

CeSPI

Centro Studi di Politica Internazionale

Programmare la cooperazione del sistema sardo

Documento di lavoro

a cura di

Andrea Stocchiero

Indice

1	Introduzione	2
2	La cooperazione decentrata dai progetti ai programmi	3
3	Elementi per la programmazione della cooperazione decentrata	4
4	Le questioni da affrontare.....	7

Verso la creazione di un sistema sardo per la cooperazione internazionale

Terzo seminario di lavoro.

3 Novembre 2011

1 Introduzione

Questo documento rientra nel percorso di condivisione con gli attori del territorio ai fini della creazione di un sistema sardo della cooperazione decentrata, che la Regione Autonoma ha promosso con l'assistenza del CeSPI.

Il percorso prevede la realizzazione di 3 seminari tematici e di un incontro finale nell'arco del 2011. Il presente documento segue quelli realizzati con riferimento al tema dei partenariati territoriali, e il relativo seminario tenutosi il 27 Maggio, e al tema della capitalizzazione della cooperazione per il sistema Sardo divulgato per il seminario realizzato il 13 Settembre.

Obiettivo di questo documento di lavoro e del seminario previsto il 3 Novembre è quello di proseguire con il percorso affrontando il tema della programmazione della cooperazione decentrata. Una volta condivisi i concetti di fondo della cooperazione decentrata con gli attori del territorio sardo (prima tappa del percorso), e approfondita la possibilità di creare un sistema sardo sulla base della capitalizzazione delle esperienze (seconda tappa del percorso), è di grande interesse confrontarsi sulle scelte della programmazione. E per questo risulta necessario comprendere quali sono i principali elementi di conoscenza su cui dibattere per definire la programmazione della cooperazione decentrata.

Come già ricordato nel documento precedente, tra risultati del seminario del 27 Maggio è emersa l'esigenza comune di andare oltre la realizzazione di singoli progetti con finanziamento a bando, per coinvolgere di più la società civile, gli enti locali, le imprese, per rilanciare i valori etici della cooperazione e contribuire alla costruzione di una società interculturale e per il co-sviluppo, prestando attenzione alla questione dell'efficacia.

Il seminario del 27 Maggio e quello del 13 Settembre hanno indicato l'esigenza di conoscersi per fare sistema, di creare partenariati tra territori fondati sull'approccio processuale e territoriale, valorizzando complementarità e competenze, di comunicare e coinvolgere i cittadini sui risultati positivi e sui problemi della cooperazione, di formarsi, di mobilitare i diversi attori e le competenze del territorio, di partecipare alla programmazione e di influire sulle politiche. Per questo il terzo seminario si sofferma sugli elementi necessari alla elaborazione di una programmazione della cooperazione decentrata.

L'incontro, della durata di una giornata, sarà articolato come segue:

- 1) Introduzione a cura della Regione Sardegna e del CeSPI
- 2) Costruzione di tre o quattro gruppi di lavoro (10/15 partecipanti) composti ognuno da una tipologia di attori;
- 3) Lavoro di gruppo
- 4) Discussione collettiva sui principali elementi emersi dai gruppi di lavoro.

Il documento ha lo scopo di preparare la discussione dei gruppi di lavoro:

- presentando l'esigenza di passare da un approccio per progetti a bando come fin d'ora attuato dalla Regione Sardegna ad un approccio di programma,
- indicando i principali elementi di conoscenza e scelta per la programmazione,
- proponendo una serie di questioni da affrontare nei gruppi di lavoro.

2 La cooperazione decentrata dai progetti ai programmi

La cooperazione decentrata è nata nell'ambito della politica di cooperazione allo sviluppo. Il suo minimo comun denominatore riconosciuto a livello internazionale, europeo ed italiano è rappresentato dall'azione dei governi locali, che sempre più non si limitano a contribuire finanziariamente ai progetti di cooperazione portati avanti dai diversi soggetti del proprio territorio, ma che assumono su di sé un ruolo politico e pro-attivo. Le *Linee di indirizzo e modalità attuative della Cooperazione decentrata* della Direzione Generale per la Cooperazione allo Sviluppo del Ministero degli Affari esteri (DGCS/MAE 2000) la definiscono come "l'azione di cooperazione allo sviluppo svolta dalle Autonomie locali italiane, singolarmente o in consorzio fra loro, anche con il concorso delle espressioni della società civile organizzata del territorio di relativa competenza amministrativa, attuata in rapporto di partenariato prioritariamente con omologhe istituzioni dei Paesi in via di sviluppo favorendo la partecipazione attiva delle diverse componenti rappresentative della società civile dei Paesi partner nel processo decisionale finalizzato allo sviluppo sostenibile del loro territorio".

