

Convegno, *Università ed alta formazione per l'internazionalizzazione della Pubblica Amministrazione*, Roma, dicembre 2007, organizzato da Presidenza del Consiglio dei Ministri, Formez e FormAutonomie.

Vanna Ianni: Intervento

**Cooperazione decentrata ed Autonomie locali: il fabbisogno di professionalità nell'orizzonte del cosviluppo. Il caso italiano.**

Cooperazione decentrata e cosviluppo

La cooperazione decentrata nasce e si consolida negli anni 90, in una congiuntura di rapide e profonde trasformazioni. Nel tempo della società "liquida", i cambiamenti degli scenari internazionali, nazionali e locali portano gli studiosi a creare concetti-ossimori, atti a coglierne le spinte contraddittorie che ne sono alla base: "fragmegration", per esprimere le tendenze che coesistono e reciprocamente si alimentano, alla integrazione ed insieme alla frammentazione (Rosenau, 1999); "chaord", per mettere in luce il sovrapporsi e confondersi di caos e insieme di ordine; "glocal", per rendere trasparente l'intrecciarsi del globale con un locale non più circoscritto territorialmente ma legato da relazioni transnazionali ad altri locali e al globale, "democrazie senza libertà", per parlare di democrazie che mescolano elezioni ed autoritarismo (Zakaria, 2003). Una delle caratteristiche fondamentali di questi mutamenti è che si tratta di processi non ancora compiuti, il che contribuisce ad accentuare il carattere complesso e ambiguo della nostra contemporaneità. "Complexus" in quanto i differenti e spesso opposti elementi si tengono insieme, sono inseparabili, intessuti, interdipendenti, interattivi e inter-retroattivi, come sottolineerebbe Edgar Morin (1999).

In tali scenari in movimento, la cooperazione decentrata raccoglie sia le sollecitazioni provenienti dalla crisi delle politiche tradizionali di cooperazione allo sviluppo, che si spingono fino a dichiarare superato lo stesso concetto di sviluppo, sia quelle derivanti dal nuovo accesso dei governi locali e della società civile al panorama internazionale, segnato dalla crisi degli Stati nazionali e divenuto sempre più plurale, per attori, identità, spazi e relazioni. Nasce così una nuova forma di cooperazione che si caratterizza per una logica processuale, pluriattoriale e multilivello; mentre fino a questo momento gli attori della cooperazione sono stati i governi nazionali, le organizzazioni internazionali e le ong, espressione diretta, quest'ultime, della solidarietà tra società, la cooperazione decentrata si cimenta nella costruzione di inediti rapporti di partnership transnazionale fra attori molteplici ed eterogenei, pubblici e privati, aventi come orizzonte l'obiettivo del cosviluppo, cioè di una azione di trasformazione sociale impegnata contemporaneamente al sud e al nord.

L'elemento di rottura risiede, infatti, precisamente, nel concetto di cosviluppo che si pone in assoluta discontinuità con la visione di sviluppo che ha guidato la cooperazione nei cinque decenni precedenti e sfuma i confini tra cooperazione allo sviluppo e politiche di sviluppo, vale a dire tra politiche di cooperazione internazionale e politiche di coesione sociale attive, per esempio, all'interno dell'UE. In tal modo la cooperazione decentrata, in quanto impegno delle Autonomie locali nel mobilitare e valorizzare le risorse dei rispettivi territori, non mira a costruire un rapporto unidirezionale nord - sud, come all'interno della cooperazione più tradizionale, ma aspira ad alimentare un

rapporto circolare, cioè un rapporto che vuole produrre effetti di riorientamento e cambiamento dei processi di sviluppo negli stessi paesi del nord del mondo. Si tratta di una logica nuova, difficile e complessa, che pone tutta una serie di sfide sia di ordine teorico che pratico. Limitandoci in questa sede alla sola considerazione di quest'ultime, è da rilevare che la sua presenza, seppur embrionaria, caratterizza fin dall'inizio programmi come i Phare e i Tacis dell'Unione europea. Quest'ultimi erano infatti programmi triangolari, in quanto incorporavano nel rapporto di cooperazione attori di un paese dell'Europa centrale o orientale ed attori non di uno ma di due paesi dell'Unione. In tal modo il processo di rafforzamento dei paesi in quel momento "in transizione" veniva legato, direttamente, al contemporaneo rafforzamento del networking interno al processo comunitario. E' questa la strategia che arriva a maturazione nella prima parte degli anni 2000, nella politica di vicinato proposta dalla comunicazione della Commissione europea, *Wider Europe*, e negli strumenti di assistenza esterna messi a punto per il periodo 2007-2013, in cui l'idea di cosviluppo si presenta ormai enunciata esplicitamente (il regolamento di attuazione dichiara che tali programmi potranno avere come obiettivo "il comune beneficio degli Stati Membri e dei paesi partner"). A conferma della complessità ma anche delle forti radici della trasformazione in atto, va anche sottolineato che già nel 1995 la Piattaforma delle città per la cooperazione decentrata cui aderiscono comuni italiani importanti come Venezia, Roma, Napoli, e che in questo caso trae ispirazione diretta dai Vertici mondiali delle Nazioni Unite, in particolare da quello sullo sviluppo sociale di Copenaghen (1995), e dai programmi multilaterali di sviluppo umano che ad esso si richiamano, si propone esplicitamente di rafforzare lo spirito civico dei propri cittadini e di sviluppare, soprattutto, capacità di individuare e lavorare ad obiettivi comuni.

