



**I PARTENARIATI TERRITORIALI
DELLE REGIONI E DEGLI ENTI LOCALI
NEI RAPPORTI DI COOPERAZIONE INTERNAZIONALE
PER LO SVILUPPO SOSTENIBILE, I DIRITTI UMANI, LA PACE**



**Contributo della rete LINK 2007
Consiglio Nazionale per la Cooperazione allo Sviluppo**

Settembre 2022

LINK - COOPERAZIONE IN RETE

è formata dalle Ong: AMREF HEALTH AFRICA, CESVI, CIAI, CISP, COOPI, COSV, ELIS, FONDAZIONE CORTI, ICU, INTERSOS, LE RESEAU, LVIA, MEDICI CON L'AFRICA CUAMM, SOLETERRE, WEWORLD, WORLD FRIENDS
presidenza@link2007.org – www.link2007.org

INDICE

Abstract	p. 4
Premessa	p. 5
1. Dalla cooperazione decentrata ai partenariati tra territori	p. 7
2. L'esperienza acquisita	p. 9
3. La cooperazione territoriale nella legge 11 Agosto 2014 n. 125	p. 11
4. Le norme e la prassi	p. 13
5. Iniziativa diretta o azione di supporto e coordinamento?	p. 15
6. La cooperazione territoriale e il ruolo delle diaspore	p. 18
7. Le imprese nella cooperazione territoriale	p. 21
8. L'Università e la Ricerca nella cooperazione territoriale	p. 24
9. Il crescente ruolo delle città	p. 28
10. Dai bandi ai piani pluriennali e ai patti territoriali con una visione di sistema	p. 31
11. Considerazioni finali	p. 33
<i>Condizioni e percorsi</i>	<i>p. 33</i>
<i>Risorse adeguate per non fermarsi alle buone intenzioni</i>	<i>p. 34</i>
<i>Il debito dei paesi fragili</i>	<i>p. 36</i>
<i>Il mondo ha bisogno di relazioni tra comunità e istituzioni</i>	<i>p. 37</i>

I PARTENARIATI TERRITORIALI DELLE REGIONI E DEGLI ENTI LOCALI NEI RAPPORTI DI COOPERAZIONE INTERNAZIONALE PER LO SVILUPPO SOSTENIBILE, I DIRITTI UMANI, LA PACE

*Contributo della rete LINK 2007 – Cooperazione in rete
Consiglio Nazionale per la Cooperazione allo Sviluppo*

Le pagine che seguono intendono essere un contributo all'analisi, l'approfondimento, il dibattito su un tema che le Ong di LINK 2007 hanno potuto seguire, col lungo impegno nella cooperazione allo sviluppo e l'aiuto umanitario, insieme alle altre Ong e ai vari soggetti pubblici e privati, nazionali e territoriali, della cooperazione internazionale.¹

I partenariati territoriali stanno infatti assumendo rilevanza nei rapporti internazionali, particolarmente in questa fase di crescenti difficoltà e tensioni nelle relazioni globali. La legge 125/2014 sulla cooperazione allo sviluppo, rinnovando e valorizzando tali partenariati, dimostra la lungimiranza del Parlamento nell'aver fornito, su questo tema, un orizzonte basato su valori e interessi a salvaguardia del dialogo, della pace, dello sviluppo nella reciprocità.

Si tratta di un tema che presenta diverse sfaccettature. Abbiamo cercato di tenere insieme quelle che ci sono sembrate più pertinenti al fine di fornire, nella concisione del testo, un quadro articolato e complessivo, anche se non esaustivo. Inevitabili saranno le carenze e le omissioni in ciascuno dei brevi capitoli che affrontano una materia non ancora pienamente definita. Contiamo che possano essere colmate da quanti vorranno continuare quel confronto di idee e di suggerimenti che ha già prodotto negli anni una grande quantità di analisi, riflessioni, proposte e che in parte abbiamo cercato di riprendere.

Esse devono ora trovare sbocco in decisioni istituzionali che, ispirandosi al principio costituzionale della sussidiarietà e attuando la legge 125/2014, accolgano le proposte condivise e le rendano capaci di arricchire la qualità, l'incisività e l'ampiezza della cooperazione dell'Italia nei partenariati territoriali internazionali.

Siamo convinti che il mondo ha bisogno, oggi più che mai, di una rete diffusa di relazioni tra comunità e istituzioni, di reciproca conoscenza, comprensione delle diversità e delle ragioni altrui, collaborazione per un comune interesse di pace, di benessere condiviso, di attento uso delle risorse, di salvaguardia del pianeta, nel superamento dei contrasti e nell'abbattimento dei tanti inutili muri.

Le autorità locali, per la loro vicinanza ai bisogni e alle realtà delle persone, sono quindi per LINK dei referenti fondamentali per l'impatto nella cooperazione e solidarietà internazionale.

Settembre 2022

Roberto Ridolfi, Presidente

¹ Il testo è stato predisposto da Nino Sergi, presidente emerito di Intersos e policy advisor di LINK 2007, con i suggerimenti del comitato direttivo e dell'assemblea associativa della rete. Il capitolo sulla cooperazione accademica è stato curato da Emanuela Colombo (PoliMI) e Guido Zolezzi (UniTN) con il contributo della giunta CUCS, Coordinamento Universitario Cooperazione e Sviluppo.

Abstract

“La cooperazione internazionale per lo sviluppo sostenibile, i diritti umani e la pace è parte integrante e qualificante della politica estera dell’Italia”. La sua azione “mira a promuovere relazioni solidali e paritarie tra i popoli fondate sui principi di interdipendenza e partenariato” e “ha come destinatari le popolazioni, le organizzazioni e associazioni civili, il settore privato, le istituzioni nazionali e le amministrazioni locali dei paesi partner” (Legge 125/2014).

Partenariato è una parola chiave della legge: non solo tra stati, amministrazioni ed enti pubblici statali ma anche tra territori, comunità, con le loro organizzazioni sociali e del terzo settore, associazioni professionali, istituzioni formative, culturali e scientifiche, imprese del settore privato e così via.

I primi capitoli prendono in esame, in modo conciso, l’evoluzione dei partenariati territoriali delle regioni, delle province autonome e degli enti locali nei rapporti di cooperazione internazionale allo sviluppo, avendo presenti sia le leggi di riferimento, sia la norma costituzionale che sancisce il principio di sussidiarietà. Sussidiarietà implementata tra i diversi livelli di governo, a partire da quelli territoriali, e nell’ambito del rapporto tra autorità e libertà di iniziativa dei cittadini nella cura dei bisogni collettivi, in una interazione paritetica e di condivisione di responsabilità.

Per delineare un excursus storico dell’esperienza di cooperazione internazionale tra territori si è fatto riferimento a quanto è stato scritto e approfondito da studiosi, ricercatori, pubblici funzionari, amministrazioni ma anche all’osservazione e partecipazione diretta lungo i decenni, dagli anni Ottanta in poi.

La legge 125/2014, indicando i partenariati territoriali, ha dato un rinnovato valore al principio costituzionale del decentramento amministrativo in merito alle attività di cooperazione allo sviluppo, confermando le prassi più avanzate di alcune regioni e province autonome e di alcuni enti locali. Nei capitoli della seconda parte si è quindi cercato di individuare linee di intervento e coinvolgenti modalità di partenariato atte a rendere efficaci le relazioni tra i partner territoriali e le iniziative concordate e programmate.

Non si tratta di identificare “un progetto” ma di costruire, nelle realtà territoriali partner, modalità di partecipazione multistakeholder, coinvolgenti insieme le amministrazioni e le comunità nelle componenti di società civile e di impresa, a seguito di accordi quadro di lunga durata, siglati dopo un’attenta valutazione dei bisogni, delle opportunità, dei rispettivi ambiti di fattibile e incisivo intervento, dei legittimi interessi delle parti e dei benefici di sviluppo umano e sostenibile che possono derivarne.

Partenariati territoriali duraturi e multisettoriali, coinvolgenti tutti quei soggetti dei territori partner che si rendano disponibili con competenze, conoscenze, capacità, volontà di mettersi in gioco e assumere la propria parte di responsabilità. Sulla base, da un lato, di patti territoriali che traducano tale condivisa determinazione e, dall’altro, di intese con le istituzioni nazionali a garanzia della coerenza con le priorità e gli indirizzi governativi di politica estera e di cooperazione allo sviluppo.

Le considerazioni finali che chiudono l’ultimo capitolo evidenziano alcune condizioni e alcuni percorsi nel cammino per una cooperazione territoriale di qualità; ed aprono al contempo ad ulteriori e non secondari spunti di approfondimento e di iniziativa.

Premessa

La cooperazione internazionale finalizzata allo sviluppo è una dimensione rilevante e concreta della politica internazionale del nostro paese e dell'Europa. Basata sullo sviluppo umano e sostenibile, su rapporti di partenariato in una visione strategica di interesse reciproco, collaborazione paritetica e solidarietà, essa tende ad unire, superare le disuguaglianze, includere, affrontare le insostenibilità della globalizzazione che crea ricchezza concentrandola in poche mani senza redistribuzione, con crescente marginalizzazione ed esclusione.

Umano e sostenibile sono attributi essenziali dello sviluppo. Non si tratta infatti, come è stato spesso concepito, di un processo rettilineo, automatico e in continua espansione grazie a modelli concettuali e organizzativi definiti e ritenuti validi in ogni dove. Una visione antropologica multidimensionale, con al centro la persona e la comunità, deve guidare ogni azione per lo sviluppo, in modo da poterla adeguare al territorio di riferimento senza pretendere di imporla rendendola inefficace. Cooperare per lo sviluppo è costruire insieme. Ciò vale altresì per la questione ambientale causata anche dall'assurda volontà di volere possedere, dominare e consumare indiscriminatamente e senza rispetto un pianeta che non ci appartiene ma a cui tutti apparteniamo.

Una concezione dello sviluppo economicistica, quantitativa piuttosto che qualitativa, ha inteso trarre dalla natura il massimo di beni e risorse e ha impostato sistemi economici e finanziari che favoriscono benefici particolari ed elitari e consolidamento di poteri e domini a danno del benessere generale e dell'equa ripartizione delle risorse; provocando così immense esclusioni e ineluttabili crisi sociali e ambientali. Le disuguaglianze aumentano in misura spropositata favorite dalla deregolamentazione dei mercati e dalla finanziarizzazione delle economie, con "innovazioni" finanziarie che favoriscono la concentrazione della ricchezza prodotta e del potere economico e finanziario in poche mani, capaci di sottrarsi ad ogni forma di redistribuzione. Gli Stati hanno accettato un sistema privato incentrato su investimenti di denaro che producono denaro a non finire, troppo spesso grazie ad una finanza "creativa" costruita su prodotti tossici e bolle speculative che danneggiano ripetutamente milioni di persone compresi i produttori.²

Oltre all'energia, perfino il cibo è diventato materia di speculazione di investitori senza scrupoli che scommettono sulla fame per guadagnare grandi profitti. Non c'è carenza di cibo nel mondo; c'è invece una crescente speculazione - favorita da assurde "regole del mercato" - che tiene alti i prezzi perfino sugli alimenti essenziali alla sopravvivenza, al fine di aumentare i profitti alle spalle delle popolazioni più povere nel mondo, compresi i poveri nei paesi più ricchi, miliardi di persone, che non riescono a sopportare simili costi per potere accedere al minimo vitale.

La cooperazione internazionale allo sviluppo mette al centro la dimensione umana e la sostenibilità, dando l'indicazione della via da perseguire per salvaguardare il pianeta e l'umanità e per assicurare convivenza e pace.

² Sul tema delle disuguaglianze illuminati sono i *briefing papers* di [Oxfam](#) all'inizio di ogni anno, in particolare dal [2017](#)

Non tutto e non sempre è stato irreprensibile, coerente, efficace ma la direzione è stata e continua ad essere giusta e va confermata e valorizzata. Questo della cooperazione internazionale è il volto che l'Italia e l'Europa presentano cercando di costruire legami e unire. Cercando di uscire definitivamente da quei linguaggi, comportamenti e strategie che hanno espresso, troppo a lungo, un retaggio culturale oltrepastato. Lo fanno fedeli alla loro storia recente e al vissuto di democrazia, di tensione unitaria, di solidarietà che hanno garantito pace duratura in un continente di continue ostilità, guerre e divisioni. Lo fanno adottando e promuovendo l'Agenda 2030 con i suoi obiettivi di sostenibilità globale, puntando a creare alleanze, a non escludere, a "non lasciare nessuno indietro". La cooperazione può essere l'espressione di un'identità europea salda, convinta dei propri valori e della propria missione nel mondo.

Noi Ong abbiamo "generato" la cooperazione in Italia, nel senso che fin dagli anni '50 del secolo scorso abbiamo iniziato a sollecitare l'interesse governativo per i paesi in sviluppo mostrando la concretezza e la validità di tanti interventi e presenze che stavano esprimendo dono, gratuità, solidarietà e pretendevano maggiore giustizia per comunità e paesi in povertà. Abbiamo contribuito, in modo perseverante, ostinato e risoluto ma anche attivo, concreto e propositivo, all'evoluzione politica sulla materia. Dalla dispensa dal servizio di leva dei giovani che prestavano servizio in paesi in via di sviluppo (1966), alla legge sulla cooperazione tecnica (1971), alla prima legge organica (1979), alla "nova disciplina" (1987), fino alla legge 125 nel 2014.³

È proprio questa maturità e conoscenza acquisita nei decenni, operando con professionalità e competenza, con la presenza e l'azione concreta "fino all'ultimo miglio", nei villaggi sperduti in ogni continente, e nel dialogo con le istituzioni politiche e di governo, ad averci spinto a darci da fare per generare consonanza di visioni, idee e obiettivi tra mondi e soggetti diversi, pubblici e privati, nazionali e territoriali, coinvolti o coinvolgibili nella cooperazione internazionale allo sviluppo; cercando di costruire e condividere quei linguaggi universali che riguardano le persone e le comunità umane, i loro bisogni fondamentali, le loro priorità e aspirazioni. Questo "ultimo miglio" - che ci interessa particolarmente - ci accomuna alle autorità locali che sono preposte a servirlo.

Come è il dettato costituzionale⁴ che sancisce il principio di sussidiarietà tra istituzioni e organizzazioni di cittadini volte al bene comune a dare forza alla nostra volontà di fare la nostra parte, dando concretezza alla collaborazione tra cittadini associati e istituzioni in materia di cooperazione allo sviluppo e di partenariati da costruire in modo inclusivo e diffuso.⁵

Le analisi e riflessioni che seguono sono anch'esse espressione di questa volontà.

³ *Legge 8 novembre 1966, n. 1033* (Norme integrative ... per la dispensa dal servizio di leva dei cittadini che prestino servizio di assistenza tecnica in Paesi in via di sviluppo secondo accordi stipulati dallo Stato Italiano); *Legge 15 dicembre 1971, n. 1222* (Cooperazione tecnica con i Paesi in via di sviluppo); *Legge 9 febbraio 1979, n. 38* (Cooperazione dell'Italia con i Paesi in via di sviluppo); *Legge 26 febbraio 1987, n. 49* (Nuova disciplina della cooperazione dell'Italia con i Paesi in via di sviluppo)

⁴ Costituzione, art. 118, c. 4 "Stato, Regioni, Città metropolitane, Province e Comuni favoriscono l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà.