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

In questo senso la definizione si collega a quella avanzata dal Programma per lo sviluppo delle Nazioni Unite (UNDP) e dalla Commissione europea, che indica nella cooperazione decentrata **una nuova modalità di politica di cooperazione allo sviluppo focalizzata sugli attori**. La cooperazione decentrata è espressione di un nuovo modo di concepire lo sviluppo equo e sostenibile tra i popoli, fondato sulla partecipazione, sulla promozione dei diritti umani e delle libertà fondamentali, sul rafforzamento delle capacità e dei poteri degli attori decentrati e in particolare dei gruppi svantaggiati. L'obiettivo di questa cooperazione è quello di favorire uno sviluppo migliore perché considera in misura maggiore (rispetto alle tradizionali politiche tra Stati) i bisogni e le priorità delle popolazioni¹ nei loro luoghi concreti di vita. Importante è quindi il sostegno alle politiche di decentramento nei paesi partner e il rafforzamento del ruolo dei poteri locali, delle comunità e delle organizzazioni della società civile.

Un altro concetto di grande rilevanza che differenzia la cooperazione decentrata rispetto a quella tradizionale è l'adozione **dell'approccio per processo**. Non si tratta di "fare progetti" ma di partecipare e sostenere processi di sviluppo locale, di decentramento, di *empowerment*. Le azioni puntuali vanno pensate in sequenze flessibili a seconda dei ritmi degli attori secondo un approccio strategico di medio periodo, fondato sull'ascolto, sul dialogo e su un confronto continuo². Diventa quindi essenziale la dimensione politica e la costruzione di istituzioni di partenariato nelle quali

¹ Comitato di collegamento delle ONG di sviluppo presso l'Unione europea (a cura di) (1999), *Cooperazione decentrata. Un nuovo approccio europeo al servizio dello sviluppo*, Cota e Iteco in collaborazione con la Commissione europea, Bruxelles.

² Jean Bossuyt (2004), "Le sfide del partenariato nella cooperazione decentrata", in Vanna Ianni (a cura di), *Verso una nuova visione dell'aiuto. Le autonomie locali nella cooperazione internazionale allo sviluppo*, ANCI e Cooperazione italiana.

condividere i modelli di sviluppo, gli obiettivi, gli strumenti e i ruoli dei diversi soggetti territoriali. Si passa in questo modo **da una politica per progetti a una politica che si elabora in modo più organico in programmi di medio periodo.**

Con la crescita delle relazioni internazionali, le Regioni si sono trovate di fronte alla necessità di strutturarle meglio, approfondendo la riflessione sui contesti e gli obiettivi, migliorando gli approcci e gli strumenti, dotandosi di nuove metodologie e risorse. **Dal sostegno a singoli progetti** presentati dai diversi soggetti del territorio a bandi pubblici, si è passati **alla definizione di piani e programmi più orientati**, con priorità più precise, in modo da superare il semplice appoggio “a pioggia” a iniziative che possono apparire frammentarie, sporadiche ed episodiche, cercando di favorire percorsi più coesi e di maggiore impatto. Diverse regioni italiane elaborano piani annuali e programmazioni triennali, stabiliscono rapporti istituzionali con i partner esteri, firmano accordi e protocolli d’intesa, partecipano al dibattito internazionale sulle politiche di sviluppo.

