



United Nations



Ministero degli
Affari Esteri

REGIONE
TOSCANA



SECONDA CONFERENZA DELLE ISTITUZIONI REGIONALI E LOCALI EUROPEE ED AFRICANE

AIDE MEMOIRE

L'impatto della crisi economica e finanziaria sulla governance locale in Africa: la risposta delle Autorità locali alle sfide per un nuovo sviluppo

**6 - 7 novembre 2009
Palazzo Vecchio, Firenze**

1. BACKGROUND

1.1 La prima conferenza delle istituzioni regionali e locali, europee ed africane

La prima conferenza, dal titolo "Il decentramento: la nuova dimensione della democrazia, della pace e dello sviluppo", è stata organizzata dal Consiglio regionale della Toscana, dalla Conferenza delle Assemblee legislative regionali Europee (CALRE) e dal Dipartimento per gli affari Economici e Sociali delle Nazioni Unite (UN/DESA).

In questa occasione si sono incontrati a Firenze più di 120 rappresentanti di governi e assemblee regionali e locali, ONG, associazioni di volontariato, europei ed africani esponenti della società civile e leaders spirituali.

La scelta di organizzare una conferenza sul decentramento e sulla cooperazione decentrata è scaturita dal riconoscimento, a livello internazionale, del ruolo cruciale giocato dalle autorità locali e regionali in riferimento alla promozione della democrazia partecipativa, dello sviluppo locale sostenibile e della diffusione di una cultura di tolleranza, pace e solidarietà.

Tale evento, teso a creare una piattaforma per il confronto e lo scambio di esperienze, si è svolto a Firenze il 17 ed il 18 settembre 2004, e ha mirato a promuovere, in relazione sia agli ostacoli che alle opportunità offerte dal decentramento, un dibattito tra le istituzioni

europee locali e regionali - in particolare quelle che vantavano una maggiore esperienza nella definizione dei processi decisionali autonomi - e le autorità locali africane che stavano ottenendo un crescente livello di autonomia. La principale finalità della conferenza è stata quella di sostenere il processo di decentramento in Africa quale strumento chiave per stimolare la partecipazione democratica ed il raggiungimento di più alti livelli di sviluppo locale e buon governo.

Il documento finale ha riconosciuto il ruolo fondamentale giocato dal decentramento: *"Il Decentramento, quando è sostenuto da una volontà politica forte e ben definita, rappresenta uno strumento chiave per la democratizzazione, la riconciliazione e l'integrazione sociale, innescando un meccanismo utile allo sviluppo umano ed al buongoverno. Il Decentramento è inoltre un efficiente strumento nei processi di riduzione della povertà e nel raggiungimento degli obiettivi di sviluppo del millennio (MDG), nella promozione di una partecipazione democratica ai processi decisionali e nella definizione delle politiche di sviluppo locale (...). Il decentramento è inoltre un importante mezzo per promuovere e garantire la diversità culturale e facilitare l'erogazione di servizi ai cittadini."*

Il notevole successo della conferenza ha spinto i partecipanti europei ed africani a proporre e sostenere la costituzione di un osservatorio permanente di autorità locali e regionali per il sostegno ai processi di decentramento ed alla cooperazione decentrata. Nell'ottobre del 2005 UN/DESA e la Regione Toscana hanno deciso di raccogliere tale sfida attraverso il progetto *Euro-African Partnership for Decentralized Governance and Decentralized Cooperation*, finanziato dal Ministero degli Affari Esteri e dal Consiglio Regionale della Toscana.

1.2 Euro-African Partnership for Decentralized Governance and Decentralized Cooperation

Il progetto Euro-African Partnership for Decentralized Governance and Decentralized Cooperation mira a sostenere i processi di decentramento e di autonomia locale in Africa, tramite lo sviluppo di partenariati tra autorità locali e regionali europee ed africane.

Nei suoi quattro anni di vita, hanno aderito ad Euro-African Partnership oltre 100 enti Europei ed Africani, tra cui anche autorità locali, associazioni nazionali di autorità locali e governi nazionali.

Inoltre, altre istituzioni e soggetti privati (ONG, società private, associazioni, ecc.) hanno sostenuto, con varie modalità, il rafforzamento dei governi locali e delle loro politiche. In particolare, Euro-African Partnership è riuscita a consolidare una serie di relazioni con autorità locali in Burkina Faso, Camerun, Costa D'Avorio, Ruanda, Mali, Senegal, RDC, Tanzania, Sudafrica, Liberia, Niger, Uganda, Ghana e con le Associazioni Nazionali delle autorità locali in Mali, Burkina Faso, Tanzania, Senegal, Sudafrica, Ghana e Niger.

