia si sta scontrando a tale livelli:

1. la valutazione dell’analisi socioeconomica e della rispondenza della strategia rispetto ai bisogni identificati;
2. la valutazione della logica di fondo della strategia regionale e della coerenza (interna ed esterna) del PAR FAS. Tale sezione analizza e comprende per ciascun Asse del Programma:

- la rilevanza degli obiettivi rispetto all'analisi dei bisogni; la coerenza interna della strategia adottata, degli obiettivi, delle linee di azione, delle attività, delle modalità di attuazione, dei destinatari e degli impegni finanziari;
  - la coerenza delle azioni cardine proposte per ciascun Asse del Programma;
  - il realismo nella individuazione dei target e la pertinenza, significatività e coerenza dei risultati attesi e degli impatti;
  - la coerenza esterna rispetto al quadro normativo, programmatico ed alle politiche regionali, nazionali e comunitarie.
3. la valutazione della qualità e dell'adeguatezza del sistema di attuazione proposto , con particolare riferimento agli organismi ed alle procedure di attuazione, ai sistemi di gestione, monitoraggio e valutazione, ai sistemi di controllo e pagamento, ai sistemi informativi, in relazione alla loro coerenza e funzionalità rispetto alla strategia ed agli obiettivi del programma e la sua attuazione, nonché in ordine alla loro coerenza con la normativa regionale, nazionale e comunitaria in specie rilevante. Tale sezione analizza inoltre la qualità e l'intensità delle relazioni con il partenariato istituzionale ed la sintesi del processo di valutazione *ex-ante* e dei principali risultati raggiunti.



# Una riflessione partecipata sulla cooperazione decentrata della Regione autonoma della Sardegna

Laura Chessa<sup>\*,\*\*,\*\*\*\*</sup>, Chiara Zanolla<sup>\*</sup>, Chiara Pira<sup>\*\*\*</sup>,  
Marcello Lubino<sup>\*</sup>, Pier Paolo Roggero<sup>\*,\*\*\*\*</sup>

<sup>\*</sup>Nucleo di Ricerca sulla Desertificazione, Università di Sassari

<sup>\*\*</sup>Dipartimento di Scienze Politiche, Scienze della Comunicazione e Ingegneria dell'Infomazione, Università di Sassari

<sup>\*\*\*</sup>Comitato Internazionale per lo Sviluppo dei Popoli (CISP) Sardegna

<sup>\*\*\*\*</sup>Dipartimento di Agraria, Università di Sassari

---

“Fermarsi a riflettere, non farsi travolgere dal rincorrere degli eventi, le emergenze, le scadenze; capire ciò che accade, ma anche il senso dell’agire dentro gli avvenimenti. È un tempo difficile da ritagliare, immersi come siamo nel delirio del fare. Così, mentre nasce il disprezzo verso la parola, abbiamo deciso di darci il tempo per ragionare. Un altro approccio alla solidarietà internazionale, troppo spesso ferita da fretta e superficialità. È così nel piacere e nel dolore del mettersi in mezzo, del comprometersi con l’altro, che pensiamo la cooperazione.”<sup>1</sup>

## INTRODUZIONE

La *cooperazione decentrata* è intesa dalla Regione Autonoma della Sardegna (R.A.S.)<sup>2</sup>, non semplicemente come la cooperazione degli Enti Locali, ma anche come un processo di dialogo e partecipazione attiva dei territori coinvolti, che porta allo sviluppo endogeno reciproco fondato sull’interdipendenza e complementarietà tra i sistemi locali dei paesi coinvolti<sup>3</sup>. La *cooperazione decentrata* si basa sull’assunzione dell’impegno politico degli Enti locali verso i fini della cooperazione allo sviluppo e sulla sensibilizzazione e mobilitazione

---

<sup>1</sup> Cereghini, M., Nardelli M. *Darsi il Tempo. Idee e pratiche per un'altra cooperazione internazionale*. Bologna, Editrice Missionaria Italiana, 2008, p. 2.

<sup>2</sup> La R.A.S. si è dotata di una normativa regionale in materia di cooperazione internazionale con i Paesi in via di Sviluppo e di collaborazione internazionale con la legge 19 del 1996.

<sup>3</sup> Regione Autonoma della Sardegna. *La cooperazione allo Sviluppo: il contributo della Regione Sardegna*. Incontri Territoriali 2010. Reperibile sul sito web [http://www.regione.sardegna.it/documenti/1\\_145\\_20100611124405.pdf](http://www.regione.sardegna.it/documenti/1_145_20100611124405.pdf)

di competenze, capacità e risorse del territorio, su tematiche di loro competenza e relative al sostegno dei processi di democratizzazione, di decentramento, e di sviluppo locale<sup>4</sup>.

Lessere isola nel cuore del mediterraneo colloca fin dal neolitico la Sardegna al centro dei commerci e degli scambi in quest'area<sup>5</sup>. La posizione geografica, gli scambi culturali, le vicende storiche, hanno sempre reso la Sardegna protagonista al centro del Mediterraneo, favorendo la sua funzione di ponte tra sponda sud e sponda nord<sup>6</sup>. Il Bacino del Mediterraneo è stata l'area nella quale si sono maggiormente orientate le azioni di *cooperazione decentrata* della Regione Sardegna e, se guardiamo nel dettaglio i paesi destinatari, possiamo vedere che il Marocco è stato il primo paese, con 77 progetti approvati dal 1996 al 2006<sup>7</sup>. A questo dato è interessante affiancarne un altro, quello della presenza degli stranieri in Sardegna, che vede al primo posto la comunità marocchina tra le comunità al di fuori dell'Unione Europea. Una delle potenzialità della cooperazione decentrata è quella di coinvolgere le comunità di migranti, poiché in questo modo essi trovano l'occasione per rinsaldare il legame con il territorio d'origine e, allo stesso modo, rafforzano l'interazione con il territorio ospitante<sup>8</sup>. I migranti, se debitamente coinvolti, diventano quindi attori del co-sviluppo trans-locale, mettendo in relazione, in modo spesso circolare, i territori di origine con quelli di transito e di approdo e contribuendo allo sviluppo del territorio di origine<sup>9</sup>.

<sup>4</sup> Stocchiero, A., *I nodi dell'evoluzione della cooperazione decentrata italiana*, Roma, CESPI, Working Paper 37/2007, p. 5.

<sup>5</sup> Fadda, A., *Da costa a costa. Identità e culture per un turismo integrato in Sardegna*, Milano, FrancoAngeli, 2003, p. 23.

<sup>6</sup> Questa funzionalità e interconnessione sono probabilmente tra le ragioni che hanno portato Commissione Europea a designarla nel 2008 "Autorità di gestione" dello strumento europeo di vicinato e partenariato (European Neighbourhood & Partnership Instrument-ENPI).

<sup>7</sup> Regione Autonoma della Sardegna, Servizio affari comunitari ed internazionali- Settore cooperazione internazionale. *Legge Regionale n° 19/96, "Norme in materia di cooperazione con i Paesi in via di Sviluppo e di collaborazione internazionale"*, *Analisi dei progetti cofinanziati dal 1996 al 2006*, pp. 13-16. Reperibile sul sito web: [https://www.regione.sardegna.it/documenti/1\\_46\\_20080902125148.pdf](https://www.regione.sardegna.it/documenti/1_46_20080902125148.pdf)

<sup>8</sup> La questione migratoria è divenuta negli ultimi anni uno degli assi centrali delle politiche di cooperazione tra i paesi in via di sviluppo e l'Europa. In particolare la migrazione verso l'Italia e in particolare verso la Sardegna è un fenomeno relativamente recente rispetto ad altri paesi Europei. Ad esempio, il progetto PROAGRO, finanziato dalla L.R. 19/1996, partendo dalla considerazione che i migranti sono una risorsa fondamentale per il buon esito di un progetto e che possono giocare un ruolo importante nel colmare lo squilibrio economico tra le due rive del Mediterraneo, ha coinvolto i migranti marocchini presenti in Sardegna che lavorano in ambito agro-pastorale e che hanno sviluppato specifiche competenze professionali. Si è conseguito così l'obiettivo di favorire la creazione di reti e relazioni tra i migranti marocchini e le comunità d'origine insieme con cooperative sarde e marocchine, attraverso incontri e scambio di idee e informazioni, in modo da mettere le premesse per identificare eventuali opportunità di investimento (ad esempio anche attraverso le rimesse inviate ai Paesi d'origine) e iniziative economiche congiunte realizzabili, con ricadute positive sia per le comunità marocchine che per l'economia della Sardegna.

<sup>9</sup> Stocchiero, A., *op. cit.*, p. 9.

I soggetti della cooperazione decentrata promossa dalla R.A.S. sono gli Enti Locali<sup>10</sup> e i loro consorzi e associazioni, le associazioni di volontariato e Organizzazioni non Governative (ONG)<sup>11</sup>, le Università<sup>12</sup>, gli Istituti di ricerca, le imprese e loro consorzi e associazioni. La varietà e complessità dei soggetti è una caratteristica della cooperazione decentrata, ma ne rappresenta anche un possibile vincolo in assenza di una strategia condivisa che limiti l'insorgere di un intreccio contraddittorio, tra spinte solidali da un lato, e interessi materiali alla promozione territoriale, e alla penetrazione commerciale e delocalizzazione dall'altro<sup>13</sup>. Tra gli attori della cooperazione decentrata in Sardegna, non vi è stato il protagonismo delle ONG che si riscontra in altre regioni italiane. Dal report della Regione Autonoma della Sardegna, si evince che le Università degli Studi di Cagliari e di Sassari sono state le protagoniste aggiudicandosi, come soggetti capofila, il 63% dei progetti cofinanziati e la gestione del 48% delle risorse assegnate<sup>14</sup>.

Gli autori di questo articolo, appartenenti al Nucleo di Ricerca sulla Desertificazione<sup>15</sup> dell'Università degli Studi di Sassari (NRD-UNISS) e al CISP Sardegna<sup>16</sup>, vogliono pro-

<sup>10</sup> In questa categoria vengono comprese anche le aziende sanitarie ed ospedaliere ed organizzazioni internazionali.

<sup>11</sup> Sono comprese in questa categoria anche le Fondazioni, i Centri Missionari Diocesani e le Associazioni nazionali.

<sup>12</sup> Rientrano in questa categoria le Facoltà, i Dipartimenti, i Centri Interdipartimentali.

<sup>13</sup> Cereghini, M., Nardelli, M., *op. cit.*, p. 94.

<sup>14</sup> Regione Autonoma della Sardegna, Servizio affari comunitari ed internazionali- Settore cooperazione internazionale, *op. cit.*, pp. 10-11.

<sup>15</sup> L'NRD-UNISS ha iniziato le proprie attività nei primi anni '90 come gruppo di ricerca multidisciplinare, che studiava l'impatto delle attività agropastorali sul degrado delle terre nelle zone mediterranee, con il coordinamento del prof. Giuseppe Enne (fondatore e direttore dell'NRD fino al 2008). Nel 2000, l'NRD viene ufficialmente istituito con Decreto Rettorale, come Centro Interdipartimentale dell'Università degli Studi di Sassari che promuove la ricerca multidisciplinare e gli studi sulla desertificazione e il degrado ambientale nell'area del Mediterraneo. Nei suoi vent'anni di vita l'NRD è stato uno dei maggiori soggetti regionali nell'ambito della cooperazione internazionale nell'ambito della programmazione regionale e di programmi Europei ed internazionali. I principali territori di intervento, soprattutto nei primi anni di attività, sono stati i paesi del mediterraneo, come Egitto, Tunisia, Marocco, Algeria, successivamente sono state sviluppate collaborazioni con i Paesi dell'Africa Sub-sahariana, come il Ghana, il Burkina Faso e la Tanzania. Gli interventi portati avanti sono stati quelli della lotta alla desertificazione, il miglioramento agronomico dei pascoli, la gestione integrata delle aree costiere e lo sviluppo rurale, tutti temi che hanno da sempre interessato anche il territorio regionale sardo. Le attività di ricerca dell'NRD si sono focalizzate anche sul territorio sardo, nell'idea che questioni trasversali come il cambiamento climatico, la desertificazione, la gestione sostenibile delle risorse idriche, siano complesse e interconnesse. Questo parallelismo sottolinea, ancora una volta, la prossimità, non solo geografica, ma anche culturale, sociale ed economica, della Sardegna con i territori e le popolazioni della sponda sud del mediterraneo.

<sup>16</sup> Il Comitato Internazionale per lo Sviluppo dei Popoli (CISP) è un'organizzazione non governativa (ONG) costituita nel 1983, che ha la sede principale a Roma. I principi e le finalità dell'organizzazione sono sintetizzati nella Dichiarazione d'Intenti e nel Codice di Condotta per i programmi di cooperazione. In collaborazione con vari partners locali, il CISP ha realizzato e realizza progetti di aiuto umanitario, riabilitazione e sviluppo in più di 30 paesi in Africa, America Latina, Medio Oriente, Asia e Europa dell'Est. La Dichiarazione di Intenti identifica i seguenti settori prioritari: a) diritto alla sicurezza sociale ed economica: sviluppo di opportunità di reddito, migrazioni e sviluppo, sicurezza alimentare; b) diritto alla salute e all'accesso all'acqua e sanitation; c) diritto al futuro: diritti dell'infanzia, degli adolescenti e dei giovani e valorizzazione dell'ambiente e delle risorse naturali; d) diritto all'assi-

porre una riflessione sulle politiche e le azioni di cooperazione decentrata della R.A.S., analizzando la coerenza di strategie e priorità con le modalità di attuazione, l'adeguatezza dell'organizzazione istituzionale della Regione, le buone prassi di governance e le principali cause di difficoltà, la rispondenza delle iniziative intraprese con i risultati ottenuti.

## METODO DELLA RICERCA

Gli autori hanno progettato un metodo di raccolta delle informazioni partecipativo e inclusivo. Si è scelto dunque di promuovere una riflessione partecipata<sup>17</sup>, intesa come un nuovo spazio di apprendimento tra tutti i soggetti che hanno contribuito come capofila a progetti di cooperazione decentrata finanziati dalla R.A.S. negli ultimi 10 anni, dal 2004 al 2013. Obiettivo del processo partecipato è stato non solo la creazione di un nuovo spazio per riflettere sul passato e pensare al futuro, ma anche per cercare insieme di ricomporre quella rete che, nel territorio sardo, sembra ancora così difficile da tenere unita, a causa di retaggi storici e culturali, forse anche determinati dalla morfologia del territorio, che hanno sempre portato ad un isolamento individualistico degli attori locali.

Questa riflessione partecipata, si è concretizzata in un incontro tenutosi il 15 maggio 2014 a Cagliari, al quale sono stati invitati tutti i soggetti capofila di progetti finanziati con la L.R. 19/1996 dal 2004 ad oggi (circa 100 attori regionali) e hanno partecipato 28 persone, 8 associazioni/ONG, 1 impresa, 1 ente locale, 1 Istituto di Ricerca, 6 tra Dipartimenti e Centri interdipartimentali dell'Università degli Studi di Cagliari e dell'Università degli Studi di Sassari.

La partecipazione degli attori coinvolti nel programma regionale è stata qui intesa come strumento di *empowerment*, poiché grazie a questo processo è stata favorita l'analisi dei punti di forza e di debolezza, nonché l'assunzione di responsabilità rispetto all'azione passata, al solo fine di imparare per il futuro e pianificare azioni concertate. L'apprendimento da parte degli attori, indirizzato verso l'azione e il cambiamento<sup>18</sup>, non va interpretato dunque solo come produzione di conoscenza, ma anche pragmaticamente come azione finalizzata allo sviluppo di nuove capacità cooperative per orientare le future decisioni verso programmi

---

stenza umanitaria: emergenza e prima ricostruzione; e) appoggio alle politiche pubbliche per la coesione sociale. Nei paesi dell'Unione Europea il CISP svolge progetti di informazione, formazione, educazione allo sviluppo, lotta al razzismo e all'esclusione sociale, promozione della solidarietà internazionale e iniziative finalizzate a valorizzare il ruolo delle diaspore per lo sviluppo dei loro paesi. Il CISP elabora e produce pubblicazioni e materiali audiovisivi e promuove occasioni di incontro ed approfondimento per divulgare ed informare l'opinione pubblica sulle esperienze di cooperazione più significative.

<sup>17</sup> Per riflessione partecipata si intende qui un esercizio puntuale in cui i soggetti della cooperazione decentrata della Regione Autonoma della Sardegna vengono chiamati a ragionare insieme sulle suddette politiche ed azioni. Questa riflessione partecipata potrebbe inoltre essere intesa come un segmento di una valutazione partecipata, che si ritiene essere, tuttavia, un processo più lungo e complesso.

<sup>18</sup> Balducci, A., *Il metodo: la progettazione partecipata*, in Balducci A., Ielasi P., Ranci Ortigosa E. *Ci sarà una casa*. Milano, FrancoAngeli, 1995.

ancora più efficaci<sup>19</sup>. La riflessione proposta, assumendo una dimensione strumentale<sup>20</sup>, aspira a dare un contributo pragmatico per il miglioramento di futuri programmi di cooperazione decentrata. Nel 2011 la R.A.S. aveva organizzato una serie di seminari tematici in collaborazione con il CESPI (Centro Studi di Politica Internazionale) e pubblicato, nel 2012, una indagine valutativa<sup>21</sup>. I risultati dei seminari tematici e l'indagine valutativa, hanno costituito una base conoscitiva di riflessione importante nella discussione proposta.

Si è scelto di canalizzare la discussione attorno a tre temi principali: 1) Attori regionali della cooperazione decentrata; 2) Esperienze passate; 3) Prospettive future. Un focus dell'analisi è stato il rapporto con il donatore, in questo caso con la R.A.S. Si è infatti deciso di concentrare l'attenzione su tutti quei processi che intercorrono o dovrebbero intercorrere tra la R.A.S. e l'ente capofila di un progetto di cooperazione decentrata, in tutte le fasi del ciclo del progetto (ideazione, implementazione, valutazione, nuova programmazione, ecc...), pur consapevoli che i rapporti tra donatore ed ente coordinatore di un progetto si ripercuotono inevitabilmente anche su effettività ed efficacia delle azioni e dei risultati indirizzati ai beneficiari finali. I partecipanti all'evento si sono organizzati in tre gruppi di lavoro che hanno lavorato in parallelo sui tre temi dedicando a ciascuno di essi circa 30 minuti di tempo. Per ciascun tema un facilitatore ha aiutato a finalizzare la discussione e la verbalizzazione con l'ausilio di un poster tematico che è stato integrato dai contributi offerti dai partecipanti.

Il poster riguardante il tema 1 "Attori regionali della cooperazione decentrata" conteneva una matrice stakeholder x interessi in gioco, in cui sono state riportate, in base alle principali tipologie di attori coinvolti (ONG o Associazioni, Enti Locali, Università o Istituti di Ricerca, Imprese), le tematiche di interesse, i tipi di partenariato costruiti, i modi di interazione tra diversi tipi di attori, e le motivazioni. I poster per il tema 2 "Esperienze passate" e il tema 3 "Prospettive future" sono stati organizzati secondo uno schema di analisi SWOT<sup>22</sup>. Al termine del lavoro in gruppi, i facilitatori hanno esposto i risultati ottenuti per ciascun tema e aperto la discussione. I risultati dell'incontro costituiscono un punto centrale di que-

<sup>19</sup> Stagi, L., *Il focus group come tecnica di valutazione. Pregi, difetti, potenzialità*, in FONDARE LA VALUTAZIONE, Rassegna Italiana di Valutazione, n. 20, ottobre-dicembre 2000, p. 70.

<sup>20</sup> Rossi, M., *I progetti di sviluppo. Metodologie ed esperienze di progettazione partecipativa per obiettivi*, Milano, FrancoAngeli, 2007, p. 32.

<sup>21</sup> Regione Autonoma della Sardegna, Assessorato della Programmazione, Bilancio, Credito e Assetto del Territorio, Centro Regionale di Programmazione, Nucleo di Valutazione e Verifica degli Investimenti Pubblici. *LA COOPERAZIONE DECENTRATA IN SARDEGNA Ricerca valutativa sull'azione regionale dal 1996 al 2010*. 2012, reperibile sul sito internet [http://old.sardegnainternazionale.it/documenti/38\\_441\\_20121122142002.pdf](http://old.sardegnainternazionale.it/documenti/38_441_20121122142002.pdf).

<sup>22</sup> L'analisi SWOT è una tecnica, sviluppata a partire dagli anni '60, ed utilizzata come supporto alle scelte di intervento pubblico, che si basa sull'identificazione dei punti di forza (strengths), debolezza (weaknesses) propri del contesto di analisi e sulle opportunità (opportunities) e minacce (threats) che derivano dal contesto esterno. Per approfondimenti si rimanda a: Houben G., Lenie K., Vanhoof K. *A knowledge-based SWOT-analysis system as an instrument for strategic planning in small and medium sized enterprises*, Decision Support Systems, Volume 26, Issue 2, August 1999, pp. 125-135.

sto articolo, che esprime quindi le idee maturate dai diversi partecipanti, che hanno avuto la possibilità di validare il manoscritto prima della sua pubblicazione.

## RISULTATI

### Tema 1 - Gli stakeholder: attori regionali della cooperazione decentrata

**Questo tema intende approfondire la tipologia (mappatura) degli attori coinvolti, le modalità di interazione tra essi, e i principali temi di interesse.**

La composizione del partenariato nei progetti di cooperazione è caratterizzata da due criteri essenziali: la **transnazionalità** e la **multiattorialità**. Quest'ultimo, in particolare, richiede una composizione articolata, che comprenda soggetti rappresentativi di diversi contesti istituzionali e portatori di interessi diversificati.

