

[Enrica Chiappero-Martinetti (a cura di)]

L'approccio allo sviluppo umano nelle politiche locali

OXFAM ITALIA

[manoscritto Luglio 2011]

INDICE

Presentazione (OXFAM)
Prefazione (UNDP)
Introduzione (ECM)

PRIMA PARTE LO SVILUPPO UMANO: CONCETTI E MISURE

1. ALLE RADICI DELL'APPROCCIO ALLO SVILUPPO UMANO

1.1 Il contesto di riferimento: sviluppo, povertà e diseguaglianze negli anni '90

1.1.1 Disuguaglianza e povertà negli anni '90: alcuni fatti
Un punto di vista: intervista a Andrea Cornia

1.2 Il significato di sviluppo: evoluzione di un concetto

1.2.1 Lo sviluppo economico nella fase del secondo dopoguerra. Dalla teoria dei "basic needs" allo "sviluppo umano"

1.3 Come nasce l'approccio allo sviluppo umano e quali sono le sue radici teoriche

1.3.1 Capacità e funzionamenti: una diversa idea di benessere e sviluppo.

1.3.2 Dal benessere materiale allo "star bene"

1.3.2.1 Chiariamo alcuni concetti

1.3.2.2 Quali capacità prendere in considerazione

1.3.3 Dalle capacità allo sviluppo umano

1.3.4 Quali politiche per lo sviluppo umano?

Un punto di vista: intervista a Enrico Giovannini

2. DUE DECENNI DI SVILUPPO UMANO

2.1 Introduzione

2.2 I Rapporti sullo Sviluppo Umano: 1990-2009

2.2.1 I temi principali

2.2.2 Quali politiche per lo sviluppo umano

2.3 Gli indici dello sviluppo umano

2.3.1 L'Indice di Sviluppo Umano (ISU)

Un punto di vista: intervista a Mario Dondero

2.3.2 Gli indici di sviluppo umano correlati al genere (ISG e MEG)

2.3.2.1 L'Indice di Sviluppo Umano correlato al Genere (ISG)

2.3.2.2 La Misura di Empowerment correlata al Genere (MEG)

2.3.3 Gli indici di Povertà Umana (IPU-1 e IPU-2)

2.4 I trend dello sviluppo umano negli ultimi vent'anni

3. VERSO NUOVI CONCETTI E NUOVE MISURE DI PROGRESSO E DI SVILUPPO

3.1 Il contesto di riferimento vent'anni dopo: sviluppo, povertà e disuguaglianze nel 2010

3.2 Lo stato dell'arte del dibattito in tema di progresso e sviluppo umano

3.2.1 Gli Obiettivi di Sviluppo del Millennio delle Nazioni Unite

3.2.2 La Commissione Spence

3.2.3 *The Global Project*: l'iniziativa dell'OCSE per misurare il progresso delle società