Le attività di Euro-African Partnership, nell'ambito dei processi di decentramento in atto in Africa, sono state principalmente rivolte a sostegno dei processi di rafforzamento e sviluppo istituzionale ed amministrativo delle autorità locali e della formazione del personale.

Numerose attività portate avanti sui temi del decentramento e tese alla promozione di scambi di esperienze, informazioni e best practices, hanno rafforzato la cooperazione tra le istituzioni partecipanti.

Infine, tra governi locali europei ed africani, sono state promosse collaborazioni e partenariati che hanno costituito una solida base comune per costruttivi dibattiti su strategie e modelli di decentramento.

1.3 L'evoluzione dei processi di decentramento in Africa

Negli ultimi anni quasi tutti i paesi africani hanno adottato riforme dell'assetto istituzionale e dell'organizzazione statale, trasferendo alcuni poteri alle istituzioni locali. Questi processi vantano diversi livelli di realizzazione nei vari paesi e si differenziano, sia in termini di struttura previsionale "formale" che in termini di reale applicazione politica e organizzativa.

*"Fino ad oggi, meno del 40% delle Costituzioni Africane fanno riferimento ai governi locali in termini di livelli di governo propri"*¹ ; nella maggior parte dei casi, infatti, la loro disciplina è affidata a leggi ordinarie.

Ciononostante, la definizione della struttura istituzionale dei sistemi di governo decentrato è spesso un processo ancora in corso di realizzazione e quindi soggetto a tempistiche diverse, possibili inconvenienti ed eventuali direzioni alternative da seguire. A riprova di questo, è sufficiente ricordare il trasferimento di competenze e risorse dal livello centrale a quello locale, o anche la relazione tra i diversi livelli istituzionali decentrati in Paesi dove sono previsti due livelli sub-statali direttamente eletti dai cittadini.

Infatti, sia i dettati costituzionali che le leggi ordinarie, sono fortemente influenzati dalle tradizioni storiche ed amministrative ereditate dai paesi europei ed intrecciate alle diverse realtà quotidiane di ogni paese, alle caratteristiche sociali ed alle scelte politiche adottate sia a livello nazionale che internazionale.

Lo svolgimento di regolari elezioni amministrative rappresenta, in molti paesi, la pietra miliare nel processo di consolidamento del decentramento. L'elezione diretta di amministratori locali da parte dei cittadini comporta la nascita di nuove relazioni sia verso l'alto, con il governo centrale ed il partito di maggioranza, che verso il basso con i cittadini, i gruppi e le organizzazioni in cui la società civile è articolata e le varie autorità locali.

1.4 Decentramento e cooperazione decentrata: il dibattito

Negli ultimi anni, sia a livello globale che nei vari paesi Africani, il decentramento è stato considerato quale strumento fondamentale per i processi di sviluppo locale, la diffusione della partecipazione dei cittadini, il miglioramento della qualità di accesso ed erogazione dei servizi a livello locale, la promozione della pace.

La letteratura internazionale ha dimostrato l'esistenza di stretti collegamenti, pur se non rigidamente strutturati, tra il decentramento ed i progressi nei processi di sviluppo, ma ha anche affermato che tali conseguenze positive non scaturiscono dall'attuazione di nuovi livelli di decentramento in modo del tutto automatico. Infatti, i trend positivi di sviluppo determinati dall'attuazione di processi di decentramento dipendono da numerosi fattori: le condizioni di partenza di ogni paese, le modalità di attuazione del decentramento e la reale volontà politica che si cela dietro tali processi.

Anche la cooperazione decentrata può giocare un ruolo importante favorendo l'istituzione di partnership solide e durature con attori africani impegnati nello sviluppo del decentramento istituzionale.

La cooperazione decentrata sta riscuotendo sempre più attenzione sul piano internazionale quale mezzo per sostenere e consolidare livelli di governance decentrata e per promuovere lo sviluppo locale e nazionale.

¹ Decentralization and local democracy in the world; First Global report by United Cities and Local Governments, pag. 26.