Dall'incontro di Cagliari è emerso un panorama assai variegato di attori regionali che hanno concorso, in qualità di capofila e/o partner, alla implementazione dei progetti di cooperazione decentrata, come peraltro già rilevato nell'indagine valutativa della R.A.S., pubblicata nel 2012: Università, Istituti di Ricerca, ONG, Enti Locali e Pubblici, Imprese, ma anche associazioni religiose e di volontariato. Se da un lato questa estrema eterogeneità è riconducibile ai criteri di ammissibilità imposti dal bando, è apparsa altresì evidente la molteplicità delle motivazioni che spingono gli attori ad intraprendere la strada della cooperazione, seppure con opportune differenziazioni legate alla loro stessa natura. Lo **sviluppo socio-economico** delle comunità rurali locali è stato il tema prevalente, declinato poi in settori di interesse variegati che includono l'ambiente e le risorse naturali (acqua in particolare), l'agricoltura, la sanità, la condizione femminile e il diritto di famiglia soprattutto in aree colpite dal terrorismo. A questo tema si sono aggiunti altri interessi, che si sono differenziati in base al tipo di stakeholder: le Università e gli Istituti di Ricerca sono stati spesso guidati da interessi scientifici sul metodo e sul merito (sperimentazione di teorie e metodi scientifici in nuovi contesti, pubblicazione di lavori scientifici, finanziamento del proprio gruppo di ricerca); le imprese hanno mirato anche all'apertura di nuovi canali commerciali; le ONG e le diverse associazioni sono state animate da un approccio "etico" che ha mirato a dare sostegno alle persone più svantaggiate. Unanime convergenza sul ruolo degli enti locali che, in virtù della loro funzione istituzionale e della vicinanza ai cittadini, possono svolgere il ruolo di veri motori del cambiamento. Occorre tuttavia operare una distinzione tra enti locali sardi, la cui partecipazione è stata talvolta legata più ai criteri di ammissibilità imposti dal bando che alle reali necessità del progetto, ed enti locali beneficiari, il cui supporto e coinvolgimento è alla base dell'efficacia ed effettività di qualsiasi iniziativa di cooperazione.

L'esperienza positiva della cooperazione e lo scambio che si genera tra attori e in contesti differenti rende coniugabile il binomio attività di cooperazione allo sviluppo e attività scientifica ed economica. Infatti non è mai solo l'interesse economico a far scattare nuovi interventi, ma anche la curiosità dei partecipanti che vogliono mettere in gioco le loro com-

petenze in Paesi e contesti sociali diversi da quelli dei Paesi europei. Dal confronto tra i partecipanti è emersa fortemente la consapevolezza che la molteplicità di attori regionali e semi-regionali (soggetti con sede operativa in Sardegna e sede legale fuori dal territorio regionale) generi una ricchezza di esperienze e competenze complementari che possono essere capitalizzate in una **rete inclusiva e aperta**. Una **rete proattiva**, in grado di promuovere una maggiore interazione tra i soggetti coinvolti in un'ottica propulsiva che dia vita a nuovi progetti attingendo anche da altri programmi europei, non necessariamente più rilevanti da un punto di vista finanziario.

## Tema 2 - Esperienze passate e *lessons learned*

In questa sezione si riportano i punti di forza e di debolezza riscontrati nella attuazione dei progetti, con particolare riferimento ai rapporti con il soggetto finanziatore (es. supporto tecnico, logistico, comunicazione, ecc.).

Dalla discussione dei **punti di forza** riscontrati nell'implementazione dei diversi progetti, è emersa l'importanza che i finanziamenti della L.R. 19/1996 hanno avuto nel permettere a coloro che ne hanno beneficiato di implementare piccole iniziative progettuali e creare **nuove partnership** con altre istituzioni regionali, estere ed internazionali. Molte di queste nuove partnership si sono poi sviluppate in altri ambiti e hanno dato origine ad altre iniziative progettuali finanziate da altre istituzioni (es. Commissione Europea). Alla cooperazione decentrata finanziata dalla R.A.S. è stato inoltre dato il merito di aver dato **l'opportunità a piccole organizzazioni** (es. ONG, associazioni di volontariato, ecc...) di poter accedere al finanziamento e di partecipare, a volte anche in qualità di coordinatori, a diversi progetti di cooperazione internazionale. L'incontro ha inoltre messo in evidenza la costante **assistenza dal punto di vista finanziario e gestionale** della R.A.S. e la **flessibilità** mostrata da quest'ultima nel rimodulare il progetto in corso d'opera (in termini di modifiche budget, cambio di partnership e/o attività, estensione temporale, ecc...).

Per quanto riguarda i **punti di debolezza**, scaturiti dall'analisi e dalla riflessione dei partecipanti all'incontro, è emersa innanzitutto una notevole riduzione nel tempo delle risorse finanziarie destinate alla cooperazione decentrata e si è manifestata una certa preoccupazione qualora la R.A.S. decidesse di non dedicarvi in futuro delle risorse finanziarie. Come *lessons learned* derivanti dall'implementazione delle attività progettuali, i partecipanti hanno messo in evidenza alcune criticità quali: i) difficoltà a concludere i singoli progetti nei tempi previsti dal bando (solitamente un anno), perché troppo limitanti per l'implementazione di tutte le attività e il raggiungimento dei risultati prefissati; ii) complessità della modulistica richiesta dal bando; iii) ostacoli di natura burocratica nei paesi terzi, quali per esempio, l'apertura di un conto corrente bancario; iv) difficoltà dei partner locali esteri a reperire ulteriori fondi e risorse; v) limitata comprensione da parte dei funzionari della R.A.S. delle problematiche e delle procedure locali nei paesi terzi. Con

particolare riguardo a quest'ultimo punto, dall'incontro è emerso che la mancanza di una valutazione tecnica dei risultati raggiunti, in aggiunta alla valutazione amministrativa e finanziaria eseguita invece per tutti i progetti finanziati, non ha permesso di capire e riflettere sull'impatto che i diversi progetti hanno avuto sui beneficiari e, di conseguenza, di disseminare i risultati raggiunti. In questo senso, la presenza in loco dei funzionari regionali e/o di esperti di cooperazione internazionale reclutati dall'esterno, sarebbe stata importante per visionare le realizzazioni ed eseguire una valutazione dei progetti finanziati. Purtroppo, la scarsità di risorse finanziarie che permettessero ai funzionari o esperti esterni di effettuare missioni in loco ha impedito la realizzazione di questo fondamentale aspetto. L'incontro ha inoltre evidenziato la mancanza di una visione complessiva, da parte della R.A.S., dei progetti finanziati e delle tematiche affrontate. I partecipanti hanno sottolineato la necessità di un collegamento e una proficua comunicazione tra la cooperazione decentrata finanziata dalla R.A.S. e la cooperazione nazionale e un rafforzamento del ruolo della R.A.S. nella cooperazione italiana. Infine, un punto di debolezza cruciale che è stato più volte sottolineato durante la discussione, è la mancanza di una rete regionale di tutti gli attori che si occupano di cooperazione internazionale e la mancanza di occasioni di incontro e concertazione tra gli attori stessi. Infatti, l'assenza di una rete di istituzioni e organizzazioni locali ed internazionali non ha facilitato la costituzione della partnership regionale.

### Tema 3 - Prospettive future

Questa sezione è dedicata ad una riflessione sulle opportunità future e sulle difficoltà previste, che possa contribuire ad una maggiore efficacia ed efficienza delle azioni di cooperazione della R.A.S.

#### Opportunità future

L'analisi delle esperienze passate, integrata a una mappatura degli attori partecipanti, non poteva che concludersi con una riflessione sulle possibilità previste per il futuro. Guardare in maniera critica l'operato degli ultimi dieci anni è stato sicuramente utile per definire quelle che possono essere considerate le opportunità da cogliere, al fine di migliorarsi nei passi successivi e delineare un orizzonte dai confini più certi, nonché evitare gli errori già commessi.

Alla luce di una riflessione partecipata, è emerso che una opportunità per il futuro, sotto molteplici aspetti, potrebbe essere quella di un **maggiore coordinamento**, inteso sia come un ruolo più attivo che dovrebbe essere svolto dalla R.A.S. per coordinare i capofila dei progetti, e gli interventi messi in atto, sia come una rete e connessione tra i diversi attori regionali. In passato, è stata sentita la carenza di un buon canale di **comunicazione** tra i diversi attori, che li mettesse tutti al corrente dei vari interventi portati avanti, almeno nella stessa zona; ed effettivamente la non consapevolezza di ciò che succedeva al "vicino di casa" è stata percepita come una sorta di superficialità d'intenti da parte dei soggetti protagonisti. Infatti, avere la possibilità di confrontarsi tra realtà che lavorano nello stesso ambito o zona geografica e affrontano medesime tematiche, condividendo informazioni, esperienze,

ma anche ideali, può portare ad un migliore sviluppo di idee e all'elaborazione di progetti che abbiano maggiori effetti positivi nel Paese beneficiario. Oltre a questo, un'altra opportunità, potrebbe essere il coordinamento tra gli uffici della R.A.S. e le istituzioni dei Paesi partner per snellire le procedure burocratiche e facilitare le pratiche amministrative, troppo spesso riscontrate lente e farraginose, e che spesso hanno rallentato la prosecuzione dei progetti. Secondo i partecipanti, la collaborazione ad alti livelli, finalizzata a processi più efficaci, poiché più rapidi, è auspicata e porterebbe ad agevolare e anche invogliare nuovi enti, spesso scoraggiati e demotivati a causa delle difficoltà burocratiche, alla partecipazione attiva di programmi di sviluppo. Le lente procedure burocratiche, come ad esempio quella legata all'apertura dei conti correnti bancari in Paesi terzi, hanno spesso rallentato le attività previste da cronoprogramma, facendo così slittare anche il raggiungimento degli obiettivi previsti da progetto. Tutto ciò ha scoraggiato ben più di una organizzazione, in particolare quelle alla prima esperienza. Altra opportunità che si vorrebbe cogliere è quella di un maggiore coinvolgimento delle **associazioni dei comuni**, che sembrano avere delle pratiche amministrative e iter burocratici più snelli rispetto ai singoli comuni, rendendo quindi più agevole ed efficace la partecipazione dei comuni e semplificando una parte di lavoro agli enti capofila, che potrebbero far entrare queste associazioni come partner. Inoltre, si ritiene importante, per il futuro, ripensare alla partecipazione degli **enti locali** nei progetti di cooperazione, identificandone meglio i ruoli, gli ambiti d'intervento e il tipo di competenze da mettere in gioco. Questo per ovviare ad alcuni problemi, spesso riscontrati in passato, dovuti a malintesi proprio sulla divisione dei compiti e responsabilità.

Infine, i partecipanti all'incontro hanno messo in evidenza l'importante ruolo che la R.A.S. ha avuto recentemente nella creazione e nel coordinamento di una **rete di associazioni e ONG regionali** che operano nell'ambito della cooperazione internazionale, anche se è ancora in una fase iniziale e per il momento non è capillare sul territorio regionale sardo e non ancora totalmente attiva; si spera quindi di poterla rafforzare sostenendola con la creazione di una piattaforma online, e con il coinvolgimento di altri attori locali della cooperazione internazionale (come ad esempio le Università), nonché delle associazioni e comunità di migranti presenti sul territorio Regionale, così da avere maggiore impatto e incisività anche negli interventi collegati alle questioni migratorie.

### Criticità e minacce

La riflessione sulle criticità prospettate per il futuro ha avuto l'obiettivo di immaginare i limiti futuri e analizzare le difficoltà passate al fine di suggerire percorsi e orientamenti per la programmazione regionale e per promuovere una maggiore efficacia ed efficienza delle azioni di cooperazione decentrata della R.A.S. nel futuro.

Nelle prospettive future, l'ostacolo primario evidenziato è stato la carenza di fondi da parte della R.A.S. per il finanziamento futuro di nuovi progetti di cooperazione decentrata. Tuttavia, auspicando che questa situazione muti in futuro, si è evidenziato come l'assenza di un **mosaico organico** delle esperienze passate, ma anche delle potenzialità attuali del territorio sardo e dei suoi attori, possa essere vista come una criticità, al fine di costruire una programmazione e progettazione futura che sia coerente con ciò che è

già stato fatto e che valorizzi le *lessons learned* per una maggiore effettività futura sia del programma di cooperazione decentrata della R.A.S., sia dei singoli progetti. Inoltre, si è auspicato che vi sia in futuro un **orientamento più chiaro** nella programmazione regionale con obiettivi specifici e orientati verso uno scopo, che potrebbe essere sia di natura tematica che geografica.

Per quanto riguarda i bandi passati, si è sottolineato come alcune criticità riscontrate potrebbero essere superate nella programmazione futura. Tra queste è stata evidenziata l'importanza di considerare la natura dei progetti al fine di determinarne il limite temporale. Vi sono ad esempio, alcuni progetti legati ai cicli della natura e all'andamento delle stagioni, che non possono essere costretti entro il limite temporale di un anno, come previsto in passato. Un'altra questione, legata alla natura dei progetti e al **"tempo necessario"**, è stata sollevata con l'idea che spesso i progetti di cooperazione decentrata prevedono dei *processi lunghi* di coinvolgimento delle popolazioni, di apprendimento, di costruzione delle relazioni, che i brevi progetti non permettono di compiere. Un'ulteriore criticità che si vorrebbe trasformare in potenzialità per il futuro, riguarda la costruzione del partenariato. A questo proposito, è stato sottolineato come l'esclusione delle imprese, in alcune fasi della programmazione passata, abbia costituito un limite nell'implementazione e nella sostenibilità di alcune iniziative e si è sostenuto, invece, che la loro partecipazione potrebbe dare un valore aggiunto alle azioni di cooperazione decentrata. Un altro aspetto legato al partenariato, che si vorrebbe mutare per il futuro, è la eleggibilità esclusiva degli enti locali come capofila di progetti di cooperazione decentrata come richiesto dagli ultimi bandi regionali. Anche se l'intento è stato quello di coinvolgere maggiormente gli enti locali nei progetti di cooperazione decentrata, averli resi gli unici capofila ammissibili ha portato non ad una loro effettiva partecipazione, ma, spesso, ad un loro coinvolgimento solo formale nei progetti di cooperazione, delegando i partner (spesso ONG e Università) su tutti gli aspetti di implementazione e rendicontazione. Si è auspicato, perciò, che nella programmazione futura, gli enti locali siano coinvolti in una maniera non obbligatoria, ma più effettiva, e il loro ruolo sia meglio definito.

Infine, si è evidenziato come spesso, per aggiudicarsi il finanziamento, si progettino delle azioni molto complicate, con obiettivi ambiziosi, mentre nella programmazione futura si vorrebbe si desse maggior opportunità di finanziamento a progetti semplici che partano dalla formazione di base, dal *capacity building* e, specialmente, dai **bisogni fondamentali**. Dalla discussione è infatti emerso come spesso, gli obiettivi più umili e semplici sono quelli più efficaci perché rispondono alle reali esigenze delle comunità locali, soprattutto se partono dal basso, e cioè dal coinvolgimento attivo dei territori e degli attori locali, processo ritenuto importante anche nella programmazione regionale.

## CONCLUSIONI

La riflessione partecipata sulla cooperazione decentrata della R.A.S. ha messo in luce diversi aspetti, potenzialità e competenze regionali che, se promosse in maniera sistemica,

si ritiene possano essere la chiave per il **co-sviluppo** del territorio regionale e delle aree di intervento.

Gli scambi generati dalle azioni di cooperazione hanno infatti indubbe ripercussioni positive non solo sui Paesi terzi, ma anche sulla Sardegna, in quanto contribuiscono a rafforzare il ruolo storicamente e culturalmente centrale della regione nel **Mediterraneo**.

Dalle esperienze passate, si è evidenziato come gli **aspetti etici e di profitto** sono complementari e possono coesistere, a patto che la cooperazione decentrata non diventi mera internazionalizzazione, perdendo di vista gli aspetti etici e morali che dovrebbero guidare gli attori di questo processo. Cruciale sembra il **rafforzamento di una rete** di attori regionali che veda attivamente coinvolto l'intero territorio, sostenuto anche da una piattaforma online, che promuova gruppi di discussione e dia modo di condividere opportunità ed esperienze. Le difficoltà di fare rete sono notevoli, ma la necessità di concertazione e di mettere in campo le migliori risorse disponibili è molto importante, sia per rafforzare le realtà esistenti, sia per creare nuove sinergie e migliorare la progettualità in materia di cooperazione internazionale: in questo contesto, il programma European Neighbourhood Partnership Instrument Cross Border Cooperation Mediterranean Sea Basin programme (ENPI CBC MED) sembra essere un'opportunità fondamentale. A tal fine, un obiettivo da perseguire sarà sicuramente quello di organizzare incontri per confrontarsi e avere dei momenti di scambio a livello regionale, con il coinvolgimento diretto della R.A.S. per riuscire a portare avanti e sviluppare una politica di cooperazione decentrata che nel medio-lungo periodo sia più idonea alle esigenze rilevate sul campo. Sembra inoltre importante avviare collaborazioni con altre regioni italiane impegnate in progetti di cooperazione decentrata, per favorire un maggior coordinamento tra esse e poi con il più grande sistema della cooperazione nazionale.

Inoltre è stato sottolineato come, soprattutto in questi periodi di crisi, sia fondamentale che la R.A.S. punti su prospettive di **sviluppo di medio-termine**, con la **partecipazione attiva** di tutti gli attori. Durante l'incontro è stata auspicata, ad esempio, una **nuova modalità di partecipazione** e presentazione di proposte progettuali con un ruolo più attivo delle realtà associative interessate alla cooperazione decentrata, al fine di aumentare l'efficacia delle future azioni e la loro rispondenza alle reali esigenze dei beneficiari finali. La proposta riguarda la progettazione di una presentazione dei progetti in due fasi, la prima aperta alla libera espressione delle idee progettuali attraverso l'elaborazione di sintetiche *concept note* che includano anche una proposta di partnership; la seconda nella quale la R.A.S., sulla base delle proposte ricevute, seleziona le idee più coerenti con la strategia di cooperazione e promuove la collaborazione tra i proponenti in modo da sviluppare meno azioni progettuali ciascuna costituita da una rete di partner complementari, coordinati dall'organizzazione con maggiore affidabilità dal punto di vista gestionale e di credibilità acquisita in precedenti esperienze.

In conclusione, si ritiene importante non solo l'avvio di un reale **processo partecipativo**, che metta attori diversi intorno ad un tavolo per creare un reale percorso di confronto e progettazione partecipata, ma anche un ruolo di maggior rilievo della R.A.S., che ci si auspica possa acquisire una **capacità di apprendimento di tipo sistemico**, ossia si sappia

leggere come parte di un sistema complesso, in cui devono essere **condivise anche le linee di indirizzo**<sup>23</sup>.

### Ringraziamenti

Gli autori desiderano ringraziare per la loro partecipazione, il loro contributo e il loro sostegno tutti i partecipanti all'incontro di Cagliari: Maddalena Achenza del Dipartimento di Ingegneria Civile Ambientale e Architettura dell'Università di Cagliari, Giulio Barbieri del Centro Interdipartimentale di Ingegneria e Scienze Ambientali (CINSA) dell'Università di Cagliari, Marino Canzoneri dell'Arci Sardegna, Mariella e Anna Maria Carta dell'Associazione Co.Sa.S, Ornella Comandini del Dipartimento di Scienze della Vita e dell'Ambiente dell'Università di Cagliari, Stefania Da Pelo del Dipartimento di Scienze Chimiche e Geologiche dell'Università di Cagliari, Giovanni De Giudici del Dipartimento di Scienze Chimiche e Geologiche dell'Università di Cagliari, Paola Gaidano dell'Osvic, Giorgio Ghiglieri dell'Università di Cagliari e appartenente al NRD-UNISS, Benedetta Iannelli dell'associazione Ipsia Sardegna, Pierfranco Lattanzi dell'Università di Cagliari, Roberta Lobina di NRD-UNISS, Giosuè Loj di Laore, Luca Nonnis e Danila Steri che hanno rappresentato l'associazione Terras Onlus e l'impresa Comochi s.p.a., Alessandro Ortu e Rita Melis del CNR Ispaam, Luigi Raffo dell'Università di Cagliari, Carla Serpi dell'Associazione Piccoli Progetti Possibili, Giovanni Sistu del Centro Ricerche Economiche Nord-Sud dell'Università di Cagliari, Paolo Soletta di Oxfam Italia.

---

<sup>23</sup> Palumbo, M., Torrigiani, C., *La partecipazione fra ricerca e valutazione*, Milano, FrancoAngeli, 2009, p. 131.

# La cooperazione decentrata della Sardegna

Marco Sechi

Responsabile Cooperazione - Regione autonoma della Sardegna

---

La Regione Sardegna per il tramite della L.R. 19/96 “Norme in materia di cooperazione con i Paesi in via di sviluppo e di collaborazione internazionale” sostiene in coerenza con le politiche e le strategie comunitarie e nazionali, la costruzione e realizzazione di progetti di sviluppo integrati, da realizzarsi in partenariato pubblico-privato tra attori regionali ed extraregionali. Nello specifico promuove la realizzazione di progetti di cooperazione decentrata allo sviluppo, promossi a livello locale dagli enti locali, dalle organizzazioni non governative, dalle associazioni di volontariato, dalle università, dagli enti di ricerca e dalle imprese operanti nella Regione.

In ragione della difficile situazione finanziaria, che ha visto ridursi sensibilmente nell'ultimo triennio la dotazione finanziaria dedicata alle politiche di cooperazione ed in considerazione del forte interesse manifestato dagli operatori locali in relazione alle opportunità offerte dalla cooperazione, anche al fine di non vanificare l'esperienza maturata nell'ultimo decennio, l'Amministrazione ha realizzato una serie di attività finalizzate alla creazione di un sistema sardo della cooperazione internazionale idoneo a fronteggiare la difficile situazione finanziaria e le debolezze strutturali del comparto regionale, concentrando, le poche risorse disponibili su azioni di sistema finalizzate alla promozione di partenariati territoriali.

Relativamente all'azione di sistema la Regione ha voluto creare il sistema sardo della cooperazione inteso come un “luogo” di riflessione e di aggregazione di tutti gli stakeholder regionali, pubblici e privati, nell'ambito del quale elaborare orientamenti per una strategia condivisa del sistema sardo della cooperazione allo sviluppo, in grado di promuovere e favorire lo sviluppo reciproco dei territori anche attraverso il coinvolgimento del settore privato, con possibili ricadute sul sistema produttivo regionale.