3.2.4. La Commissione Stiglitz-Sen-Fitoussi

3.3 Il Rapporto sullo Sviluppo Umano 2010: stessa visione, nuove misure

3.3.1 Il Rapporto 2010: nel segno della continuità

3.4 Una nuova fase per la misurazione dello sviluppo umano: le innovazioni sugli indici

3.4.1 Il nuovo ISU

3.4.2 L'Indice di Sviluppo Umano corretto per la Disuguaglianza (ISUD)

3.4.3 L'Indice della Disuguaglianza di Genere (IDG)

3.4.4 L'Indice Multidimensionale della Povertà (IMP)

3.5 Lo sviluppo umano: la situazione attuale

SECONDA PARTE

LO SVILUPPO UMANO: LE POLITICHE LOCALI

4. L'APPROCCIO ALLO SVILUPPO UMANO COME ISPIRAZIONE PER LE POLITICHE PUBBLICHE

4.1 Introduzione

4.2 Una diversa visione dell'individuo e della società: quali conseguenze per le politiche?

4.3 Sviluppo umano e analisi del contesto per il disegno delle politiche pubbliche

4.3.1 L'accesso al lavoro pagato: un confronto tra regioni

4.3.2 Vivere una vita sana

4.4 Partecipazione e cittadinanza attiva

5. POLITICHE ED ESPERIENZE DI SVILUPPO UMANO LOCALE: I BILANCI DI GENERE

5.1 Introduzione

5.2 I bilanci pubblici e la rendicontazione sociale

5.2.1 Nascita e sviluppo dei bilanci di genere

5.3 Elementi distintivi del bilancio di genere basato sull'approccio allo sviluppo umano: concetti e strumenti

5.4 Le fasi di costruzione

5.4.1 La fase preanalitica

5.4.2 La fase analitica

5.4.3 Fase di costruzione del modello

5.4.4 Fase di costruzione della rete di responsabilità

5.4.5 Redazione del rapporto

5.5 Il bilancio di genere basato sull'approccio allo sviluppo umano: il punto di vista dei funzionari degli enti locali

Appendice

TERZA PARTE

LO SVILUPPO UMANO: LA COOPERAZIONE DECENTRATA

6. LA COOPERAZIONE DECENTRATA: UNA "MICRO" POLITICA IN EVOLUZIONE

6.1 Introduzione

- 6.2 L'evoluzione della cooperazione decentrata e i suoi attori.**
- 6.3 Le amministrazioni regionali e locali**
- 6.4 Dalla cooperazione decentrata alla paradiplomazia**
- 6.5 Il rapporto con la cooperazione italiana**

Un punto di vista: Andrea Semplici intervista Michele Nardelli

7. COOPERAZIONE DECENTRATA E SVILUPPO UMANO: VALORI E PRINCIPI, VOCI E NARRATIVE

7.1 Introduzione

7.2 Definizioni e concetti della cooperazione decentrata in rapporto allo sviluppo umano

7.2.1 Come rendere operativo l'approccio allo sviluppo umano nella cooperazione decentrata

7.3 Sviluppo umano, cooperazione decentrata, cooperazione territoriale: uno sguardo alle narrative

7.3.1 Sviluppo umano e territori tra analisi dei testi e narrative

7.3.2 Sviluppo umano e cooperazione decentrata

7.3.3 Dai principi alle pratiche: le griglie di valutazione

7.3.4 Cooperazione decentrata e cooperazione territoriale

7.3.5 L'esperienza del Ministero degli Affari Esteri

Un punto di vista: intervista a Maria Pace Ottieri

8. ESPERIENZE CONCRETE TRA SVILUPPO UMANO E COOPERAZIONE DECENTRATA

8.1 Introduzione

8.2 Lo sviluppo umano nelle pratiche di cooperazione decentrata: proposta di metodo e di lettura

8.2.1 Una griglia di lettura

8.2.1.1 Partecipazione e partenariato

8.2.1.2 Multidimensionalità e intersettorialità

8.2.1.3 Governance e agency

8.2.1.4 Fattori di trasformazione del contesto locale e interazioni multilivello

8.2.1.5 Ottica di programma

8.2.1.6 Sostenibilità

8.2.1.7 Monitoraggio e valutazione

8.3 Un primo caso studio: la cooperazione decentrata per lo sviluppo del settore privato

8.3.1 Descrizione dell'iniziativa

8.3.2 Il coinvolgimento dell'UNIDO

8.3.3 La dimensione dello sviluppo umano

- 8.3.3.1 Partecipazione e partenariato
- 8.3.3.2 La multidimensionalità e l'intersectorialità
- 8.3.3.3 Governance democratica e agency
- 8.3.3.4 Fattori di trasformazione del contesto locale e interazioni multilivello
- 8.3.3.5 Sostenibilità
- 8.3.3.6 Ottica di programma e di processo
- 8.3.3.7 Monitoraggio e valutazione