Si tratta di una strategia fortemente voluta sia dalle agenzie bilaterali e multilaterali - tra cui il sistema delle Nazioni Unite, la Commissione Europea e la Banca Mondiale - sia da associazioni nazionali ed internazionali di Governi di autorità locali, (NALGAs, UCLG, ecc.) sia da organizzazioni della società civile.

La cooperazione decentrata rappresenta uno strumento innovativo che va ad integrare i precedenti interventi allo sviluppo relativi alla governance decentrata. La cooperazione decentrata, attuata attraverso partenariati e collaborazioni, può essere considerata una utile strategia ed uno dei principali strumenti per la promozione di modelli di sviluppo e la riduzione della povertà. La cooperazione decentrata rafforza inoltre, il governo e la democrazia partecipativa e rappresenta altresì un sostegno al principio della sussidiarietà ed allo sviluppo locale; essa rappresenta infatti uno strumento in grado di creare le condizioni necessarie affinché le autorità locali possano esercitare e far rispettare i propri livelli di autonomia per fornire risposte concrete ai bisogni dei cittadini, per favorire e rendere possibile la mobilitazione di soggetti della società civile, di attori pubblici e privati, ma anche per rafforzare la propria struttura istituzionale attraverso lo scambio di conoscenze. Il principio chiave della cooperazione decentrata consiste in una cooperazione attuata ad un livello più vicino ai cittadini; gli scambi tra comuni e municipalità a Nord e a Sud possono così portare alla realizzazione di nuovi ed efficaci modelli di sviluppo locale².

La cooperazione decentrata ha un ruolo cruciale nella promozione e nel consolidamento di stabili relazioni “sud-sud e “nord-sud” tra network di autorità locali ma anche nell’attuazione delle politiche per il decentramento attuate nei vari Stati africani nel rispetto delle diverse tradizioni.

Si è inoltre notato che spesso le nuove democrazie non hanno a disposizione sufficienti risorse per l’attuazione dei processi di decentramento e, raramente dispongono delle conoscenze e dell’assistenza tecnica necessaria. A tale scopo è necessario definire delle politiche condivise e nuovi approcci allo sviluppo per poter superare ostacoli istituzionali, finanziari e tecnologici e definire un nuovo percorso di crescita sostenibile.

Il documento finale del Summit mondiale del 2005 ha evidenziato il ruolo fondamentale svolto dalle autorità locali sottolineando in particolare **“l’importante contributo delle autorità locali nel raggiungimento degli Obiettivi di Sviluppo del Millennio (MDG) condivisi a livello internazionale”**³.

Nel 2005, il Segretario Generale della Nazioni Unite Kofi Annan si è rivolto così ai capi dei governi locali *"Come possiamo pensare di raggiungere gli MDG (...) senza investire in settori come l'educazione, la riduzione della fame, la salute, l'acqua la sanità e l'uguaglianza di genere? Le città e le autorità locali dovranno svolgere un ruolo fondamentale in tutte questi settori (...). I nostri obiettivi sono globali, ma è a livello locale che possono più efficacemente essere raggiunti."*

Nel marzo del 2007, il Parlamento Europeo, con una apposita risoluzione, ha fortemente evidenziato il ruolo delle autorità locali nella cooperazione allo sviluppo. E’ comunque fondamentale che la Commissione Europea destini a tale scopo le risorse necessarie.

Nell’ottobre del 2008, la Commissione Europea con la comunicazione *"Autorità locali: attori dello sviluppo"* ha affermato che *“le autorità locali apportano un particolare valore aggiunto ai processi di sviluppo (...) e vantano un'esperienza diretta nonché valide competenze per quanto riguarda lo sviluppo territoriale, il decentramento e il potenziamento della governance democratica”*. Inoltre, considerato il loro ruolo fondamentale e strategico per lo sviluppo locale *“le autorità locali dei paesi partner*

² Contribution of decentralized Cooperation to Decentralization in Africa, luglio 2008, ST/ESA/PAD/SER.E/125.

³ Risoluzione adottata dall’Assemblea Generale, 60/1. 2005 World Summit Outcome.

possono quindi beneficiare di un dialogo più strutturato e permanente con le controparti europee su queste tematiche, avvalendosi delle attività di cooperazione a sostegno della governance locale". Per questo la Commissione ha proposto che "l'UE faccia più ampio ricorso a questi partenariati (gemellaggi) per lo sviluppo al fine di potenziare lo scambio di esperienze e creare partenariati più saldi e duraturi".