⁵ C. Fiaschi, *Terzo*, Settembre 2022, Corriere della sera, pag. 28 e 36

1. Dalla cooperazione decentrata ai partenariati tra territori

Con la legge 11 agosto 2014 n. 125 il Parlamento ha inteso esplicitare la facoltà di iniziativa delle regioni, delle province autonome di Trento e di Bolzano e degli enti locali nella definizione e attuazione dei rapporti internazionali dell'Italia relativi alla cooperazione allo sviluppo (*per facilità di lettura, nel testo con il termine 'regioni' si intendono anche le province autonome*).

La cooperazione decentrata, cioè quella realizzata *“anche utilizzando le strutture pubbliche delle regioni, delle province autonome e degli enti locali”*, che *“possono avanzare proposte in tal senso”*, come recitava l'art. 2 della legge 49/1987, è ora concepita come cooperazione territoriale, basata su rapporti di partenariato tra territori e comunità. Un partenariato per lo sviluppo sostenibile e la promozione di relazioni solidali e paritarie tra i popoli⁶ per il perseguimento degli obiettivi fondamentali declinati nella legge 125/2014⁷. Una cooperazione cioè attiva e propositiva, che si fonda su alcuni pilastri quali:

- la consapevolezza dell'importanza di solidi e duraturi legami internazionali da costruire non solo ai livelli statali ma anche nei contesti regionali e locali ai fini dello sviluppo sostenibile, i diritti umani, la pace, attraverso la promozione di relazioni solidali e paritarie tra i popoli fondate sui principi di interdipendenza e partenariato e sulla convinzione che le grandi sfide locali richiedono visioni e soluzioni globali e viceversa;
- la rinnovata considerazione costituzionale del principio di sussidiarietà verticale, tra i diversi livelli di governo, e orizzontale, con i cittadini che provvedono alle iniziative di interesse generale con il sostegno sussidiario dei pubblici poteri;
- l'impulso propositivo e la capacità di iniziativa nella cooperazione internazionale dimostrati lungo i decenni dagli enti e dalle realtà dei territori, anche attraverso la loro azione locale con uno sguardo globale ai fenomeni che sono interconnessi e che hanno condiviso con comunità territoriali in ogni continente;
- la crescente necessità che la stessa politica estera, italiana ed europea, si ispiri alla politica di cooperazione nel solco dell'Agenda 2030 e della sostenibilità; e che la cooperazione allo sviluppo abbia una visione di lungo periodo – insieme di solidarietà e di reciproco interesse e beneficio - nella relazione con realtà dei paesi partner, non solo a livello statale ma anche e in modo particolare ai livelli locali in modo diffuso⁸;
- la connessione people to people, con il massimo coinvolgimento dei soggetti sociali, economici, culturali e delle competenze attivabili nei territori in Italia e nei paesi partner;

⁶ “La cooperazione internazionale per lo sviluppo sostenibile, i diritti umani e la pace, di seguito denominata «cooperazione allo sviluppo» ... mira a promuovere relazioni solidali e paritarie tra i popoli fondate sui principi di interdipendenza e partenariato” (legge 125/2014, art. 1, c. 1)

⁷ Legge 125/2014, art.1, c. 2: “persegue... gli obiettivi fondamentali volti a: a) sradicare la povertà e ridurre le disuguaglianze, migliorare le condizioni di vita delle popolazioni e promuovere uno sviluppo sostenibile; b) tutelare e affermare i diritti umani, la dignità dell'individuo, l'uguaglianza di genere, le pari opportunità e i principi di democrazia e dello Stato di diritto; c) prevenire i conflitti, sostenere i processi di pacificazione, di riconciliazione, di stabilizzazione post-conflitto, di consolidamento e rafforzamento delle istituzioni democratiche”

⁸ Le Nazioni Unite. con l'iniziativa [Local 2030](#), affermano chiaramente che la cooperazione al livello territoriale è uno strumento indispensabile per raggiungere gli obiettivi di sviluppo sostenibile

- la diffusione nei territori e tra territori di una cultura aperta al mondo e desiderosa, partendo dai propri valori e dalle comunità e realtà concrete del vivere quotidiano, di partecipare attivamente alle sue trasformazioni ed alla creazione di un mondo più giusto e più equo;
- la coerenza delle politiche e degli indirizzi nazionali di cooperazione internazionale, nel rispetto della competenze statali in materia di politica estera e di rapporti internazionali ma anche nell'assunzione di responsabilità nei tanti spazi di azione internazionale territoriale che le regioni e gli enti locali possono e devono coprire, anche contribuendo alla costruzione di nuovo pensiero e nuove proposte.

La legge 125 intende quindi valorizzare, favorendone al contempo la coerenza, l'efficacia e la continuità degli interventi, il lungo e fruttuoso cammino che le regioni e le autonomie locali hanno saputo realizzare con iniziative e progetti di sviluppo, connettendo attori sociali ed economici, pubblici e privati, non profit e profit, dei rispettivi territori partner⁹. Un cammino compiuto prevalentemente con risorse finanziarie proprie¹⁰, governative ed europee.

Queste ultime sono state ingenti, in particolare nell'ambito degli strumenti della cooperazione allo sviluppo, delle politiche europee di vicinato, asilo, migrazione e integrazione, dell'educazione alla cittadinanza globale, gestite anche in collaborazione con altre regioni italiane e talvolta come regioni capofila di iniziative interregionali e reti strategiche internazionali nell'area mediterranea e balcanica. Le istituzioni europee da tempo, infatti, considerano le 'Autorità locali' come attori per lo sviluppo¹¹.

⁹ Per approfondimenti si segnalano in particolare:

[Dalla cooperazione decentrata al partenariato territoriale](#), M. Pasquini e G. Squadrani, Armadilla, Luglio 2021
[La cooperazione decentrata o territoriale. Il ruolo delle autorità locali nelle politiche europee di cooperazione allo sviluppo sostenibile e di governance del fenomeno migratorio](#), M. Bottiglieri, Rivista Diritti Regionali, Gennaio 2018
[La cooperazione internazionale decentrata: agire locale, pensare globale](#), M. Bottiglieri, Labsus, Marzo 2017
[Da cooperazione decentrata a partenariato territoriale. La cooperazione allo sviluppo degli Enti locali nelle prime attuazioni della nuova Disciplina Generale sulla cooperazione internazionale per lo sviluppo](#), M. Bottiglieri, Labsus, Marzo 2017
[Cooperazione decentrata - Tipicità regionali](#), Dipartimento studi internazionali dell'Università di Padova – Regione Veneto, Collana "I percorsi dello sviluppo", n. 20/2014
[Presentazione della cooperazione internazionale delle regioni e degli enti locali](#), OICS, osservatorio interregionale, 2010
[La cooperazione decentrata ad un bivio: da sostegno a progetti a promozione di programmi](#), Dipartimento studi internazionali dell'Università di Padova – Regione Veneto, Collana "I percorsi dello sviluppo", n. 12/2010
[Politiche municipali per il co-sviluppo](#), P. Mezzetti, A. Ferro, Cespi, Ottobre 2008
[I nodi dell'evoluzione della cooperazione decentrata italiana](#), A. Stocchiero, Cespi, Giugno 2007
[La cooperazione decentrata dei comuni metropolitani](#), R. Coletti, P. Mezzetti, A. Stocchiero, Cespi, Settembre 2005
[La Cooperazione Decentrata Italiana a livello di Governo, Regioni e Province Autonome](#), IAO e Regione Toscana, Ottobre 2003
[I comuni italiani e la cooperazione internazionale](#), O. Frattolillo, N. Gonella, A. Stocchiero, Cespi, 2001
[La cooperazione decentrata delle regioni italiane e i partenariati internazionali per lo sviluppo locale](#), A. Stocchiero, Cespi, 2000

¹⁰ E' difficile stabilire l'ammontare delle risorse destinate alla cooperazione allo sviluppo dalle regioni e dai comuni. La stessa [Relazione annuale sull'attuazione delle politiche di cooperazione allo sviluppo](#) predisposta dalla Dgcs/Maeci di concerto con il Mef (ultima pubblicazione 2019), non fornisce dati sintetici complessivi, limitandosi a pubblicare le singole relazioni pervenute da una decina di regioni e una quindicina di comuni. La documentazione parlamentare "[Il sistema italiano di cooperazione allo sviluppo \(camera.it\)](#)" del 17 Settembre 2021 riferisce di complessivi € 5,59 milioni (0,15% dell'ammontare pubblico complessivo per la cooperazione pubblica nel 2020)

¹¹ Consiglio europeo, 1998, [Regolamento \(Ce\) n. 1659/98 del Consiglio del 17.07.1998 relativo alla cooperazione decentralizzata](#); Commissione europea 2008, [C.E. 2008, Local Authorities: Actors for development](#)

2. L'esperienza acquisita

L'esperienza acquisita nei territori, a partire dalle regioni e dai grandi comuni, è significativa e andrebbe meglio valorizzata in una visione di sistema paese: visione che in Italia stenta ad affermarsi nonostante le intenzioni e le dichiarazioni di buona volontà politica. Le attività hanno infatti toccato direttamente o indirettamente, un'ampia gamma di settori, non sempre ben coordinati ma di grande interesse: buona governance, stato di diritto, amministrazione pubblica; sostegno agli attori della società civile e al loro ruolo nei processi democratici; diritti umani; sviluppo economico sostenibile e inclusivo; coesione territoriale e sociale; occupazione giovanile; sostegno al settore privato ed in particolare alle PMI; salute pubblica; agricoltura, sviluppo rurale, sicurezza alimentare; gestione sostenibile delle risorse naturali; efficienza energetica ed energie rinnovabili; istruzione e formazione professionale; governo della migrazione e protezione dei migranti; sostegno alle popolazioni colpite da catastrofi naturali e guerre, ricostruzione; prevenzione e risoluzione dei conflitti. Negli anni le regioni hanno approvato leggi quadro o normative per “la cooperazione allo sviluppo”, la “solidarietà internazionale”, “la cooperazione tra i popoli”, “il partenariato internazionale”, “la promozione di una cultura di pace”, “i diritti umani”¹². Sono sostanzialmente finalizzate agli stessi obiettivi che la legge 125/2014 ha espresso nei suoi due primi articoli.

Già nelle linee guida del 2010¹³, la DGCS-MAE dava alla “cooperazione decentrata” un significato che rimane sostanzialmente valido nella visione dei partenariati territoriali, in linea con l'intesa tra governo e regioni in materia di attività internazionali conclusa nel 2008 nell'ambito della conferenza Stato-Regioni, per favorire il coordinamento nell'azione internazionale dello Stato e delle regioni e province autonome¹⁴:

“Le regioni e gli enti locali - con i loro partner, per quanto possibile omologhi, dei paesi con cui si coopera - sono i protagonisti delle azioni di cooperazione decentrata, di cui hanno la responsabilità. Agiscono in concorso proattivo con gli attori sociali ed economici, pubblici e privati, non profit e profit, dei rispettivi territori; svolgono un ruolo di decisione politica, promozione e governance democratica di relazioni e processi, anche in concorso tra loro; e un ruolo di coordinamento ed eventuale co-finanziamento di azioni dei vari attori del territorio ... Regioni ed enti locali si distinguono tuttavia per la competenza delle regioni in materia di cooperazione sulla base di proprie leggi, allorché anche gli enti locali - ex lege 68/93 art. 19 commi 1 e 1 bis¹⁵ - possono promuovere iniziative di solidarietà internazionale

¹² OICS, Osservatorio interregionale cooperazione sviluppo, [Leggi regionali](#), in www.oics.it

¹³ Dgcs-Mae, 2010, [Linee guida della DGCS sulla cooperazione decentrata](#); V. anche Dgcs-Mae, 2000, [Linee di indirizzo e modalità attuative della cooperazione decentrata](#)

¹⁴ [Intesa](#) tra Governo e Regioni in materia di attività internazionali, 18 Dicembre 2008

¹⁵ Legge 19 marzo 1993, n. 68, conversione in legge del decreto-legge 18 gennaio 1993, n. 8 - Art. 19 Attività di cooperazione allo sviluppo degli enti locali. *Comma 1*: L'ANCI e l'UPI possono essere individuate quali soggetti idonei a realizzare programmi del Ministero degli affari esteri relativi alla cooperazione dell'Italia con i paesi in via di sviluppo, di cui alla legge 26 febbraio 1987, n. 49, e successive modificazioni, nonché ai relativi regolamenti di esecuzione. A tal fine la Direzione generale per la cooperazione allo sviluppo del Ministero degli affari esteri è autorizzata a stipulare apposite convenzioni che prevedano uno stanziamento globale da utilizzare per iniziative di cooperazione da attuarsi anche da parte dei singoli associati. *Comma 1-bis*. I comuni e le province possono destinare un importo non superiore allo 0,80 per cento della somma dei primi tre titoli delle entrate correnti dei propri bilanci di previsione per sostenere programmi di cooperazione allo sviluppo ed interventi di solidarietà internazionale

e di cooperazione allo sviluppo e co-finanziarle fino allo 0,8% dei tre primi capitoli del loro bilancio corrente ... Organizzazioni non governative, università e centri di ricerca e formazione, associazioni professionali e di volontariato, cooperative, piccole e medie imprese, imprese sociali e culturali, parchi e agenzie per l'ambiente, servizi pubblici, organizzazioni sindacali, enti strumentali, associazioni di migranti, professionisti del territorio, del nord e del sud, e le emanazioni senza fini di lucro di enti for profit, sono i partecipanti attivi, nell'ambito del partenariato, alla programmazione, realizzazione, valutazione partecipativa delle azioni realizzate. Se la normativa lo consente, gli enti del territorio, nonché gli enti strumentali e le strutture in house delle regioni e degli enti locali possono essere da questi incaricati della gestione di tutto o parte dell'iniziativa ... Tutte le entità for profit - anche low profit - sono incluse a condizione che non si creino fenomeni di distorsione della concorrenza e secondo i vincoli sull'aiuto di stato enunciati dalla UE. Le università, i centri di ricerca e formazione e le Ong possono anche essere chiamate a svolgere il ruolo di facilitatore di processi e relazioni; questo viene ad arricchire il loro ruolo autonomo svolto nell'ambito della cooperazione allo sviluppo"¹⁶.

¹⁶ Successivamente, nel luglio 2015, è stata conclusa l'[Intesa tra Governo e Comuni](#) (DARAS-MAECI-ANCI); essa costituisce un quadro di riferimento per il coordinamento delle attività internazionali dei comuni e delle città metropolitane

3. La cooperazione territoriale nella legge 11 Agosto 2014 n. 125 ¹⁷

La legge ha inteso ampliare e dare nuovo valore al principio costituzionale del decentramento amministrativo¹⁸. “La cooperazione internazionale per lo sviluppo sostenibile, i diritti umani e la pace - parte integrante e qualificante della politica estera dell'Italia - si ispira ai principi della Carta delle Nazioni Unite ed alla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, contribuisce alla promozione della pace e della giustizia e mira a promuovere relazioni solidali e paritarie tra i popoli fondate sui principi di interdipendenza e partenariato” (art. 1). Le regioni e gli enti locali sono chiamati a tradurre tali principi rendendoli effettivi e diffusi nei territori e nelle comunità sia proprie che dei paesi partner.