8.4 Un secondo caso studio: la cooperazione decentrata per la pianificazione sociale nei paesi dell'area balcanica

8.4.1 Descrizione dell'iniziativa

- 8.4.1.1 Il processo di costruzione dei Piani di Zona

8.4.2 La dimensione dello sviluppo umano

- 8.4.2.1 Partecipazione e partenariato
- 8.4.2.2 La multidimensionalità e l'intersectorialità
- 8.4.2.3 Governance democratica e agency
- 8.4.2.4 Fattori di trasformazione del contesto locale e interazioni multilivello
- 8.4.2.5 Ottica di programma
- 8.4.2.6 Sostenibilità
- 8.4.2.7 Monitoraggio e valutazione

8.5 Un terzo caso studio: la cooperazione decentrata per lo sviluppo locale e la gestione delle aree protette

8.5.1 Descrizione dell'iniziativa

8.5.2 La dimensione dello sviluppo umano

- 8.5.2.1 Sviluppo partecipato e partenariato
- 8.5.2.2 La multidimensionalità e l'intersectorialità
- 8.5.2.3 Governance e agency
- 8.5.2.4 Fattori di trasformazione del contesto locale e interazioni multilivello
- 8.5.2.5 Sostenibilità
- 8.5.2.6 Monitoraggio e valutazione

8.6 Conclusioni

9. LO SVILUPPO UMANO: QUALI ULTERIORI SPAZI DI AZIONE PER LE POLITICHE PUBBLICHE

9.1 Introduzione

9.2 Dal Rapporto sullo sviluppo umano 2010: politiche mirate, target specifici e attenzione al contesto

9.3 Dal Rapporto sullo sviluppo umano 2011: equità e sostenibilità

9.4 Dall'esperienza dei Rapporti nazionali sullo sviluppo umano

9.5 Dall'esperienza britannica dell'Equality and Human Rights Commission

9.6 Dal progetto UmanamEnte: l'esperienza dei dossier

9.6.1 Migrazione

9.6.2 Disabilità

9.7 Alcune riflessioni conclusive: partecipazione e sviluppo umano

Un punto di vista: Andrea Semplici intervista Padre Alex Zanotelli

Bibliografia

Sitografia

Presentazione (OXFAM)

Prefazione (UNDP)

Introduzione

Enrica Chiappero Martinetti

Dieci anni fa, esattamente nel dicembre 2001, pubblicavamo insieme ad Andrea Semplici un libro dal titolo "Umanizzare lo Sviluppo. Dialogo a più voci sullo sviluppo umano"¹. L'idea nasceva da una collaborazione tra UNDP e tre organizzazioni non governative (Ucodep, Movimondo e VIS), nella quale io e Andrea venimmo coinvolti, e si proponeva di presentare ad un pubblico che andasse al di là della ristretta cerchia accademica o degli addetti ai lavori la proposta di un nuovo paradigma dello sviluppo, non limitato alla sola dimensione economica o concentrato esclusivamente sulla crescita del PIL.

Nel momento in cui scrivevamo quel libro, l'approccio allo sviluppo umano si era affermato a livello internazionale da poco più che un decennio, con la pubblicazione del primo Rapporto sullo sviluppo umano del 1990. In quel momento, come sottolineavamo nel nostro lavoro, era ancora necessario consolidarne alcuni aspetti e mostrarne appieno le potenzialità, ma certamente l'approccio allo sviluppo umano non era passato inosservato e, seppur con fatica, orientava i governi e la comunità internazionale nella direzione di un ripensamento delle ricette per la crescita e lo sviluppo economico, fino ad allora adottate in maniera acritica. Tra i meriti che gli venivano poi riconosciuti vi era certamente il fatto di aver offerto alla società civile e alle organizzazioni non governative argomenti di discussione che ben si adattavano al loro modo di pensare allo sviluppo e di agire per promuoverlo, creando un nuovo spazio di dialogo all'interno della comunità internazionale.