Nel passaggio dai progetti ai programmi sono cresciute le collaborazioni tra le stesse Regioni, con altre autonomie locali (province e comuni, ma anche enti pubblici come aziende sanitarie locali e ospedali, parchi e comunità montane), con la Cooperazione allo sviluppo del Ministero affari esteri italiano, con organismi delle Nazioni Unite, ma soprattutto con i programmi della Commissione europea. Sempre più rilevanti sono infatti i programmi di cooperazione transfrontaliera con i paesi vicini ed in via di adesione, le reti di cooperazione tra autorità locali e attori non statali con l’America Latina, l’Africa e l’Asia. Recentemente si è aperta la prospettiva di creare strategie macroregionali dell’Unione europea che comprendono i Balcani occidentali (la macroregione Adriatico-Ionica) e ancora in via ipotetica il Mediterraneo. Per dare corpo a questa prospettiva la Commissione europea sta proponendo nei nuovi regolamenti la possibilità di creare Gruppi Europei di Cooperazione Territoriale per la gestione delle strategie macroregionali, dove le Regioni e i loro territori hanno un ruolo importante.

Di conseguenza si rileva l’esigenza di formalizzare il percorso della programmazione e di dividerlo con i diversi attori del territorio.

3 Elementi per la programmazione della cooperazione decentrata

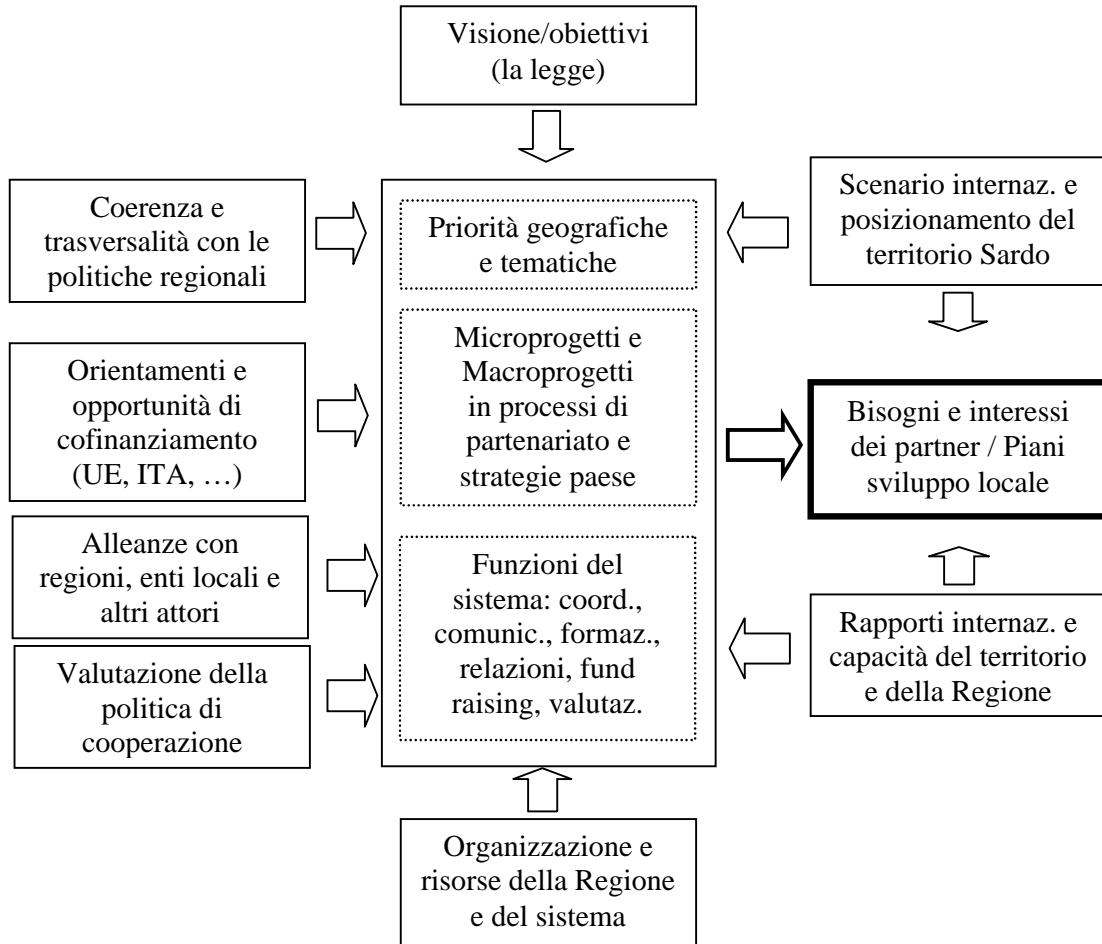
I contenuti specifici della programmazione riguardano le scelte sulle priorità geografiche e tematiche, le indicazioni sull’impegno della Regione rispetto alla implementazione di processi di partenariato con territori ben identificati, in eventuali strategie paese, la realizzazione di macro-progetti e al sostegno ai micro-progetti, alle funzioni di coordinamento, comunicazione, formazione, relazioni internazionali, fund raising e valutazione. Le decisioni rispetto a questi contenuti devono tenere conto di diversi elementi informativi e conoscitivi di seguito commentati, e visualizzati nel grafico a pagina seguente.