Le azioni della Regione Sardegna nell'ultimi anni sono state, pertanto, volte al raggiungimento dei seguenti obiettivi:

- Superare la frammentazione geografica e finanziaria degli interventi al fine di garantire un maggior impatto socio-economico sul territorio di intervento.
- Promuovere la creazione di sistemi di cooperazione, di partenariati e di reti territoriali basati su un'effettiva conoscenza dei Paesi partner e su un rapporto di paritarietà e reciprocità tra i partner.
- Favorire uno sviluppo endogeno dei territori cooperanti in un'ottica di co-sviluppo, promuovendo la mobilitazione e l'innalzamento delle competenze dei diversi attori presenti nei territori cooperanti.

- Promuovere e valorizzare il ruolo dei gruppi di immigrati in un ottica di reciprocità.
- Promuovere e rafforzare il ruolo delle Autonomie Locali nella cooperazione e i processi di decentramento.
- Armonizzare la politica regionale di cooperazione con i nuovi strumenti nazionali ed europei.

Emerge, pertanto, la necessità di avviare un nuovo ciclo di programmazione basato sulla valutazione delle precedenti attività, su un ascolto/confronto più attivo con il territorio e sulla creazione di una rete. In questa direzione sono state avviate le seguenti azioni:

1. Realizzazione di un percorso di formazione/informazione degli attori regionali impegnati nella cooperazione

Nel 2011, con il supporto scientifico del Centro Studi Politica Internazionale (CeSPI) la RAS ha avviato un percorso di formazione/informazione mirante a creare un sistema di operatori pubblico/privato basato su una visione condivisa della cooperazione. Durante i tre seminari tematici realizzati, rispettivamente dal titolo «*Principi, efficacia, funzioni e strumenti per i partenariati territoriali*», «*Capitalizzare la cooperazione per il sistema sardo*», «*Programmare la Cooperazione del Sistema sardo*» i partecipanti hanno potuto condividere principi e obiettivi, condividere le proprie esperienze e criticità/successi, ipotizzare nuovi strumenti di attuazione delle azioni di Cooperazione e avvalersi di un luogo di conoscenza e scambio reciproco con tutti gli attori sardi della Cooperazione.

Attraverso le istanze avanzate dagli attori sardi durante i seminari è stato possibile per la RAS progettare nuove iniziative in coerenza con quanto richiesto dal territorio: ne sono esempi 1.1) la creazione del sito web istituzionale “Sardegna Internazionale” [www.sardegnainternazionale.it](http://www.sardegnainternazionale.it), che ha voluto dare risposta specifica alla richiesta di creare di un luogo virtuale di informazione su quanto viene realizzato dalla Regione in ambito internazionale e 1.2) la realizzazione del primo Bando per il sostegno ad interventi di Educazione allo Sviluppo e alla Cittadinanza Mondiale attraverso il quale l’amministrazione ha inteso dare adeguata risposta alla richiesta del territorio di attivare azioni di sensibilizzazione presso le scuole del territorio.

2. Creazione e avvio del tavolo della cooperazione decentrata tra tutti gli attori regionali

Anche attraverso il dialogo con i soggetti del territorio la Regione Sardegna ha riconosciuto la necessità di avvalersi di una programmazione pluriennale che fosse coerente e sinergica con i principali documenti di programmazione regionale/nazionale/comunitaria. Uno degli strumenti individuati dalla RAS è stata la costituzione del Tavolo della Cooperazione Decentrata della Regione Sardegna, finalizzato a rafforzare ulteriormente il “Sistema regionale” della cooperazione internazionale consentendo alla RAS di definire una posizione condivisa da tutti gli attori del territorio. Nello specifico, il Tavolo si impegna a definire un quadro strategico di più ampio respiro (approccio “di programma”), elaborare proposte programmatiche che costituiscano un nucleo di Politica regionale di cooperazione decentrata, individuare priorità tematiche e geografiche, capitalizzare esperienze di cooperazione di successo e coordinare attivamente le politiche regionali inerenti la cooperazione.

Nel tentativo di conferire sempre maggiore forza e sostanza al Tavolo della Cooperazione decentrata, la Regione Sardegna ha preso un importante impegno in ambito sanitario, attraverso la Carta della Salute senza frontiere (Del. Giunta 9/4 del 12/02/2013), strumento di riferimento per tutte le azioni di cooperazione internazionale sanitaria promosse dal mondo pubblico e privato del territorio sardo.

### 3. Attività di valutazione dei progetti di cooperazione cofinanziati a partire dal 1996 fino al 2010

Consapevole dell'importanza di valutare in maniera scientifica e coerente le proprie azioni di cooperazione la Regione Sardegna ha affidato al Nucleo di Valutazione e Verifica degli Investimenti Pubblici (NVVIP) l'analisi valutativa sull'azione regionale dal 1996 al 2010 dal titolo "LA COOPERAZIONE DECENTRATA IN SARDEGNA" (<http://www.sardegnainternazionale.it/index.php?xsl=1939&s=38&v=9&c=10233&na=1&n=10&e-sp=1>), fondamentale anche ai fini di una capitalizzazione delle esperienze maturate. L'analisi valutativa rappresenta il frutto di un ampio processo di raccolta e sistematizzazione di dati volti ad indagare la dimensione territoriale, gli ambiti di intervento e i processi che hanno caratterizzato l'intervento regionale, diventando così un prezioso strumento di rettifica del lavoro svolto e di reimpostazione di quello a venire.

I risultati emersi dallo studio evidenziano aspetti dell'azione regionale in cui è possibile intervenire migliorando processi e metodi; altri, invece, a ben guardare sono imputabili ad elementi "fisiologici" della cooperazione decentrata, il cui andamento si modella essenzialmente su "percorsi esperienziali" espressi dal territorio e governati nel rispetto del principio di sussidiarietà.

### 4. Avvio del processo di creazione di un coordinamento regionale delle ONG/Associazioni di cooperazione internazionale

La costituzione del Coordinamento denominato COCOIS - COordinamento COoperazione Internazionale Sardegna – realizzato in stretto raccordo con le ONG/associazioni non-profit del proprio territorio – ha avuto quali principali obiettivi quelli di:

- Fornire strumenti e modelli per la costituzione di un coordinamento regionale delle associazioni/ONG.
- Maggiore conoscenza delle organizzazioni del territorio (mappatura).
- Valorizzare il ruolo degli attori locali.
- Sensibilizzare il territorio ai temi della cooperazione internazionale.
- Offrire un'occasione di incontro e dibattito.
- Favorire la capacità di dialogo strutturato verticale e orizzontale.
- Rafforzare le relazioni partenariali al fine di incidere nelle politiche regionali, nazionali ed europee.

Nell'ambito della costituzione del Coordinamento COCOIS val la pena menzionare anche la creazione del nuovo settore "Cooperazione Internazionale" all'interno del Registro Generale del Volontariato (legge regionale n. 39 del 13 settembre 1993) che intende rafforzare ancor di più il ruolo e il forte valore aggiunto del non profit specializzato in azioni di Cooperazione Internazionale.

#### 5. Adozione di tavoli geografici e tematici di confronto con gli operatori regionali

Grazie ad una ricognizione delle priorità territoriali e tematiche relative all'azione di cooperazione del Sistema sardo, è stato possibile ipotizzare la realizzazione di alcuni tavoli di confronto e discussione su specifici territori di vasta importanza regionale. Il primo di questi era dedicato ai Territori Palestinesi e ha visto la partecipazione degli attori che concentrano i propri sforzi su attività in tale zona geografica. La costituzione di tali tavoli ha una componente conoscitiva fondamentale, infatti consente – sia all'amministrazione che all'associazionismo – di avere una più chiara rappresentazione di chi fa cosa e dove, creando una conoscenza reciproca virtuosa.

#### 6. Azioni di monitoraggio dei progetti ammessi a finanziamento con risorse regionali

La Regione Sardegna nel corso degli ultimi anni ha maturato una maggiore consapevolezza della necessità di effettuare un più strutturato monitoraggio dei progetti finanziati, conferendo una più ampia attenzione all'attività di monitoraggio fisico, procedurale e finanziario.

Per quanto concerne la definizione della visione strategica di intervento declinata in atti di indirizzo della Giunta regionale per la realizzazione degli interventi di interesse regionale, l'Amministrazione, allo scopo di attivare impatti il più possibile significativi nei territori e onde evitare la polverizzazione dei contributi oggetto di sovvenzione, ha operato, in coerenza con l'azione di cooperazione allo sviluppo svolta dal MAE, una concentrazione geografica e tematica delle azioni progettuali, riducendo sensibilmente le aree di intervento e capitalizzando le pratiche, specie quelli in campo sanitario, che hanno rappresentato in passato delle buone prassi. In merito sono stati esclusi tutti quei paesi per i quali il territorio ha manifestato poco interesse, e sono stati considerati ammissibili tutti i paesi del continente africano che negli ultimi anni hanno beneficiato dei maggiori finanziamenti regionali.

In particolare, la strategia regionale, oltre a tendere in primis al raggiungimento degli obiettivi del millennio, mira a:

- ♦ favorire un impatto socio economico di lungo periodo sui territori di intervento che abbia reciproche ricadute sui territori coinvolti (cosviluppo), non ultimo la facilitazione di percorsi di internazionalizzazione;
- ♦ sostenere le politiche di decentramento e il rafforzamento della governance a livello locale e democratizzazione delle autonomie locali dei Paesi partner;
- ♦ favorire la creazione di cornici istituzionali tra i territori che cooperano (firma di protocolli di intesa);
- ♦ favorire la complementarietà e le sinergie con l'azione di cooperazione internazionale attuata dal Governo italiano nelle medesime aree geografiche e tematiche;
- ♦ favorire la valorizzazione degli immigrati attraverso il loro inserimento socio-economico nel territorio sardo e la promozione di possibili percorsi di rientro nei Paesi di provenienza;
- ♦ promuovere l'educazione alla cittadinanza mondiale;

- ♦ favorire il consolidamento rispetto a quanto realizzato nelle programmazioni precedenti;
- ♦ assicurare un positivo coordinamento ed integrazione con altri programmi promossi da organismi internazionali, comunitari, nazionali e regionali, nonché essere allineate e coerenti con quanto previsto dai piani di sviluppo locale dei paesi partner;
- ♦ favorire la partecipazione dei soggetti del partenariato sardo a processi di rete.

Si riportano di seguito le aree tematiche di intervento ed i paesi oggetto della strategia regionale:

Aree tematiche: Sanità; Sviluppo economico a livello locale; Ambiente e valorizzazione delle risorse naturali; Valorizzazione del patrimonio culturale e promozione del dialogo interculturale.

Aree geografiche: Algeria, Benin, Burkina Faso, Ciad, Eritrea, Etiopia, Libano, Marocco, Sahara Occidentale, Senegal, Tanzania, Territori Autonomi Palestinesi, Tunisia.

Di particolare importanza è stata la partecipazione della Regione Sardegna al Programma di sostegno alla cooperazione regionale, promosso dal Ministero Affari Esteri e sottoscritto in data 2 dicembre 2005, finalizzato al sostegno di iniziative e progetti di cooperazione internazionale da realizzare in favore dell'area del Mediterraneo e dei Balcani, in partnership con l'insieme delle Regioni italiane e con altri soggetti esteri. Il Programma, conclusosi nel 2013, si articolava in due sottoprogrammi: il primo, del valore di 15 milioni di euro, destinato a favorire l'integrazione con i Paesi della sponda sud del Mediterraneo e il secondo, del valore di 8 milioni di euro, è destinato a supportare iniziative con i Paesi dell'Area Balcanica. La Regione Sardegna ha svolto un duplice ruolo: da una parte quello di Regione Responsabile per l'Attuazione del Programma designata dalla Conferenza delle Regioni e delle Province Autonome e, dall'altra, quello di soggetto attuatore impegnato direttamente nella realizzazione delle attività. In tal ambito, di particolare rilevanza la realizzazione del Progetto denominato "Sviluppo dei saperi artigianali tradizionali ed integrazione dei sistemi produttivi in Marocco e Italia" finalizzato a 1) recuperare il patrimonio di competenze materiali e tecniche artigianali locali legate al settore della tessitura dei tappeti e della cestineria ad intreccio; 2) valorizzare e innovare la produzione artigianale locale nell'ottica di salvaguardare le competenze tradizionali, accrescere le possibilità di mercato ed occupazionali tutelando i gruppi socialmente deboli; 3) migliorare la qualità di vita delle operatrici coinvolte nel progetto attraverso la riorganizzazione del lavoro su base cooperativa.

Attraverso la collaborazione con il Partner istituzionale locale, il Ministero dell'artigianato (Direzione della preservazione del patrimonio, della promozione e dell'innovazione) e di altri attori locali coinvolti, quali le Direzioni regionali dell'artigianato, la Direzioni del Patrimonio del Ministero della Cultura, il Museo della kasbah di Tangeri, l'Istituto Nazionale di Belle arti di Tetouan, le Camere dell'artigianato e le Associazioni e cooperative locali, sono state condotte 4 tipologie di attività:

- Attività di documentazione e schedatura dei saperi tradizionali condotta sia in Marocco che in Sardegna

Nel territorio sardo è stata data priorità a due dei settori più rappresentativi dell'artigianato tradizionale sardo, ovvero la tessitura e l'intreccio delle fibre vegetali presso alcuni centri

territoriali in cui le diverse tecniche oggetto di indagine hanno avuto una più significativa evoluzione (Isili, Bolotana, San Sperate, Pompu, Bonorva, Lunamatrona, Aggius, Mogoro, Morgongiori, Villasor, Nule, Sarule). Contemporaneamente è stato portato avanti un altro importante lavoro, inedito per la Sardegna, che ha permesso di costruire un archivio dei disegni tecnici per la tessitura: le stesse tessitrici sono state infatti incaricate di rimettere su carta gli "esecutivi" dei principali motivi decorativi appartenenti al loro territorio. La raccolta contiene ad oggi più di 400 disegni, divisi per aree geografiche, senza i quali sarebbe veramente difficile pensare di poter riprodurre i numerosi e superbi manufatti che caratterizzano la produzione tessile sarda. Il lavoro di ricerca e catalogazione è stato affidato ad un esperto che, grazie alla generosa collaborazione di coloro che ancora possiedono questa tipologia di manufatti o che praticano la tecnica, è riuscito a documentare l'intero territorio regionale. Sono state individuate delle aree di produzione, caratterizzate dall'utilizzo di differenti essenze vegetali nell'intreccio dei cesti: La Planargia (Montresta, Flussio), la Barbagia di Ollolai (Ollolai e Olzai), l'Ogliastra (Urzulei), il Campidano di Cagliari (Sinnai, Quartu Sant'Elena), il Campidano di Oristano (San Vero Milis), L'Anglona (Castelsardo), la Romangia (Senori, Ittiri). I manufatti selezionati sono stati dettagliatamente fotografati, mentre la ricerca preliminare delle artigiane è stata successivamente approfondita da studiosi ed esperti per dar luogo ad un esito di sintesi che si è concretizzato nella schedatura tecnica di ogni singolo manufatto. Contenitore virtuale dell'intera attività di schedatura è costituito dall'Archivio Multimediale dei Saperi Artigianali del Mediterraneo (<http://www.mediterraneancraftsarchive.it/>), che contiene allo stato attuale un totale di quasi 1000 schede manufatto, più di 500 schede riguardanti la tessitura in Sardegna, 150 schede concernenti i manufatti a intreccio, circa 200 schede relative alla tessitura e al ricamo in Marocco, 50 schede relative al ricamo e alla lavorazione ad intreccio a Siwa. In totale sono state caricate più di 5000 foto e realizzati circa 30 audiovisivi.

– Attività di formazione (tecnica, professionale, gestionale e linguistica)

Le attività di formazione, rivolte principalmente alle donne facenti parti di cooperative e di associazioni in contesti rurali e periurbani (Chaouia Ouardigha e Grand Casablanca), sono state finalizzate alla valorizzazione delle loro competenze e a migliorare il loro livello di autonomia al fine di rendere più competitiva la loro presenza sul mercato e aprire nuove opportunità. Sono stati realizzati corsi di alfabetizzazione, informatica, sessioni di animazione sui diritti delle donne e sul codice di famiglia, formazione in gestione delle cooperative, marketing, contabilità, commercializzazione.

– Attività di accompagnamento

Grazie alla collaborazione di esperti del settore (design, artigianato, ambiente e cooperazione) che hanno lavorato con gli artigiani sono state realizzate delle collezioni di prototipi di nuovo design nei settori della tessitura, della ceramica, del ricamo e della confezione: Boujaad, Casablanca, Settat.

Le attività relative al succitato progetto si sono concluse il 30.04.2012, mentre in data 28.11.2012 il Comitato di Indirizzo e Monitoraggio (CIM), composto dai rappresentanti del Ministero degli Esteri, del Ministero dell'Economia e delle Finanze e delle Regioni, visti gli ottimi risultati realizzati nella attuazione delle attività, ha deliberato un'ulteriore pro-

guimento delle attività grazie al quale è stato possibile sviluppare ulteriormente il sito web “Archivio Multimediale dei Saperi Artigianali del Mediterraneo” incrementando la mappatura dei laboratori artigianali tradizionali presenti sul territorio sardo al fine di favorirne la visibilità e la commercializzazione delle produzioni artigianali locali. Con tale obiettivo l’Archivio è stato dotato, quindi, di una specifica voce di ricerca legata alle produzioni attualmente presenti sul territorio, denominata “Archivio contemporaneo”, che contiene i dati anagrafici degli operatori artigianali e le caratteristiche tecniche delle loro produzioni.



# Relazioni tra i confini: la cooperazione decentrata della Provincia autonoma di Bolzano

Elizabeth Spergser\*, Chiara Rabini\*, Mauro Cereghini\*\*

\*Provincia autonoma di Bolzano

\*\*Esperto di cooperazione decentrata

## UNA TERRA DI CONFINI

L'Alto Adige - Südtirol è un territorio a cui la storia ha consegnato spiccate caratteristiche socio-culturali, che lo arricchiscono e insieme ne indirizzano tuttora, almeno in parte, le dinamiche interne. La presenza dei tre gruppi linguistici – tedesco, italiano e ladino – con i confronti anche difficili del passato e il percorso di pacificazione compiuto; il confine del Brennero e la compresenza tanto di elementi della cultura germanica quanto di quella latina; l'oppressione vissuta dalla popolazione nel periodo fascista; l'emigrazione forzata, e negli anni più recenti l'immigrazione di nuovi cittadini che aumenta ulteriormente la diversità linguistico-culturale interna; l'assetto istituzionale dato alla Provincia dallo Statuto di autonomia<sup>1</sup>.

Tutti questi elementi concorrono a creare le basi per le strategie di sviluppo dell'Alto Adige - Südtirol attuale, e inevitabilmente lasciano traccia anche nelle sue politiche di cooperazione internazionale. Da ciò si comprende ad esempio l'interesse specifico, che vedremo meglio in seguito, per la tutela delle minoranze e la risoluzione pacifica dei conflitti, o la collaborazione transfrontaliera avviata con i partner dell'Euroregione alpina Tirolo e Trentino, o ancora il sostegno a piccole comunità collegate al nostro territorio e che vivono ora in vari paesi del mondo.

Una cooperazione che trae le sue origini dalla forte presenza di un mondo associazionistico votato alle relazioni solidali, oltre che dalle radici stesse dell'Alto Adige - Südtirol, come del resto accade per ogni Regione e Provincia autonoma italiana, sulla base di un modello territoriale e territorializzato di fare cooperazione internazionale. Un modello che ha preso nel tempo il nome di cooperazione decentrata, o più recentemente di partenariato territoriale. E che permette alla Provincia autonoma di Bolzano di fare da ponte tra esperienze italiane e d'oltralpe, come dimostrato dalla sua partecipazione tanto ai tavoli di coordinamento nazionali convocati a Roma, quanto alla conferenza congiunta dei *Länder* austriaci.

<sup>1</sup> Per maggiori informazioni sulla storia e l'autonomia altoatesine si veda Carlo Romeo, *Alto Adige/Südtirol XX secolo. Cent'anni e più in parole e immagini*, Edition Raetia, Bolzano, 2003, oppure con taglio più divulgativo il sito web [www.provincia.bz.it/729212](http://www.provincia.bz.it/729212).

## LA COOPERAZIONE DECENTRATA: UNA RISPOSTA AL PASSAGGIO DI SECOLO

La cooperazione allo sviluppo nasce negli anni immediatamente successivi alla seconda guerra mondiale, per il bisogno prima di ricostruire i paesi devastati dalle violenze belliche e subito dopo di sostenere i nuovi stati indipendenti frutto della decolonizzazione. Sorge dunque nel pieno del ventesimo secolo, e come tale è stata forgiata in quell'orizzonte culturale. Dove le relazioni internazionali erano basate sugli stati nazionali, e la ricchezza era frutto della produzione e del possesso di beni.

Dalla fine della guerra fredda, però, l'universo novecentesco è andato in crisi e ad esso si è sostituito un panorama molto più fluido: globalizzazione, delocalizzazione e finanziarizzazione dell'economia, al di là dell'attuale crisi, hanno mostrato come ricchezza e povertà siano ormai sganciate dalla produzione e dal possesso di beni materiali, rendendosi un fenomeno a-geografico e scardinando la tradizionale separazione tra nord e sud del mondo.

Come l'economia, anche tutti gli altri fenomeni contemporanei – sfide ambientali e cambiamento climatico, migrazioni, terrorismo, sicurezza energetica... – hanno assunto dimensioni sovranazionali, collegando ogni piccola comunità al resto del mondo. D'altra parte, è la stessa forma dello stato-nazione a dover essere rivista alla luce dei fenomeni globali: soggetti transnazionali privati hanno iniziato a pesare quanto se non più degli stati, mentre regioni e comunità locali si sono affacciate sulla scena planetaria, reclamando processi di partecipazione e decentramento sulla base di un crescente spirito di sussidiarietà.