Nella prefazione a quel nostro libro del 2001, Sakiko Fukuda Parr, in quel momento Direttrice dell'ufficio del Rapporto sullo sviluppo umano, scriveva "Oggi più che mai sappiamo che i mercati non funzionano da soli, ma che possono funzionare solo attraverso un'intelligente orchestrazione di politiche che coinvolgono tutti gli attori della società, dal settore pubblico a quello privato". E aggiungeva a proposito del ruolo assegnato ai Rapporti: "Talvolta umilmente riconosciamo che stiamo lanciando un sasso in uno stagno, ma abbiamo altresì la certezza che l'eco di ciò che portiamo avanti, e per cui lottiamo, viene recepito ed accolto per essere tradotto nella realtà." (Chiappero-Martinetti E., Semplici A., 2001, p. 5).

A dieci anni da queste parole e a vent'anni dal primo Rapporto abbiamo pensato che fosse un buon momento per effettuare un nuovo confronto, per vedere nel

¹ Si veda Chiappero-Martinetti E., Semplici A., 2001

frattempo come è cambiato il mondo sul terreno dello sviluppo e della povertà, per chiederci se e in che misura l'approccio allo sviluppo umano è stato in grado di influenzare l'agenda politica dei governi e delle organizzazioni, se mantiene intatta la sua valenza o se nel frattempo ha perso di forza o di utilità.

Nel pensare agli scopi e ai contenuti di questo nuovo libro, ci siamo posti però un'ulteriore questione: ci siamo chiesti se quella che è sempre stata considerata una visione globale dello sviluppo, ma tutto sommato ritenuta più adeguata a risolvere i problemi del sotto-sviluppo o del mancato sviluppo nei paesi del sud del mondo, potesse essere di aiuto anche per ripensare alle politiche di un contesto come il nostro (comunque lo si voglia etichettare). Non abbiamo un profondo bisogno di sviluppo umano anche nelle nostre città, province e regioni? È possibile ripensare al nostro modello di sviluppo in una prospettiva più umana, che ponga al centro dell'attenzione la persona quale principale attore e beneficiario dello sviluppo? Quale attenzione si presta ad aspetti quali l'eguaglianza di opportunità e la sostenibilità sociale, oltre che ambientale, dei processi di sviluppo? E quali possibilità di partecipazione e di coinvolgimento abbiamo oggi, nella scelta e nella definizione delle politiche pubbliche delle nostre amministrazioni? In altre parole, ci siamo chiesti se da questi primi vent'anni di storia dello sviluppo umano fosse possibile ricavare indicazioni utili per riformare le politiche nel nostro paese, in particolare le politiche locali, trasferendo sul piano dell'azione concreta quelli che sono i principi di base che lo ispirano.

Sappiamo che, a prima vista, può sembrare poco opportuno e non prioritario parlare di sviluppo umano in un momento in cui sembra essere lo sviluppo economico ciò che manca e ciò che tutti, governi e istituzioni, invocano e affannosamente ricercano. Crediamo però che proprio la crisi economico-finanziaria iniziata nel 2007 e non ancora conclusa mostri con evidente chiarezza ciò che Sakiko Fukuda Parr scriveva dieci anni fa, mettendo in luce i limiti dei mercati e dei sistemi economici moderni nella loro capacità di accrescere il benessere economico e, nello stesso tempo, la rapidità con cui essi possono generare situazioni estese di povertà.

A partire da queste premesse, ha preso così corpo questo nuovo libro che si ricollega idealmente al precedente soprattutto per quanto riguarda la prima parte del lavoro, in cui si narra la storia di vent'anni di Rapporti sullo sviluppo umano, si ricostruiscono le variazioni marginali del quadro teorico-concettuale che si colloca alle spalle di questo approccio e quelle più sostanziali sul fronte delle misure, si discutono alcuni fra i temi rilevanti affrontati in alcuni fra i Rapporti più recenti. La seconda e la terza parte compiono invece uno sforzo di analisi nella direzione delle

politiche per lo sviluppo umano che potrebbero essere intraprese nel nostro paese, guardando inizialmente alle politiche locali in senso stretto e all'esperienza dei bilanci di genere realizzata in alcune amministrazioni locali proprio a partire dall'approccio allo sviluppo umano (seconda parte) e, successivamente, allo strumento della cooperazione decentrata e ad alcune pratiche di co-sviluppo sempre realizzate da amministrazioni locali (terza parte).