Contestualmente si sono sviluppati in Africa accessi dibattiti sul tema. L'8 giugno 2005, si è tenuto a Kigali, per la prima volta, la conferenza panafricana dei Ministri dei Governi locali. La conferenza fece esplicito riferimento alla prima Conferenza delle Assemblee regionali e locali europee ed africane. Secondo il documento finale della conferenza panafricana *"il decentramento è uno strumento essenziale per il consolidamento ed il rafforzamento della democrazia, del buon governo e del governo locale, per la risoluzione dei conflitti e per la costruzione della pace, della crescita economica, della riduzione della povertà e dello sviluppo sostenibile, e rappresenta perciò uno mezzo necessario per la trasformazione socio-economica"*.

Questi concetti sono stati successivamente riaffermati in due conferenze successive (Maseru, 30 agosto-1 settembre 2006, e Yaoundé, 28-30 maggio 2008) le quali hanno evidenziato, *inter alia*, l'importanza di sostenere e rafforzare gli strumenti della cooperazione tramite le associazioni nazionali di governi locali, nonché la necessità di attuare gli impegni assunti ed in particolare: il rafforzamento istituzionale dei governi locali, la mobilitazione di risorse, la presenza di amministratrici donne nei governi locali e la cooperazione decentrata.

Nel maggio 2005, a Tshwane, Sudafrica è stata fondata un'associazione delle associazioni di comuni e governi nazionali, regionali e locali d'Africa: le Città ed i Governi Locali Uniti d'Africa (UCLGA). L'associazione vuole *"unire le forze e rappresentare tutti governi locali africani, rafforzare le istituzioni e migliorare competenze e conoscenze del personale, favorire la mobilitazione di risorse ed un sviluppo basato sulle priorità riscontrate nelle diverse realtà locali africane"*⁴.

Nel secondo Summit euro-africano, tenutosi nel dicembre 2007 a Lisbona, la UCLG e le sue sezioni europee ed africane hanno affermato che: "i processi di decentramento in corso e gli attuali fenomeni di forte urbanizzazione pongono le autorità locali al centro delle principali sfide per lo sviluppo". Secondo le autorità locali e così come ricordato anche dall'Unione Europea e dall'Africa, la costruzione di più ampie "partnerships community-based", deve trovare fondamento in "una maggiore partecipazione da parte delle comunità locali". "I partenariati tra le autorità locali e regionali europee da un lato ed i loro omologhi africani dall'altro devono coinvolgere tutti i settori e tutti gli obiettivi del Piano di Azione, in modo particolare gli obiettivi di sviluppo del millennio (MDG) e devono essere in grado di coordinarsi tra loro, cioè di "fare sistema", così come già anticipato dalla dichiarazione di Parigi del 2005 sull'efficacia degli aiuti.

2. LA SECONDA CONFERENZA DELLE ISITUTZIONI REGIONALI E LOCALI EUROPEE ED AFRICANE

A differenza del quadro economico positivo degli anni passati, l'attuale crisi economica e finanziaria, oltre ad indebolire le autorità locali e ridurre di conseguenza le risposte concrete che queste sono in grado di offrire ai bisogni dei cittadini, rappresenta anche un forte ostacolo per l'attuazione di riforme istituzionali che vorrebbero invece, sia in Europa che in Africa, rafforzare il decentramento e lo sviluppo socioeconomico a livello locale.

⁴ Vedi il sito <http://www.uclgafrika.org/>

Non c'è dubbio che l'impatto della crisi globale (alimentare, ambientale, economica e finanziaria) interessi anche, in modo particolare per il continente africano, il raggiungimento degli obiettivi di sviluppo condivisi a livello internazionale (IADGs), tra cui i MDG. La situazione, oltre a ridurre la fiducia dei cittadini nei confronti delle autorità locali, restringe il loro campo d'azione per la messa in atto di strategie di sviluppo locale.

La seconda Conferenza delle autorità locali e regionali europee ed africane dal titolo "L'impatto della crisi economica e finanziaria sulla governance locale in Africa: la risposta delle Autorità locali alle sfide per un nuovo sviluppo" vuole aumentare, nella comunità internazionale, la consapevolezza delle enormi difficoltà in cui, a causa della crisi, le istituzioni territorialmente più vicine ai cittadini devono imbattersi nell'affrontare le attuali sfide per lo sviluppo.