È su questa scia che dalla fine degli anni ottanta si sono sperimentati i primi interventi degli enti locali e regionali nel campo dello sviluppo. Ad essi si riferisce il termine di cooperazione decentrata, comparso ufficialmente per la prima volta nel 1989 dentro alla quarta Convenzione di Lomè<sup>2</sup>. Parallelamente è emerso il concetto di sviluppo umano, elaborato nell'ambito del Programma per lo Sviluppo delle Nazioni Unite (UNDP), che ha ampliato lo sguardo della cooperazione oltre la dimensione economicista, e ha fornito un nuovo approccio territoriale per interventi più attenti alle esigenze delle comunità locali<sup>3</sup>.

Ma già la legge italiana n. 49 sulla cooperazione allo sviluppo del 1987 dava spazio alle autonomie locali, prevedendo in particolare al comma 4 dell'articolo 2 che molte delle attività previste dalla normativa potessero "essere attuate [...] anche utilizzando le strutture pubbliche delle regioni, delle provincie autonome e degli enti locali". Negli anni a seguire diverse Regioni e Province autonome hanno usato questo spazio, legiferando in materia.

<sup>2</sup> La Convenzione rappresentava l'Accordo quadro di cooperazione tra i paesi europei e quelli dell'area Africa, Caraibi e Pacifico, passati da 46 a 70 nei vari rinnovi dal 1975 al 1995. È stata successivamente sostituita dalla Convenzione di Cotonou. Vedi [www.acp.int](http://www.acp.int).

<sup>3</sup> La Convenzione rappresentava l'Accordo quadro di cooperazione tra i paesi europei e quelli dell'area Africa, Caraibi e Pacifico, passati da 46 a 70 nei vari rinnovi dal 1975 al 1995. È stata successivamente sostituita dalla Convenzione di Cotonou. Vedi [www.acp.int](http://www.acp.int).

### La legge provinciale n. 5/1991 della Provincia autonoma di Bolzano

Tra le prime a farlo la Provincia autonoma di Bolzano, che ha approvato la legge n. 5 del 19 marzo 1991 per contribuire, come recita il comma 2 dell'articolo 1, "al soddisfacimento dei bisogni primari, alla salvaguardia della vita umana, all'autosufficienza alimentare, al mantenimento dell'identità culturale, all'innalzamento del livello di istruzione, alla conservazione dell'equilibrio ecologico e del patrimonio ambientale, al sostegno degli sforzi dei paesi in via di sviluppo in campo economico, sociale e culturale, nonché nel campo del miglioramento della condizione femminile e dell'infanzia".

Si definivano tre ambiti di interventi: la cooperazione allo sviluppo, l'educazione allo sviluppo e alla mondialità e gli interventi umanitari di emergenza. Nei primi tempi l'approccio favorito dalla Provincia è stato quello di sostenere interventi piccoli e concreti, in stretta collaborazione con attori dei paesi partner. In particolare sono stati finanziati progetti avviati da missionari, da altre figure di fiducia o da piccole cooperative del commercio equo e solidale, che hanno posto in seguito la base per lo sviluppo di partenariati durevoli con le comunità locali.

Un quarto ambito di intervento è stato introdotto da alcuni emendamenti alla legge del 1996, che hanno aggiunto tra le finalità il sostegno alle "iniziative volte alla tutela dei diritti umani e delle minoranze, al consolidamento della solidarietà tra i popoli e all'incentivazione delle modalità di risoluzione dei conflitti non violente". Si trattava di una risposta ad un ulteriore fatto nuovo emerso negli ultimi anni del secolo scorso: la cooperazione internazionale aveva incontrato concretamente, nei luoghi dove operava, la guerra. Perdendosi con la caduta del muro di Berlino la cornice di riferimento della contrapposizione est-ovest, le tensioni internazionali avevano assunto in molti casi la veste di crisi complesse. Crisi cioè dove tra violenza ed impoverimento si crea un circolo vizioso tale da non comprendere più quale sia la causa e quale l'effetto. La stessa distinzione tra guerra, conflitto sociale, lotta politica e criminalità sfuma, lasciando in comune società attraversate dalla violenza e dalle disuguaglianze.

Davanti a questo panorama, la Provincia autonoma di Bolzano ha provato a rispondere dandosi tra le proprie priorità quella di sostenere i processi di pacificazione e – memore della propria stessa storia – la tutela delle minoranze in pericolo. Da allora l'ambito di intervento relativo alla tutela delle minoranze linguistiche e culturali è divenuta una priorità per la cooperazione allo sviluppo della Provincia. Molto spesso è stata contattata a livello internazionale da altri paesi partner tramite visite di delegazioni, o con la richiesta di attività formative sulla particolare forma istituzionale garantita dallo Statuto di autonomia. Diversi inoltre i progetti di cooperazione sostenuti a favore delle minoranze linguistiche e culturali nel mondo.

## DALLA COOPERAZIONE DECENTRATA AI PARTENARIATI TERRITORIALI

La diffusione della cooperazione decentrata è stata tale che nel 2000 il Ministero degli Affari Esteri ha approvato le prime linee guida per la sua attuazione, riviste e ampliate poi nel 2010. Esse riconoscevano l'importanza degli enti territoriali in particolare nel sostegno al decentramento politico ed amministrativo, nel rafforzamento della democrazia partecipativa, nell'aiuto alle fasce di popolazione più vulnerabile, nella tutela del patrimonio ambientale e culturale, e nella gestione dei servizi locali.

All'impulso del Ministero si è sommato quello dell'Unione Europea, che ha inserito regioni ed enti locali tra gli attori privilegiati nelle politiche per la coesione interna – con l'intento di rafforzare lo sviluppo locale dei paesi membri attraverso la cooperazione interregionale, transfrontaliera e transnazionale – e in quelle per l'allargamento. Il successo di tali programmi è stato duplice: nei paesi membri si è registrata una partecipazione elevata di soggetti locali, desiderosi di ampliare le proprie relazioni internazionali. Di contro dai paesi terzi è venuto un forte apprezzamento per la flessibilità e la vicinanza, a fronte di una cooperazione governativa o multilaterale spesso avvertita come farraginosa e distante. Dalle politiche per la coesione si è mutuato così il concetto di partenariato territoriale, che supera l'approccio unidirezionale donatore-ricevente in favore di uno più dialogico e partecipativo.

Ed è proprio questo il termine introdotto dalla nuova legge italiana sulla cooperazione allo sviluppo, n. 125 dell'11 agosto 2014. L'articolo 1 infatti riconosce come finalità ultima della cooperazione quella di contribuire “alla promozione della pace e della giustizia e [...] a relazioni solidali e paritarie tra i popoli fondate sui principi di interdipendenza e partenariato”. E al concetto di partenariato l'articolo 23 aggiunge quello di “sistema della cooperazione italiana allo sviluppo, costituito da soggetti pubblici e privati [...] sulla base del principio di sussidiarietà”.

La Provincia autonoma di Bolzano sperimenta da tempo partenariati istituzionali in varie aree del mondo, i più significativi in Africa con enti locali di Burkina Faso, Uganda e Tanzania. Dai piccoli interventi sostenuti nei primi anni, infatti, con il passare del tempo e grazie ad una maturata esperienza, alcuni di questi si sono collegati tra loro, e con il sostegno della Provincia sono evoluti in programmi di cooperazione integrati, pluriennali e multiscalari. Ad esserne coinvolti sono state varie espressioni della società civile e degli enti locali nei paesi partner e in Alto Adige - Südtirol.

Negli ultimi anni la partecipazione del territorio della Provincia di Bolzano ai programmi di cooperazione decentrata è cresciuta, con il coinvolgimento di esperti e tecnici di uffici provinciali, enti di ricerca, università, cooperative e di alcune imprese private. Nei territori partner sono stati pure coinvolti i servizi tecnici degli enti locali, le università, gli istituti di ricerca e varie espressioni della società civile. Il reciproco incontro ha permesso di migliorare concretamente i programmi, oltre che una maggiore presa in carico successiva degli interventi stessi. Grazie all'ampia partecipazione degli attori coinvolti nella fase di definizione dei programmi, nonché al loro inserimento nei piani di sviluppo locali, è stata favorita una forte *ownership* ed efficacia dell'intervento finale.

## LA COOPERAZIONE DELLA PROVINCIA AUTONOMA DI BOLZANO: CARATTERI GENERALI

La cooperazione allo sviluppo della Provincia autonoma di Bolzano è un'attività che rientra nell'ambito di competenza dell'Ufficio Affari di gabinetto della Ripartizione Presidenza e Relazioni estere della Direzione generale<sup>4</sup>. L'attività dell'Ufficio è affiancata da un Comitato tecnico di esperti e rappresentanti delle organizzazioni di cooperazione e del settore economico, presieduto dal Presidente della Provincia, che esprime pareri e collabora alla programmazione. I componenti sono persone competenti nelle diverse aree geografiche e tematiche interessate dai progetti di cooperazione, ed il loro apporto è stato determinante nel coadiuvare e indirizzare il lavoro spettante all'Amministrazione provinciale.

Nello svolgere le proprie attività, la Provincia si coordina con il Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione internazionale, con le UTL all'estero e con le altre Province autonome e Regioni italiane ed europee. Si impegna a concertare gli interventi con le autorità nazionali e locali dei paesi con cui collabora, in particolare per integrarli nei loro piani di sviluppo strategico. E li armonizza con le priorità individuate dalla Commissione Europea e dalle altre Organizzazioni internazionali, in particolare delle Nazioni Unite.

Per realizzare le attività di cooperazione la Provincia investe una cifra annua che si aggira sui 2 milioni di euro, sostanzialmente stabile nel corso del tempo. Tre sono gli strumenti di intervento delineati dalla legge e consolidatisi nel corso del tempo: il sostegno ai progetti di ong ed associazioni del territorio – in tutto oltre settanta organizzazioni finanziate negli anni – che assorbe circa il 60% dell'intero budget; gli interventi gestiti direttamente dalla Provincia insieme ai suoi partner istituzionali, cui va il 25% del budget; e le attività di educazione alla mondialità che ricevono attorno al 15%.

A questi fondi si deve aggiungere quanto messo a disposizione annualmente per gli interventi umanitari di emergenza, a favore di popolazioni colpite da catastrofi naturali o belliche. Si tratta di aiuti per loro natura non preventivabili ma legati alle circostanze nazionali e internazionali, e che sono rivolti indistintamente a territori vicini e lontani. Ad esempio nel 2013 sono rientrati in questo capitolo azioni di soccorso e ricostruzione rivolte alle vittime del tifone Haiyan nelle Filippine, ai rifugiati della guerra siriana in Giordania e Libano, ma anche al Comune di Finale Emilia colpito dal terremoto e alle regioni di Baviera e Tirolo per le inondazioni in centro Europa.

### Il sostegno ai progetti delle organizzazioni di volontariato

I progetti di cooperazione allo sviluppo presentati tramite bando annuale devono essere realizzati nei Paesi inclusi nella lista del Comitato per gli aiuti allo sviluppo dell'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (OCSE-DAC). La Provincia inoltre identifica un numero più ristretto di paesi nei quali i progetti ammessi possono ricevere una percentuale

<sup>4</sup> Per informazioni sull'Ufficio e le sue attività si veda [www.provincia.bz.it/cooperazioneallosviluppo](http://www.provincia.bz.it/cooperazioneallosviluppo).

di finanziamento maggiore sulla spesa complessiva. Questo per ottimizzare e concentrare le risorse nelle aree di intervento prioritarie delle organizzazioni del territorio e della Provincia. Analogo beneficio va inoltre ai progetti che mirano alla tutela delle minoranze linguistiche e culturali, per le ragioni dette in precedenza.

Grazie all'impegno delle organizzazioni di volontariato e alla continuità nel sostegno provinciale, i partner dimostratisi più affidabili nei paesi impoveriti sono stati accompagnati nel loro cammino di rafforzamento anche per molti anni. È il caso delle piccole cooperative di produttori dell'Isola di Panay, nelle Filippine, legate al sistema del commercio equo e solidale che per quanto riguarda l'Italia è nato proprio in Alto Adige - Südtirol. Queste cooperative sono state sostenute dalla Provincia sin dai primi anni novanta, e tuttora pur notevolmente cresciute mantengono costanti relazioni con il suo territorio. Dall'esperienza più che ventennale con le Filippine, il sostegno ai piccoli produttori del commercio equo e solidale si è spostato poi anche in Ecuador, Paraguay, Kenya e Palestina.

Oltre a finanziarne i progetti, la Provincia cerca di far dialogare e mettere in rete organizzazioni ed associazioni del territorio, anche definendo le proprie priorità geografiche e settoriali sulla base delle loro presenze e peculiarità. Sono stati inoltre avviati specifici Tavoli Paese - al momento su Burkina Faso e Uganda - per favorire la circolazione di informazioni e lo scambio di competenze e professionalità.

### Gli interventi diretti

Accanto agli interventi realizzati con il sostegno finanziario provinciale dalle organizzazioni di volontariato, la Provincia è diretta promotrice di progetti e programmi di sviluppo in diversi paesi del mondo. Normalmente si tratta di iniziative promosse e co-finanziate insieme ad altri soggetti internazionali: Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale, Commissione Europea, agenzie delle Nazioni Unite come FAO, ILO e UNOPS, ecc... Prevedono la presenza di partner locali, istituzionali e non, che apportano a loro volta un contributo finanziario e tecnico al progetto.

I programmi in gestione diretta si sono sviluppati in quelle aree geografiche dove elevata era la presenza di organizzazioni altoatesine attive. Hanno privilegiato inoltre settori di competenza, e talvolta di eccellenza, del territorio come: energie rinnovabili, sviluppo sostenibile, tutela dell'ambiente e cambiamenti climatici, protezione civile, rafforzamento della resilienza in ambito agricolo, sviluppo rurale e forestale, gestione del territorio, educazione e formazione professionale, turismo sostenibile in aree montane, commercio equo e solidale, tutela delle minoranze e pacifica risoluzione di conflitti.

In collaborazione con la Cooperazione italiana del Ministero degli Affari Esteri, ad esempio, esperti della Provincia autonoma di Bolzano hanno realizzato un progetto di formazione rivolto a giovani locali nel settore della costruzione di pannelli solari termici a nord di Beirut, in Libano. Tale collaborazione è tuttora in atto offrendo consulenza, formazione e visite ai propri centri di eccellenza. La Provincia inoltre ha contribuito con la sua esperienza al programma comunitario URB-AL III 'Coesione, inclusione e sviluppo sociale attraverso il turismo sostenibile' nelle regioni transfrontaliere al confine tra Bolivia, Perú e Argentina. Oltre

alle competenze professionali presenti sul suo territorio, infatti, la dimensione interculturale e il bilinguismo diffusi in Alto Adige - Südtirol sono stati considerati un modello di riferimento per lo sviluppo del turismo transfrontaliero.

### L'educazione allo sviluppo e alla mondialità

Da sempre l'idea di cooperazione allo sviluppo della Provincia si è concentrata sul raggiungimento di risultati concreti nei territori partner. Uguale importanza tuttavia è stata data alle attività di educazione allo sviluppo e alla mondialità sul territorio altoatesino, per informare e sensibilizzare la popolazione locale sui temi dell'interdipendenza. Di particolare valore sono quelle iniziative che presentano al loro interno entrambe le componenti - cooperazione ed educazione - prevedendo perciò l'interazione con i territori partner tramite visite di delegazioni, scambi di *know how*, assistenza tecnica, monitoraggio, eventi informativi che promuovono la conoscenza reciproca e il dialogo interculturale.

Per coordinare almeno in parte le attività info-educative, e cercare così di ottimizzarne l'impatto tra la popolazione, è previsto un Tavolo di coordinamento annuale tra la Provincia e le diverse espressioni della società civile, nell'ambito del quale vengono concordate le tematiche su cui operare congiuntamente. I temi di lavoro attuali sono: "Il diritto ad un'informazione critica e il ruolo dei media nel dialogo tra culture" e "Il mondo che ci nutre: le nostre responsabilità per uno sviluppo sostenibile", quest'ultimo chiaramente connesso all'Expo 2015 di Milano.

### Il monitoraggio e la valutazione

Per l'identificazione dei programmi di cooperazione decentrata la Provincia svolge apposite missioni *ex ante*, mentre per il controllo e la verifica dei progetti finanziati si utilizzano vari strumenti sia in corso d'opera sia alla conclusione. Rispetto ai progetti presentati dalle organizzazioni, i criteri approvati dalla Giunta provinciale prevedono che ogni anno venga estratto un campione del 6% di quelli finanziati nell'anno precedente. I progetti selezionati sono sottoposti ad un controllo *ex-post*, che può avvenire con la sola revisione della documentazione cartacea oppure con sopralluoghi sul posto, per verificare l'effettiva realizzazione delle attività.

Per quanto riguarda invece le iniziative a gestione diretta, la Provincia effettua regolarmente missioni di monitoraggio presso i partner e partecipa con propri funzionari o esperti ai comitati locali di concertazione, programmazione e attuazione delle azioni. Ciò contribuisce a rafforzare il partenariato tra i territori, favorendo l'interscambio frequente e l'individuazione di azioni più condivise ed efficaci, oltre che ad adeguare i progetti in corso agli inevitabili mutamenti delle condizioni circostanti.

La Provincia infine prevede apposite missioni di valutazione al termine dei programmi, con l'obiettivo di capitalizzare i risultati raggiunti ed apprendere dalle problematiche emerse. Ad esempio nel 2007 si è svolta una missione di valutazione *ex-post* di un programma quinquennale in Burkina Faso realizzato fra il 1999 ed il 2004, a testimonianza dell'interesse

per le ricadute concrete degli interventi anche dopo la loro conclusione. Più di recente, ad inizio 2014, si è svolta una missione di valutazione in Uganda e Tanzania del progetto di cooperazione transfrontaliera meglio illustrato più sotto, i cui risultati sono serviti per la progettazione della seconda fase attualmente in corso.

## LA COOPERAZIONE DELLA PROVINCIA AUTONOMA DI BOLZANO: PECULIARITÀ

### La cooperazione transfrontaliera

A partire dal 1991 sono state sperimentate varie forme di collaborazione istituzionale fra le regioni confinanti del Tirolo, in Austria, dell'Alto Adige - Südtirol e del Trentino, accomunate dalla storia passata e dall'appartenenza congiunta al sistema alpino. Dal 2009 esiste un ufficio comune dell'Euroregione Tirolo - Alto Adige - Trentino, con sede a Bolzano, e nel 2011 tale percorso è sfociato nella costituzione di un Gruppo Europeo di Cooperazione Territoriale sulla base del regolamento europeo 1082 del 2006<sup>5</sup>. La collaborazione fra le tre regioni ha via via ampliato i settori di interesse, comprendendo nel tempo quello della cooperazione decentrata.

Dalla fine del 2010 è stato inaugurato un primo programma congiunto, significativamente indirizzato verso l'area transfrontaliera composta dai distretti di Masaka e Rakai in Uganda e da quello di Missenyi in Tanzania. Tre distretti confinanti tra loro e già collegati da una serie di legami storici, culturali ed economici, con i quali sperimentare attività comuni nell'ottica tanto di rafforzare ciascun territorio al suo interno, quanto di intensificare la loro collaborazione congiunta. Il primo programma triennale 2010-2012 prevedeva misure per garantire l'approvvigionamento alimentare ed idrico, lo sviluppo dell'economia locale, il miglioramento del sistema educativo e di quello sanitario. I partner hanno già stabilito di proseguire nella collaborazione, ed è attualmente in corso il secondo programma triennale<sup>6</sup>.

Per facilitare la gestione delle singole iniziative ogni provincia europea collabora con uno dei tre distretti, che per la Provincia di Bolzano è quello di Missenyi in Tanzania. Partner istituzionale, oltre agli uffici tecnici del Distretto, è la società Kolping Tanzania, mentre sul territorio altoatesino sono stati coinvolti funzionari dell'Ufficio pianificazione territoriale, dell'Agenzia per l'ambiente e dell'Unione agricoltori e coltivatori diretti sudtirolesi *Bauernbund*. A fianco delle azioni specifiche nei singoli territori, il programma prevede dei momenti congiunti, il prossimo dei quali è una conferenza transfrontaliera di formazione sullo sviluppo delle cooperative.

<sup>5</sup> Per maggiori informazioni sul GECT Euregio Tirolo - Alto Adige - Trentino si veda [www.europaregion.info](http://www.europaregion.info).

<sup>6</sup> Sul primo triennio del programma si può leggere l'opuscolo informativo *Cross-border cooperation in Africa. The Euroregion Tyrol - South Tyrol - Trentino starts a programme*, scaricabile dalla pagina web [www.provincia.bz.it/cooperazioneallosviluppo/service/pubblicazioni](http://www.provincia.bz.it/cooperazioneallosviluppo/service/pubblicazioni).

### I partenariati territoriali in Burkina Faso

Il Burkina Faso è un paese in cui la Provincia autonoma di Bolzano opera da oltre venti anni, favorita dalla presenza di numerose associazioni del proprio territorio lì impegnate sin dai primi anni novanta. Esse hanno promosso e realizzato diversi progetti di cooperazione, oltre a stimolare un intervento diretto della Provincia attraverso la successione di tre diversi partenariati territoriali con istituzioni locali. Dal 1999 al 2004 la Provincia ha collaborato nell'attuazione del Programma di sviluppo rurale integrato della Provincia del Sanguiè, area nel centro-ovest del paese. Obiettivo del programma, definito in stretta collaborazione con le comunità locali e le loro istituzioni pubbliche, è stato il miglioramento delle condizioni di vita degli abitanti nelle zone rurali, con un'attenzione particolare a bambini, donne e giovani.

Successivamente la Provincia, su richiesta della FAO, ha replicato le attività nell'ambito del programma triennale di sviluppo rurale della Provincia della Tapoa, nell'est del paese al confine con Niger e Benin. In questo caso l'intervento si svolgeva all'interno del Programma di cooperazione decentrata Italia-FAO, finanziato dal Ministero degli Affari Esteri. Si è trattato dunque di un partenariato tripartito, che ha accresciuto la complessità ma anche l'impatto dell'intervento stesso. Si è rivelato inoltre un interessante laboratorio, dove forme tradizionali di cooperazione si sono incontrate con lo spirito della decentrata. L'approccio seguito è stato sempre quello della massima responsabilizzazione delle realtà locali nella realizzazione e gestione del programma, caratterizzato da una forte componente di assistenza al decentramento amministrativo.