Ora come allora, il testo è accompagnato da alcune interviste condotte da Andrea Semplici all'economista Giovanni Andrea Cornia, al Presidente dell'Istat Enrico Giovannini, al fotografo Mario Dondero, alla scrittrice Maria Pace Ottieri, a Michele Nardelli e a Padre Alex Zanotelli. A tutti loro, che parlano di sviluppo partendo da punti di vista molto diversi tra loro ma convergenti e coerenti con l'idea di sviluppo umano, vanno i miei più sinceri ringraziamenti. Un sentito ringraziamento va naturalmente agli autori che hanno collaborato a questa impresa: Barbara Benedetti, Raffaella Coletti, Francesca Corrado, Anna Maccagnan, Costanza Pagnini, Antonella Picchio e Andrea Stocchiero. Grazie di cuore anche a, Federica Comanducci, Federica Corsi e Caterina Marchioro di Oxfam per le intense e interessanti discussioni avute nel corso della preparazione di questo libro, per la pazienza mostrata di fronte ai miei sistematici ritardi nella programmazione del lavoro e per avermi offerto l'occasione di lavorare ancora insieme. Il ricordo positivo dell'esperienza passata ci ha permesso di lavorare con piacere a questo libro e spero ci offrirà buone occasioni anche per il futuro. Un grazie, infine, a Laura Mangano, a Enrica Ruaro e a Carla Jemma che hanno collaborato in fasi diverse alla redazione di questo lavoro.

Dieci anni fa dedicavo il libro precedente ai miei figli, Luigi, Marco e Camilla, con l'auspicio che potessero contribuire alla costruzione di un mondo in cui lo sviluppo umano potesse essere una realtà per tutti e non solo una speranza. Temo che la strada da compiere sia ancora molto lunga e dunque non posso far altro che rinnovare l'auspicio e sperare nella loro intelligenza e nella loro fantasia.

PRIMA PARTE

LO SVILUPPO UMANO: CONCETTI E MISURE

CAPITOLO 1

ALLE RADICI DELL'APPROCCIO

ALLO SVILUPPO UMANO

Enrica Chiappero-Martinetti

1.4 Il contesto di riferimento: sviluppo, povertà e disegualianze negli anni '90

Espressioni come "sviluppo economico", "sviluppo sociale" o "sviluppo sostenibile" sono sempre più ricorrenti sulle pagine dei quotidiani, nei dibattiti televisivi, nell'arena politica come nella società civile. La necessità di favorire uno sviluppo che porti la società ad un miglioramento progressivo delle condizioni di vita e alla creazione di nuove ricchezze, nel rispetto dell'ambiente e dei diritti degli individui, è generalmente accettata e condivisa dalle diverse componenti della società e della politica. Ciò che risulta meno ovvio o su cui può essere più difficile trovare un consenso generale è come questo possa essere realizzato, quali criteri e quali strumenti sia necessario adottare per promuovere lo sviluppo di un paese o di una comunità e, questione preliminare ma non irrilevante, quale sia l'idea di sviluppo che si ha in mente o si intende perseguire.

Se, infatti, l'espressione "sviluppo", nell'accezione comune del termine, esprime un'idea di miglioramento e di progresso, non è così evidente né automatico nei confronti di chi o di che cosa o per che cosa questo cambiamento favorevole si possa manifestare o si debba ricercare. Tali questioni non sono affatto nuove od originali e si sono tradizionalmente imposte all'attenzione degli studiosi, e in particolare degli economisti. L'origine e l'affermazione del concetto di sviluppo coincide grosso modo con la nascita del pensiero economico occidentale in concomitanza alla formazione degli Stati moderni: l'idea che si dovesse realizzare un "movimento verso il meglio", ossia un'evoluzione dei sistemi economici verso situazioni di maggior ricchezza, era infatti ricorrente nell'Europa del 1600. Con l'insorgere delle teorie mercantiliste – secondo le quali la ricchezza di un paese era determinata dalla quantità posseduta di materiali preziosi (in particolare, oro e argento) – l'obiettivo delle attività economiche degli Stati era quello di accumulare

una sempre maggior quantità di ricchezze, per accrescerne il potere commerciale e militare. All'interno di questa visione, sviluppo e crescita economica tendevano a coincidere e ad essi si associava un'idea di benessere generalizzato in grado di migliorare le condizioni di vita di tutta la popolazione.