L'articolo 23 della legge definisce “soggetti del sistema della cooperazione allo sviluppo”, le regioni, le province autonome di Trento e di Bolzano e gli enti locali, sulla base del principio di sussidiarietà.¹⁹

L'articolo 9 (partenariato territoriale) definisce al comma 1 che “i rapporti internazionali delle regioni e delle province autonome di Trento e di Bolzano, relativi alla cooperazione allo sviluppo, si svolgono nel rispetto dei principi contenuti nella presente legge o in altre leggi dello Stato o da esse desumibili, nonché nel rispetto della competenza esclusiva statale in materia di politica estera e di rapporti internazionali dello Stato, di cui all'articolo 117, secondo comma, lettera a), della Costituzione”. Aggiungendo al comma 2 che esse e gli enti locali “possono attuare iniziative di cooperazione allo sviluppo, previo parere favorevole del Comitato congiunto di cui all'articolo 21 e nei limiti di quanto disposto dal comma 1 del presente articolo, di norma avvalendosi dell'Agenzia di cui all'articolo 17”.

L'articolo 15 stabilisce che “qualora siano trattate questioni di loro competenza, sono invitati a partecipare alle riunioni del CICS, Comitato interministeriale per la cooperazione allo sviluppo, ... il presidente della conferenza delle regioni e delle province autonome, i presidenti di regione o di provincia autonoma e i presidenti delle associazioni rappresentative degli enti locali”.

L'articolo 16 istituisce il CNCS, “Consiglio nazionale per la cooperazione allo sviluppo, composto dai principali soggetti pubblici e privati, profit e non profit, della cooperazione

¹⁷ [Legge 125/2014](#), in particolare gli articoli: 4, comma 1, e; 7, c. 1; 9; 15, c. 5; 16, c. 1; 21, c. 2; 23, c. 2, b; 25

¹⁸ Costituzione, art. 5: “La Repubblica, una e indivisibile, riconosce e promuove le autonomie locali; attua nei servizi che dipendono dallo Stato il più ampio decentramento amministrativo; adegua i principi ed i metodi della sua legislazione alle esigenze dell'autonomia e del decentramento”. V. anche artt. 114 e ss.

¹⁹ Legge 125/2014, art. 23 - Sistema della cooperazione italiana allo sviluppo.

1. La Repubblica riconosce e promuove il sistema della cooperazione italiana allo sviluppo, costituito da soggetti pubblici e privati, per la realizzazione dei programmi e dei progetti di cooperazione allo sviluppo, sulla base del principio di sussidiarietà.

2. Sono soggetti del sistema della 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 gli altri soggetti senza finalità di lucro di cui all'articolo 26;

d) i soggetti con finalità di lucro, qualora agiscano con modalità conformi ai principi della presente legge, aderiscano agli standard comunemente adottati sulla responsabilità sociale e alle clausole ambientali, nonché rispettino le norme sui diritti umani per gli investimenti internazionali.

internazionale allo sviluppo, ivi inclusi rappresentanti ... delle regioni e delle province autonome di Trento e di Bolzano, degli enti locali”.

L’articolo 25 stabilisce che “Il Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale e l’Agenzia promuovono forme di partenariato e collaborazione con le regioni, le province autonome di Trento e di Bolzano e gli enti locali nel campo della cooperazione allo sviluppo. Nel rispetto dell’articolo 17, comma 2, l’Agenzia può concedere contributi al finanziamento delle iniziative di cui al comma 2 dell’articolo 9. I contributi di cui al presente comma possono essere erogati in forma anticipata”.

L’insieme di questi articoli della legge 125/2014 dimostra come, anche dopo la riforma del titolo V della Costituzione nel 2001 e la successiva legge 131/2003²⁰, rimangono - come già negli anni precedenti²¹ - spazi di non chiarezza nella definizione delle competenze statali e quelle regionali nelle relazioni internazionali e nell’attuazione delle politiche di cooperazione allo sviluppo. Si sono così incrociate aperture con discutibili chiusure²², fino all’attuale equilibrio generato dall’evoluzione di una prassi che sembra essere valutata positivamente.

Agli articoli sopra indicati è bene aggiungere fin d’ora il comma 3 dell’articolo 2 perché riassume i principi assunti internazionalmente sull’efficacia dello sviluppo, che sono da tenere presenti in ogni azione di cooperazione allo sviluppo e per la realizzazione degli obiettivi di sviluppo sostenibile: “Nel realizzare le iniziative di cooperazione allo sviluppo l’Italia assicura il rispetto: a) dei principi di efficacia concordati a livello internazionale²³, in particolare quelli della piena appropriazione dei processi di sviluppo da parte dei Paesi partner, dell’allineamento degli interventi alle priorità stabilite dagli stessi Paesi partner e dell’uso di sistemi locali, dell’armonizzazione e coordinamento tra donatori, della gestione basata sui risultati e della responsabilità reciproca; b) di criteri di efficienza, trasparenza ed economicità, da garantire attraverso la corretta gestione delle risorse ed il coordinamento di tutte le istituzioni che, a qualunque titolo, operano nel quadro della cooperazione allo sviluppo.

²⁰ [legge 131/2003](#), v. articolo 6

²¹ OICS, [Presentazione della cooperazione internazionale delle regioni e degli enti locali](#), 2010

²² L’articolo 9 della legge 125/2014 è in questo senso emblematico: non fa alcun accenno ad una pur minima definizione dei partenariati territoriali e è interamente rivolto alle loro limitazioni normative (“nel rispetto dei principi contenuti nella presente legge o in altre leggi dello Stato o da esse desumibili, nonché nel rispetto della competenza esclusiva statale in materia di politica estera e di rapporti internazionali dello Stato”; “di norma avvalendosi dell’Agenzia”; “le disposizioni della presente legge sono principi fondamentali”; “resta fermo quanto previsto dalla [legge 5 giugno 2003, n. 131](#)”).

²³ In particolare [Busan Partnership for Effective Development Co-operation](#), 1 Dicembre 2011. il Forum di Busan ha anche individuato nei partenariati Inclusivi uno dei fulcri essenziali per promuovere una cooperazione allo sviluppo maggiormente efficace, evidenziando la necessità di creare più forti legami e impegno tra le organizzazioni della società civile, le autorità locali, i parlamenti nazionali e il settore privato nel raggiungimento degli obiettivi di sviluppo sostenibile.

4. Le norme e la prassi

La riforma della Costituzione del 2001 ha reso inequivocabile il principio di sussidiarietà (art. 118)²⁴. La *sussidiarietà verticale* è associata al principio di differenziazione (dimensione degli interessi e considerazione delle diverse caratteristiche associative, demografiche, territoriali e strutturali) e al principio di adeguatezza (capacità di governo e assetto organizzativo adeguati alle funzioni amministrative attribuite). Essa si esplica nell'ambito della distribuzione di competenze amministrative tra diversi livelli di governo territoriali (livello sovranazionale: Unione Europea-Stati membri; livello nazionale: Stato nazionale-regioni; livello subnazionale: Stato-regioni-autonomie locali) ed esprime la modalità d'intervento - sussidiario - degli enti territoriali superiori rispetto a quelli minori, ossia gli organismi superiori intervengono solo se l'esercizio delle funzioni da parte dell'organismo minore sia inadeguato per il raggiungimento degli obiettivi. La *sussidiarietà orizzontale*, si svolge nell'ambito del rapporto tra autorità e libertà e si basa sul presupposto secondo cui alla cura dei bisogni collettivi e alle attività di interesse generale provvedono direttamente i privati cittadini (sia come singoli, sia come associati) e i pubblici poteri intervengono in funzione 'sussidiaria', di programmazione, di coordinamento ed eventualmente di gestione.

La riforma costituzionale ha delineato un quadro di maggior favore per le regioni: "Nelle materie di sua competenza la regione può concludere accordi con Stati e intese con enti territoriali interni ad altro Stato, nei casi e con le forme disciplinati da leggi dello Stato" (art. 117)²⁵. Avrebbe quindi potuto consentire l'introduzione di una disciplina ordinaria più aperta al ruolo internazionale delle regioni. Con la legge 131/2003 è stata invece esercitata un'azione frenante e il governo italiano ha spesso interpretato restrittivamente le competenze internazionali delle regioni, confinandole - anche in relazione alla legge 49/1987 - alla mera esecuzione di iniziative decise dal governo centrale o all'ambito dell'internazionalizzazione economica, spesso impugnando iniziative regionali di cooperazione decentrata²⁶.

Sarà compito delle regioni, a partire da quelle più interessate e con più iniziative internazionali, "impadronirsi degli spazi normativi ad esse consentiti, svolgendo un ruolo finalmente propulsivo, per la parte che le riguarda, sia nella formulazione delle proposte di legge costituzionale di

²⁴ Costituzione, Art. 118: "Le funzioni amministrative sono attribuite ai Comuni salvo che, per assicurarne l'esercizio unitario, siano conferite a Province, Città metropolitane, Regioni e Stato, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza. I Comuni, le Province e le Città metropolitane sono titolari di funzioni amministrative proprie e di quelle conferite con legge statale o regionale, secondo le rispettive competenze. La legge statale disciplina forme di coordinamento fra Stato e Regioni nelle materie di cui alle lettere b) e h) del secondo comma dell'articolo 117, e disciplina inoltre forme di intesa e coordinamento nella materia della tutela dei beni culturali. Stato, Regioni, Città metropolitane, Province e Comuni favoriscono l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà".

²⁵ Costituzione, [articolo 117](#)

²⁶ Molto è stato scritto in merito. Si segnalano in particolare: [Stato, Regioni e Corte: dialogo tra sordi sulla cooperazione allo sviluppo?](#), F. Palermo, 2008; [Il potere estero delle regioni nel nuovo titolo V della costituzione. Implicazioni teoriche e problemi attuativi \(1° parte\)](#), O. Spataro, Federalismi.it n. 23/2007; [Il potere estero delle regioni nel nuovo titolo V della costituzione. Implicazioni teoriche e problemi attuativi \(2° parte\)](#), O. Spataro, Federalismi.it n. 24/2007; [Potere estero delle Regioni e cooperazione transfrontaliera dopo la riforma del Titolo V](#), D. Giroto, Regione Friuli-Venezia Giulia, 2006; [Il potere estero delle regioni](#), P. Modica de Mohac, Assemblea regionale siciliana, Settembre 2004

revisione statutaria, sia nelle sedi paritetiche deputate alla produzione dei decreti di attuazione, tentando così di imprimere una svolta alla prassi precedente, e caricando, finalmente, le fonti considerate della giusta valenza in un contesto di apertura alle relazioni internazionali”.²⁷

Nell’applicazione della legge 125/2014 sembra che le istituzioni della cooperazione pubblica allo sviluppo stiano attualmente prestando maggiore attenzione all’esperienza vissuta dalle regioni e dagli enti locali con le loro attività di cooperazione transfrontaliera, i gemellaggi, le iniziative di solidarietà e di cooperazione allo sviluppo e quelle sul clima²⁸. Sarebbero così accolte, nel vissuto del principio di sussidiarietà, anche le prassi che hanno dimostrato di rispondere meglio ai mutamenti globali e di agire con efficienza ed efficacia, nel rispetto delle prerogative statali. Le prassi, cioè, dell’agire locale in una visione globale.

Saranno probabilmente queste positive prassi e le leggi regionali che le hanno favorite, parallelamente agli sviluppi nell’attuazione della legge 125/2014, a suggerire quelle modifiche normative che, con poca lungimiranza, si è temuto di adottare nella legge 131/2003. Modifiche, cioè, che permettano agli enti territoriali di “stipulare accordi all’estero nelle materie di competenza esclusiva e di farlo nel rispetto della Costituzione, degli obblighi internazionali esistenti e della normativa comunitaria, omologando in tal modo il potere estero regionale all’esercizio della potestà legislativa”²⁹. Gli indirizzi ministeriali, definiti congiuntamente, favorirebbero poi l’ “unitarietà” e il “coordinamento” voluti giustamente dalla legge 125³⁰.

Non si può comunque dubitare che vi sia “una sorta di interdipendenza tra le comunità locali del pianeta che può essere al contempo causa ed effetto delle diverse modalità di gestire i beni comuni loro affidati. Ecco perché le amministrazioni locali più illuminate intuiscono che agire localmente pensando globalmente non è solo espressione della solidarietà internazionale di una comunità territoriale, ma costituisce l’unico approccio ragionevole per prendersi cura, con sguardo olistico, degli interessi pubblici locali”³¹. Come non si può dubitare della diffusione nei territori e tra territori di una cultura aperta al mondo e desiderosa di partecipare attivamente alle sue trasformazioni: nel dialogo, l’approfondimento, il rispetto delle diversità culturali, il confronto, l’azione personale e collettiva, a partire dalle realtà pubbliche e private, sociali, culturali, economiche, tecniche e scientifiche dei territori stessi.

Nel dicembre 2021 il CNCS, Consiglio nazionale per la cooperazione allo sviluppo, ha istituito un quinto gruppo di lavoro dedicato al partenariato territoriale, riconoscendo la centralità della prossimità e della sussidiarietà negli interventi che si realizzano dai territori e tra territori. Il gruppo fornirà “approfondimenti tematici ed elaborazione di documenti, pareri e proposte, della condivisione di esperienze e buone pratiche, di possibili iniziative congiunte nel settore di competenza”³². Potrà quindi essere una sede privilegiata per proporre avanzamenti innovativi in materia di cooperazione internazionale dei comuni e delle regioni.

²⁷ O. Spataro, *Federalismi.it* n. 24/2007, par. 7

²⁸ Sul clima è di particolare interesse l’iniziativa [C40 Cities](#), una rete di circa 100 sindaci delle principali città del mondo

²⁹ [Il potere delle Regioni e delle Province autonome di concludere accordi internazionali](#), P. Modica de Mohac, ARS, Settembre 2004 (estratto di “Il potere estero delle regioni”, sopra cit.)