Infine, vista la positiva esperienza nella Tapoa, FAO e Provincia autonoma di Bolzano hanno concordato un nuovo programma triennale di sostegno allo sviluppo locale nel Comune di Dori, nel nord del paese. Anche questa è un'azione inserita nel programma co-finanziato Italia-FAO destinato a Tunisia e Burkina Faso. L'obiettivo è contribuire alla lotta contro la povertà e al miglioramento della sicurezza alimentare, sostenendo la produzione agricola e zootecnica, la diversificazione delle attività generatrici di reddito, la crescita nelle capacità degli attori locali – in particolare autorità locali e associazioni di donne e giovani – nonché gli investimenti nel settore idrico e nella sanità pubblica.

Due elementi peculiari caratterizzano questo ulteriore sviluppo del partenariato in Burkina Faso. Anzitutto la presenza di una componente di cooperazione sud-sud, costituita da viaggi studio tra il Burkina Faso e il Niger per uno scambio sulle migliori esperienze nella gestione degli orti da parte di gruppi di donne. Inoltre fra i partner altoatesini coinvolti vi sono anche alcune imprese private del settore idrico.

### La tutela delle minoranze linguistiche e culturali: il caso tibetano

Da tempo si è creata una relazione diretta tra l'Alto Adige - Südtirol e il Tibet, saldata dalle affinità nel percorso storico-politico delle due terre e dalla loro comune natura montana. Dagli anni novanta il Dalai Lama, guida spirituale dei tibetani, ha visitato per ben tre volte Bolzano, stringendo un forte legame istituzionale e personale con le autorità provinciali. Quasi quaranta sono stati i progetti di sostegno materiale alla comunità tibetana in esilio, attraverso

varie organizzazioni e enti del territorio o interventi diretti della Provincia, sfruttando la priorità tematica data alla tutela delle minoranze linguistiche e culturali.

Dal 2009 è stato stipulato un Accordo tra la Provincia autonoma di Bolzano e il Governo tibetano in esilio, per costruire ventidue centri comunitari in altrettanti insediamenti tibetani in India e Nepal. Il programma pluriennale, di recente conclusosi, ha voluto così rafforzare gli spazi a disposizione per la vita democratica ed associativa dei rifugiati che vivono al di fuori dei propri confini. Prosegue inoltre il sostegno a vari progetti formativi, nonché la collaborazione nei settori agricolo e sociale con l'appoggio e la partecipazione di varie istituzioni e centri di ricerca della Provincia.

L'aspetto più peculiare della relazione Bolzano - Tibet, però, è forse quello della formazione e consulenza politica offerta ai quadri dirigenti del Governo in esilio a Dharamsala. Attraverso l'Accademia Europea di Bolzano - Eurac<sup>7</sup>, istituto di ricerca promosso e finanziato dalla Provincia, si sono svolti a più riprese consulenze, colloqui e seminari sui temi del federalismo e della tutela delle minoranze, anche a partire dal caso dell'Alto Adige - Südtirol. Per restare agli esempi più recenti, nell'estate 2013 si è svolta a New Delhi, in India, una *summer school* per venticinque studenti tibetani organizzata assieme al *Tibetan Policy Institute* di Dharamsala. Nel dicembre 2013 invece cinque dei sette membri del Governo in esilio hanno seguito seminari a Bolzano con ricercatori dell'Eurac.

### L'advocacy per lo sviluppo

Come visto in precedenza, la Provincia sostiene diffusamente la sensibilizzazione, l'informazione e l'educazione sulle tematiche dello sviluppo, sia finanziando con un apposito bando quelle proposte dalle organizzazioni del territorio, sia realizzandone in proprio. Ciò che però va segnalato come particolare peculiarità è l'adesione alla piattaforma internazionale di *advocacy* per lo sviluppo denominata *Global Marshall Plan*. Si tratta di una rete diffusa in area germanofona, promossa da una fondazione con sede ad Amburgo<sup>8</sup>.

La sua visione di fondo sostiene un'economia di mercato eco-sociale e sostenibile, dove i paesi europei hanno il compito di giocare un ruolo fondamentale nel riequilibrare relazioni internazionali oggi palesemente inique. La Provincia autonoma di Bolzano ha aderito ufficialmente all'iniziativa nel 2007, coinvolgendo poi anche i partner transfrontalieri Tirolo e Trentino. Il *Global Marshall Plan* indica una via percorribile affinché il nord e il sud del mondo possano cooperare per il futuro congiunto, nell'ambito di specifici partenariati territoriali; dove alcune regioni europee si uniscono in partenariati territoriali con determinate aree di altri continenti, per promuovere gli Obiettivi del millennio.

La Provincia da alcuni anni partecipa inoltre ai congressi *Think more about - le giornate della sostenibilità*, organizzate dal Terra Institute di Bressanone<sup>9</sup>. Obiettivo è informare e

<sup>7</sup> Per maggiori informazioni si veda il sito web [www.eurac.edu](http://www.eurac.edu), in particolare sono coinvolti nel programma l'Istituto sui diritti delle minoranze e quello per lo studio del federalismo e del regionalismo.

<sup>8</sup> Per maggiori informazioni si veda il sito web [www.globalmarshallplan.org](http://www.globalmarshallplan.org).

<sup>9</sup> Per maggiori informazioni si veda il sito web [www.thinkmoreabout.com](http://www.thinkmoreabout.com).

stimolare le persone, in particolare imprenditori, amministratori e dirigenti ma anche giovani e bambini, ad agire responsabilmente per un cambiamento sostenibile. Attraverso i congressi annuali, che prevedono la partecipazione di esperti di fama internazionale, si diffonde in modo orizzontale la formazione allo sviluppo sostenibile, per lo più tra attori del settore economico.

## FARE SVILUPPO TRA I CONFINI: OBIETTIVI E PROSPETTIVE FUTURE

L'esperienza più che ventennale della Provincia autonoma di Bolzano nella cooperazione decentrata ha avuto il pregio di poter contare sulla stabilità di impegno e di risorse garantiti dal tessuto sociale del volontariato e dalle scelte politiche dell'istituzione. Ciò ha permesso ad una terra di confine di segnalarsi tra le più impegnate sul piano nazionale, imparando dalle buone pratiche come dagli errori, e crescendo nelle capacità anche grazie alla partecipazione a programmi europei e delle agenzie internazionali.

L'obiettivo per il prossimo futuro è rafforzare i partenariati territoriali esistenti e crearne di nuovi, ampliando la rete di relazioni internazionali e puntando in particolare su programmi congiunti e coordinati in aree transfrontaliere. Di fondamentale importanza è proseguire nell'inserimento di tali attività dentro i piani di sviluppo locale, e concordare priorità ed azioni con gli attori dei paesi partner favorendo l'*ownership* e la sostenibilità di lungo periodo.

Infine è importante continuare a coinvolgere negli interventi enti, organizzazioni ed esperti del territorio altoatesino, secondo lo spirito proprio della cooperazione decentrata. Che non è solo un modo diverso di aiutare gli altri, ma anche una forma di apertura all'esterno del proprio territorio, di educazione diffusa alla mondialità e di internazionalizzazione solidale. Per provare ad offrire ancora un contributo al miglioramento delle condizioni di vita nelle comunità partner. E per arricchire anche il nostro territorio in un'ottica di co-sviluppo.



# Regione Emilia-Romagna e le attività di rilievo internazionale: quadro d'insieme

Marco Capodaglio\*, Elisa Bottazzi\*\*, Mercedes Centanni\*\*

\*Regione Emilia Romagna, Responsabile Servizio Relazioni Internazionali

\*\*ERVET - Unità Unione Europea, Cooperazione Internazionale e Territoriale, Inclusione Sociale

## LE POLITICHE E LE PRIORITÀ

Con la *Legge Regionale n. 6 del 2004*<sup>1</sup>, la Regione Emilia-Romagna ha impostato la disciplina delle attività di rilievo internazionale della Regione dettando le norme sulle modalità di esercizio dei rapporti internazionali. In osservanza a detta legge, la Regione a partire dal 2006 si è dotata di un *Documento pluriennale di indirizzi in materia di attività internazionali* volto a delineare le principali linee strategiche che orientano l'insieme delle attività di rilievo internazionale fissandone le priorità.

Il Documento alla sua terza edizione<sup>2</sup> rispondente al periodo programmatico 2012-2014<sup>3</sup> propone orientamenti e priorità in merito alle attività di rilievo internazionale di tutti i settori dell'Amministrazione regionale. In particolare vengono qui fissate priorità di tipo geografico e tematico, individuati i criteri di concentrazione, integrazione delle risorse ed intersectorialità degli interventi allo scopo di rafforzare l'efficienza e l'efficacia dei percorsi di internazionalizzazione socio-economica del Sistema-Regione.

Il *Documento pluriennale di indirizzi in materia di attività internazionali per il periodo 2012-2014*<sup>4</sup> (d'ora in poi Piano Relazioni Internazionali) definisce i seguenti obiettivi:

- a) promuovere l'internazionalizzazione del sistema produttivo;
- b) contribuire allo sviluppo della conoscenza e alla valorizzazione dei saperi regionali;
- c) promuovere modelli di welfare innovativi basati sulla coesione sociale;

<sup>1</sup> LEGGE REGIONALE 24 marzo 2004, n. 6 Riforma del sistema amministrativo regionale e locale. Unione Europea e Relazioni Internazionali. Innovazione e Semplificazione. Rapporti con l'università.

<sup>2</sup> Deliberazione assembleare del 27 settembre 2006 "Approvazione piano triennale sulle attività di rilievo internazionale della Regione Emilia-Romagna 2006-2008"; Deliberazione assembleare del 25 febbraio 2009 "Piano triennale delle attività di rilievo internazionale della Regione Emilia-Romagna - Indirizzi e Priorità 2009-2011".

<sup>3</sup> Il Documento sarà valido fino al termine della legislatura, la cui efficacia, per garantire la continuità dell'azione regionale, si intende protratta sino all'approvazione del successivo documento di programmazione.

<sup>4</sup> Assemblea legislativa della Regione Emilia-Romagna - Oggetto n. 4219 "Approvazione del Documento pluriennale di indirizzi in materia di attività internazionale della Regione Emilia-Romagna. (Proposta della Giunta regionale in data 2 luglio 2013, n. 890). (Prot. n. 31595 del 25/07/2013).

- d) valorizzare degli elementi distintivi dell'Emilia-Romagna (turistico-ambientali, storico-culturali, dell'artigianato locale e dei prodotti tipici dell'agricoltura);
- e) valorizzare le comunità degli Emiliano-Romagnoli all'estero;
- f) consolidare azioni di solidarietà e cooperazione allo sviluppo, solidarietà internazionale e diffusione di una cultura di pace.

Attraverso il Piano Relazioni Internazionali si è inteso, fin dalle prime edizioni, introdurre un quadro di riferimento rispetto a priorità geografiche e tematiche facendo leva su principi di concertazione ed integrazione delle risorse e delle competenze messe in campo. A tale proposito si aggiunge un ulteriore elemento che dovrebbe caratterizzare le iniziative in parola si tratta del partenariato con Regioni e Stati con cui la Regione ed il proprio territorio di riferimento abbiano una consolidata esperienza di lavoro comune. Il documento, elaborato grazie ad un percorso partecipativo che ha visto il coinvolgimento di tutte le Direzioni Generali della Regione e di alcuni stakeholders, coglie e sottolinea l'esigenza di rafforzare gli strumenti a supporto monitoraggio e valutazione, quali il *Gruppo di Lavoro Relazioni Internazionali* e le sue diverse articolazioni e sottogruppi, riconoscendo un ruolo preciso di animazione e supporto alla propria Agenzia di Sviluppo *in house* ERVET.

In tale contesto le iniziative di cooperazione allo sviluppo, solidarietà internazionale e aiuto umanitario rappresentano una parte rilevante delle attività di rilievo internazionale della Regione.

In linea con le finalità della *Legge Regionale n.12 del 2002*<sup>5</sup>, la Regione Emilia-Romagna riconosce la cooperazione allo sviluppo quale strumento essenziale di solidarietà tra i popoli ai fini della pace e della piena realizzazione dei diritti umani. In questa ottica la Regione, valorizzando le esperienze dei soggetti attivi sul territorio regionale e in modo coerente con l'approccio di cui sopra, promuove e attua interventi di cooperazione allo sviluppo nei Paesi in via di sviluppo e nei Paesi in via di transizione, in collaborazione con gli Enti locali, soggetti pubblici e privati del proprio territorio, con soggetti omologhi dei paesi destinatari e con le Istituzioni nazionali, internazionali e comunitarie competenti in materia.

Gli obiettivi dell'attuale programmazione sulla Cooperazione, espressi nel *Documento di Indirizzo programmatico per il triennio 2012-2014 per la cooperazione con i Paesi in via di sviluppo e in via di transizione, la solidarietà internazionale e la promozione di una cultura di pace (ex. art L.R.12/2002)* (d'ora in poi *Piano per la Cooperazione allo Sviluppo*), riflettono la visione unitaria e sistemica che la Regione intende perseguire anche in tale ambito di intervento, ovvero:

- promuovere una visione della cooperazione e della collaborazione internazionale centrata sui principi dello sviluppo umano sostenibile e responsabile, nonché del rispetto dei diritti umani con particolare riguardo a quelli dei migranti;
- promuovere interventi diretti a sostenere percorsi di sviluppo contribuendo al raggiungimento degli Obiettivi di Sviluppo del Millennio;

<sup>5</sup> Interventi Regionali per la cooperazione con i paesi in via di sviluppo e i paesi in via di transizione, la solidarietà internazionale e la promozione di una cultura di pace.

- consolidare le esperienze di **iniziative/progetti a carattere intersettoriale all'estero**, che incrementino anche le opportunità di crescita economica, sociale e culturale del nostro territorio.

Per raggiungere tali obiettivi, la Regione sostiene iniziative volte a:

- **rafforzare la partecipazione dei diversi attori del territorio** (enti locali, imprese, sindacati associazioni, comunità di immigrati, emiliano-romagnoli all'estero, università, enti di formazione, enti locali) coinvolti in attività di cooperazione allo sviluppo nella progettazione e nell'esecuzione delle attività;
- **valorizzare l'apporto positivo dato dai migranti** ai processi di sviluppo dei paesi di origine e di destinazione, promuovendo il coinvolgimento delle comunità di immigrati presenti sul territorio;
- **promuovere la "circularità degli scambi"** al fine di produrre effetti, trasformazioni, ricadute concrete sia nei territori destinatari degli interventi sia sul territorio regionale;
- **rafforzare i partenariati territoriali con i paesi partner**, consolidando il patrimonio di relazioni e conoscenze maturate nelle precedenti programmazioni a livello nazionale, europeo e internazionale e nei paesi beneficiari delle azioni;
- **promuovere l'integrazione delle attività di cooperazione allo sviluppo con i diversi settori regionali** coinvolti in attività di internazionalizzazione del Sistema Regione.

Appare quindi evidente il legame tra i due strumenti descritti; in effetti, il *Piano per la Cooperazione allo Sviluppo* assume le enunciazioni ed i principi previsti nel *Piano Relazioni Internazionali*.

### Le aree geografiche, i paesi ed i settori prioritari

Il *Piano Relazioni Internazionali*, come indicato, individua le macro-aree geografiche, e per ciascuna di questa le tematiche di intervento trasversali rispetto ai diversi settori dell'Amministrazione.

#### *Balcani Occidentali*

Il processo di allargamento e di integrazione europea conferma la centralità dell'area balcanica nelle attività di rilievo internazionale ed il necessario rilievo del consolidamento delle relazioni istituzionali e dei partenariati maturati nei diversi ambiti di attività regionale anche nell'ottica dei processi macro-regionali e di adesione all'Unione Europea in corso.

Qui gli interventi si concentrano in attività di *Institution* e *Capacity building* volte al trasferimento di competenze in settori in cui la Regione vanta eccellenze, quali ad esempio esperienze di *governance* territoriale multilivello, di decentramento amministrativo, pianificazione regionale e strumenti di diplomazia istituzionale finalizzati ad aprire ulteriori percorsi di collaborazione a beneficio dei rispettivi territori di riferimento. Tale tipologia di interventi è praticata dalla Regione in collaborazione con Ministeri competenti a livello nazionale ed altre regioni europee, sia in riferimento al rafforzamento delle istituzioni nei paesi beneficiari nei processi di pre-adesione per la gestione efficace dei fondi (es.: TWINNING "Assistance

with the management of Objective 3 under the Cohesion Policy” – Croatia HR/08/IB/SPP/01), sia per l’acquisizione dell’*Aquis Communautaire* a livello settoriale, come la sanità e l’agricoltura (es.: “Organic Agriculture Production and Quality Protection of Agriculture Products Project – Macedonia” - MK 2009/IB/AG/02).

Inoltre, si intendono consolidare le esperienze maturate nel campo della promozione imprenditoriale e agricola, dello sviluppo sostenibile (politiche ambientali, marittime), a favore del turismo e del settore culturale, dello sviluppo del mercato del lavoro, delle politiche migratorie e della promozione dell’integrazione socio-economica.

In tale area geografica, nel periodo di programmazione europea 2007-2013, cosa non scontata nella maggioranza delle amministrazioni pubbliche nazionali e regionali italiane ed estere, si è rafforzato il coordinamento e l’integrazione con i Programmi e le iniziative proprie della Cooperazione Territoriale Europea finanziati dal Fondo Europeo di Sviluppo Regionale e dallo Strumento di Preadesione IPA, ovvero Sud Est Europa e IPA Adriatico così come i futuri programmi transnazionali, come Adrion.

Ciò anche in virtù del fatto che la Regione partecipa attivamente alla collaborazione istituzionale nell’ambito della Strategia per la Macro regionale Adriatica-Ionica, (anche grazie a progetti strategici di cooperazione territoriale quale ADRIGOV), coordinata dal Governo Nazionale e, in particolare, dal Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale – MAE e dal Ministero dello Sviluppo Economico – MISE, che vede la partecipazione di tutte le regioni italiane.

### *America Latina*

In tale area la Regione Emilia-Romagna supporta interventi volti a promuovere lo sviluppo locale integrato in un’ottica di promozione della coesione sociale e territoriale, valorizzando le relazioni e le esperienze maturate nelle aree geografiche su cui la Regione interviene da tempo (**Brasile e Argentina, Uruguay e Cile**). In tale area si evidenziano possibilità di azioni sinergiche e integrate nel campo della promozione del territorio anche di carattere settoriale o intersettoriale con particolare riferimento ai seguenti ambiti: agroalimentare, innovazione sociale (economia sociale, green-economy e ICT), cultura, turismo, formazione professionale, sviluppo del mercato del lavoro, sviluppo sostenibile, relazioni internazionali fra poli universitari e della ricerca, politiche e servizi in ambito socio-sanitario.

Questa tipologia di azioni prevede il coinvolgimento oltre che della amministrazione regionale, di soggetti pubblici e privati interessati a tali aree che incrementino le opportunità di crescita economica, sociale e culturale del nostro territorio, così come il coinvolgimento degli emiliano-romagnoli all’estero.

### *Paesi del Mediterraneo*

Nell’area del Mediterraneo la Regione promuove azioni a carattere integrato volte a valorizzare le relazioni e le esperienze maturate nei seguenti ambiti: rafforzamento istituzionale, promozione imprenditoriale e agricola, politiche sociali e culturali, formazione

professionale e sviluppo del mercato del lavoro, politiche migratorie, politiche ambientali e logistica.

Qui la Regione intende infatti sviluppare progetti multi-settoriali volti a favorire lo sviluppo locale integrato, in grado di generare meccanismi di reciprocità sul territorio regionale con particolare riferimento ai Paesi coinvolti nella cosiddetta “Primavera araba” e quelli di provenienza dei migranti sul territorio regionale (**Marocco, Algeria, Tunisia, Libia, Egitto**).

A riguardo, anche i gemellaggi di tipo istituzionale costituiscono la base su cui costruire ulteriori tipologie di collaborazioni che possono vedere, in seconda battuta, il coinvolgimento degli stakeholders. Ne sono un esempio i progetti twinning a cui ha contribuito il settore agricoltura in Israele e in Giordania (“Reinforcement Of National Policy and Tools for Implementing Rural Development in Israel” - IS12/ENP-AP/AG/06; “Capacity building for the Ministry of Agriculture in the field of EU third country listing criteria for plants and their fresh products – Kingdom of Jordan” - JO10/ENP-AP/AG/12).

In ambito di cooperazione decentrata, la Regione realizza, nei **Territori dell’Autorità Palestinese** (Cisgiordania, Gerusalemme Est, Striscia di Gaza), interventi afferenti a situazioni di emergenza (alimentare, sanitaria, civile), sviluppa attività finalizzate all’autosostentamento e/o alla produzione di reddito e alla promozione del sistema formativo particolarmente prescolare e della scuola pubblica primaria. Nei **campi profughi Saharawi**, invece, vengono realizzati interventi di supporto sanitario a favore dei minori nell’ambito del progetto solidaristico di accoglienza di cooperazione umanitaria ai sensi delle L.R.37/96 e L.R.34/02.

### *Paesi dell’Europa Orientale*

In tale area si realizzano prevalentemente interventi di assistenza istituzionale soprattutto tese a supportare programmi regionali o di interesse regionale a carattere plurisettoriale, con particolare riferimento alle politiche minorili, nonché interventi in campo socio-sanitario e per l’inclusione sociale e lavorativa con iniziative nel campo della formazione professionale.

In particolare, in **Ucraina**, la Regione promuove interventi a favore delle fasce deboli minorili, il sostegno alle amministrazioni pubbliche per percorsi di decentramento amministrativo e partecipazione alle attività di programmazione per il supporto alle politiche di welfare, attività generatrici di reddito e inserimento lavorativo, con integrazioni tra le attività produttive e commerciali presenti nelle zone d’intervento.