Analogamente, ma nella direzione opposta di peggioramento e di regresso, si veniva a creare un altro binomio, quello tra sottosviluppo e povertà. Ai paesi che al termine dell'esperienza del colonialismo e con l'acquisizione dell'indipendenza politica si mostravano ancora assai lontani dalla possibilità di avvio di un processo di industrializzazione e di crescita economica, veniva assegnata l'etichetta di "paese sottosviluppato" che li poneva ad uno stadio di arretratezza rispetto a quelli che, al contrario, avevano portato avanti con successo la modernizzazione delle proprie economie nazionali. Si creava, pertanto, una sorta di percorso predeterminato lungo il quale collocare i differenti paesi in relazione al loro livello di sviluppo, sotto l'assunto implicito che i passi da compiere per realizzare lo sviluppo fossero sostanzialmente gli stessi per ciascuna nazione.

Nel corso del tempo, i concetti appena richiamati (ricchezza, benessere, sviluppo, sottosviluppo, povertà, disuguaglianza) sono stati oggetto di ulteriori riflessioni e analisi che hanno contribuito ad una migliore comprensione del loro significato, delle cause che li determinano, delle loro interrelazioni e delle politiche di sostegno o di contrasto che ne conseguono. Un'importante fase di ripensamento delle strategie di sviluppo ha avuto inizio negli anni '70 – in particolare, con l'insediamento alla Presidenza della Banca Mondiale di Robert McNamara, il quale invitò la comunità internazionale ad un maggiore impegno nei confronti della lotta alla povertà² – fino a sfociare nella formulazione del cosiddetto "approccio allo sviluppo umano" che, sul finire degli anni '80, si affermò all'interno delle principali agenzie internazionali come un importante paradigma alternativo alla teoria tradizionale della crescita economica.

Occorre sottolineare che l'approccio allo sviluppo umano iniziò a prender forma in un decennio difficile, in cui si palesava il fallimento delle politiche di aggiustamento strutturale intraprese all'interno del cosiddetto *Washington Consensus*³ fondato sui

² La lotta alla povertà era vista come una strategia finalizzata al contenimento della diffusione dei regimi filocomunisti (si era ancora in piena guerra fredda): la teoria sostenuta da McNamara prevedeva che, promuovendo lo sviluppo economico e politico (in senso democratico) dei paesi poveri, si sarebbe evitata la creazione di un terreno fertile per le rivoluzioni socialiste.

³ L'espressione *Washington Consensus* venne coniata, e viene tuttora utilizzata, per indicare l'insieme delle direttive di politica economica imposte dalle istituzioni finanziarie internazionali (Banca Mondiale e Fondo Monetario Internazionale) ai paesi che richiedevano prestiti di medio e lungo termine. In particolare, condizione necessaria per l'erogazione del credito era la messa in atto di politiche di *aggiustamento strutturale* (volte a ridurre gli

tre principi di base del modello tradizionale di crescita - "stabilizzare, privatizzare e liberalizzare" - e principalmente orientato a promuovere modelli di sviluppo fissi e prestabiliti, sia nei tempi di realizzazione sia negli strumenti da adottare. I risultati economici e sociali generati da questo modello di sviluppo non sempre sono stati soddisfacenti, al punto che ci si riferisce agli anni '80 come al "decennio perduto" dello sviluppo (*the lost decade*). In molti paesi in cui erano stati adottati programmi di aggiustamento strutturale e di stabilizzazione monetaria, gli esiti prodotti si rivelarono scarsi e, in molti casi, del tutto negativi in termini di livelli assoluti di reddito e di disuguaglianza interna agli stessi paesi.