³⁰ Legge 125/2014, articoli 11, c. 1; 12, c. 4; 17 c. 1

³¹ [La cooperazione internazionale decentrata: agire locale, pensare globale](#), M Bottiglieri, cit., Labsus, Marzo 2017

³² CNCS, [Gruppo di lavoro ‘Partenariato territoriale’](#)

5. Iniziativa diretta o azione di supporto e coordinamento?

Il punto interrogativo non è posto a caso. Tra regione e regione da sempre si sono riscontrate situazioni diversificate. Nei casi in cui la cooperazione decentrata/territoriale ha raggiunto livelli di maggiore implementazione, si può individuare una vera e propria politica regionale in materia, caratterizzata anche dall'utilizzo di risorse oltre che dalla pianificazione di iniziative strutturate secondo un disegno complessivo e a lungo termine. In altri casi, la relativa attività è stata spesso connotata dalla realizzazione di un insieme di iniziative singole. Le attività sono consistite sia in *azioni dirette*, poste in essere dall'ente territoriale interessato e inquadrate in precedenti accordi di cooperazione o in interventi umanitari di emergenza; sia in *azioni integrate*, caratterizzate dal coinvolgimento dei soggetti presenti nel territorio, pubblici e privati, interessati alle attività: dalle ong al mondo dell'associazionismo, alle università, alle Asl, alle istituzioni scientifiche, ai centri formativi, agli enti missionari, alle imprese...³³

Le ong di sviluppo e aiuto umanitario sono state sempre e continuano a rimanere, per loro natura e specializzazione, un qualificato attore e un importante riferimento: la conoscenza dei contesti, l'esperienza maturata in decenni di impegno e di dimostrata professionalità, la capacità di sensibilizzare, educare, coinvolgere le comunità territoriali e sollecitare donazioni sono valori che possono avvantaggiare ogni ente territoriale. Sono state inoltre le prime a promuovere sinergie nella cooperazione allo sviluppo con gli altri fondamentali soggetti pubblici e privati: dalle università ai centri di ricerca, agli enti sanitari e ospedalieri, alle organizzazioni di impresa, alle entità profit.³⁴

Circa le azioni dirette, molteplici sono state quelle rivolte ai paesi dell'Europa orientale interessati da relazioni frontaliere o connesse alla ricostruzione post-bellica, o finalizzate all'adeguamento delle strutture amministrative e al consolidamento dei processi di democratizzazione dei paesi candidati all'ingresso nell'Ue. Le iniziative a favore dei paesi africani e asiatici si sono maggiormente connotate in senso solidaristico con interventi di assistenza sanitaria, formazione professionale, infrastrutture, sostegno tecnico ma anche volti alla riduzione delle cause delle migrazioni. In altri casi è prevalsa una tendenza più politica, come nel caso delle iniziative condotte in Palestina. Si è operato per rafforzare le autorità partner nelle loro funzioni di governo e capacità amministrative e nella realizzazione di politiche e piani locali in grado di raggiungere i bisogni dell'insieme della popolazione: senza sostituirsi ad esse, a meno di

³³ A titolo esemplificativo:

Regione Emilia-Romagna - [Legge regionale](#); [Documento di indirizzo programmatico triennale 2021-2023, in materia di cooperazione internazionale e promozione di una cultura di pace](#); [Piano operativo 2016-2018](#)

Regione Friuli Venezia Giulia - [Legge regionale](#); [Programmazione 2019-2023](#)

Regione Piemonte - [Cooperazione internazionale](#)

Regione Veneto - [Legge regionale](#); [Tavolo consultivo regionale](#); [Piano annuale 2022](#)

Regione Toscana - [Documento di orientamento 2022-2024](#); [Rapporto 2015-2019](#)

³⁴ Sulla partnership profit-non profit: [Partnership Ong-Imprese. Definire un disegno strategico](#), N. Sergi, LINK 2007, 2019; [Modelli di business per le partnership profit e non profit nel contesto della cooperazione internazionale](#), Actionaid, 2019; [Guida alla partnership nella cooperazione internazionale](#), Sodalitas, Milano, 2017; [Profit e non profit nella cooperazione internazionale](#), Paolo Dieci e Nino Sergi, in *La cooperazione pubblica allo sviluppo: sfide e opportunità*, (cura) U. Marin, Aviani&Aviani Ed, 2015, pagg.57-75; [Making space for inclusive business in international development cooperation: the profit and no-profit partnership](#), P. Dieci, European Development Days, Bruxelles, Dicembre 2010, dattiloscritto

essere motivatamente richieste, ma supportandole nella loro funzioni e nella realizzazione degli interventi.³⁵

Storicamente, sono state le realtà sociali impegnate nei paesi in sviluppo - in particolare ong, enti missionari, cooperative sociali, associazioni di volontariato - a sollecitare gli enti locali ad attivarsi e a far sì che interessi collettivi di questi diversificati gruppi convergessero nell'interesse pubblico delle attività di cooperazione promossa dagli enti territoriali. È il modello sussidiato, che ancora continua con specifici bandi indetti da regioni o enti locali per sostenere realtà sociali con caratteristiche riconosciute dall'amministrazione e su linee di intervento da essa stabilite. Al modello sussidiato si è affiancato il modello partecipato, specialmente nelle regioni impegnate in attività nell'ambito delle agenzie ONU o in quello degli strumenti comunitari di preadesione e di vicinato, particolarmente ad est e a sud nell'area mediterranea, o del programma di cooperazione regionale e partnership tra autorità locali dell'America latina e dell'Ue nel settore urbano, o ancora dei programmi tematici "attori non statali e autorità locali nello sviluppo", fino al nuovo ampio strumento complessivo "Global Europe"³⁶ per le attività di vicinato e di cooperazione internazionale per lo sviluppo.

Sia a livello regionale che di alcune grandi città è stato spesso seguito un approccio multi stakeholders, con tavoli per la concertazione delle attività di cooperazione allo sviluppo e le relative iniziative di informazione, educazione e partecipazione: un luogo organizzato di dialogo tra soggetti sociali e istituzionali e di aggregazione degli interessi del territorio. Si tratta di un approccio positivo che traduce il vero senso dei partenariati territoriali che si fondano su una cooperazione multi-attore tra comunità. Talvolta i momenti di concertazione sono ancora troppo rituali e limitati ai meccanismi di gestione. Sono quindi da sviluppare maggiormente e non solo con le realtà del terzo settore a cui la legge assicura "il coinvolgimento attivo attraverso forme di co-programmazione e co-progettazione con le pubbliche amministrazioni"³⁷, ma anche con tutti i soggetti che esprimano volontà di contribuire agli interventi di cooperazione territoriale ed abbiano le caratteristiche e le capacità utili alla loro realizzazione nella costruzione di partenariati duraturi.

La legge 125/2014, definendo i soggetti italiani della cooperazione allo sviluppo e chiedendo l'unitarietà e il coordinamento dell'insieme delle iniziative, suggerisce senza alcun dubbio il modello partecipato, multi stakeholder. Accordi quadro di partenariato e cooperazione territoriale - di lunga durata, per poter essere efficaci - dovrebbero essere siglati dalle due istituzioni regionali/territoriali dopo attente valutazioni dei bisogni, delle opportunità, dei rispettivi ambiti di fattibile e incisivo intervento, dei legittimi interessi delle parti e dei benefici che possono derivare per entrambe da un simile partenariato per lo sviluppo. Non si tratta di individuare "un" progetto o una serie di "singoli" progetti (questo è stato talvolta il limite degli anni passati), ma di costruire un processo bilaterale duraturo, costante, coinvolgente le realtà attive nel territorio che mostrino interesse e dimostrino preparazione e capacità, disegnando un insieme di relazioni e di attività rispondenti, in modo coerente, ad un interesse definito e a criteri di reciproca utilità.

All'interno dell'accordo quadro, le due istituzioni territoriali transnazionali dovrebbero prevedere, favorire e sostenere altri specifici accordi di cooperazione tra idonei soggetti dei due

³⁵ In questo capitolo sono riprodotti testi di: O. Spataro, cit., 2007; A. Stocchiero, cit., 2000, 2007, 2010; OICS, osservatorio interregionale cooperazione sviluppo, cit., 2010; M. Bottiglieri, cit., 2017 e 2018

³⁶ [Global Europe: Neighbourhood, Development and International Cooperation Instrument](#) (NDICI), Commissione europea

³⁷ Decreto legislativo 3 luglio 2017, n. 117, art. 55 (Codice del Terzo Settore)

territori: tra enti del terzo settore e analoghe organizzazioni, tra università e università³⁸, tra associazioni di impresa e tra imprese, tra cooperative e cooperative, tra istituti di credito, tra realtà sociali, sindacali, culturali, professionali e così via. Puntando sui soggetti attivi dei propri territori e attuando, in Italia, il principio costituzionale della sussidiarietà: “Stato, Regioni, Città metropolitane, Province e Comuni favoriscono l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà” (art. 118, c. 4). Mirando così ad un co-sviluppo vero, duraturo, alla cui base ci siano i principi e l’etica della cooperazione, del partenariato, dei diritti umani, della giustizia, insieme ai reciproci legittimi interessi e vantaggi, anche a garanzia della continuità del rapporto di partenariato. “La politica produce norme, nelle istituzioni, ma non mobilita energie senza una collaborazione leale con le formazioni sociali. L’economia genera valore economico senza costruire benessere reale e diffuso nelle comunità se non si sintonizza sulle istanze sociali delle comunità da cui attinge per il proprio sviluppo”³⁹.

Per quanto riguarda le funzioni amministrative municipali di cooperazione territoriale, si può infine ritenere che, in virtù dei principi di differenziazione e di adeguatezza⁴⁰, dovrebbero spettare, in via generale e prioritaria a quei comuni che per dimensione di popolazione e risorse umane, organizzative e finanziarie hanno la capacità, amministrativa e gestionale, di assolvere a tali funzioni con la dovuta efficienza ed efficacia. Quindi non tutti i comuni, ma solo quelli con queste caratteristiche, a partire dai comuni di grandi dimensioni o a vocazione metropolitana. Quelli piccoli, alcuni dei quali - va evidenziato - hanno realtà sociali piene di vitalità, dovrebbero verificare in modo trasparente la propria struttura organizzativa, le risorse finanziarie e umane impiegabili, l’interesse pubblico, il coinvolgimento delle realtà attive sul territorio. L’ANCI dovrà rafforzare il ruolo di coordinamento, verifica, formazione⁴¹. Se non dovesse sussistere una ragionevole ‘adeguatezza’, occorrerà collegarsi ai programmi regionali o a quelli delle esistenti reti e associazioni di comuni che hanno ormai guadagnato rilevanza internazionale e le cui finalità corrispondono a quelle della cooperazione allo sviluppo e più in generale agli obiettivi di sviluppo sostenibile dell’Agenda 2030 che ne determinano l’indirizzo.⁴²

³⁸ Si veda CUCS, Coordinamento Universitario per la Cooperazione allo Sviluppo, <https://retecucs.it/>

³⁹ C. Fiaschi, *Terzo*, cit., pag. 43

⁴⁰ Costituzione, art. 118, c. 1: “Le funzioni amministrative sono attribuite ai Comuni salvo che, per assicurarne l’esercizio unitario, siano conferite a Province, Città metropolitane, Regioni e Stato, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza”

⁴¹ Si veda [cooperazione Internazionale – www.anci.it](http://www.anci.it)

⁴² A livello europeo si stanno elaborando manuali per la cooperazione territoriale. Si veda ad esempio: [Primo manuale di cooperazione decentralizzata](#), Platforma e NALAS, AICCRE, 2021

6. La cooperazione territoriale e il ruolo delle diaspore

Da anni a livello di Nazioni Unite ed altre sedi internazionali si è fatta strada l'idea che gli stessi immigrati possano rappresentare un importante fattore di sviluppo per i loro paesi di origine⁴³. Gli immigrati, in realtà, non hanno aspettato le incerte decisioni internazionali o governative per agire. Con le rimesse (7,7 miliardi di euro nel 2021)⁴⁴ e altri aiuti ai parenti rimasti in patria alleviano la povertà; spesso avviano attività che accrescono i commerci locali e l'occupazione; con le conoscenze e competenze acquisite stimolano l'innovazione, rafforzano la presa di coscienza dei diritti umani e sociali; contribuiscono al superamento delle vulnerabilità e ad una maggiore resilienza di fronte alle crisi economiche e ambientali. In questo senso gli immigrati sono già, a pieno titolo, veri attori di sviluppo⁴⁵.

Dal primo rapporto del Segretario Generale ONU nel 2006⁴⁶, vari documenti sul nesso tra migrazioni e sviluppo sono stati elaborati e adottati, sia in seno alle Nazioni Unite che in Fora internazionali multilaterali. È bene soffermarsi su questo aspetto dato che il coinvolgimento attivo delle stesse comunità immigrate residenti in Italia può favorire azioni efficaci di cooperazione con realtà territoriali delle regioni da cui provengono. Alcune si sono organizzate, sono radicate nelle città e regioni italiane, vi lavorano, hanno stabilito rapporti con le istituzioni e le organizzazioni sociali, hanno costruito famiglia e interessi, hanno al contempo continuato a mantenere legami con le realtà e comunità di origine.

La legge 125/2014 riconosce come possibili soggetti della cooperazione allo sviluppo “le organizzazioni e le associazioni delle comunità di immigrati”.⁴⁷ Parallelamente al progressivo rafforzamento negli anni del rapporto con le ong e le loro reti aggregative e con altre entità territoriali, nel 2017 è iniziato un percorso per il riconoscimento del *Forum nazionale delle diaspore per la cooperazione allo sviluppo* che ha visto un'illuminata ed efficace collaborazione tra organizzazioni delle comunità immigrate e delle nuove generazioni da un lato e DGCS-MAECI e Agenzia per la cooperazione allo sviluppo (AICS) dall'altro⁴⁸. È un percorso di conoscenza, formazione e riconoscimento della soggettività prevista dalla legge 125, che dovrebbe favorire il ruolo attivo delle diaspore come ponte tra i paesi di origine e la società italiana e come protagoniste per lo sviluppo sostenibile, ad arricchimento e completamento delle

⁴³ Link 2007, [Migrazioni e cooperazione internazionale per lo sviluppo](#), Roma, Ottobre 2014 (il documento è stato presentato in occasione dell' International Workshop “Integrating Migration into Development: Diaspora as a Development Enabler, Rome, 2-3 October 2014”, organizzato dal MAECI e dall'OIM, nel quadro del semestre di presidenza italiana del Consiglio UE

⁴⁴ [Rimesse verso l'estero](#), Fondazione Leone Moressa, 2022. Collegata all'Associazione Artigiani e Piccole Imprese CGIA di Mestre, la Fondazione da dieci anni analizza le dinamiche economiche dell'immigrazione in Italia e la presenza di imprenditori nati all'estero

⁴⁵ [Il contributo degli immigrati al perseguimento degli Obiettivi dell'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile](#), N. Sergi, IDOS, Dossier Statistico Immigrazione 2019; [Il valore delle Diaspore. Cooperazione allo sviluppo e immigrazione](#), N. Sergi, IDOS, Dossier Statistico Immigrazione 2013

⁴⁶ [International Migration and Development](#) (A/60/871), Rapporto del Segretario Generale all'Assemblea Generale delle Nazioni Unite, 18 maggio 2006

⁴⁷ Legge 125/2014, art. 26, c. 2, lettera d): Sono soggetti della cooperazione allo sviluppo... “le organizzazioni e le associazioni delle comunità di immigrati che mantengano con le comunità dei Paesi di origine rapporti di cooperazione e sostegno allo sviluppo o che collaborino con soggetti provvisti dei requisiti di cui al presente articolo e attivi nei Paesi coinvolti”

⁴⁸ [Summit Nazionale delle Diaspore](#), 2017

forme esistenti di cooperazione internazionale. Ad oggi già nove reti delle associazioni delle diaspore per la cooperazione allo sviluppo si sono costituite a livello regionale in Italia. Stanno rafforzandosi in modo democratico e partecipato ma dovranno essere sostenute, oltre che riconosciute, perché avranno il compito di rappresentare le associazioni nel dialogo con le proprie istituzioni regionali e con quelle nazionali⁴⁹. Nel 2022 è iniziato il programma *Draft the future*, coordinato dall'OIM, proprio per promuovere le associazioni delle diaspore come agenti di sviluppo e riconoscerne il ruolo nel sistema della cooperazione italiana allo sviluppo⁵⁰. Nei rapporti di partenariato alcune amministrazioni hanno già coinvolto gruppi di immigrati originari dei territori partner, che hanno rappresentato esperienze pionieristiche di cooperazione territoriale transnazionale, da approfondire e rafforzare per renderle efficaci e riproducibili.