Innanzitutto la programmazione della cooperazione decentrata si nutre di una **visione** dei problemi dello sviluppo, dei rapporti internazionali e della politica di cooperazione che si fonda sui valori etici e sugli **obiettivi** politici della solidarietà per la lotta alla povertà, la pace, la giustizia sociale e il rispetto dei diritti umani. Su queste basi si individuano i principali obiettivi a cui dovrebbe tendere in termini generali e specifici la cooperazione decentrata, con riferimento particolare al possibile ruolo che potrebbe svolgere una Regione e il suo territorio. Il riferimento principale a livello normativo è la legge regionale sulla cooperazione che a sua volta è iscritta nella legge nazionale e nella politica estera italiana.

La visione e gli obiettivi devono essere coniugati **nel quadro della lettura dello scenario internazionale e del relativo posizionamento del territorio.** Le questioni della lotta alla povertà, dei processi di conflitto e post-conflitto, delle loro ripercussioni in termini geopolitici per il territorio, disegnano il quadro delle trasformazioni in atto e del loro significato rispetto agli obiettivi

e alla visione che informa la cooperazione decentrata regionale. Trasformazioni che possono coinvolgere direttamente il territorio regionale (si pensi nel caso italiano alla guerra civile che sconvolse la ex Jugoslavia) e che quindi devono essere considerate anche in considerazione del suo posizionamento geopolitico.

Grafico: gli elementi della programmazione della cooperazione decentrata



L'analisi dello scenario e del posizionamento rimanda a quella degli **specifici rapporti internazionali che la Regione** e il suo territorio intrattiene, o potrebbe intrattenere, con i paesi coinvolti nella cooperazione. Ogni Regione infatti è attore di relazioni internazionali, così come lo sono i diversi attori del suo territorio. La programmazione deve tenere conto dei rapporti in essere, degli impegni già presi, di quelli che è possibile intraprendere in considerazione dei cambiamenti dello scenario e delle volontà espresse dalla stessa Regione e dal suo territorio.

A seconda dei rapporti internazionali vanno indagati e identificati **i bisogni e gli interessi dei partner** per ricondurli a quelli stabiliti dalla legge di cooperazione regionale e in coerenza con la visione di fondo. In particolare sarà importante **allineare la cooperazione con i piani sviluppo locale** dei partner e armonizzarla con quella di altri organismi di cooperazione operanti nell'area. Si tratta di tenere conto dei principi sull'efficacia dell'aiuto stabiliti a Parigi e ad Accra dalla comunità internazionale con riferimento alla cooperazione decentrata e nel quadro del concetto del

partenariato tra territori e del co-sviluppo. I progetti e il programma regionale si definiscono in partenariato con il partner e i suoi piani di sviluppo locale e dei rapporti internazionali.

L'analisi dei rapporti internazionali va intrecciata con quella sulle **capacità del territorio e della stessa Regione**. La possibilità di accrescere (o meno) gli impegni della cooperazione regionale va dimensionata secondo i vincoli e le opportunità che il suo territorio e le sue strutture istituzionali pongono. La rilevazione delle effettive capacità consente l'individuazione delle esigenze di rafforzamento e ristrutturazione del sistema regionale e quindi di dare nel programma le indicazioni necessarie per le funzioni da attivare.