### L'esperienza italiana

Per quanto riguarda in particolare la situazione italiana, è da osservare che la cooperazione decentrata ha espresso, nel contesto nazionale, importanti modalità e particolari capacità innovative ma anche criticità che non è possibile tacere. D'altra parte, non solo il processo di trasformazione dello stato italiano non è ancora compiuto, per cui nei rapporti tra governo centrale e governi locali ci si continua a muovere all'interno di aree grigie notevoli, ma anche, diversamente da altri paesi, il quadro legislativo per quanto riguarda la cooperazione è ancora fermo alle legge 49 del 1987 ed i ripetuti intenti di riforma e rinnovamento si presentano ancora incompiuti: Questa impasse non può non pesare sul potenziale che pur caratterizza le pratiche nazionali.

La cooperazione decentrata può vantare così, in Italia, esperienze notevoli e consolidate, ma essa continua a presentare uno sviluppo a macchia di leopardo, concentrando le sue aree di maggiore fragilità proprio al sud. Molti sono gli indicatori di tali asimmetrie, mi limiterò tuttavia a citarne uno, di per sé abbastanza indicativo: due Regioni (Campania, Sicilia) mancano ancora oggi di una legge sulla cooperazione decentrata, cioè di un frame strategico per le attività di cooperazione da realizzare, mentre una terza (Calabria), vede la legge, approvata nel dicembre 2006, "congelata" da un'obiezione di incostituzionalità avanzata dal governo centrale. In tal modo la cooperazione decentrata, proprio perché si muove nell'ottica del cosviluppo, non si limita ad agire come cartina di tornasole dei rapporti sociali, economici, istituzionali in atto, ma rischia di attuare

come occasione di ulteriore approfondimento del gap tuttora esistente tra nord e sud del paese.

Per altri aspetti, nella misura in cui, orientata dal concetto di cosviluppo, la cooperazione decentrata avvicina l'area della cooperazione allo sviluppo a quella delle politiche di sviluppo, diviene più confuso anche il rapporto tra cooperazione allo sviluppo e processi di internazionalizzazione economica. Ancora una volta, torna così a porsi, anche nel nuovo scenario, la natura del legame intercorrente tra cooperazione ed interessi "altri", una sfida che si rivela vincente per la cooperazione decentrata solo laddove essa, in quanto logica circolare, riesce a sviluppare le sue potenzialità, spingendo verso la riconcettualizzazione degli stessi processi di internazionalizzazione, non più visti solo come estensione e imposizione del proprio modello di crescita ma come fenomeno complesso chiamato ad accettare di confrontarsi con la pluralità e gli antagonismi dei modelli di società. Si vedano a tal riguardo le esperienze importanti della Provincia di Modena nei Balcani oppure della Regione Marche che ha fatto della decentrata un motore per i propri processi di internazionalizzazione, intesi non come mera delocalizzazione ma come una difficile ricerca di compatibilità e di sinergia tra processi economici e sociali di territori diversi.

#### Autonomie locali e formazione

Il nuovo ruolo delle Autonomie locali nel campo delle relazioni internazionali e, più in particolare, della cooperazione allo sviluppo, si inserisce in questo quadro in movimento, ricco di potenzialità ma anche di ostacoli. Esso è chiamato a confrontarsi con la questione: se le sfide sono quelle accennate, qual è la domanda formativa che si pone e quale risposta ad essa si può dare?

La formazione rivolta agli amministratori locali è sicuramente diversa da quella adatta ad altri attori, e in proposito non è possibile non ricordare come ancora si registri, in Italia, una distanza importante tra formazione universitaria e post universitaria e quella di attori specifici e particolari come quelli appartenenti alla pubblica amministrazione. Le università, pur impegnate in processi di ridefinizione del proprio ruolo e della propria azione, non sempre riescono a rimodulare a fondo i loro programmi e a stabilire quei collegamenti con il territorio e con altri attori, divenuti indispensabili in un mondo in cui la conoscenza acquisisce centralità crescente ma in cui i luoghi della sua produzione si sono moltiplicati e diversificati.

La domanda formativa, da parte sua, si rivela notevole ed articolata. I contenuti concernono lo sviluppo di capacità di policies, di innovazione istituzionale, di programmazione e progettazione intese come processo di costruzione sociale, vale a dire di aggregazione di attori e costruzione in comune di obiettivi condivisi. La capacità delle Autonomie locali di conoscere il proprio territorio e di saperlo valorizzare, di creare partenariati sia orizzontali che verticali, relazioni crescentemente transnazionali, si mostra, in tale impostazione, centrale, e tale da assorbire l'aspetto tecnico, senza tuttavia togliergli importanza.