Rilevanza andrebbe data in particolare agli immigrati che hanno avuto successo nel nostro paese e che mantengono rapporti con quello di origine. Va ricordato in proposito che su 7,5 milioni di imprese operanti in Italia nel 2021 ben 753.000 sono condotte da soggetti nati all'estero (10 % del totale), alcune delle quali danno lavoro anche a personale italiano. Volgendo lo sguardo agli ultimi dieci anni, appare evidente la differenza tra gli imprenditori nati in Italia (-8,6%) e quelli nati all'estero (+31,6%). Questi ultimi erano poco più di 200.000 nel 2000 (3% sul totale imprenditori).⁵¹

È il transnazionalismo degli immigrati che deve essere valorizzato⁵², in particolare di quelli più radicati nella società italiana e che hanno mantenuto interessi nel paese di origine, con l'invio di denaro, investimenti, iniziative imprenditoriali e solidaristiche. Il loro valore aggiunto sta nella capacità di essere, di vivere e di sentirsi radicati qui e lì, oggi favoriti anche dalle possibilità di collegamento della rete internet. Partendo da questa dimensione transnazionale/multilocale⁵³ e dal protagonismo dimostrato da alcuni immigrati nell'avvio di partenariati transnazionali, possono essere avviati percorsi di co-sviluppo, aperti all'intera dimensione territoriale nelle due realtà transnazionali, coinvolgendo gli attori potenzialmente interessati. Il transnazionalismo degli immigrati può e deve diventare l'occasione per un transnazionalismo dei Territori capace di costruire relazioni di partenariato in ogni ambito di reciproco interesse: sociale, culturale, scientifico, economico, commerciale, istituzionale. Se in una regione è fortemente presente e radicata, per esempio, una comunità marocchina (o senegalese, nigeriana, filippina, peruviana o altra) che negli anni ha mantenuto rapporti con la regione di origine, un'ampia cooperazione tra le due regioni, qui e lì, non è solo possibile ma è anche una reciproca opportunità, da non sottovalutare⁵⁴. Possono anche avere un ruolo significativo nella co-programmazione dei programmi paese e in alcune co-progettazioni nell'ambito della cooperazione allo sviluppo. La

⁴⁹ [Forum delle diaspore per lo sviluppo sostenibile. Serve maggiore ascolto](#). N. Sergi, VITA, 16 febbraio 2021

⁵⁰ [OIM, Draft the Future, 2022](#)

⁵¹ [Imprenditori immigrati 2021](#), Fondazione Leone Moressa, 2022

⁵² Sono qui riprese e aggiornate riflessioni e proposte di LINK 2007 in "[Il transnazionalismo degli immigrati per favorire la cooperazione internazionale tra territori](#)", Workshop CIDU, 11 dicembre 2015

⁵³ Sul transnazionalismo degli immigrati e il co-sviluppo si vedano: M. Ambrosini (cur.) *Intraprendere fra due mondi – Il transnazionalismo economico degli immigrati*, Il Mulino, 2009; M. Ambrosini, F. Berti (cura), *Persone e migrazioni. Integrazione locale e sentieri di co-sviluppo*, Franco Angeli, 2009; M. Ambrosini, *Un'altra globalizzazione. Le sfide delle migrazioni transnazionali*, Il Mulino, 2008; A. Stocchiero, *Learning by doing: il transnazionalismo dei migranti per lo sviluppo locale nel programma MIDA Italia/Ghana-Senegal*, CeSPI, 2008; J. Chaloff, *Co-development: a myte or a workable policy approach?*, CeSPI, 2006, [www.cespi.it](#). - Sul multilocalismo: M. Colleoni, *Mobilità e identità multi-locali*, Franco Angeli, 2022; C. Bordoni, *Multilocalismo*, in "La Lettura", inserto culturale del Corriere della Sera, 29.9.2013

⁵⁴ N. Sergi, [Politiche migratorie e cooperazione allo sviluppo](#), Convegno Internazionale "La sfida culturale delle migrazioni: rischi e opportunità", Pontificia Università Gregoriana, Roma, 27-28 Ottobre 2014

loro duplice identità, la loro conoscenza delle dinamiche politiche, culturali e sociali, possono essere utili per facilitare proficue relazione tra le istituzioni italiane e quelle dei paesi di provenienza.

Rafforzare il nesso tra migrazione e sviluppo è possibile e auspicabile. È però necessario volerlo ed avere una visione strategica aperta al mondo e alle opportunità che può offrire. Come è altrettanto necessario rendere coerenti le politiche dell'immigrazione con quelle della cooperazione internazionale allo sviluppo⁵⁵. La scarsa considerazione dei paesi meno avanzati da cui provengono gli immigrati, la rappresentazione poco benevola dell'immigrazione e le difficoltà nell'accoglienza e nell'integrazione, a partire dal riconoscimento dei diritti, gli atteggiamenti xenofobi, sono purtroppo segnali che contraddicono le aperture e gli sforzi per rafforzare il nesso tra migrazioni e sviluppo, come voluto dalla legge 125/2014. Esso passa, inevitabilmente, dalla pluralità e positività dei rapporti con questi paesi, ma anche dall'azione di corretta informazione e comunicazione⁵⁶ e dall'attiva integrazione degli immigrati, fino al riconoscimento delle loro competenze e capacità. In Italia ne rimangono così influenzate perfino le scelte delle nuove generazioni, seconda e terza, che vedono spesso i migliori e le migliori (che potrebbero e vorrebbero contribuire al benessere del nostro paese) andare altrove, preferendo il centro-nord Europa. Le regioni e gli enti locali interessati a rapporti di cooperazione per lo sviluppo hanno in merito un ruolo da svolgere e una responsabilità politica da assumere, prendendo a riferimento - e riproponendolo al governo e al parlamento - il Patto globale sulle migrazioni che l'Italia ha contribuito ad elaborare ma che non ha ancora ratificato⁵⁷.

⁵⁵ Legge 125/2014, art. 2 c. 6: "La politica di cooperazione italiana, promuovendo lo sviluppo locale, anche attraverso il ruolo delle comunità di immigrati e le loro relazioni con i Paesi di origine, contribuisce a politiche migratorie condivise con i Paesi partner, ispirate alla tutela dei diritti umani ed al rispetto delle norme europee e internazionali"

⁵⁶ "L'impegno educativo, lo sviluppo di abitudini solidali, la capacità di pensare la vita umana più integralmente, la profondità spirituale sono realtà necessarie per dare qualità ai rapporti umani, in modo tale che sia la società stessa a reagire di fronte alle proprie ingiustizie, alle aberrazioni, agli abusi dei poteri economici, tecnologici, politici e mediatici ... Non si può affrontare lo scandalo della povertà promuovendo strategie di contenimento che unicamente tranquillizzano e trasformano i poveri in esseri addomesticati e inoffensivi. Che triste vedere che, dietro a presunte opere altruistiche, si riduce l'altro alla passività", papa Francesco, Fratelli tutti, 167, 187

⁵⁷ [Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration](#), Assemblea generale ONU, 19 Dicembre 2018. (Traduzione italiana: [Patto globale per una migrazione sicura, ordinata e regolare](#)); LINK 2007, [Lettera ai Parlamentari, il Patto globale per le migrazioni conviene all'Italia](#), Vita, 18 Dicembre 2018; [Migranti: il Global Compact dell'Onu conviene all'Italia](#), N. Sergi, Affari Internazionali, 27 Novembre 2018. V. anche il rapporto di monitoraggio [Migrazioni e sviluppo sostenibile](#), Focsiv-Gcap, Aprile 2021

7. Le imprese nella cooperazione territoriale

Nel mondo 5,2 miliardi di persone vivono nei paesi meno sviluppati e un altro miliardo (1,14) nei paesi più fragili⁵⁸. Nel 2050 circa 2,3 miliardi vivranno in Africa subsahariana, a fronte di 1,14 miliardi oggi (780 milioni nel 2020), circa il 23% della popolazione mondiale (il 15% attualmente). In confronto, l'Ue scenderà al 4% rispetto al 6% attuale⁵⁹. Tra meno di 30 anni l'Africa potrebbe aver raddoppiato la popolazione attiva, determinando un probabile bacino di 750 milioni di persone in età lavorativa. Nonostante la crescita economica (ridottasi a causa della pandemia ma che era intorno ad un 5% medio annuo) una larga parte delle persone attive permarrà alla ricerca, talvolta disperata, di un lavoro o di una sua maggiore stabilizzazione e qualificazione⁶⁰. L'Africa deve quindi offrire nuove opportunità di lavoro in modo diffuso e dovrà farlo unendo le dimensioni economica e sociale. Se non riuscisse, la migrazione di varie decine di milioni di persone verso paesi africani economicamente più forti o verso il Medio Oriente e l'Europa sarà inevitabile. Creare occupazione in Africa diventa una assoluta priorità.

Il rapido ritmo di crescita demografica produrrà un drastico incremento della domanda di servizi pubblici e di investimenti nell'istruzione (oggi limitata mediamente a sei anni in Africa subsahariana), l'educazione e la formazione professionale, le infrastrutture, il progresso sociale e umano, con particolare attenzione alle donne. Inoltre, con il cambiamento climatico cambierà il rapporto delle persone con la terra, la cui coltivazione richiederà approcci e tecnologie innovative. Le facilità di comunicazione e la maggiore istruzione accresceranno, d'altro lato, le pressioni sociali, la richiesta di onestà e trasparenza nell'azione di governo, democrazia, diritti umani, erogazione di servizi nelle città e nelle aree rurali, pena disordini e instabilità, fino a terrorismi politici e religiosi.

Per dare risposta ai problemi delle comunità locali saranno necessari investimenti strategici, di lungo periodo, puntando sulle infrastrutture ed i servizi di base, con massima attenzione alla diffusione territoriale ed alla sostenibilità: accesso all'acqua potabile, salute, servizi igienici, sistema educativo, infrastrutture energetiche, linee elettriche, arterie di connessione stradale, tecnologie dell'informazione, nuovi sistemi agricoli, anche urbani, irrigazione senza sprechi, rimboschimento, valorizzazione delle terre incolte, contrastando il *land grabbing* speculativo e senza regole e diffondendo formali titoli di proprietà alle comunità locali.

⁵⁸ [World Population Prospect 2022](#), UN, Population Division, Department of Economic and Social Affairs,; [Africapolis Data](#), Sahel and West Africa Club (SWAC) in collaboration with e-Geopolis.org

⁵⁹ Per quanto riguarda l'Italia: "Le nuove previsioni Istat sul futuro demografico del paese, aggiornate al 2021, confermano una decrescita della popolazione. Da 59,2 milioni al 1 gennaio 2021 si scenderà a 57,9 milioni nel 2030, e poi la flessione aumenterà a 54,2 milioni nel 2050 fino a 47,7 milioni nel 2070. Il rapporto tra individui in età lavorativa (15-64 anni) e non (0-14 e 65 anni e più) passerà da circa 3 a 2 nel 2021 a circa 1 a 1 nel 2050. Entro dieci anni in 4 Comuni su 5 è atteso un calo di popolazione, e il rapporto aumenta a 9 su 10 nel caso delle zone rurali. Diminuiranno anche le coppie con figli, che entro il 2041 rappresenteranno appena una famiglia su quattro". ANSA, 22 Settembre 2022.

⁶⁰ "Il grande tema è il lavoro... è una dimensione irrinunciabile della vita sociale, perché non solo è un modo di guadagnarsi il pane, ma anche un mezzo per la crescita personale, per stabilire relazioni sane, per esprimere sé stessi, per condividere doni, per sentirsi corresponsabili nel miglioramento del mondo e, in definitiva, per vivere come popolo", papa Francesco, Fratelli tutti, 162

Occorre essere consapevoli che le ragioni che portano ad emigrare sono normalmente legate alla mancanza di fiducia, di prospettive, di speranza nel futuro del proprio paese. Ad ognuno dovrebbe essere garantito il diritto di non dover emigrare⁶¹, di non essere forzati a farlo, al pari di quello di poterlo fare. Ciò richiede che vi siano le condizioni per potere riappropriarsi del proprio destino, riprendere in mano la propria vita (come invitavano a fare i padri del continente da Senghor a Nyerere a Sankara) riconsiderando il valore del vivere nella propria terra per costruirvi il proprio futuro. Si tratta di un'impresa difficile che, per essere vinta, richiede innanzitutto presa di coscienza, fermo convincimento, volontà determinata, oltre ad istituzioni capaci di promuoverla e favorirla ed a partenariati internazionali per lo sviluppo, su basi paritarie e ad interesse veramente reciproco⁶².

Per favorire l'espansione dell'impresa e del lavoro, la cooperazione allo sviluppo può assumere un ruolo decisivo. La legge 125/2014 riconosce l'importanza dell'impresa nella cooperazione internazionale⁶³. Alla dimensione fondamentale della solidarietà e della gratuità occorre infatti affiancare e rafforzare gli investimenti pubblici e quelli del settore privato, l'iniziativa imprenditoriale, capace di conciliare business e profitto con gli obiettivi sociali, ambientali e di progresso delle comunità⁶⁴. Dovranno essere investimenti responsabili e sostenibili economicamente e ecologicamente, con particolare attenzione alle capacità imprenditoriali delle micro e piccole-medie imprese, il sistema cooperativo, l'economia sociale, il sistema del credito e del microcredito.

L'impresa che partecipa alla sfida della cooperazione internazionale dovrà vivere, con ancora maggiore impegno, la propria responsabilità sociale⁶⁵, influenzando concretamente sulla riduzione della povertà e venendo percepita dalle comunità e dalle istituzioni locali come agente di sviluppo. È una sfida che il settore privato italiano dovrà riuscire a cogliere, per un grande piano di cooperazione e di sviluppo, in particolare con l'Africa, per i prossimi decenni, valorizzando il settore privato locale, a beneficio reciproco, sempre includendo nella partnership l'impegno sui diritti umani, l'equità di genere e la valorizzazione delle comunità e del territorio. Dopo aver ascoltato i rappresentanti industriali italiani che hanno autocandidato l'impresa per un "nuovo umanesimo industriale" e per essere "progettista di futuro", papa Francesco ha ben sintetizzato il senso della comunità e del territorio per l'impresa: "L'Italia ha una forte vocazione comunitaria e territoriale: il lavoro è stato sempre considerato all'interno di un patto sociale più ampio, dove l'impresa è parte integrante della comunità. Il territorio vive dell'impresa e l'impresa trae linfa

⁶¹ "Va riaffermato il diritto a non emigrare, cioè a essere in condizione di rimanere nella propria terra", Benedetto XVI, 12 ottobre 2012

⁶² N. Sergi in *Tomorrowland. Una strategia per la nuova cooperazione italiana*, a cura di E. Ciarlo, Ebook, Ed. Palinsesto, Settembre 2015.

⁶³ Legge 125/2014, art. 23, c. 2: "Sono soggetti del sistema della cooperazione allo sviluppo: ... d) i soggetti con finalità di lucro, qualora agiscano con modalità conformi ai principi della presente legge, aderiscano agli standard comunemente adottati sulla responsabilità sociale e alle clausole ambientali, nonché rispettino le norme sui diritti umani per gli investimenti internazionali".