In **Moldavia**, sviluppa attività finalizzate alla tutela dei diritti dei minori e politiche giovanili per favorire l’inclusione, la formazione degli operatori del settore sociale e sanitario nonché di pubblici funzionari, azioni di prevenzione, sensibilizzazione e lotta al traffico di minori e azioni di sostegno alle amministrazioni pubbliche per facilitare il processo di decentramento.

### *Africa Sub-Sahariana*

In **Mozambico e Senegal**, la Regione sostiene la realizzazione di attività di cooperazione allo sviluppo volte a promuovere lo sviluppo locale integrato (sviluppo rurale, attività genera-

trici di reddito, turismo sostenibile) nonché interventi nel settore socio-educativo e sanitario. Nel Corno d’Africa (Etiopia, Eritrea e Somalia), le priorità di intervento sono il settore dell’agricoltura e sviluppo rurale, tutela dei diritti umani e delle donne.

### *Paesi BRICST e NEXT 11*

I cosiddetti BRICST, **Brasile, Russia, India, Cina, Sud Africa e Turchia**, allargati ai Next 11 (a partire da **Vietnam, Indonesia e Messico**) sono Paesi prioritari per le attività di internazionalizzazione economica della Regione. In tali paesi viene promossa una strategia intersettoriale condivisa e integrata tra i settori dell’Amministrazione regionale che si occupano principalmente di **export, marketing e promozione (attività produttive, economia sociale e cultura)** e i diversi attori coinvolti a livello nazionale ed estero.

Specificatamente, si realizzano iniziative di sistema e progetti innovativi volti alla promozione di filiere e/o dei settori produttivi regionali. Contestualmente, vengono promossi eventi e progetti di promozione urbanistica del patrimonio, della cultura e dell’immagine regionale in collaborazione con altri settori regionali, il Ministero degli Affari Esteri, le Rappresentanze culturali e diplomatiche, nonché istituti e agenzie culturali presenti nei diversi Paesi, con particolare attenzione a quelli contraddistinti da forte emigrazione emiliano-romagnola e ai mercati emergenti.

## **LA COLLOCAZIONE ISTITUZIONALE E L’ORGANIZZAZIONE INTERNA PER LA COOPERAZIONE**

Il Servizio Politiche Europee e Relazioni Internazionali della Direzione Generale Programmazione Territoriale e Negoziata, Intese. Relazioni Europee e Relazioni Internazionali è competente nelle seguenti materie:

- rapporti istituzionali con l’Unione Europea, con Organizzazioni internazionali e Stati esteri, con altre regioni europee e non europee;
- coordinamento della “Cabina di regia” e diffusione delle informazioni relative alle opportunità finanziarie previste dai programmi e dalle azioni comunitarie;
- verifica della compatibilità fra aiuti di Stato e aiuti comunitari;
- programmi comunitari di cooperazione transeuropea;
- promozione dell’integrazione europea e collaborazione tra i popoli, cooperazione con i paesi in via di sviluppo e azioni a favore di popolazioni svantaggiate;
- supporto alle attività della “Consulta degli emiliano-romagnoli nel mondo”; contatti e relazioni con associazioni degli emiliano-romagnoli all’estero;
- gestione delle attività necessarie al funzionamento delle sedi regionali a Bruxelles.

La delega in materia di cooperazione decentrata fa capo all’**Assessorato Sviluppo Risorse Umane e Organizzazione. Cooperazione allo Sviluppo, progetto Giovani e Pari Opportunità**. In ambito di cooperazione allo sviluppo il Servizio è diviso in Area Paese e svolge i compiti di natura tecnica relativi alle fasi di individuazione, istruttoria, formulazione,

valutazione, gestione e controllo delle iniziative e degli interventi di cooperazione di cui alla legge 12/2002.

Al fine di promuovere l'integrazione dei diversi settori dell'Amministrazione Regionale sulle attività di cooperazione internazionale è stato istituito il **Gruppo di lavoro interdirezionale per le relazioni internazionali**<sup>6</sup> a supporto dell'integrazione degli interventi regionali e delle Politiche Settoriali nelle aree prioritarie.

Tale integrazione si è declinata su differenti piani quali: la condivisione delle informazioni, l'utilizzo dei singoli progetti come leve per qualificare ed ampliare la presenza regionale nei territori target degli interventi, la complementarietà delle competenze specialistiche anche in un'ottica di economia di scala sul piano della gestione.

Inoltre si sono costituiti i sotto-gruppi geografici/tematici interdirezionali quali ad esempio il **Tavolo America Latina**, **Tavolo Balcani**, **European Regions for Youth**, e sono operativi tra gli altri:

- il **Gruppo interdirezionale cooperazione territoriale europea** (Ob.3 Fondi Strutturali) che ha garantito l'analisi concertata delle proposte progettuali in fase di candidatura, soprattutto in relazione agli elementi di strategicità, plurisettorialità e complementarietà rispetto alla programmazione regionale avviando poi percorsi originali di valutazione delle progettualità finanziate. Il Gruppo ha promosso un percorso di condivisione e raccordo anche con il territorio richiedendo ad alcuni centri ordinatori quali le provincie di svolgere un ruolo di raccordo con i territori di riferimento;
- il **Comitato per l'export e l'internazionalizzazione** che ha lo scopo di supportare con i propri indirizzi l'attività di programmazione della Regione e di favorire il coordinamento fra i soggetti operanti sul territorio regionale sui temi della promozione dell'internazionalizzazione delle imprese;
- il **Gruppo di lavoro sull'internazionalizzazione dell'economia sociale** che ha l'obiettivo di mettere in luce il contributo del terzo settore a favore della coesione sociale e del suo impatto in termini economici, agevolare lo scambio di informazioni e di saperi, accompagnare e supportare le centrali cooperative ed altri attori dell'economia sociale nel confronto con altre realtà europee ed internazionali oltre alla perfezionamento di progetti candidabili nell'ambito di programmi comunitari.

## LE PIÙ SIGNIFICATIVE INIZIATIVE REALIZZATE, IN CORSO O PROGRAMMATE ED I RELATIVI RISULTATI

In ambito di cooperazione allo sviluppo la Regione ha realizzato le proprie attività secondo le seguenti modalità:

<sup>6</sup> Determinazione n. 9310 del 23 settembre 2009 "Istituzione Gruppo di Lavoro per le Relazioni Internazionali. Delibera Assemblea Legislativa n. 210/2009

- progetti promossi dai soggetti del territorio regionale di cui all'art.4 comma 1 lettera a) L.R 12/2002<sup>7</sup>;
- progetti/programmi ad iniziativa regionale;
- aiuti umanitari;
- aiuti di emergenza;
- iniziative di educazione allo sviluppo, sensibilizzazione e formazione sui temi della pace e della cooperazione internazionale;
- strumenti di comunicazione e coordinamento;
- programma di assistenza sanitaria a cittadini stranieri ai sensi dell'art 32 Legge 449/97.

Tra gli interventi promossi da organizzazioni del territorio regionale, ONG, Enti locali, Università ed altri soggetti, sostenuti con i bandi relativi alla legge 12/2002, si sono contraddistinti progetti ed iniziative nei seguenti ambiti e territori.

Nell'area del sud del mediterraneo in Egitto, Tunisia e Marocco, Sarawi, **Territori Palestinesi Occupati**, significativi gli interventi volti a sostenere la micro imprenditoria e l'autoimprenditorialità attraverso corsi professionalizzanti e per il miglioramento degli standard educativi anche in ambito agricolo. A questi sono state affiancate azioni a sostegno della cittadinanza attiva anche attraverso lo sport, prevenzione e servizi sanitari con particolare riferimento alle fasce di popolazione più deboli ovvero donne e bambini.

In Africa Sub-sahariana in **Mozambico** si concentrano attività tutela dei diritti dei minori in conflitto e nel settore sanitario (prevenzione HIV/AIDS, malnutrizione, igiene, salute materno - infantile) consolidando e ampliando le reti di associazioni della società civile, di donne e di giovani, dei centri di salute, degli attori istituzionali promuovendo il coordinamento degli interventi e strategie adeguate di comunicazione sulle tematiche sanitarie mentre in **Senegal** consolidate sono le attività in ambito sanitario, tra cui l'interessante esperienza di creazione di una rete per il servizio di Pronto Soccorso con formazione di volontari e le azioni favore delle donne per la tutela e il riconoscimento dei loro diritti e la loro formazione professionale.

Gli interventi realizzati in **Ucraina**, ad esempio, si sono trasformati da progetti di piccole dimensioni nelle scuole sulla prevenzione sanitaria e sull'educazione alimentare, a programmi più strutturati sull'inserimento dei minori disabili e sulla prevenzione al traffico di minori. In particolare, il progetto sulla prevenzione al traffico di minori realizzato in **Ucraina e Moldavia** ha permesso di coinvolgere nuovi attori quali Università, associazioni, ong locali in Ucraina e Moldavia nonché di ampliare la rete dei soggetti in Emilia-Romagna (enti locali, cooperative sociali, ONG, università).

In **Brasile** è stata data continuità agli interventi di economia solidale e cooperativismo strutturando e ampliando le reti di collaborazione multi-stakeholders con i soggetti del territorio sia emiliano-romagnoli che brasiliani (centrali cooperative, università, enti locali, cooperative). In particolare nei territori beneficiari del Piaui, Bahia, Pernambuco e San Paolo si è passati da interventi di cooperazione decentrata tradizionali (agricoltura familiare) a in-

<sup>7</sup> Legge regionale n. 12 del 24 giugno 2002 "Interventi regionali per la cooperazione con i Paesi in via di sviluppo e i paesi in via di transizione, la solidarietà internazionale e la promozione di una cultura di pace".

terventi di sviluppo locale integrato includendo settori di carattere imprenditoriale (incubatori di cooperative, certificazione ambientale, trasformazione e commercializzazione dei prodotti).

Infine, ma non di minore importanza e significatività, è opportuno ricordare le iniziative di ricerca e di informazione, di educazione al valore della pace e al rispetto dei diritti civili, per affrontare il tema della gestione non violenta di conflitti e della lotta ad ogni forma di xenofobia e razzismo.

Nell'ambito della partecipazione congiunta a programmi finanziati a livello nazionale dal MAE e dalla Commissione Europea, ha promosso il consolidamento della collaborazione interregionale sia a livello italiano che europeo e ha permesso di programmare e gestire, in modo integrato e complementare, le attività afferenti a Paesi di comune interesse.

Nei **Balcani e in America Latina** si è passati da interventi di cooperazione allo sviluppo ad attività di collaborazione istituzionale promuovendo esperienze significative di integrazione di competenze multisettoriali che hanno visto l'instaurarsi di reti territoriali tra soggetti del territorio regionale e dei paesi partner. In particolare, si è passati da interventi sperimentali di integrazione ad azioni plurisettoriali promuovendo azioni sinergiche nel campo della promozione imprenditoriale e agricola, delle politiche culturali, della formazione professionale, delle politiche migratorie e delle relazioni internazionali fra poli universitari e della ricerca, delle politiche sociali e di quelle rivolte agli emiliano - romagnoli all'estero.

Per l'**America Latina** i principali interventi sono stati realizzati nell'ambito de seguenti programmi:

- **Programma Brasil Próximo** finanziato dal MAE (in collaborazione con le Regioni Marche, Toscana, Umbria, Liguria e la Presidenza della Repubblica Federale brasiliana) che mira al rafforzamento delle politiche 'federative' brasiliane (Governo Federale, Stati e Municipi) rivolte a pianificare ed implementare interventi di sviluppo locale integrato e a sostenere i piccoli produttori attraverso la crescita delle microimprese, delle PMI e del cooperativismo.
- **Programma FOSEL - Formazione per lo Sviluppo Economico Locale in Argentina** (Province di Buenos Aires, Santa Fe, Córdoba, Mendoza) in partenariato con le Regioni Friuli Venezia Giulia, Abruzzo, Lazio, Marche, Piemonte, Puglia, Toscana, Umbria. Il Programma finanziato dal MAE puntava a rafforzare i sistemi locali di sviluppo argentini, favorendo il radicamento e il consolidamento di esperienze di sviluppo locale, dell'identità territoriale, della coesione sociale e l'avvio di sinergie fra le istituzioni locali.
- **Programma URB AL III - Progetto EULAWIN** della Commissione Europea, realizzato insieme allo Stato del Paraná (Brasile), la Provincia di Buenos Aires (Argentina), il Distretto di Antioquia (Colombia), la Regione Marche, Municipio di Roma XVII, le ONG CISP e CESTAS e la Mancomunidad de la Ribera Alta (Spagna). Il progetto, oltre ad aver consolidato i rapporti istituzionali con enti dei territori prioritari della Regione Emilia-Romagna, ha anche favorito lo scambio di esperienze e ha realizzato attività di *capacity building* nei territori dell'America Latina.

Per i **Balcani**, la Regione Emilia-Romagna ha messo a punto un sistema regionale integrato per la cooperazione decentrata nei Balcani occidentali, attivando le eccellenze del territorio di cui gli Enti Locali, il sistema universitario, le organizzazioni non governative,

gli organismi del terzo settore sono portatori. In questo modo, la Regione continua a consolidare la propria presenza nell'area, perseguendo obiettivi di co-sviluppo e di integrazione fra sistemi territoriali.

- ♦ il **Programma SeeNet** finanziato dal Ministero degli Affari Esteri e promosso dalla Regione Toscana in partenariato con la Regione Friuli Venezia Giulia, Marche, Piemonte, Veneto e la Provincia Autonoma di Trento e 46 enti locali dei territori del Sud Est europeo (Albania, Bosnia Erzegovina, Croazia, Kosovo, Macedonia, Montenegro, Serbia), ha avuto l'obiettivo di rafforzare le competenze di *governance* dei territori, promuovere lo sviluppo locale sostenibile e il consolidamento del partenariato di lungo termine tra le due sponde del Mare Adriatico. Con valenza plurisettoriale, ha incluso attività in vari settori tra cui il turismo, l'ambiente, la cooperazione imprenditoriale e il welfare.
- ♦ Grazie alle attività svolte nell'ambito del SEENET in Albania e in Serbia, è stato poi possibile consolidare l'esperienza di *institution building* afferente l'accompagnamento dei processi di decentramento amministrativo ed il rafforzamento dei territori dei servizi sociali, attraverso **IADSA**, un progetto di conversione del debito realizzato in collaborazione con i Ministeri centrali competenti e con la Regione di Scutari.
- ♦ Nell'ambito del Programma di sostegno alla cooperazione regionale finanziato con risorse CIPE/FAS assegnate dal MAE, la Regione ha partecipato all'**Accordo di Programma Quadro (APQ) Paesi dei Balcani**. Il programma riguardava la realizzazione di linee di intervento di cooperazione internazionale di mutuo interesse, da realizzare in favore dell'area dei Balcani occidentali, in partnership con le Regioni e con altri soggetti pubblici e privati anche esteri. In particolare, la Regione ha partecipato all'implementazione di tre macrotematiche: Sviluppo Socio Economico e Interconnessioni materiali e immateriali in collaborazione con ITL e Ambiente e sviluppo sostenibile in collaborazione con la Provincia di Ravenna sul rafforzamento della cooperazione interistituzionale in materia di monitoraggio, gestione e bonifica di siti inquinati e sulla facilitazione dell'avvio di opere di risanamento di aree contaminate.

Inoltre il "**Programma multiregionale per il sostegno delle relazioni dei territori regionali con la Cina**" (c.d. Programma MAE-Regioni-Cina), iniziativa del MAE-MISE, la cui strategia è quella di avviare o consolidare i rapporti di partenariato tra Regioni italiane e Province/Municipalità cinesi, in un'ottica di sistema, a supporto di iniziative nei settori e aree di reciproco interesse. Nell'ambito del Programma, la Regione partecipa tramite il **Progetto RENEWAL** (Regional NEW Energy & EnvironmentAL) che si focalizza sui principali settori della green economy regionale (protezione ambientale, energie rinnovabili, edilizia sostenibile) e vede la compartecipazione di Puglia ed Emilia-Romagna (con il supporto tecnico di ERVET), nello sviluppo di rapporti di collaborazione e promozione nei confronti delle due province cinesi dello Zhejiang e del Guangdong.

## I RAPPORTI CON IL TERRITORIO, CON LE ONG ED ASSOCIAZIONI, CON GLI ENTI LOCALI E LE STRUTTURE STRUMENTALI

Il coinvolgimento degli attori del territorio regionale nelle sue diverse espressioni (enti locali, organizzazioni non-governative, associazioni imprenditoriali e di categoria, associazioni della società civile, enti pubblici e privati) ha costituito una leva strategica nell'ambito della realizzazione delle attività di rilievo internazionale. Tale coinvolgimento si è manifestato attraverso differenti modalità: istituzione di tavoli di coordinamento geografico/tematico che hanno stimolato il dialogo, la condivisione di visioni e l'identificazione obiettivi. Si ricordano a titolo di esempio i tavoli realizzati con le Province nell'ambito dell'attuazione dei Programmi di Cooperazione Territoriale Europea, i Tavoli Paese della cooperazione decentrata (ex Art. 12 della L.R. 12/2002), il Tavolo Brasile e Turchia costituiti dal Comitato Export e Internazionalizzazione per definire e concertare le azioni di sistema regionale verso i due paesi target, il Gruppo di lavoro sull'internazionalizzazione dell'economia sociale e del terzo settore.

Nell'ambito della cooperazione allo sviluppo, i Tavoli paese (art. 12, comma 1, Legge regionale 12/02) costituiscono lo strumento principale di coordinamento tra i soggetti della cooperazione decentrata. Essi hanno il compito di accompagnare e sviluppare un programma di intervento includendo e armonizzando le iniziative dei soggetti partecipanti e definendo, ove possibile, un "programma-Paese". Tale strumento ha finora consentito lo scambio di informazioni e la condivisione delle rispettive esperienze, e per quanto possibile la messa in comune delle diverse progettualità. Nell'attuale periodo di programmazione sono previste azioni per l'estensione ad altri soggetti del territorio che condividono i principi di co-sviluppo e l'ampliamento delle funzioni dei Tavoli stessi che possa giungere all'identificazione e condivisione di veri programmi di intervento per i singoli Paesi, portando a sistema le attività di co-progettazione. Ciò favorirà la creazione di reti territoriali più stabili tra i diversi attori facilitando una loro partecipazione più attiva.

Inoltre, al fine di consentire la massima partecipazione al processo di programmazione degli interventi, la Regione convoca periodicamente l'assemblea dei soggetti partecipanti ai tavoli paese e gli stakeholders (enti locali, ONG, ONLUS, ecc.) che abbiano comunque dichiarato l'interesse alle attività di cooperazione internazionale della regione e costituisce un gruppo consultivo composto da rappresentanti della Conferenza delle Autonomie Locali e della Conferenza regionale del terzo settore (artt 25 e 35 L.R. 3/1999 e succ. mod.). La Regione inoltre garantisce la diffusione delle informazioni delle attività realizzate tra i soggetti del territorio operanti nelle stesse aree paese e tra aree paese diverse al fine di contribuire alla sistematizzazione delle competenze prevalentemente attraverso il sito [www.spaziocooperazionedecentrata.it](http://www.spaziocooperazionedecentrata.it).

Inoltre, la Regione conta su competenze specialistiche maturate all'interno delle proprie agenzie e strutture regionali che si esprimono sia sul piano della ricerca e gestione di finanziamenti sia su ambiti tematici elettivi (ambiente, ricerca, innovazione, cultura economia sociale, ecc.) a supporto delle relative policy. Tale sistema costituisce il riferimento per facilitare la sintesi e l'integrazione dei diversi apporti, soprattutto in riferimento ai livelli di

relazione con partner istituzionali e operativi, facilitando la creazione di una visione esterna complementare e unitaria.

In particolare ERVET – Emilia-Romagna Valorizzazione Economica Territorio S.p.A., la società “in house” che opera come agenzia di sviluppo territoriale a supporto della Regione, in conformità alla legge regionale n. 26/2007 svolge le seguenti attività di assistenza tecnica:

- Assistenza tecnica all’implementazione delle attività nell’ambito dei Piani Relazioni Internazionali e Cooperazione allo Sviluppo.
- Gestione ed animazione di gruppi di lavoro.
- Sviluppo di percorsi di valutazione e monitoraggio delle attività a rilievo internazionale.
- Informazione, monitoraggio delle politiche e dei programmi di finanziamento.
- *Fund raising* su progettazione strategica.
- Realizzazione e aggiornamento del Sito Cooperazione Decentrata.

## LE INTERAZIONI TRA LA COOPERAZIONE REGIONALE E LE ATTIVITÀ RIVOLTE ALLE COMUNITÀ DI IMMIGRATI

Il *Piano per la Cooperazione allo Sviluppo* rafforza il ruolo dei migranti nei processi di cooperazione all’interno di iniziative e programmi che la Regione Emilia-Romagna intende realizzare nei Paesi di origine, coinvolgendo sia le comunità più attive sul territorio regionale che le istituzioni e la società civile dei Paesi di origine.

Tra gli obiettivi specifici del piano risultano:

- ♦ coinvolgere le comunità di immigrati come stakeholders nella realizzazione delle iniziative del Sistema regionale;
- ♦ valorizzare l’apporto positivo dato dai migranti ai processi di sviluppo dei paesi di origine e di destinazione;
- ♦ promuovere il coinvolgimento delle comunità di immigrati presenti sul territorio che intendano contribuire a progetti di sviluppo nei loro paesi di origine;
- ♦ promuovere la “circolarità degli scambi” al fine di produrre effetti, trasformazioni, ricadute concrete sia nei territori destinatari degli interventi sia sul territorio regionale.

In linea generale in tutte le iniziative finanziate viene data importanza al coinvolgimento delle comunità di migranti presenti sul territorio emiliano-romagnolo per promuovere iniziative congiunte che vedano negli immigrati i principali attori sviluppo per il loro paese.

Ne costituisce un esempio la partecipazione attiva dei migranti senegalesi all’interno del **Tavolo Paese Senegal** che contribuiscono con proprie proposte alla programmazione e definizione delle priorità settoriali, facilitando i rapporti, anche istituzionali, tra la nostra regione e gli enti locali del territorio senegalese. Inoltre molte comunità sono diventate soggetti attivi della cooperazione internazionale e gestiscono direttamente alcuni progetti di cooperazione coinvolgendo in percorsi di sensibilizzazione i numerosi migranti del territorio.