#### Coordinate per una mappa formativa

Alla luce delle brevi annotazioni che precedono, quali sono dunque le coordinate in grado di tracciare il disegno di una mappa formativa efficace? Mi limiterò ad enunciarle, senza, chiaramente, aspirare ad essere esaustiva.

La formazione degli amministratori locali appare chiamata ad essere:

- *multidimensionale*: il percorso formativo è sollecitato, mai come in questo caso, a confrontarsi con l'esigenza di unire in sé componenti di formazione, informazione e networking, in considerazione anche della particolare disomogeneità dell'universo coinvolto. Nel mondo glocal, inserirsi nelle diversità delle realtà locali, catalizzando e valorizzando il saper fare locale e adottando tecnologie capaci di innovare e di rispondere ai bisogni concreti della gente, mettere in rete abilità e conoscenze, non per trasferire meccanicamente saperi da un contesto all'altro ma per costruire insieme risposte diversificate ai problemi di uno sviluppo che si rivela sempre più possibile solo come co-sviluppo, divengono capacità sempre più decisive, soprattutto per quei "sud" interni allo stesso nord.

- *multifocale*: portatore di una cultura plurale, sensibile al dubbio e aperta alle prove e alle argomentazioni, il percorso formativo deve collegare aspetti tecnici ad analisi politiche, pratiche d'impatto immediato e considerazione di "lunga durata", individuando scale di analisi e tematiche diverse per lo spazio e il tempo. Lo scambio di esperienze, la sperimentabilità, il confronto non estemporaneo e non limitato al solo campo delle best practices ma collegato a laboratori specifici di ricerca-azione, costituiscono gli assi portanti di tale approccio.

- *policentrica*: costruire e sviluppare sinergie tra il mondo accademico e le esperienze più avanzate dei centri di ricerca, degli istituti specializzati e degli attori internazionali, nazionali e locali impegnati sul terreno, costituisce la premessa per l'identificazione e la valorizzazione dei bisogni e delle risorse formative presenti nei diversi contesti, locali e nazionali, al nord come al sud.

- *many sides*: la formazione deve coinvolgere il dirigente, il funzionario, il consulente ed anche, in momenti peculiari, il politico, perché anche il funzionario più bravo riesce difficilmente nei suoi intenti se il politico non riconosce importanza al suo lavoro. Si tratta di individuare percorsi flessibili e modulari, che senza allontanare dal proprio ufficio per periodi abbastanza estesi, diano l'opportunità di acquisire capacità che permettono di migliorare e perfezionare lo svolgimento delle proprie mansioni. La flessibilità richiesta è chiamata, d'altra parte, a confrontarsi con l'esigenza ed insieme la difficoltà di coinvolgere figure molteplici, cogliendo ed adattandosi a ruoli e forme di intervento e di accountability diversi.

- *crossborder*: pur essendo diretta, in primis, alla pubblica amministrazione, la formazione deve saper integrare anche forme e momenti di partecipazione degli attori del territorio, partner con cui si è chiamati a confrontarsi ed a operare in modo costante quando l'azione di sviluppo concerne, eminentemente, territori.

- *in progress*: non standardizzata, in grado di sapersi contestualizzare e di non assumersi come conclusa ma tale da aver bisogno di distendersi nel tempo, la formazione è chiamata a sostituire decisamente l'approccio blueprint con quello di processo.

- *proattiva e "retizzata"*: la metodologia seguita è chiamata, per ultimo, ad assumere come riferimento gli stessi principi che la comunità internazionale pone oggi alla base dei processi di sviluppo equi e sostenibili: -partenariato, come superamento della relazione vettoriale donatore-beneficiario ed attenzione alla creazione di reti glocal, trasversali sia all'asse statale sia a quello della distinzione nord-sud; -partecipazione e accountability, come valorizzazione dell'apporto attivo di tutti gli stakeholder e loro responsabilizzazione; -ownership, ovvero cura per l'appropriazione del processo da

parte di tutti gli attori coinvolti; - pertinenza, cioè scelta di un percorso formativo flessibile e modulare, sensibile alle particolarità dei contesti e dei partecipanti e in cui la conoscenza non sia semplice trasmissione ma piuttosto attivazione, confronto e messa in rete di saperi e saper fare diversi.

Una mappa formativa costruita sulla base di tali coordinate, in grado di promuovere il collegamento e il raccordo tra saperi e percorsi, tra luoghi e forme della riflessione, tra sperimentazione e innovazione, appare oggi come la risposta più adeguata alle esigenze formative diffusamente presenti nella pubblica amministrazione di Regioni ed Enti locali italiani, le quali incidono e incideranno sulle possibilità di questi ultimi di essere attori reali non solo nel campo della cooperazione internazionale allo sviluppo ma anche in quello, più ampio, delle relazioni internazionali tout court.