⁶⁴ [Kampala Principles on effective private sector engagement in development co-operation](#), GPEDC, Global Partnership for Effective Development Co-operation, 2019; [Stato dell'arte del coinvolgimento del Privato Profit Italiano nella Cooperazione Internazionale secondo il modello del Business Inclusivo](#), De-Lab, 2017; [Il ruolo del settore privato nella cooperazione allo sviluppo dell'Italia](#), Human Foundation - Lama, 2015; [Il settore privato profit nella cooperazione internazionale allo sviluppo. Seminario di riflessione](#), LINK 2007 - MAECI, Febbraio 2015

⁶⁵ [Guida dell'OCSE sul dovere di diligenza per la condotta d'impresa responsabile](#), OECD, 2018; [Cooperazione allo sviluppo, impresa e diritti umani, responsabilità sociale e ambientale](#), N. Sergi, 2014; [Business e Diritti Umani: una sfida per le imprese](#), AVSI, 2014;

dalle risorse di prossimità, contribuendo in modo sostanziale al benessere dei luoghi in cui è collocata”⁶⁶. Qui e nelle realtà territoriali partner.

In ogni realtà territoriale, nei due versanti del partenariato, ci sono imprese interessate ad aprirsi, a contribuire agli investimenti decisi nel dialogo tra le realtà territoriali, unendo business e umanità, condividendo le conoscenze e coinvolgendo le comunità. Investire nei paesi partner della cooperazione allo sviluppo comporta rischi che l’impresa e il mercato non possono sostenere. Le istituzioni regionali dovranno quindi aiutare le imprese nel rapporto con le istituzioni nazionali (AICS e CDP-SACE-SIMEST⁶⁷, sistema bancario) e quelle europee dell’azione esterna Global Europe - NDICI.

Tra gli strumenti NDICI, di particolare interesse è il Piano europeo per lo sviluppo sostenibile (EFSD+), strumento che sostiene investimenti nei paesi partner per generare lavoro stabile e dignitoso, rafforzare le infrastrutture, promuovere le energie rinnovabili e l’agricoltura sostenibile, sostenere l’economia digitale, attraverso: a) garanzie per la riduzione del rischio degli investimenti privati, b) operazioni di *blending* (mix di sovvenzioni e prestiti) per sostenere progetti di investimento non bancabili, c) miglioramento del contesto per gli investimenti nei paesi in sviluppo partner dell’UE e assistenza tecnica per la qualità dei progetti⁶⁸.

Per gli investimenti di imprese all’interno dei programmi di partenariato, le partnership internazionali tra istituzioni territoriali potrebbero anche avvantaggiarsi del collegamento con istituzioni finanziarie continentali, quali la Banca africana di sviluppo, la Banca asiatica di sviluppo e la Banca inter-americana di sviluppo ed altre banche e istituzioni a dimensione regionale che hanno strumenti finanziari non solo per rafforzare le imprese continentali ma anche per agevolare e accompagnare il partenariato tra queste e le imprese internazionali, italiane nel nostro caso.

Se le regioni sapranno esercitare il loro ruolo di coordinamento nei programmi di cooperazione territoriale, di valorizzazione e supporto delle municipalità e dei vari soggetti coinvolti e di garanzia delle loro capacità e qualità; se le regioni partner sapranno costruire e condividere i piani e le iniziative di sviluppo in una visione di partenariato multistakeholder plurisettoriale e di lungo periodo nel solco degli obiettivi di sviluppo sostenibile e in una visione fatta insieme di mercato e di politiche sociali, allora anche l’eventuale partecipazione ai bandi europei e internazionali per iniziative di cooperazione troverà la strada spianata.

⁶⁶ Incontro di papa Francesco con 5000 imprenditori di Confindustria in Vaticano, 9 Settembre 2022

⁶⁷ CDP, [Cassa Depositi e Prestiti](#), è l’istituzione finanziaria italiana per la cooperazione internazionale allo sviluppo (Legge 125/2014, art. 22)

⁶⁸ [The New EFSD+ and the EIB’s External Lending Mandate \(europa.eu\)](#), 2022; [European Fund for Sustainable Development Plus \(EFSD+\) \(europa.eu\)](#), 2021; [Piano europeo per gli investimenti in Africa e nel Mediterraneo/Vicino Oriente](#), Seminario organizzato da LINK 2007, Roma-MAECI, 19 Ottobre 2016

8. L'Università e la Ricerca nella cooperazione territoriale ⁶⁹

Il lancio dell'Agenda 2030 delle Nazioni Unite e dei suoi 17 Obiettivi di sviluppo sostenibile segna un passaggio cruciale, tale da proporre sfide complesse e multidisciplinari che spronano a individuare sinergie multi-attoriali. Una nuova cultura dello sviluppo è necessaria a livello mondiale, così come soluzioni e strategie innovative per abbinare la crescita economica con gli obiettivi multidimensionali di sostenibilità, tra cui la tutela dell'ambiente e l'inclusione sociale. In questo scenario, **il mondo accademico e la comunità scientifica - diffusi e attivi su tutto il territorio - possono e devono svolgere un ruolo chiave** sia nel rimodellare la loro missione tradizionale, cioè la formazione, sia aggiornando le pratiche di ricerca così da comprendere tematiche di responsabilità sociale che possano portare a prodotti, servizi, modelli in grado di indurre un beneficio agli individui e alle comunità nei territori potenziando al tempo stesso quel prezioso lavoro di interfaccia fra il sistema della conoscenza accademica e di chi gestisce e opera nei territori⁷⁰.

Il Coordinamento Universitario per la Cooperazione lo Sviluppo (CUCS)⁷¹ si posiziona in questo contesto: dal 2007 infatti sostiene il dibattito culturale sul ruolo degli Atenei in questo settore e dal 2020 è network della Conferenza dei Rettori delle Università Italiane (CRUI): Da anni la CRUI opera per favorire un coordinamento istituzionale tra le Università impegnate nella cooperazione e nello sviluppo⁷² e nell'ultimo decennio ha promosso l'inserimento organico della cooperazione nei processi di internazionalizzazione di ateneo attivando collegamenti con i Delegati alla Didattica e alla Ricerca.

La rete CUCS è stata coordinata dal Politecnico di Milano fino al 2019 ed ora dall'Università di Trento e coinvolge 44 atenei in tutta Italia. Il congresso del 2022 ha messo al centro **il tema dei partenariati come modalità operativa chiave per la creazione di processi di sviluppo integrato e sistemico ovunque nel mondo**⁷³, dando valore non solo a “cosa” fare per promuovere lo sviluppo, ma anche e soprattutto a “come” farlo. Quali sedi privilegiate di produzione e approfondimento del sapere, le Università sono chiamate a condividere con gli attori territoriali il frutto degli studi e delle ricerche sviluppate in merito, raccogliendo da questi spunti critici e di ulteriore riflessione, originati dalla loro profonda conoscenza della realtà territoriale. Questa proficua interrelazione fra territorio ed università, basata sulla reciproca fiducia nelle peculiarità di ognuna delle parti, è in grado di massimizzare i benefici della loro sinergia. Per questi motivi **le Università sono chiamate a potenziare la collaborazione con le istituzioni, le associazioni della società civile, il mondo imprenditoriale e tutti i potenziali attori della cooperazione territoriale.**

⁶⁹ Il capitolo riflette la visione del Coordinamento Universitario Cooperazione e Sviluppo (CUCS) ed è stato curato da Emanuela Colombo (Polimi) e Guido Zolezzi (UniTN) con il contributo della giunta CUCS

⁷⁰ [Cash et altri, 2003](#) - REF1

⁷¹ <https://retecucs.it/chi-siamo/>

⁷² <https://www.cruai.it/home-ri/cooperazione-accademica/cooperazione-allo-sviluppo.html>

⁷³ CUCS Napoli 2022, La cooperazione universitaria nelle nuove sfide per lo sviluppo sostenibile <https://tinyurl.com/mrxbvrpu>

Alta Formazione

La formazione è il cuore delle attività accademiche e in ambito di cooperazione tre sono le aree principali di intervento.

- **Arricchire i percorsi formativi** con nuove professionalità, sia in studentesse e studenti italiani destinati ad un'attività nel mondo della cooperazione, sia in studentesse e studenti dei paesi partner da preparare e specializzare in Italia e/o nel paese di origine in specifiche aree professionalizzanti potenziando programmi di interscambio già esistenti, mediante l'istituzione di borse di studio.
- **Preparare professionisti in grado di svolgere un ruolo attivo nelle trasformazioni della società**, nel Nord e nel Sud del mondo. I metodi e i contenuti formativi devono tenere conto delle nuove sfide globali e i temi dello sviluppo sostenibile devono essere integrati nei curricula degli studenti di qualunque formazione. Accanto alle tradizionali borse di studio le Università italiane dovrebbero approntare pacchetti formativi specifici destinati a quadri di organismi o istituzioni, in relazione e contestualizzati a specifiche esigenze.

Ricerca per lo sviluppo locale

Un altro asset del lavoro accademico è quello di mettere a disposizione **avanzati strumenti di ricerca scientifica** destinati a produrre innovazione per lo sviluppo e a elaborare metodi e modelli di valutazione degli interventi allineati alle buone pratiche internazionali.

- **La ricerca scientifica è strumento per lo sviluppo.** L'Università vanta una consolidata tradizione di cooperazione scientifica caratterizzata dal dialogo con gli interlocutori locali, in una prospettiva, irrinunciabile per uno sviluppo sostenibile, di apprendimento reciproco.
- La ricerca scientifica può essere utilizzata **per innovare le pratiche** della cooperazione e migliorarne l'efficacia, anche mediante l'elaborazione di modelli di sviluppo e di trasferimento tecnologico partecipati e in grado di supportare i processi di sviluppo autonomo.
- L'Università può dare un valido contributo ad un'approfondita ed efficiente **analisi dei risultati e dell'impatto degli interventi di cooperazione.** In particolare, gli Atenei possono essere valutatori istituzionali competenti, in grado di assicurare un elevato grado di obiettività scientifica e possono mettere a punto, a seconda della tipologia di intervento o programma, le più appropriate e moderne metodologie di valutazione.

Diplomazia Scientifica e Partenariati Territoriali

La capacità dell'Università di fare rete anche in contesti critici diviene un elemento di valore per l'intero sistema della cooperazione:

- Offre una **nuova visione di internazionalizzazione**, intesa non solo come capacità di aprirsi alle opportunità offerte dai mercati internazionali ma anche come risposta all'esigenza di dotare le economie dei paesi meno avanzati di strumenti e politiche in grado di prevenire l'insorgere di crisi derivanti da shock esterni (economici, ambientali, politico-sociali).

- Contribuisce allo sviluppo e al rafforzamento di capacità istituzionali: ponendosi **in triangolazione con il settore pubblico e privato**, valorizza il trasferimento di conoscenze e la creazione indigena di attività imprenditoriali/artigianali; consolida quindi il **patrimonio di relazioni scientifiche internazionali** già in atto, rete inestimabile di conoscenza reciproca e di dialogo, volano di sviluppo per ulteriori future relazioni per il nostro paese in ambito privato o pubblico.
- Rappresenta un **prezioso intreccio di reciproche conoscenze e dialogo, grazie ai rapporti tra Università e Istituzioni di ricerca in tutto il mondo**. Molte Università italiane contribuiscono a formare la futura classe dirigente in paesi che hanno stretti legami con il nostro, anche attraverso la componente studentesca. Altre Università lavorano per operazioni di *capacity building* ed *empowerment* con Università locali anche in collaborazione con imprese, Istituzioni e organizzazioni della società civile.

Spazi di collaborazione

Il contesto della cooperazione italiana, a partire dalla Legge 125/2014, ha aperto numerosi spazi per sperimentare e validare collaborazioni pubblico-privato e attivare un nuovo approccio in grado di valorizzare l'intero Sistema Italia. Il sistema universitario è inserito a pieno titolo in questo contesto nel dialogo, diretto e di supporto operativo, con gli attori del sistema.

Nella cooperazione territoriale possono essere evidenziati diversi spazi di collaborazione⁷⁴:

- Nell'ambito dell'*Alta Formazione*, l'apporto formativo dell'Università, anche in partenariato con omologhi partner locali, può rappresentare un elemento decisivo in ogni progetto di sviluppo sostenibile che mira ad impatti durevoli, efficaci e di lungo periodo (*development effectiveness*). **Il concetto di sostenibilità dello sviluppo presuppone infatti l'empowerment del partner**, mediato in primo luogo dalla diffusione ed elaborazione operativa di conoscenze e saperi (*capacity building*). Inoltre la collaborazione con le realtà territoriali potrebbe contribuire alla identificazione e selezione delle persone più affidabili e promettenti da inserire nei pacchetti formativi.
- Nell'ambito della *Ricerca per lo sviluppo locale*, il sistema universitario può mettere a disposizione degli attori del sistema della cooperazione territoriale un **patrimonio inestimabile in termini di varietà e profondità di competenze**, per quanto riguarda i diversi settori scientifico-disciplinari e le specifiche aree geografiche; la **valutazione, strategica e decisiva** dei progetti e dei programmi; l'agevolazione di un **dialogo costruttivo e costante tra gli attori del sistema della cooperazione territoriale**, offrendo anche

⁷⁴ Esistono numerose realtà di questo tipo a livello provinciale e regionale in Italia. Citiamo in questa sede a puro titolo di esempi: l'istituzione nel 2014 del SISTERR, il "Sistema territoriale pavese per la cooperazione internazionale", promosso dall'amministrazione provinciale di Pavia e dall'Università degli Studi di Pavia, che oggi raccoglie nella stessa associazione la Provincia, 9 comuni fra cui il capoluogo, 10 Enti del territorio e 18 OSC operanti nel campo della cooperazione internazionale; il Centro per la Cooperazione Internazionale (CCI) (<https://www.cci.tn.it/chi-siamo/>) in Provincia di Trento, realtà nata dall'associazione di e dal lavoro in rete con le principali realtà del territorio.

accesso a studi e ricerche a supporto dell'approfondimento dei temi e delle scelte e metodologie per la mappatura di competenze individuali e di gruppo presenti nei territori.

- Per quanto riguarda *la Diplomazia Scientifica* la cooperazione accademica e territoriale potrebbero lavorare insieme per valorizzare innanzitutto e poi rafforzare **il supporto istituzionale alle relazioni accademiche internazionali** e con le istituzioni e amministrazioni locali chiamate a crescenti responsabilità a seguito dei processi di decentramento amministrativo (borse di studio mirate, periodi di visiting su progettualità della cooperazione territoriale...). Tali relazioni sono infatti elemento essenziale e condizione fondamentale per futuri e ulteriori consolidamenti delle relazioni del sistema Paese nel contesto di riferimento.

9. Il crescente ruolo delle città

Nel 2020 il 56% della popolazione mondiale viveva nelle aree urbane, pari a 4,4 miliardi di persone, nel 2030 saranno più di 5 miliardi e nel 2050 supereranno il 68% con 6,6 miliardi di persone, delle quali 5,5 miliardi nelle città dei paesi meno sviluppati. Quasi il 59% degli africani (1,49 miliardi) fra trent'anni sarà urbanizzato⁷⁵. Pur occupando solamente il 3 per cento della superficie terrestre, le città sono responsabili del 60-80% del consumo energetico e del 75% delle emissioni di carbonio. Esse giocheranno quindi un ruolo fondamentale, positivo o negativo, per lo sviluppo sostenibile sia nei propri stati che a livello globale⁷⁶. L'obiettivo 11 dell'Agenda 2030 ce lo ricorda declinando i target da raggiungere⁷⁷.