Il tema dell’immigrazione sotto l’aspetto sia dell’integrazione dei migranti sul territorio, sia della gestione dei flussi migratori (richiedenti asilo/rifugiati) è diventato un tema trasversale alle politiche regionali coinvolgendo i diversi settori dell’amministrazione (politiche

sociali, formazione etc). Sono vari i settori dell'amministrazione coinvolti in progetti sul tema dei migranti finanziati da diversi strumenti comunitari quali il Programma Sud Est Europa (OB.3 cooperazione territoriale europea), il Fondo Europeo Integrazione dei Migranti e il Programma Attori Non statali e Autorità Locali nello sviluppo.

Il ruolo dell'ente locale assume quindi un significato non solo in qualità di attore della cooperazione decentrata o territoriale, ma soprattutto nella definizione di politiche culturali, sociali ed economiche che valorizzino la componente transnazionale dell'immigrazione, orientando a tal fine lo svolgimento delle funzioni ordinarie in materia di immigrazione e la gestione dei servizi educativi e sociali, a diretto contatto con le persone, mettendo a valore le esperienze di cittadinanza attiva.

Ne è prova il *Programma triennale 2014-2016 per l'integrazione sociale dei cittadini stranieri* (Art. 3 Comma 2 della L.R. 5/2004), con cui la Regione si è dotata uno strumento di programmazione pluriennale "trasversale" per l'integrazione sociale dei cittadini stranieri, che sia capace di raccordarsi e di valorizzare le programmazioni pluriennali regionali già previste in diversi e singoli settori e di condividere una visione di medio-lungo periodo sul fenomeno migratorio.

## LE INTERAZIONI DELLA COOPERAZIONE REGIONALE CON LE ATTIVITÀ DI SOSTEGNO AI PROCESSI DI INTERNAZIONALIZZAZIONE TERRITORIALE

Attualmente i principali settori dell'Amministrazione coinvolti in attività di cooperazione internazionale sono gli **Assessorati Sanità e Politiche Sociali, Attività produttive, Agricoltura e Formazione**. Le aree geografiche in cui si è verificata un'integrazione più strutturata sono state l'America Latina e i Balcani. Le principali modalità di integrazione sono state la messa a sistema di competenze specialistiche e il coordinamento di progettualità finanziate a livello nazionale ed europeo, promuovendo in egual modo la partecipazione dei relativi *stakeholders* (Università, associazioni di categoria, istituti sanitari, ecc.) nella realizzazione degli interventi.

Ad esempio, In **Brasile** gli interventi hanno prodotto una stretta collaborazione con la **Direzione Agricoltura** ed i propri attori di riferimento (Cooperative agricole, enti certificatori, Università di Agraria) nell'ambito di due progetti realizzati in Paranà sulla certificazione di prodotti di origine e sulla ristrutturazione e ammodernamento del Mercato generale di Curitiba. Con la **Direzione Attività Produttive, commercio e turismo** si sono sviluppate attività per ampliare le opportunità di incontro e collaborazione per le imprese del territorio emiliano-romagnolo principalmente nel settore moda, abbigliamento e design, agroindustriale, trasformazione dei prodotti e *information technology*. Con la **Direzione cultura, formazione e lavoro** si sono consolidate le relazioni per includere il sistema Universitario della Regione nei progetti. Con la **Direzione Sanità e Politiche Sociali** si è collaborato nell'ambito del progetto EU-LA WIN- URB AL III in **Argentina** sul tema dell'economia sociale, terzo settore e pianificazione sociale e nell'ambito del Programma **Brasil Proximo**

principalmente nel settore cooperativismo, formazione, politiche sociali e agricoltura. Inoltre in **Argentina** con il **Programma FOSEL** è stata coinvolta la **Direzione Agricoltura** nell'ambito delle attività realizzate nella **Provincia di Mendoza** con l'obiettivo di rafforzare le sinergie e la collaborazione bilaterale, attraverso una sistematizzazione delle rilevazioni statistiche in ortofrutticoltura e il supporto tecnico e commerciale della coltura dell'albicocco da destinare al mercato fresco.

Nei **Balcani**, il **Programma minori Albania** è stato realizzato attraverso un approccio multilivello, multidisciplinare ed integrato con il coinvolgimento di diverse istituzioni del nostro territorio (Regione Emilia-Romagna, Comune di Forlì, Università di Bologna, organizzazioni del terzo settore, Tribunale Civile di Forlì, Azienda Sanitaria locale). Sono stati infatti interessati, a livello regionale e territoriale, gli **Assessorati** e i **Servizi del settore politiche sociali** (sui temi dell'affido e dell'adozione dei minori) **educative sanitarie** (sui temi della disabilità infantile), **formative e del lavoro** (sui temi della formazione professionale e inserimento lavorativo) e le politiche del **diritto e della giustizia minorile**. Nell'ambito dell'**Accordo di Programma regionale (APQ)** dei Balcani si sono verificati due esempi significativi che hanno coinvolto diverse strutture regionali (migrazione e politiche di welfare): il coinvolgimento delle comunità di migranti albanesi quale ponte fra la cultura di origine e quella di destinazione e la pianificazione sociale che ha visto la partecipazione attiva del settore politiche sociali e di esperti del territorio per materia. Nell'ambito del **Programma SEENET** è anche stato firmato un **Accordo di collaborazione** sull'assistenza tecnica per la riforma, il decentramento e la regionalizzazione dei servizi sociali con il Ministero del Welfare; sono state aperti i tavoli di concertazione con i territori rispettivi e si è partecipato nei tavoli di lavoro per la Riforma di Welfare in corso dal Governo Albanese che vedono coinvolti anche i Ministeri delle Finanze e dell'Interno Albanese. A questo è poi seguito il progetto **IADSA** di conversione del debito già citato precedentemente.

Gli interventi afferenti alla prevenzione al traffico di minori in **Ucraina** e **Moldavia** è stato **realizzato in** collaborazione con la **Direzione Politiche sanità e politiche sociali** attraverso l'utilizzo di competenze professionali necessarie e la condivisione delle azioni progettuali. Il territorio regionale è stato coinvolto con la partecipazione al progetto di diversi enti locali e cooperative sociali che hanno portato la loro esperienza e professionalità condividendo obiettivi e finalità.

Per quanto riguarda l'internazionalizzazione del sistema formativo emiliano-romagnolo, è opportuno segnalare l'**Accordo di collaborazione tra la Regione Emilia-Romagna e l'Education Development Fund (EDF) dell'Egitto** che definisce misure necessarie per il riconoscimento reciproco delle qualifiche rilasciate alla conclusione dei corsi di formazione professionale (FP) e di Istruzione e formazione professionale (IeFP) al fine di sostenere la mobilità professionale dei cittadini. Tale accordo ha permesso di trasferire in territorio egiziano il sistema di standard professionali (Sistema Regionale delle Qualifiche), valorizzando il ruolo della Regione Emilia-Romagna nell'accrescimento e nella promozione dello sviluppo della formazione tecnica e professionale nelle aree della meccanica, dell'elettrico-elettronica, ambiti di servizio ai prevalenti settori industriali regionali.

L'attuale *Piano per la cooperazione allo sviluppo*, intende consolidare le esperienze di integrazione effettuate negli interventi di cooperazione allo sviluppo in una sistematica attuazione di iniziative/progetti a carattere intersettoriale, che incrementino le opportunità di crescita economica, sociale e culturale del nostro territorio. In particolare modo, per le macro aree geografiche di paesi a indice di sviluppo medio-alto (Balcani, America Latina,) le iniziative sono indirizzate a:

- promuovere la partecipazione della Regione Emilia-Romagna e/o dei soggetti della cooperazione decentrata regionale a programmi di cooperazione internazionale coerenti con le finalità della legge 12/2002 e cofinanziati da fonti esterne al bilancio regionale;
- **promuovere l'integrazione delle attività di cooperazione allo sviluppo con i diversi settori regionali coinvolti in attività di internazionalizzazione del Sistema Regione**, attraverso la promozione di iniziative che vedano coinvolti più settori dell'amministrazione regionale, e conseguentemente dei relativi stakeholders, rafforzando le sinergie e promuovendo la capitalizzazione dei risultati e delle esperienze messe in atto dai vari settori (politiche migratorie, politiche sociali e sanitarie, politiche ambientali e agricole, politiche formative, attività produttive, attività culturali).

Infine, il *Piano per la cooperazione allo sviluppo* ha introdotto **attività tematiche trasversali ed integrazione** con altre politiche regionali quali: Commercio Equo Solidale, Turismo Responsabile Responsabilità Sociale Impresa Cooperazione e Migranti, Capitale Umano e Formazione.

Nell'ambito dei programmi ad iniziativa regionale tale Piano introduce la **possibilità di realizzare specifiche iniziative al di fuori delle priorità geografiche e tematiche, compatibili con gli obiettivi identificati in esso, impiegando complessivamente una cifra non superiore al 10%** dello stanziamento complessivo annuale previsto per i capitoli di bilancio dedicati, in collaborazione con altre Regioni europee ed internazionali partner della Regione Emilia-Romagna. Inoltre al fine di promuovere la partecipazione della Regione e dei soggetti della cooperazione decentrata regionale a programmi di cooperazione internazionale attivando risorse esterne al bilancio regionale, potranno essere selezionate tramite avviso pubblico reti di partenariato pubblico-privato emiliano-romagnole con partenariati internazionali per incrementare la presentazione di progetti congiunti tra Regione e territorio su tematiche oggetto di priorità territoriali e geografiche.

## LE INTERAZIONI TRA LA COOPERAZIONE REGIONALE E LE ATTIVITÀ DI APPOGGIO/VALORIZZAZIONE DELLE COMUNITÀ EMILIANO-ROMAGNOLE ALL'ESTERO

Con la consapevolezza che le comunità Emiliano-Romagnole rappresentano un ponte virtuale fra il territorio d'origine e quello di nuova residenza potendo diffondere l'identità regionale all'estero, oltre a consentire di importare esperienze positive di altre culture e realtà territoriali, queste sono state oggetto di specifiche misure. Esse possono infatti rappresentare un ulteriore supporto ad azioni di diplomazia pubblica.

Come indicato nel *Documento pluriennale di indirizzi in materia di attività internazionali per il periodo 2012-2014* (ex art. 5 L.R. 6/2004), la Regione intende rafforzare la rete associativa degli emiliano-romagnoli con l'Amministrazione Regionale, all'interno della stessa e con i soggetti del territorio, integrando queste attività con le altre di carattere internazionale. E' quindi attribuita particolare rilevanza alle iniziative con maggiore riconoscibilità da parte dei cittadini residenti in Emilia-Romagna coinvolgendo, nell'ambito del possibile, università, centri di formazione e ricerca, camere di commercio, associazioni imprenditoriali e professionali del territorio emiliano romagnolo e dei territori di insediamento. Si prevedono iniziative che, nell'ottica della qualificazione delle comunità Emiliano Romagnole all'estero, possano offrire anche occasioni di sviluppo formativo o professionale ai giovani sia residenti in Emilia-Romagna che all'estero.

Svolgendo le competenze attribuite dalla L.R. n. 3/2006 nei rapporti con le comunità di corregionali all'estero, la Consulta, in parola, rappresenta uno degli strumenti per diffondere nel mondo il segno di un modello che, soprattutto nei settori culturale, sociale ed economico, rende riconoscibile, esemplare ed esportabile il Sistema Emilia-Romagna e contribuisce al costante aggiornamento della conoscenza storico-politica delle situazioni nei diversi Paesi d'interesse, utile per l'attuazione delle politiche internazionali della Regione.

Ne costituiscono un esempio le attività svolte in Argentina. Al riguardo, le comunità emiliano-romagnole hanno espresso un particolare interesse sul tema dell'economia sociale e cooperativismo che ha prodotto iniziative/progetti e scambi con i nostri soggetti del territorio regionale. È interessante notare che tali interventi hanno permesso di lavorare con la terza/quarta generazione dei nostri emigrati.

# Regione Emilia-Romagna e le attività di rilievo internazionale: la cooperazione

Sergio Alessandrini\*, Roberta Dall'Olio\*\*

\* Università di Modena e Reggio Emilia

\*\* ERVET - Responsabile Unità Unione Europea, Cooperazione Internazionale e Territoriale, Inclusione Sociale

## IL QUADRO DI RIFERIMENTO

I mutamenti intercorsi nell'ultimo decennio hanno registrato il moltiplicarsi degli attori delle attività di cooperazione internazionale ed accentuato la complessa ricchezza delle relazioni internazionali, stimolando una grande varietà di rapporti e di tipologia di azioni.

In tale scenario, le Regioni e gli Enti Locali italiani così come i diversi attori dei territori promuovono processi e relazioni internazionali con diversi partner nei Paesi in via di sviluppo, nelle economie emergenti e più in generale oltre i confini nazionali. Tutto ciò si è tradotto nel consolidamento di nuove dinamiche istituzionali ed operative che vedono un crescente coinvolgimento e protagonismo di tali attori ma che sono, soprattutto in tempi di crisi, oggetto di attenta osservazione e a volte di sostanziale ridimensionamento.

Nel marzo del 2010 le LINEE GUIDA della D.G.C.S. sulla COOPERAZIONE DECENTRATA<sup>1</sup> definiscono la "Cooperazione Decentrata" come *l'azione di cooperazione realizzata dalle Regioni e dagli Enti Locali nell'ambito di relazioni di partenariato territoriale con istituzioni locali (...) dei paesi con i quali si coopera. Tali azioni sono finalizzate a stabilire e consolidare lo sviluppo reciproco equo e sostenibile. Per la loro realizzazione ci si avvale della partecipazione attiva degli attori pubblici e privati nei rispettivi territori.*

La nuova Legge "Disciplina Generale sulla cooperazione internazionale per lo sviluppo" (L. 11 agosto 2014 n. 125) all'art. 9 si limita a definire tale attività come "Partenariato territoriale" e a riconoscere tali enti quali soggetti del Sistema della cooperazione allo sviluppo insieme alle organizzazioni non governative, le università, gli altri enti pubblici e i soggetti con finalità di lucro, qualora agiscano con modalità conformi alla Legge stessa (art. 23).

La Legge prevede inoltre che la Regione e gli Enti Locali possono collaborare nelle iniziative promosse dal Ministero e dall'Agenzia per la cooperazione allo sviluppo (art. 25) e riconosce la partecipazione al Comitato congiunto per la cooperazione allo sviluppo (art. 21).

<sup>1</sup> LINEE GUIDA della D.G.C.S sulla COOPERAZIONE DECENTRATA - Approvate dal Comitato Direzionale con delibera n. 9 del 15/3/2010. Pp. 2/17.

Il quadro normativo di riferimento a livello internazionale e comunitario nel quale pare invece confermato il ruolo delle amministrazioni regionali e locali è costituito dalle dichiarazioni e misure dell'OCSE/DAC e dell'UE, tra cui la Carta Europea delle Autonomie Locali del 1985, la IV Convenzione di Lomé del 1989, i Regolamenti (CE) n. 1659/98, 955/2002 e 625/2004, il Consenso Europeo per lo Sviluppo del 2005, il Codice di condotta dell'UE in materia di divisione dei compiti nell'ambito della politica di sviluppo del 2007, dall'Agenda per il Cambiamento e dal Nuovo approccio al finanziamento dell'azione esterna 2014-2020.

I fenomeni di globalizzazione hanno determinato nuove condizioni in merito al ruolo internazionale delle Regioni sempre più chiamate a formulare posizioni a sostegno e promozione di una visione distintiva del proprio territorio, in ambito economico, sociale e culturale.

Non v'è dubbio che la tutela della qualità dell'ambiente, i cambiamenti climatici e demografici e l'immigrazione, richiedono una *governance*, che sia anche in grado di intercettare e affrontare le situazioni locali. Un modo nuovo, quindi, di concepire ruolo e spazio istituzionale e politico in un contesto globalizzato e interdipendente.

Infatti, il lavoro, lo sviluppo della conoscenza e dei saperi, la ricerca, la salvaguardia della salute sono attività che ormai non si svolgono più solo all'interno dello Stato nazionale e spesso si riferiscono ad aree che vedono come protagonisti proprio i territori dei diversi Paesi.

Il Sistema Regione Emilia-Romagna e l'amministrazione regionale hanno ormai da tempo consolidato un proprio *brand* sullo scenario internazionale occupando posizioni di rilievo e riconosciute sia in ambito economico, per il livello delle esportazioni, di internazionalizzazione del sistema delle imprese, sia in ambiti di policy specifiche, quali ad esempio, il welfare, l'innovazione e la cooperazione decentrata. Ciò sicuramente è dipeso anche dalle caratteristiche orografiche e dalla collocazione geografica che vede il territorio regionale ed in particolare il proprio capoluogo un polo infrastrutturale che la rende accessibile ed aperta; così come dalla presenza di attori spesso organizzati con forme di rappresentanza articolate, impegnati storicamente in iniziative di varia natura a carattere solidale (ONG, Terzo Settore ecc.).

In tale vivace contesto e nel quadro del processo di decentramento amministrativo partito con la riforma del Titolo V della nostra Costituzione, la Regione Emilia-Romagna ha approvato Il primo Documento pluriennale di indirizzi in materia di attività internazionale 2006-2008 con il quale si è inteso provvedere all'integrazione in un'unica visione delle diverse attività e interessi collegati alle relazioni internazionali, sia a carattere settoriale che a carattere territoriale. In questo contesto logico e coordinato il Documento pluriennale ha delineato le principali linee strategiche che hanno orientato e orientano tuttora l'insieme delle attività, nell'ottica di consolidare il Sistema-Regione.

Da questa prima esperienza, il metodo programmatico è stato rinnovato e aggiornato regolarmente, giungendo alla sua terza edizione<sup>2</sup> per il triennio 2012-2014. Questo Documento ha rappresentato una forte innovazione nel panorama degli strumenti di cui si sono dotate le amministrazioni regionali nelle loro attività internazionali.

<sup>2</sup> Documento pluriennale di indirizzi in materia di attività internazionale della Regione Emilia-Romagna. Deliberazione Assembleare Progr. N. 134 del 24 luglio 2013.

Si è inteso così assicurare la coerenza tra le differenti politiche e l'allineamento degli obiettivi settoriali con la medesima visione strategica, dotandola di strumenti e meccanismi efficaci di direzione e di coordinamento inter-direzionale. In tal senso si delineano i criteri base su cui si prevede si debbano articolare tutte le attività a rilievo internazionale e quindi non soltanto quelle afferenti la cooperazione allo sviluppo e le azioni di solidarietà.

Nell'ultime due edizioni del Documento vengono poi introdotti con più forza i principi di concentrazione, complementarità delle risorse e degli interventi in ambiti geografici e tematici prioritari, approccio innovativo riconoscibile anche nella nuova programmazione di assistenza esterna della Unione Europea.

Il Documento punta quindi a garantire il maggior coordinamento tra tutti gli attori che intervengono nell'attuazione di iniziative a carattere internazionale, nonché ad orientare e organizzare le politiche delle diverse Direzioni Generali secondo una visione strategica unitaria ed offrire una cornice operativa con maggior potenziale di incidenza.

Lo strumento di coordinamento è rappresentato dal Gruppo Interdirezionale per le relazioni internazionali animato dal Servizio Relazioni Internazionali con il supporto dell'agenzia di sviluppo in house ERVET. Il Gruppo ha finora consentito l'individuazione di ambiti di intervento, sia tematici che territoriali, sui quali intervenire in maniera integrata partecipando attivamente anche all'elaborazione del documento di programmazione.

Tale integrazione agisce su differenti livelli:

- rafforzamento progressivo di una visione interna che risponda ad una declinazione degli obiettivi operativi con le finalità strategiche della Regione;
- integrazione delle competenze e messa a sistema dei differenti partenariati;
- integrazione della lettura dei bisogni in termini di sviluppo di azioni e relazioni internazionali, nei diversi ambiti di azione.

La carenza di risorse e soprattutto di quelle dedicate alle attività internazionali nei bilanci delle pubbliche amministrazioni stimola una spinta ad aumentare la capacità di attrarre un maggior volume di risorse esterne, siano esse pubbliche (nazionali e comunitarie) o private (profit e no-profit). Ciò dovrebbe avvenire, come dettato dal documento, in coerenza con le priorità dettate dalla programmazione regionale, allo scopo di fare convergere i diversi partner che esprimono bisogni uguali o simili; utilizzare i partenariati come agenti attivi nella ricerca dei finanziamenti; individuare in modo complementare le linee di finanziamento in funzione degli obiettivi; favorire le economie di scale nell'utilizzo dei finanziamenti e ridurre i costi amministrativi; rendere l'attività di fund-raising continuativa; agire in termini di sussidiarietà con i donors, accreditandosi come partner su specifici ambiti di intervento.

Sul piano generale il metodo del coordinamento si propone di individuare linee di finanziamento coerenti con gli obiettivi regionali in termini di scelta dei programmi da utilizzare a co-finanziamento e/o finanziamento delle attività a rilievo internazionale; valorizzare in termini progettuali quelle iniziative che maggiormente esprimono la coerenza tra politiche regionali, nazionali ed europee; sviluppare un approccio che consenta una interlocuzione più efficace e costante con i donors internazionali pubblici e privati.

Secondo tale logica, per quanto attiene la collaborazione con le agenzie e strutture regionali e con gli attori del territorio è necessario che sia posta attenzione all'integrazione

dei diversi apporti, soprattutto in riferimento ai livelli di relazione con partner istituzionali e operativi, facilitando la creazione di una visione esterna fortemente complementare e unitaria.

Non di minore importanza è l'attività di monitoraggio e valutazione indispensabile per il raggiungimento dei vari obiettivi enunciati dal documento attività che dovrebbe comunque vedere un maggiore investimento per dotarsi di un set di indicatori di indagine che superino le logiche di carattere quantitativo non sempre specchio rivelatore di efficacia e di efficienza degli interventi.