La Conferenza oltre a costituire il follow-up più diretto ed immediato di una serie di precedenti conferenze, seminari e workshop, mira ad offrire un contributo al dibattito internazionale in un'ottica di governo decentrato e cooperazione decentrata.

Attraverso questa Conferenza, UN/DESA, il Ministero Italiano per gli Affari Esteri e la Regione Toscana, nell'ambito del progetto Euro-African Partnership for Decentralized Governance and Decentralized Cooperation, intendono esaminare gli effetti della crisi economica e finanziaria sui governi locali africani e, contemporaneamente, definire il ruolo specifico che le istituzioni locali dovranno assumere al fine di ottenere risultati permanenti per la cooperazione e la governance decentrata, contribuendo altresì a instaurare un processo di crescita e di sviluppo locale.

3. OBIETTIVO

L'Obiettivo della conferenza è quello di offrire l'opportunità, alle agenzie internazionali, alle autorità regionali e nazionali, alla società civile, alle organizzazioni ed ai principali manager e dirigenti delle amministrazioni pubbliche, di revisionare iniziative e/o programmi e presentare nuove proposte per la riduzione degli effetti della crisi.

4. CONTENUTI

La conferenza porrà al centro del dibattito i seguenti argomenti:

1. Decentramento e sviluppo sostenibile: le risorse territoriali nella lotta alla povertà e nel raggiungimento degli MDG;
2. Decentramento finanziario e fiscale: sfide e prospettive;
3. Potenziamento dell'erogazione dei servizi di base a livello locale
4. Scambio di competenze, conoscenze e risorse: partenariati nord-sud e sud-sud tra autorità regionali e locali

5. PARTECIPANTI

La conferenza si prefigge di riunire i principali attori politici che gestiscono processi di decentramento in atto e rappresentanti di autorità locali provenienti dall'Africa e dall'Europa. Sono previsti circa 150/200 partecipanti.

Sono inoltre invitati ad intervenire alla Conferenza rappresentanti di agenzie per lo sviluppo e le istituzioni che hanno manifestato il proprio interesse a sostenere il decentramento e la governance locale in Africa, tra questi: UNDP, UN/HABITAT, UNICEF, UNECA, FAO, UNCDF, la Banca Mondiale, WTO, NEPAD, United Cities and Local Government (UCLG), il Forum dei Governi locali del Commonwealth, CCRE, CALRE, FCLG, VNG

International, CUF (Cités Unies France), ANMP (National Portuguese Association of Municipalities) e l'Unione Europea.

6. LUOGO E DATE

La Conferenza si terrà a Firenze il 6 e 7 Novembre 2009 e sarà articolata in dibattiti per ognuno degli argomenti. Il 5 novembre avrà luogo la Pre-conferenza alla quale parteciperanno le donne amministratrici delle municipalità e dei governi locali africani partecipanti al progetto di Euro-African Partnership for Decentralized Governance. Le conclusioni del dibattito saranno presentate durante la conferenza.

7. CONTACT PERSONS

1. Euro-African Partnership

Ms. Valentina Tronconi,
Via Cavour, 18
I-50129, Florence, Italy
Tel.: +39 055 2387486. Fax: +39 055 2666006
E-mail: conferenzeuroafrica@consiglio.regione.toscana.it

2. Regional Council of Tuscany

Ms. Cinzia Sestini
Ufficio Attività Internazionali
Via Cavour, 26
I -50129, Florence, Italy
Tel.: +39 055 2387285. Fax: +30 055 2387352
E-mail: conferenzeuroafrica@consiglio.regione.toscana.it

3. UNDESA

A: DPADM

- Dr. John-Mary Kauzya, Chief
Governance and Public Administration Branch
Division for Public Administration and Development Management, Department of
Economic and Social Affairs of the United Nations
DC 2 Room 1742, Two UN PLAZA, NY, 10017, New York, USA
Tel: +1 212 963 1973. Fax: +1 212 963 2916
E-mail: kauzya@un.org
Website: www.unpan.org

- Ms. Adriana Alberti, Governance and Public Administration Officer, Division for
Public Administration and Development Management, Department of Economic
and Social Affairs of the United Nations
E-mail: alberti@un.org

B: DESA/Office in Rome

- Ms. Stefania Senese,
Corso Vittorio Emanuele, 251
I-00186, Rome, Italy
Tel.: +39 06 68136320 ext.110
E-mail: senese@un.org