Occorre ricordare che comunque il 30% della popolazione mondiale continuerà a risiedere nelle aree rurali, dove vive la maggioranza dei poveri, anche se con una povertà forse più dignitosa di quella vissuta in certe periferie urbane. Come occorre ricordare il ruolo fondamentale delle aree rurali per le produzioni alimentari e i settori connessi anche in relazione alle aree urbane, la cura dei suoli e delle riserve e falde acquifere, la razionalizzazione dell'utilizzo della terra e dei sistemi di irrigazione di fronte ai cambiamenti climatici, la protezione delle foreste, le potenzialità di assorbimento lavorativo dell'aumento della popolazione attiva, spesso la copertura dei bisogni alimentari di centinaia di migliaia di sfollati e rifugiati a causa del cambiamento climatico o di conflitti. Molti sono gli investimenti che i decisori politici locali sono chiamati a promuovere.⁷⁸

Tornando alla crescita degli insediamenti urbani, alle amministrazioni locali spetta il compito di tradurre concretamente le decisioni politiche nazionali e regionali oltre a quelle che dovranno assumere in autonomia per rispondere efficacemente ai bisogni crescenti dei cittadini urbanizzati, affrontare povertà e disuguaglianze, rafforzare ed estendere infrastrutture e servizi ai quartieri svantaggiati, a partire dall'accesso all'acqua e ai servizi igienici, promuovendo investimenti nell'edilizia, i trasporti pubblici, l'efficienza energetica e un'economia circolare rigenerativa che riutilizzi materiali e scarti, come indica la *New Urban Agenda* delle Nazioni Unite (HABITAT III)⁷⁹. Le amministrazioni dovranno anche riuscire ad innovare la pianificazione ed i processi decisionali, rendendoli più aperti e inclusivi, anche per evitare proteste di massa ingovernabili, comportamenti antisociali e violenza.⁸⁰

L'Ue ha adottato il programma IURC, *International Urban and Regional Cooperation* (estensione del precedente programma IUC limitato alle aree urbane), per incoraggiare le città e le regioni Ue e non-Ue a fare rete e condividere soluzioni a problemi comuni in linea con

⁷⁵ [World Cities Report 2022 "Envisaging the Future of Cities"](#), UN Habitat, 2022

⁷⁶ [Onu e Ocse: lo sviluppo sostenibile è fortemente legato al futuro delle città](#), T. Tautonico, Futura network, Luglio 2022

⁷⁷ [Obiettivo 11](#): Rendere le città e gli insediamenti umani inclusivi, sicuri, duraturi e sostenibili

⁷⁸ Sul tema v. [Serve un cambio di rotta per nutrire \(e salvare\) il pianeta](#), I. Rizzi (Lvia-Link), Africa, 19 Agosto 2021; [Migrazioni, sicurezza alimentare e politiche di cooperazione](#), Actionaid, Ottobre 2017

⁷⁹ La [New Urban Agenda](#) è stata adottata alla Conferenza ONU sull'edilizia abitativa e lo sviluppo urbano sostenibile (Habitat III), Quito, 20 ottobre 2016, ed è stata approvata dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite il 23 dicembre 2016

⁸⁰ Si vedano in proposito: [Laudato si](#), 148-149; [Evangelii gaudium](#), 74

l'Agenda 2030 e la New Urban Agenda⁸¹. La materia è di grande interesse per l'Italia, in particolare per quanto riguarda il continente africano. Nel Novembre 2017 il MAECI ha organizzato la Conferenza Internazionale “Città d’Africa - L’urbanizzazione come fattore di crescita del continente”⁸², con la partecipazione di ministri e ambasciatori africani, istituzioni governative, enti territoriali italiani, imprese e associazioni di impresa, organizzazioni della società civile, università, centri studi e altri soggetti interessati. Durante il G20 2021 a presidenza italiana il Gruppo di lavoro per lo sviluppo (DWG) ha convenuto di istituire una piattaforma del G20 sugli obiettivi di sviluppo sostenibile a livello locale e di città intermedie e ha adottato 10 principi sui partenariati tra città per il raggiungimento di tali obiettivi⁸³.

La popolazione urbana del continente non è tutta concentrata nelle megalopoli⁸⁴. Una buona metà vive in una delle 7500 città medie o piccole, tra i 10 e i 500 mila abitanti, che stanno a volte mostrando la capacità di salvaguardare, nell’innovazione, le tradizioni linguistiche, culturali, religiose, architettoniche, artistiche, cercando di evitare il dualismo tra i grattacieli e quartieri più agiati e gli estesi insediamenti informali delle baraccopoli.

L’interfaccia città-campagna resta importantissima, poiché porta con sé promesse di sviluppo e crescita per entrambi i ‘poli’ di questo asse. La crescita delle città sta portando ad una rivitalizzazione delle zone rurali circostanti chiamate a fornire cibo e servizi ai nuovi spazi urbani, facendolo secondo un modello di produzione e di fruizione che continui a valorizzare le specificità dei territori e dei loro patrimoni culturali, socio-economici e di biodiversità. Inoltre, lo sviluppo di infrastrutture viarie e di collegamento con quella vasta realtà periurbana (“corridoi urbani”) permetterebbe di incentivare la caratteristica peculiare del rapporto città-campagna e di gestire in maniera più corretta e incanalare positivamente la diffusione delle città africane al di fuori del loro cuore urbano più classico.

La cooperazione territoriale potrebbe privilegiare la tipologia intermedia delle città, data anche la dimensione medio-piccola della maggior parte dei comuni italiani. I settori di intervento nello sviluppo dei partenariati sono amplissimi e vanno dal supporto istituzionale, alla collaborazione per la pianificazione delle politiche urbane, il trasporto pubblico, l’accesso ai servizi pubblici essenziali, l’educazione inclusiva ai vari gradi (il gap educativo è una delle principale cause della povertà), le condizioni abitative, l’edilizia popolare dignitosa, l’inclusione socio-economica, le infrastrutture energetiche, idriche e sanitarie, la nettezza urbana, la razionalizzazione infrastrutturale, l’energia verde, la creazione di strumenti finanziari che consentano l’avvio di attività produttive o l’acquisto di un’abitazione anche alle classi meno abbienti, e altro ancora.⁸⁵

L’urbanizzazione può rappresentare un’opportunità per lo sviluppo e la trasformazione economica: richiede infatti maggiore produttività agricola, industrializzazione, anche con parchi industriali manifatturieri intorno alle città, crescita dei servizi, investimenti, collegamenti viari,

⁸¹ il programma IURC, [International Urban and Regional Cooperation](#), incoraggia la condivisione di soluzioni a problemi comuni attraverso una diplomazia e una cooperazione city-to-city per lo sviluppo urbano sostenibile e collaborazioni regionali, coinvolgenti settore privato, amministrazioni di governo, istituti di ricerca, società civile per superare le sfide dell’innovazione (transizione ecologica, mobilità e trasporti, coesione sociale, povertà urbana, quartieri svantaggiati, industria 5.0). Il partenariato riguarda città e regioni dell’Ue e non-Ue nelle Americhe, in Asia, in Oceania

⁸² [Un quaderno sui temi della Conferenza Città d’Africa](#) è stato pubblicato da Internationalia – Africa e Affari, Novembre 2017

⁸³ [G20 - Territorial Development and SDGs Localisation](#), 2021

⁸⁴ Sul tema v. [Co-creating the urban future. The agenda of metropolises, cities and territories](#), Fourth Global Report on Decentralization and Local Democracy, 2016, UCLG - United Cities and Local Governments

⁸⁵ MAECI, Conferenza “Città d’Africa”, cit.

valorizzazione del patrimonio storico, creando nuovo lavoro, in particolare per i giovani, sistemi di formazione professionale, e quindi reddito e maggiore benessere familiare e vita dignitosa. È però evidente che sarà difficile cogliere i benefici potenziali dell'urbanizzazione se non saranno affrontati sistematicamente nodi cruciali quali una trasformazione economica nei settori più produttivi e necessari alla stessa urbanizzazione programmata, creazione di lavoro tutelato e di reddito stabile, provvedimenti mirati al superamento delle povertà e delle diseguaglianze⁸⁶.

È da sottolineare da un lato la possibilità dei sindaci di dialogare tra di loro a livello planetario (*city diplomacy*) più facilmente di quanto possa essere fatto a livello diplomatico-governativo, affrontando anche temi quali il dialogo religioso o l'immigrazione, in uno scambio di reciproco progresso per le comunità; e dall'altro il loro dovere e impegno di tradurre concretamente nei territori le decisioni e gli impegni assunti a livello internazionale, coinvolgendo e responsabilizzando le comunità all'assunzione di comportamenti coerenti con tali decisioni. "Il destino di ciascuna città incide profondamente sul totale destino di elevazione e di progresso della storia umana e della civiltà umana". Dopo quasi 70 anni, hanno sempre valore queste parole di Giorgio La Pira⁸⁷ ai sindaci delle capitali del mondo riuniti a Firenze nel 1955.

⁸⁶ Sul tema v. [La Città nel PVS: sviluppo e inclusione sociale](#), Dipartimento studi internazionali dell'Università di Padova – Regione Veneto, Collana "I percorsi dello sviluppo", n. 9/2009

⁸⁷ [Le città non possono morire - Giorgio La Pira](#), 1955

10. Dai bandi ai piani pluriennali e ai patti territoriali con una visione di sistema

Sulla legge 125/2014 e il cammino per la sua completa attuazione, una riflessione va fatta in merito alla necessità della messa a sistema dei diversi attori anche per quanto riguarda i partenariati internazionali delle regioni, le province autonome e gli enti locali.

Già si è accennato al “territorio” come l’insieme - in entrambi i versanti del rapporto di partenariato - dei soggetti pubblici e privati che, con la loro competenza e assunzione di responsabilità, sono coinvolti nel potenziamento e approfondimento delle relazioni bilaterali e nelle attività di sviluppo: dalle istituzioni territoriali alle ong, al mondo dell’associazionismo del terzo settore, alle diaspore, alle università, alle strutture sanitarie, alle istituzioni scientifiche, culturali e educative, ai centri formativi, alle imprese e associazioni di impresa, alle organizzazioni sindacali, a tutti i soggetti che esprimano volontà di contribuire agli interventi ed abbiano le caratteristiche e le capacità necessarie alla loro realizzazione ed alla costruzione di partenariati duraturi.

Nel contesto della cooperazione italiana sembra necessario un riesame del rapporto tra le istituzioni territoriali e quelle nazionali, in particolare il MAECI e l’Agenzia italiana per la cooperazione allo sviluppo. Per rendere funzionale ed efficiente il rapporto con l’AICS, si dovrebbe sostituire l’attuale procedura dell’avviso pubblico per la concessione di contributi ad iniziative degli enti territoriali con un piano pluriennale di cooperazione internazionale allo sviluppo per ciascuna regione o provincia autonoma o città metropolitana o per l’associazione nazionale dei comuni italiani nelle sue articolazioni. Si tratterebbe di una soluzione in sintonia con la legge 125⁸⁸ e con il principio di sussidiarietà sancito dall’articolo 118 della costituzione; che servirebbe inoltre a superare l’inadeguatezza e pesantezza delle attuali procedure⁸⁹ e l’inefficiente e inefficace discontinuità dei bandi.

Per istituzioni pubbliche quali gli enti territoriali sarebbe più corretta, oltre che più dinamica, coinvolgente, efficace, la stipula di *intese su pianificazioni pluriennali* con il MAECI e l’AICS che diano garanzie di continuità, unità programmatica e finanziaria, coerenza politica all’insieme dei loro interventi di cooperazione internazionale. Promosse dagli enti territoriali esse riguarderebbero la definizione di programmi e progetti in linea con gli indirizzi governativi di politica estera e di cooperazione internazionale ma corrispondenti a *patti territoriali, sia verticali che orizzontali*, in cui trovino definizione le priorità, le scelte, le iniziative, i progetti e le sinergie tra i soggetti dei territori, compresa la propria partecipazione finanziaria, sulla base degli accordi stipulati con le omologhe realtà partner nei paesi in sviluppo. Patti territoriali di collaborazione che traducano, cioè, la determinazione e l’impegno a sviluppare un cammino di partenariato in una visione ampia, multistakeholder e plurisetoriale e con un orizzonte temporale lungo,

⁸⁸ In particolare: Art 7, c. 1 (Iniziative a dono nell’ambito di relazioni bilaterali); Art. 9 (partenariato territoriale); Art. 11 (competenze del ministro degli affari esteri e della cooperazione internazionale e del vice ministro della cooperazione allo sviluppo); Art. 23, c. 2 (sistema della cooperazione italiana allo sviluppo); Art. 25 (regioni ed enti locali)

⁸⁹ La legge 125/2014, art. 17, c. 6 stabilisce: “il direttore dell’Agenzia adotta un regolamento interno ... conforme ai principi civilistici e rispondente alle esigenze di *efficienza*, efficacia, trasparenza e *speditezza dell’azione amministrativa e della gestione contabile*. Per cause non totalmente dipendenti dall’Agenzia si è ancora ben lontani dall’efficienza e dalla speditezza, con procedure che contribuiscono spesso ad inefficienze, ritardi, pesantzze burocratiche, a scapito talvolta dell’efficacia delle iniziative. Eppure, la legge 125 doveva anche “rivoluzionare” il modo di procedere nell’azione di cooperazione internazionale

trattandosi di vero e proprio investimento per il futuro. Un cammino che richiede competenze, conoscenze, capacità, volontà di mettersi in gioco e assumere la propria parte di responsabilità.

Come già positivamente attivati per finalità di sviluppo locale interno, i patti territoriali e le intese nazionali pluriennali per il potenziamento dei partenariati internazionali diventano non solo auspicabili ma anche indispensabili al fine di evitare parcellizzazioni, inutili duplicazioni, inefficienze e di finalizzare meglio le iniziative sugli obiettivi di sviluppo che si intendono raggiungere. Con i patti e le intese la “cooperazione decentrata” rimarrà un ricordo del passato. Dovranno infatti essere costruiti partendo dall’iniziativa propositiva delle regioni ed degli enti locali in co-programmazione e co-progettazione con le organizzazioni del terzo settore e altre realtà del territorio, assicurando la piena coerenza con le politiche di cooperazione governative ed europee e mettendo a sistema le risorse disponibili nazionali e comunitarie, nonché ricorrendo ad altri possibili strumenti finanziari. I patti e le intese potrebbero produrre un vero salto di qualità nell’attuazione della legge 125/2014: valorizzerebbero e arricchirebbero i diversi ambiti istituzionali nazionali e territoriali e i soggetti della cooperazione allo sviluppo coinvolti nei partenariati e potrebbero favorire nuovi ambiti di sviluppo della cooperazione delegata dalla Commissione europea.

11. Considerazioni finali

Condizioni e percorsi

I capitoli precedenti hanno cercato di fornire alcune informazioni ritenute utili alla conoscenza dell'iniziativa decentrata/territoriale di cooperazione allo sviluppo nei decenni prima della legge 125/2014 e alcune sintetiche considerazioni su tematiche considerate rilevanti per il potenziamento dei partenariati territoriali introdotti da tale legge. Si è cercato inoltre di abbozzare ipotesi sui rapporti e le collaborazioni tra i livelli istituzionali nazionali, regionali e locali e all'interno delle stesse realtà territoriali in merito ai programmi promossi insieme alle realtà partner nei paesi in sviluppo. È una materia, questa, che le stesse istituzioni dovrebbero definire quanto prima: nello spirito della costituzione che valorizza ampiamente il principio della sussidiarietà e in una visione delle relazioni internazionali - radicalmente mutata perfino rispetto al non lontano periodo a cavallo tra i due secoli - che richiede la costruzione di fili diffusi di dialogo, condivisione, cooperazione, rapporti di partenariato capaci di comporre solide reti unificanti di valore territoriale, nazionale, continentale.