Le relazioni internazionali e la cooperazione con i partner vanno confrontate con le altre politiche settoriali della Regione per verificarne **la coerenza** e i possibili **coordinamenti** e convergenze. Si tratta da un lato di verificare che non vi siano contraddizioni ed ambiguità tra gli obiettivi e le possibili azioni della cooperazione con quelli delle politiche di internazionalizzazione economica, di gestione dell'immigrazione, di protezione dell'ambiente, e di altri settori con rilevanza internazionale, e dall'altro di individuare le opportunità per rendere trasversale la cooperazione con le diverse politiche regionali in modo da accrescerne l'impatto e la ricaduta positiva per il territorio regionale e per i partner.

Al fine di potenziare la cooperazione decentrata, la programmazione deve considerare con attenzione **gli orientamenti politici e le opportunità di cofinanziamento di istituzioni sovraordinate**, internazionali e nazionali. In particolare le politiche ed i programmi di assistenza esterna dell'Unione europea rappresentano attualmente il quadro di riferimento più importante per la ricchezza dell'articolazione e l'apertura al ruolo delle autorità locali e degli attori non statali che fanno parte della cooperazione decentrata e non governativa. In questo ambito dovrebbero essere individuate le convergenze politiche e le opportunità di cofinanziamento per le iniziative regionali.

Per partecipare alla politica europea, italiana e di organismi internazionali (come ad esempio l'UNDP che ha un programma dedicato specificamente alla cooperazione decentrata), e accedere ai cofinanziamenti di cui sopra, è necessario individuare e mettere in atto **alleanze con regioni, enti locali e altri attori**. E' utile in tal senso l'adesione della Regione alle diverse reti internazionali di autorità locali e una sua partecipazione attiva per trovare convergenze e collaborazioni, in modo sia da influenzare le politiche che per ampliare e rafforzare i rapporti con i partner in coordinamento con altri, e formulare proposte progettuali da presentare assieme ai diversi bandi.

La programmazione dovrebbe tenere conto dei risultati e orientamenti che produce **la valutazione e la capitalizzazione** della politica di cooperazione decentrata. La funzione di valutazione dovrebbe indagare gli effetti degli interventi, individuare buone pratiche, verificare il raggiungimento dei risultati della programmazione precedente rispetto agli obiettivi stabiliti, in modo da offrire riflessioni e indicazioni per quella nuova.

L'organizzazione e le risorse della Regione e del sistema territoriale per la cooperazione rappresentano i vincoli e le opportunità per la effettiva messa in atto delle azioni. Gli obiettivi, le relazioni internazionali, le possibilità di cooperazione e di convergere con cofinanziamenti esterni al sistema regionale vanno verificate e dimensionate in modo realistico rispetto alle risorse umane, finanziarie e organizzative della Regione e degli attori territoriali. In questo modo possono individuarsi da un lato le opportunità di impegno, e dall'altro le insufficienze che necessitano di scelte di investimento, di ricerca di nuove risorse, o che vincolano l'azione ma su cui vi è consapevolezza evitando quindi frustrazioni e la fissazione di obiettivi irrealistici.

Tutti gli elementi di cui sopra concorrono all'identificazione delle **priorità geografiche e tematiche** della cooperazione decentrata. La Regione potrà adottare scelte a maglie più o meno larghe secondo gli obiettivi, le relazioni, le opportunità di cofinanziamento, le competenze, e i vincoli individuati. In generale la cooperazione decentrata cerca di non disperdere e frammentare eccessivamente le risorse su troppi paesi e territori partner, e di inserire la cooperazione decentrata

nel quadro delle relazioni internazionali delle Regioni e delle istituzioni sovra-ordinate. A livello tematico si cerca di individuare alcune competenze per le quali il territorio mostra capacità ed eccellenze di cooperazione da valorizzare nelle relazioni internazionali ai fini della solidarietà.