## LA COERENZA DEGLI INTERVENTI CON LE CAPACITÀ ESPRESSE DAL TERRITORIO

Certamente le attività internazionali della Regione Emilia-Romagna, tengono in debito conto le ricchezze del proprio territorio e sono messe in atto previa un'attenta valutazione dei possibili apporti che la pluralità di attori socio-economici esprime e può esprimere.

Il rapporto costruttivo con tali soggetti è un elemento culturale acquisito, che comunque va sostenuto con attività che consentano modalità di incontro e confronto sempre più strutturate e continuative. I Tavoli Paese, il Tavolo della Cooperazione Territoriale ed altri strumenti di consultazione anche grazie ad una costruttiva relazione con le organizzazioni di rappresentanze e partecipazione attiva sono prova del tradizionale e costante impegno della Regione in questa direzione. Resta vero che i percorsi di coinvolgimento degli *stakeholders* territoriali sui singoli progetti/azioni propri dei diversi settori dell'amministrazione, può essere ulteriormente arricchito anche con il contributo di questi ultimi, sia attraverso una più attenta mappatura che valorizzi e permetta di condividere le competenze ed i possibili apporti, sia attraverso meccanismi di consultazione e coordinamento, su tematiche specifiche o aree territoriali di interesse.

A tale riguardo è quindi indispensabile sviluppare insieme al territorio modalità di lettura condivisa dei bisogni e delle capacità che si traduca in obiettivi operativi coerenti. La progettualità conseguente potrà perciò sempre più avere caratteristiche di condivisione ed essere basata su una chiara identificazione delle risorse e delle competenze da ricercare e di quelle a disposizione.

Il Documento di programmazione prevedendo il principio di concentrazione, giustamente auspica l'esigenza di dare priorità agli interventi riferiti ad ambiti e politiche settoriali in cui la Regione ed il suo territorio esprimano eccellenze e competenze consolidate e riconosciute o che necessitano di essere rafforzate. Non è un caso che la maggioranza delle iniziative di maggior successo hanno riguardato lo sviluppo locale, il rafforzamento di filiere agro-alimentare e moda, il cooperativismo ed il confronto di sistemi di welfare.

Come è evidente, inoltre, il sostanziale aumento della complessità delle attività a carattere internazionale ha visto l'ampliamento del numero di strutture amministrative coinvolte e conseguentemente delle risorse umane direttamente impegnate. Si sono avviati quindi una serie di interventi per consentire la standardizzazione dei saperi, favorendo, così, una

cultura gestionale e amministrativa comune anche in collaborazione con le organizzazioni di rappresentanza delle autonomie locali e del terzo settore.

Risulta pertanto ancora più rilevante che proprio a livello Regionale sia stato sviluppato un ruolo attivo che ha rafforzato le pratiche di *governance* multilivello e che ha permesso di valorizzarne le componenti anche attraverso l'integrazione e la complementarità tra le distinte parti del Sistema Regione. Ciò consente di qualificare ulteriormente la presenza del Sistema nell'ambito delle emergenti forme di *governance* a livello nazionale e transnazionale.

## LE BUONE PRATICHE E LE PRINCIPALI CAUSE DI DIFFICOLTÀ

La crisi internazionale ha comportato evidenti ricadute anche sulla realizzazione delle attività di rilievo internazionale, in primo luogo il contenimento delle risorse sia nazionali che regionali.

Di fronte a tale criticità la Regione, come sopra ricordato, pur continuando a sostenere il ruolo strategico giocato dalle relazioni internazionali e della cooperazione allo sviluppo, ha articolato le proprie attività secondo un duplice orientamento: da una parte la razionalizzazione delle risorse, dall'altro, come già accennato, la maggiore concentrazione delle azioni verso aree geografiche/tematiche prioritarie.

Di fatto, è stata data priorità ad azioni caratterizzate da un approccio multisettoriale, ovvero che prevedessero l'integrazione tra i diversi settori dell'Amministrazione e che consentissero una maggiore integrazione delle risorse regionali con i finanziamenti nazionali e comunitari.

Tale strategia ha permesso di dare continuità alla presenza del Sistema Regione nei territori di intervento e di mantenere alto il livello di relazione istituzionale con i soggetti degli stessi territori. Ciò è avvenuto soprattutto attraverso la valorizzazione delle attività messe a punto dagli attori del territorio, ricercando modalità di integrazione tra ruolo istituzionale e ruolo degli stessi *stakeholders*.

Le attività realizzate hanno, infatti, fatto prevalentemente riferimento ai settori di eccellenza del Sistema Regione: **coesione sociale** (politiche integrate di welfare, economia sociale, inclusione sociale delle fasce deboli, condivisione di percorsi di *governance* multilivello, politiche per l'immigrazione); **sviluppo sostenibile del territorio** (mobilità urbana, gestione delle coste, gestione delle risorse idriche, politiche marittime, turismo sostenibile, green economy); **promozione dell'economia regionale e del suo sistema produttivo**, inclusa la promozione dell'innovazione e della ricerca.

Questi elementi, ulteriormente arricchiti dai risultati finora raggiunti, costituiscono un insieme di saperi, competenze e risorse che hanno finora caratterizzato in termini di contenuti, approcci e modalità operative le relazioni internazionali divenendo l'oggetto di scambio di buone pratiche e trasferimento di competenze, assistenza tecnica, *Institution e Capacity building*.

A tal fine, è certamente auspicabile che siano incrementati gli sforzi di integrazione delle competenze tecniche presenti e la loro valorizzazione, soprattutto con i soggetti del

territorio portatori di esperienze eccellenti e di relazioni già sviluppate sui territori di intervento.

Consequentemente alla necessità di contenimento delle risorse, i diversi settori dell'Amministrazione Regionale hanno dimostrato un'aumentata capacità di ricerca di strumenti di finanziamento esterni al bilancio regionale incrementando di fatto la partecipazione a programmi e progetti di finanziamento comunitari e nazionali, e la partecipazione a reti.

La Regione continua a promuovere la quantità e qualità dei progetti a cofinanziamento europeo nell'ambito dei programmi tematici a gestione diretta della Commissione Europea, dei programmi di cooperazione territoriale europea e dei programmi di assistenza esterna dell'UE.

In particolare nei Balcani è stato realizzato un sistema complesso e articolato di interventi che ha messo a sistema azioni provenienti da diverse programmazioni regionali, nazionali ed europee, quali i programmi di cooperazione transnazionale, Programmi IPA Cross Border, Programmi Minori Bosnia, Albania, Serbia e Seenet finanziati dal Ministero Affari Esteri, Programmi IPA-Paese, APQ Balcani con fondi CIPE/MAE), lo strumento di conversione del debito e gli strumenti TWINNING (Gemellaggi istituzionali) e TAIEX ( Strumento di assistenza tecnica).

In ambito di cooperazione decentrata, l'attuale documento di programmazione al fine di aumentare l'efficacia degli interventi, **differenzia le tipologie di intervento sulla base degli indicatori dello sviluppo socio-economico sui singoli paesi:**

- **paesi a basso indice di sviluppo** (es. Africa sub-sahariana, Corno D'Africa) in cui si realizzano progetti di cooperazione allo sviluppo attraverso il contributo ai progetti dei soggetti del territorio (ex 'art. 4, comma 1, L.12/2002);
- **paesi a medio/alto reddito** (Balcani, America Latina) in cui la Regione interviene con programmi complessi di cooperazione internazionale basati su un approccio multi-settoriale in coerenza con le politiche regionali aventi una dimensione internazionale e finanziati con fondi propri o partecipando a programmi finanziati da fonti nazionali, europee ed internazionali.

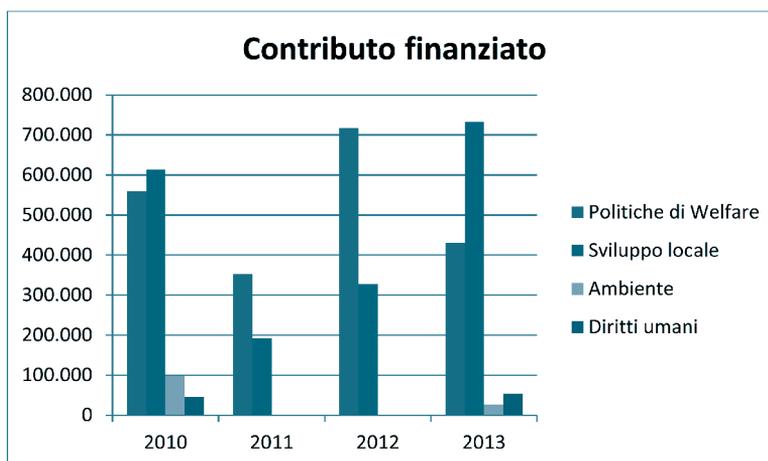
In questo contesto, la Cooperazione Decentrata con la sua diversità di attori e di livelli amministrativi coinvolti presenta alcune caratteristiche che, al di là degli aspetti quantitativi, può dare un contributo sostanziale alla comprensione di un nuovo tipo di cooperazione che va oltre i soliti termini di mero trasferimento e supporto finanziario ai programma di cooperazione territoriale.

Le tipologie di progetti prevalenti sostenuti nell'ambito della cooperazione allo sviluppo con i bandi relativi alla Legge 12/2002 (2010-2013) hanno cofinanziato con il **50% n.85 progetti** che con il contributo dei beneficiari hanno messo in campo risorse per un valore totale di 8.3 milioni di euro sulle seguenti linee di intervento:

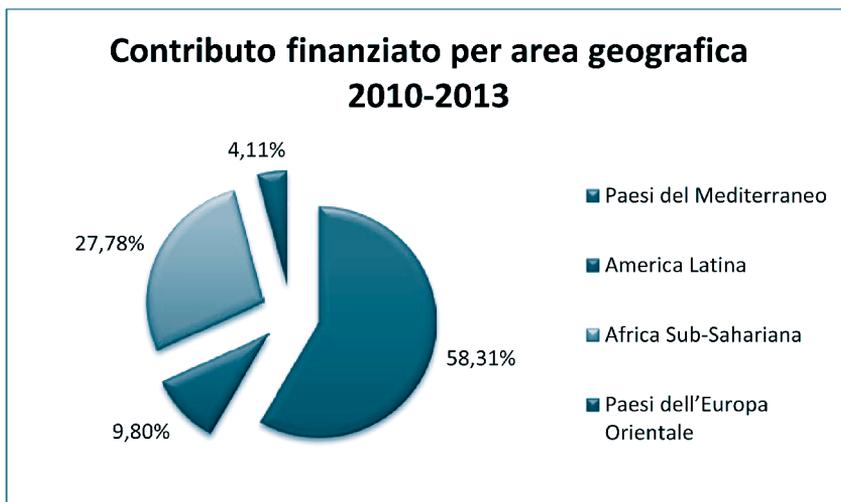
- **Politiche di welfare** (sociali/educative/sanitarie).
- **Sviluppo locale** (sviluppo rurale, agricoltura familiare, sovranità alimentare, sicurezza alimentare, agroalimentare/agroindustria, economia sociale).
- **Ambiente** (riciclaggio e gestione dei rifiuti, gestione delle coste, energie alternative).
- **Democrazia, diritti umani e rafforzamento della società civile.**

Complessivamente, per le azioni selezionate nel quadriennio<sup>3</sup> è stato concesso un contributo pubblico di 4,15 milioni di euro con una prevalente concentrazione nelle linee di intervento delle politiche di welfare e di sviluppo locale, di cui il 58,31% è stato allocato nei Paesi del Mediterraneo e il 27,78% nell’Africa Sub-Sahariana.

Va inoltre rilevato che tali progetti hanno coinvolto circa **400 partner** di cui almeno 200 soggetti del territorio in Emilia-Romagna e altrettanti nei paesi beneficiari degli interventi, tra enti locali, organizzazioni non governative, associazioni, università, organizzazioni sindacali, cooperative, fondazioni e associazioni di categoria.

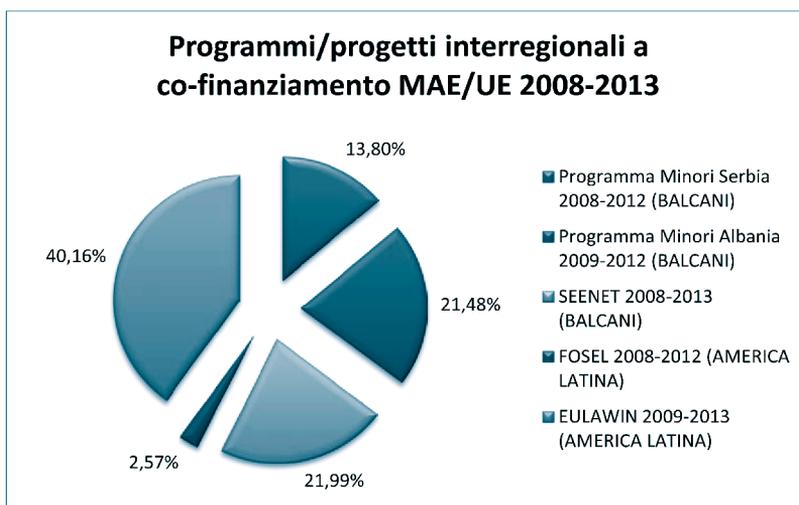


<sup>3</sup> Contributo a progetti a sostegno dei soggetti del territorio di cui all’art. 4, comma 1, lettera a) L.R. 12/2002.



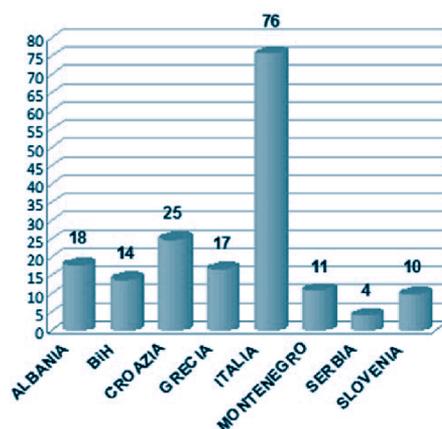
Con il Programma a sostegno delle iniziative delle Provincie per la pace e della Scuola di pace di Monte Sole nel periodo dal 2009 al 2011 sono stati sostenuti progetti per circa 1 milione di euro.

Inoltre, nell'ambito di Programmi/progetti ad iniziativa regionale, cofinanziati dal MAE/UE, la Regione, a fronte di un cofinanziamento di 1,5 milioni di euro, ha mobilitato un ammontare totale di risorse pari a 8,94 milioni di euro. Tali iniziative sono state realizzate in coordinamento con altre regioni italiane ed europee e con i partenariati storici in Albania, Serbia, Brasile e Argentina.

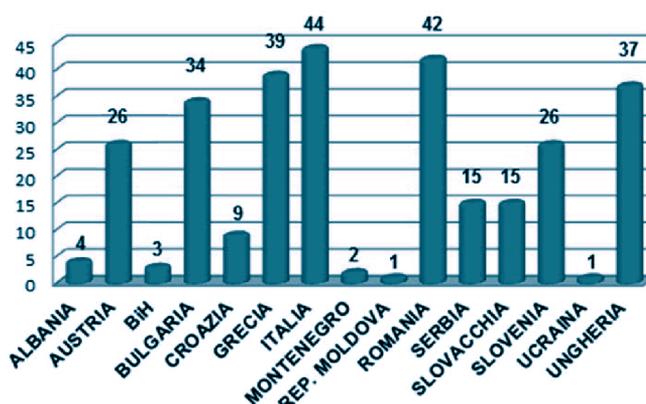


In area balcanica sono inoltre intervenuti i finanziatori dei Programmi di Cooperazione Territoriale, ovvero il Programma transfrontaliero IPA–Adriatico che con un finanziamento FESR<sup>4</sup> pari a 14,13 milioni di euro ha finanziato n. 40 e il Programma transnazionale Sud Est Europa che con un finanziamento FESR pari a 9,3 milioni di euro ha finanziato n. 33 progetti. Tali programmi nel periodo 2007-2013 hanno visto la Regione e le amministrazioni locali presenti in un numero rilevante di progetti per un valore totale di 23,5 milioni di euro. I settori prevalenti di cooperazione sono stati ambiente, sviluppo sostenibile, accessibilità e trasporti. In termini di partenariato tali progetti hanno coinvolto in totale n.69 partner dei paesi dei Balcani (Albania, Bosnia-Erzegovina, Serbia, Montenegro).

Programma IPA Adriatico: n. complessivo di partner 175<sup>5</sup>



Programma Sud Est Europa: n. complessivo di partner 298



<sup>4</sup> Fondo Europeo di Sviluppo Regionale.

<sup>5</sup> Stato di attuazione dei programmi di cooperazione territoriale europea 2007-2013 in Emilia-Romagna Relazione annuale 2013 – Giugno 2014.

Da questa analisi si evince che i progetti tradizionali di cooperazione allo sviluppo sono realizzati prevalentemente con un approccio bilaterale (ovvero progetti che intervengono su un singolo paese) e sono caratterizzati da una maggiore partecipazione dei soggetti del territorio, mentre i progetti a co-finanziamento nazionale/comunitario, della passata programmazione, insistono più paesi e regioni secondo un approccio multi-laterale, con dimensioni più ampie in termini di risorse finanziarie e più complesse con azioni fortemente condizionate dall'ente finanziatore.

Sul piano generale, la necessità di integrazione tra i diversi settori regionali ancorché risultare una risposta ad una specifica contingenza si sta trasformando sempre più in una vera e propria strategia di intervento.

La creazione di una cultura condivisa dei processi di internazionalizzazione e dei grandi cambiamenti qualitativi che ne derivano è alla base dell'assunzione di visioni e comportamenti comuni sia dell'Amministrazione Regionale che del Sistema degli attori territoriali, e sia quindi rappresentativa di un vero "stile" della pubblica amministrazione distintivo e riconoscibile. Ciò detto, è evidente quanto importante l'attenzione alla comunicazione e coinvolgimento degli *stakeholders*, anche attraverso attività di informazione e capitalizzazione dei risultati raggiunti in grado di generare livelli ricorrenti di confronto e reciproco arricchimento. Il che implicherebbe un rinforzo del possibile ruolo di affiancamento laddove richiesto da parte dell'Amministrazione Regionale rispetto alla autonomia operativa dei singoli attori.

Questo potrà avvenire anche attraverso pratiche di valutazione in itinere e di verifica della sostenibilità dell'intervento al termine dell'azione di partenariato. Con queste modalità di monitoraggio si realizza l'obiettivo di rendere disponibili le informazioni sui cambiamenti e trasformazioni in atto nei contesti internazionali e locali per favorire i processi di riprogrammazione.

Coerentemente con l'approccio sopradescritto, in ambito **cooperazione allo sviluppo**, per migliorare la rispondenza delle iniziative con le politiche strategiche e i risultati ottenuti, la Regione si è proposta di identificare un percorso che porti alla messa a punto di un modello di valutazione coerente con le strategie, gli obiettivi generali e specifici individuati nel documento di programmazione per il periodo 2012-2014. Parimenti in riferimento alla cooperazione territoriale, ERVET, nel quadro dell'attività di assistenza tecnica del Programma Med, ha messo a punto un metodo di valutazione dei progetti, condiviso e trasferito ad altre regioni italiane, volto ad evidenziare la complementarietà ed il contributo degli stessi ai processi di programmazione regionale<sup>6</sup>.

---

<sup>6</sup> La valutazione del contributo dei progetti MED alla programmazione regionale in Italia – Giugno 2014 <http://www.fondieuropei2007-2013.it/sezioni/scheda.asp?id=138>.

PUNTI DI FORZA	PUNTI DI DEBOLEZZA
<p>1. Impostazione logica e metodologica a carattere innovativo che prevede concentrazione degli interventi in ambito tematico e geografico, integrazione degli interventi e delle risorse, disegno di un sistema di governance, monitoraggio e valutazione degli interventi come elemento portante del riorientamento della programmazione delle attività a rilievo internazionale.</p> <p>2. Buon livello di risposta da parte degli stakeholders (processi partecipativi, presenza di reti sul territorio, presenza di organizzazioni non governative e loro forme di rappresentanza attive).</p> <p>3. Esistenza di relazioni strutturate a livello internazionale, sia da parte della amministrazione che di alcuni stakeholders</p> <p>4. Credibilità del sistema regione</p>	<p>1. governance debole , poiché lo strumento di programmazione è privo di dotazione finanziaria.</p> <p>2. Insufficiente e poco strutturato coinvolgimento nella programmazione da parte del territorio nelle attività a rilievo internazionale.</p> <p>3) Obiettivo di coordinamento politico non raggiunto , sessioni internazionali dell' assemblea (art 20 lr 8/2008) non realizzate</p> <p>4. Discontinuità delle rappresentanze del sistema di alto livello a livello internazionale</p> <p>5. Sensibilizzazione emozionale sui temi dell'internazionalizzazione e dello sviluppo locale</p>
OPPORTUNITÀ	MINACCE
<p>1. Possibilità di revisione a fronte dei nuovi documenti programmatici in concomitanza all'avvio della nuova programmazione comunitaria e della nuova legislatura regionale</p> <p>2. Possibile rafforzamento della governance</p> <p>3.1 Continuità ed impostazione strategica congiunta con gli interlocutori a livello interno ed esterno di programmi di attività con puntuale individuazione di risorse a sostegno.</p> <p>3.2 Inserimento dentro di strategie regionali a livello più vasto (es.: corridoi, strategie adriatico-ionica, ecc.)</p> <p>4. Nuova programmazione comunitaria riferita agli aiuti esterni</p>	<p>1.Tendenza delle autorità nazionali al riaccentramento, in particolare delle competenze di rilievo internazionali</p> <p>2. Campagne presso la pubblica opinione contrarie alle attività internazionali dei governi locali</p> <p>3. Pericolo di dispersione delle deleghe inerenti le competenze internazionali nel governo regionale</p> <p>4. Tagli alla spesa pubblica</p>





---

Stampato nel mese di ottobre 2014  
presso la C.L.E.U.P. "Coop. Libreria Editrice Università di Padova"  
via G. Belzoni 118/3 - 35121 Padova (tel. 049 8753496)  
[www.cleup.it](http://www.cleup.it) - [www.facebook.com/cleup](http://www.facebook.com/cleup)