I rapporti di cooperazione sono divenuti più che mai necessari, se non vogliamo rimanere isolati nella nostra Italia e nella nostra Europa in una perdente partita nel grande gioco politico internazionale. I problemi globali, anche se affrontati localmente, si risolvono solo insieme. Le iniziative territoriali trovano quindi pieno significato in una coerente visione nazionale ed europea della cooperazione internazionale per lo sviluppo e nell'attuazione dell'Agenda globale 2030 per lo sviluppo sostenibile.

In questa ottica, nel cammino per una cooperazione territoriale di qualità alcune condizioni e alcuni percorsi emergono con chiarezza e possono essere così riassunti:

- a) necessità di una visione politica ampia e aperta, che affronti nel tempo l'oggi nella sua realtà e con le sue dinamiche, avendo lo sguardo ai prossimi decenni e ai grandi cambiamenti in atto; e affronti nello spazio i problemi globali interconnessi e con impatto diretto sulla dimensione locale;
- b) conseguenti decisioni e impegni che corrispondano ad una reale volontà politica di percorsi di partenariato internazionale ed al massimo coinvolgimento dei soggetti dei territori, con iniziativa libera ma strutturata dal locale all'internazionale e viceversa, che non siano limitati a sporadiche iniziative ma a programmi condivisi larghi e di lunga durata per dare risposte durature alle comunità di riferimento e rispettare ogni impegno assunto;
- c) governance dei problemi globali/territoriali, delle crisi, delle ingiustizie e discriminazioni umane, economiche, sociali e culturali, che si basi sul principio di sussidiarietà, sul rispetto del diritto internazionale e su strumenti in grado di assicurarne la piena applicazione;
- d) partenariati *people to people*, basati su relazioni di reciproco rispetto e con reciproco coinvolgimento, per operare insieme, cooperare per un comune progresso; in particolare, partenariati di co-sviluppo tra regioni e territori, coinvolgenti i soggetti interessati nelle due dimensioni territoriali, a mutuo interesse, vantaggio e beneficio;

- e) partecipazione e collaborazione di tutte le capacità pubbliche e private, profit e non profit, dei territori partner, a partire da chi rappresenta i bisogni delle comunità fino a tutti i soggetti disponibili ad investire, con i propri saperi e le proprie capacità, nella realizzazione di programmi congiuntamente definiti; con il coordinamento delle amministrazioni partner e il supporto di istituzioni italiane, europee e internazionali;
- f) risorse finanziarie certe, pluriennali e regolari sulle quali programmare azioni a forte e duraturo impatto.

Quest'ultima condizione ci porta al tema delle risorse indispensabili per tradurre in pratica e realizzare con serietà, lungimiranza, adeguati strumenti e quindi risorse corrispondenti alle aspirazioni di apertura e di investimento nei partenariati internazionali: aspirazioni che oggi più che mai sono divenute linfa vitale per i nostri territori.

Risorse adeguate per non fermarsi alle buone intenzioni

Il dialogo multi-attore strutturato, la cui agenda deve necessariamente partire dai bisogni e dai diritti delle comunità, deve essere nutrito e finanziato. L'indispensabile valorizzazione dell'iniziativa propositiva e attuativa degli enti territoriali che stabiliscono partenariati duraturi con analoghe amministrazioni, enti e comunità in altre regioni e continenti comporta quindi una presa d'atto, convinta e determinata, della necessità di risorse finanziarie adeguate. Le risorse italiane destinate alla cooperazione internazionale allo sviluppo dimostrano la contraddizione che l'Italia sta vivendo da troppo tempo. Da un lato cresce l'esigenza di stabilire partenariati diffusi per affrontare problemi globali, a partire da quelli umani e ambientali, per moltiplicare rapporti politici, economici, culturali, sociali e di solidarietà basati sulla fiducia, il progresso e l'aiuto reciproco, per assicurare un clima di pace e sicurezza. Dall'altro, gli stanziamenti destinati a rendere possibile questa esigenza rimangono esigui nella contraddittoria indifferenza dei decisori politici che, d'altro canto, continuano a ribadire l'impegno assunto internazionalmente di destinare alla cooperazione allo sviluppo lo 0,70% della ricchezza nazionale.

I paesi membri del Comitato OCSE-DAC si erano posti tale obiettivo sin dal 1970. Alla fine degli anni '80 l'Italia era arrivata allo 0,40% del RNL per poi ridiscendere e aumentare in modo altalenante ma sempre al di sotto dello 0,30%, anche dopo i "nuovi" solenni impegni per lo 0,70% sottoscritti con gli Obiettivi del millennio (2000-2015) e con gli Obiettivi di sviluppo sostenibile (2015-2030)⁹⁰. La legge 125/2014, all'articolo 30, ha stabilito che "il Consiglio dei ministri... individua un percorso definito di graduale adeguamento degli stanziamenti annuali per la cooperazione internazionale allo sviluppo, tale da porre l'Italia in linea con gli impegni e gli obiettivi assunti a livello europeo e internazionale alla fine di tale periodo". Sono passati ben otto anni e nessun reale adeguamento è stato fatto. Le regioni e gli enti locali non potranno certo fare affidamento sulle limitate risorse italiane per la cooperazione allo sviluppo, già insufficienti a

⁹⁰ Si vedano i dati della Campagna per lo 0,70% del RNL: <https://campagna070.it/dati/>

soddisfare le richieste esistenti. Occorrerà quindi che si mobilitino nelle sedi di dialogo con il governo e il parlamento.

Per raggiungere lo 0,70% del RNL sarà necessaria una modifica dell'articolo 30 al fine di definire senza ambiguità il "percorso di graduale adeguamento", con l'indicazione degli stanziamenti che saranno inseriti nelle previsioni del bilancio annuale e pluriennale dello Stato, per ciascuna previsione della spesa dei ministeri interessati, fino al raggiungimento dello 0,70% nel 2030, come l'Italia si è impegnata a fare⁹¹. Onorare gli impegni internazionali per la Difesa, portando la spesa al 2% del RNL paria a 38 miliardi di euro (spesa che nel mondo ha toccato i 2.000 miliardi di dollari, quando sarebbe invece necessario riprendere decisamente i negoziati per un progressivo e controllato disarmo) e non quelli per la cooperazione allo sviluppo, i diritti umani e la pace, sarebbe inammissibile⁹².

Nella logica di quanto analizzato, queste risorse sono indispensabili e devono trovare il loro spazio nel principio della sussidiarietà. Oggi più di ieri le comunità locali nei paesi in sviluppo sanno programmare, sanno progettare e soprattutto sanno proporre idee per la realizzazione degli obiettivi di sviluppo sostenibile al livello della comunità. In questo senso la cooperazione bilaterale, ed in particolare il ruolo di regioni e comuni in dialogo con la società civile, può divenire lo strumento indispensabile per affiancare le comunità e le autorità di governo locali dei paesi partner nel compito di erogare al meglio i servizi e l'assistenza necessari per il benessere e il progresso dei territori: comunicare, scambiare e condividere saperi, esperienze e competenze al fine della realizzazione di tali aspirazioni, nel reciproco interesse.

Vi sono poi linee di intervento che interpellano necessariamente le regioni e i comuni che vivono partenariati per lo sviluppo e che possono, dai territori, influire sulle decisioni politiche da assumere⁹³. Ci limitiamo a segnalarne una, che consideriamo molto pertinente in tema di partenariati internazionali: la questione del debito dei paesi fragili che incide gravemente sui processi di sviluppo.

⁹¹ Una proposta di Link 2007 e della Campagna 070 è stata la coerente aggiunta di un secondo comma all'articolo 30 delle legge 125/2014: "2. Al fine di raggiungere entro il 2030 lo stanziamento annuale pari allo 0,70% del RNL per il finanziamento degli interventi a sostegno delle politiche di cooperazione allo sviluppo come definito in sede OCSE-DAC, il Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro degli affari esteri e della cooperazione internazionale, d'intesa con il Ministro dell'economia e delle finanze, definisce il percorso di graduale adeguamento e indica gli stanziamenti che saranno inseriti nelle previsioni del bilancio annuale e pluriennale dello Stato, per ciascuno stato di previsione della spesa dei ministeri interessati, a partire dall'anno finanziario 2023"

⁹² Facciamo nostre le parole di papa Francesco: "E con il denaro che si impiega nelle armi e in altre spese militari costituiamo un Fondo mondiale per eliminare finalmente la fame e per lo sviluppo dei Paesi più poveri, così che i loro abitanti non ricorrano a soluzioni violente o ingannevoli e non siano costretti ad abbandonare i loro Paesi per cercare una vita più dignitosa", Fratelli tutti, 262

⁹³ [Regioni, reti e comunità locali devono ricordare ai decisori politici che] "sono chiamati a prendersi cura della fragilità dei popoli e delle persone" [e che] "il politico è un realizzatore, è un costruttore con grandi obiettivi, con sguardo ampio, realistico e pragmatico, anche al di là del proprio paese" [e deve essere impegnato a] "trovare un'effettiva soluzione al fenomeno dell'esclusione sociale ed economica, con le sue tristi conseguenze", papa Francesco, Fratelli tutti, 188

Il debito dei paesi fragili

Il debito sta soffocando economie già fragili, spesso in paesi partner della cooperazione italiana, rendendole sempre più indebitate. Negli anni alcuni debiti sono stati cancellati, ma senza produrre effetti generativi in quelle stesse società e economie. La decisione del G20 (2021) di sospendere il pagamento del debito a paesi in sviluppo o a basso reddito è importante perché allenta la mancanza di liquidità dei paesi debitori. Rischia però di limitarsi a spostare nel tempo l'emergere del problema e di essere insufficiente per le prospettive di sviluppo e il raggiungimento degli obiettivi di sviluppo sostenibile.

Una proposta più corretta pare essere quella che prevede: a) la cancellazione totale o parziale del debito limitata ai soli paesi altamente fragili e a rischio default; b) la conversione del debito (o parte di esso) in valuta locale per finanziare progetti di sviluppo sostenibile. Per i paesi a basso reddito e quelli i cui problemi di indebitamento sono stati aggravati dalle conseguenze economiche e sociali della pandemia, il rimborso del debito in valuta estera verrebbe quindi sostituito con la destinazione in valuta locale dei relativi importi ad investimenti definiti e finalizzati alla creazione di nuovi posti di lavoro e al raggiungimento degli obiettivi di sviluppo sostenibile nei territori dello stesso paese, in dialogo con le organizzazioni della società civile attive. Già in occasione del G20 lo scorso anno se ne è parlato in incontri tra istituzioni governative, società civile, ministri africani⁹⁴. Il discorso è quindi avviato ma va sostenuto a livello nazionale perché l'Italia se ne faccia attiva promotrice nell'Ue, nel G7 e nel G20.

Anche le regioni e gli enti locali, per la loro parte, sono chiamati ad esercitare, congiuntamente alle amministrazioni e comunità partner nei diversi continenti, quel ruolo propositivo e di pressione politica che potrebbe favorire l'assunzione di una simile decisione. Per la cooperazione territoriale si potrebbe trattare di un ampio ambito di lavoro. La conversione del debito in valuta locale potrebbe infatti permettere la realizzazione di progetti sia di resilienza che di sviluppo sostenibile in settori chiave e su precisi obiettivi dell'Agenda 2030, nel quadro delle scelte politiche locali, per far fronte ai problemi più rilevanti dei territori, coinvolgendo il settore pubblico e gli investimenti privati, favorendo le comunità e le fasce più bisognose della popolazione, sia in aree urbane che rurali.

⁹⁴ Proposta [RELEASE G20](#), LINK 2007, Novembre 2020; LINK 2007, [RELEASE G20](#) (sintesi e testi in inglese e francese); [Debito, la proposta di LINK 2007 per la presidenza italiana del G20](#), M. Zaurrini, Oltremare, Aics, 2 Marzo 2021; [Release G20: una proposta per la conversione del debito nel solco dell'Agenda 2030](#), V. Emmi, Futura Network, 13 Gennaio 2021; [Release G20: un recovery plan per i paesi africani](#), R. Ridolfi, LINK 2007, 5 Gennaio 2021

Il mondo ha bisogno di relazioni tra comunità e istituzioni

Abbiamo cercato di riassumere in pochi brevi capitoli il percorso della cooperazione internazionale delle istituzioni e realtà territoriali italiane nei decenni a cavallo tra i due secoli. *Abbiamo inoltre cercato di individuare* i nuovi – e a nostro avviso ampi – spazi di iniziativa suggeriti dalla legge 125/2014 e da una più attenta valorizzazione del principio costituzionale della sussidiarietà.

La materia è ampia e si presta a differenti valutazioni e interpretazioni che solo la prassi, la capacità di iniziativa, la qualità dell'azione delle regioni, delle province autonome, degli enti locali e la solidità dei loro partenariati potranno sempre meglio definire. Una cosa è a nostro avviso certa: *il mondo ha bisogno, oggi più che mai, di una rete diffusa di relazioni tra comunità e istituzioni*, di reciproca conoscenza, comprensione delle diversità e collaborazione per un comune interesse di pace, di attento uso delle risorse, di salvaguardia del pianeta, di benessere condiviso, contribuendo al superamento delle divisioni e all'abbattimento dei muri. Le regioni e gli enti locali possono riuscire a costruirla e rafforzarla.

Noi organizzazioni della società civile (Osc) che “non abbiamo l'ambizione di cambiare il mondo ma certamente quella di cambiare la vita delle persone” (Paolo Dieci)⁹⁵ vogliamo sempre verificare il forte impatto delle iniziative di cooperazione allo sviluppo per le persone e le comunità. Siamo quindi aperte alla collaborazione con tutti i soggetti del territorio, mettendo a disposizione le nostre conoscenze e competenze, per contribuire a conseguirlo sempre con i migliori risultati umani, economici, sociali, ambientali. Enti territoriali e Osc hanno in comune uno stesso compito: quello di dedicarsi stabilmente e nel miglior modo possibile al benessere della comunità.

⁹⁵ Paolo Dieci è stato presidente del [CISP](#) e di [LINK](#), fino alla sua morte in Etiopia nell'incidente aereo del 10 marzo 2019 che ha provocato 157 vittime, tra cui 8 italiani.



**I PARTENARIATI TERRITORIALI
DELLE REGIONI E DEGLI ENTI LOCALI
NEI RAPPORTI DI COOPERAZIONE INTERNAZIONALE
PER LO SVILUPPO SOSTENIBILE, I DIRITTI UMANI, LA PACE**

LINK - COOPERAZIONE IN RETE, Settembre 2022

LINK è formata dalle Ong: AMREF HEALTH AFRICA, CESVI, CIAI, CISP, COOPI, COSV, ELIS, FONDAZIONE CORTI, ICU, INTERSOS, LE RESEAU, LVIA, MEDICI CON L'AFRICA CUAMM, SOLETERRE, WEWORLD, WORLD FRIENDS.
presidenza@link2007.org – www.link2007.org