Nell'ambito delle priorità vengono indicate due possibili tipologie di azioni: **i microprogetti e i macroprogetti** da inquadrare nell'ambito di **processi di partenariato e strategie paese**. In genere ogni cooperazione decentrata prevede bandi per contribuire alla realizzazione di progetti di piccola dimensione promossi da diversi attori del territorio. In questo modo si riconosce e sostiene la libera iniziativa, le capacità e le competenze degli attori, in un approccio di sussidiarietà orizzontale. La Regione appoggia attori che mostrano rilevanti esperienze di cooperazione internazionali, e che esprimono le volontà di solidarietà della cittadinanza. Accanto ai microprogetti, le Regioni sostengono iniziative proprie o affidate ad enti strumentali, di dimensione maggiore: i macroprogetti. Queste iniziative si relazionano più strettamente con specifiche relazioni internazionali con i paesi partner e cercano di valorizzare competenze istituzionali e del territorio di una certa rilevanza. Alcune Regioni sono interessate ad approfondire di più il loro impegno e cercano di rendere più denso il rapporto con alcuni paesi e istituzioni territoriali partner, cercando di disegnare delle strategie paese che comprendano la cooperazione decentrata con altre politiche regionali di rilevanza internazionale.

Infine, la programmazione stabilisce e impegna risorse per sostenere alcune **funzioni del sistema di cooperazione territoriale**: il coordinamento, la comunicazione, la formazione, le relazioni internazionali, il fund raising, la valutazione con la definizione di indicatori. Per la promozione, selezione, monitoraggio e valutazione dei microprogetti, così come per la individuazione e realizzazione dei macroprogetti, e l'attivazione di cofinanziamenti, vanno poste in essere una serie di funzioni indispensabili. Oltre alla realizzazione della cooperazione esse risultano importanti per la sensibilizzazione della cittadinanza, per rendere conto di quanto effettuato, delle opportunità di maggiore impegno, di accrescimento delle conoscenze e della capacità di intervento.

4 Le questioni da affrontare

Sulla base dello schema prima descritto è possibile articolare una serie di domande che potrebbero stimolare i diversi attori della cooperazione decentrata nell'esprimere le proprie preferenze per la programmazione delle iniziative.

In ogni sistema complesso di attori si dovrebbe organizzare una modalità di governance per favorire il confronto delle diverse posizioni e le possibili convergenze, salvaguardando il ruolo politico decisionale della Regione. La legge 13 del 2010 della Regione Sardegna sulle attività di rilievo internazionale (a cui si dovrebbe collegare la legge sulla cooperazione 19/1996), prevede a questo riguardo che sia la Giunta, su indicazioni del Consiglio regionale, a stabilire la programmazione. Ad essa si affiancano misure per favorire la consultazione con i diversi attori. Gli attori possono dunque proporre riflessioni e indicazioni che la Regione può considerare nell'elaborare la programmazione.

Le questioni qui proposte possono servire ad esplicitare queste indicazioni e a prefigurare il processo di consultazione. Le domande sono raggruppate in 4 ambiti.

Obiettivi e priorità

Quali sono gli obiettivi specifici della cooperazione decentrata sarda, considerati i suoi limiti e le sue opportunità (indicare un ranking dei primi tre obiettivi)?

Rispetto a quegli obiettivi quali sono le esigenze e le opportunità che può offrire la cooperazione sarda considerato il suo posizionamento geopolitico?

Vi sono relazioni specifiche (priorità geografiche) con alcuni partner da rafforzare o da avviare? Quali sono i loro bisogni e interessi che prefigurano priorità tematiche?

Quali capacità e competenze sono attivabili (anche potenzialmente) dal territorio sardo e che aiutano a definire le priorità possibili?

Coerenza e coordinamento

Vi sono coerenze e opportunità di coordinamento con altre politiche e settori della Regione (indicare, se possibile, in specifico)?

Quali programmi europei e di altre organizzazioni sono approcciabili? Quali co-finanziamenti sono attivabili (segnalare in modo specifico le linee di finanziamento)?

Quali alleanze sono possibili con altre regioni, autorità locali, attori diversi?

Azioni

Ipotizzando un valore di 100, come suddividereste il finanziamento regionale tra micro e macro progetti? E quanto per le funzioni necessarie e quali?

Quali macroprogetti potrebbero essere individuati sulla base di esperienze e competenze significative?

Quali linee guida dovrebbero orientare i microprogetti?

Processo consultivo

Infine, come strutturereste un processo di programmazione condivisa?