E' proprio nel corso degli anni '80 che la forbice tra paesi ricchi e paesi poveri inizia ad allargarsi in maniera preoccupante e anziché muoversi lungo il cammino della ricercata e auspicata convergenza tra sistemi economici a diverso stadio di sviluppo si va nella direzione di una crescente divergenza. Ad aggravare la situazione nei primi anni di quel decennio, fu l'esplosione della cosiddetta "crisi del debito", con i paesi in via di sviluppo che dichiaravano la loro sostanziale incapacità di restituire il denaro preso a prestito dai creditori (in larga misura istituzioni finanziarie internazionali e banche commerciali), spesso impiegato per finanziare piani di sviluppo economico di dubbia efficacia. Le difficoltà del momento imponevano un ripensamento generale delle strategie di sviluppo intraprese a livello globale e una maggior attenzione alle questioni di povertà e di disuguaglianza.

Non è un caso, dunque, che il primo Rapporto sullo Sviluppo Umano, pubblicato nel 1990 dal Programma delle Nazioni Unite per lo Sviluppo (UNDP, *United Nations Development Program*), si aprisse fornendo un'ampia panoramica della situazione esistente sul fronte dello sviluppo economico e sociale nei trent'anni precedenti. L'intento era quello di mostrare che, nonostante la crescita assoluta dei livelli di reddito registrata in quegli anni, il divario da colmare tra le diverse regioni del mondo, tra singoli paesi e all'interno dei paesi stessi risultava ancora assai ampio. Le disuguaglianze registrate non si limitavano soltanto alla sfera del reddito e della ricchezza, ma toccavano la dimensione della salute e dell'accesso alle cure mediche, dell'istruzione, della disponibilità di acqua potabile, della sicurezza alimentare. In quel primo Rapporto si rimarcava inoltre, e con estrema forza e chiarezza, quanto

squilibri fiscali nei paesi in via di sviluppo attraverso politiche di austerità nella spesa pubblica e di contenimento del deficit di bilancio) e di *stabilizzazione monetaria* (finalizzate a garantire la stabilità dei prezzi). L'approccio alla base di queste direttive (disciplina fiscale volta al pareggio di bilancio; limitazione dei sussidi e dei dazi; tassi di cambio regolati dal mercato; liberalizzazione del commercio e delle importazioni; apertura agli investimenti provenienti dall'estero; privatizzazione delle aziende statali; ecc.) era fortemente improntato al neoliberalismo e all'esaltazione del libero mercato a discapito dell'intervento regolatore dello Stato.

fosse necessario affiancare alle considerazioni di ordine economico altre argomentazioni relative alle effettive condizioni di vita dei cittadini nei diversi paesi. In un saggio intitolato "La diffusione dello sviluppo economico moderno" (1990), l'economista Simon Kuznets scriveva:

"Se consideriamo che lo sviluppo economico moderno ebbe inizio in un paese in cui la popolazione ammontava a poco più dell'un per cento del totale mondiale, e che in quasi due secoli esso si diffuse e trasformò l'economia di nazioni che contano tra un quinto e un quarto della popolazione mondiale, dobbiamo ritenere basso o alto il tasso di diffusione? [...] Si potrebbe esprimere meraviglia per il fatto che in meno di due secoli da un quarto a un quinto del genere umano sia riuscito a raggiungere un risultato economico complessivo ed un tenore di vita di gran lunga superiore ai più alti raggiunti nel passato. [...] Viceversa, potremmo sostenere che nonostante gli enormi progressi della capacità dell'uomo di controllare vaste risorse e di piegare enormi forze naturali alle sue finalità, da tre quarti a quattro quinti del genere umano non solo non hanno conosciuto che uno sviluppo economico limitato, ma in buona parte soffrono ancora per un tenore di vita realmente insufficiente." (Kuznets, S., pp. 261-262, 1990)

Quelli sono gli anni in cui iniziano a farsi sentire in maniera netta anche gli effetti legati al fenomeno della "globalizzazione", o meglio di una nuova fase di ciò che oggi chiamiamo "globalizzazione" ma che, in realtà, rappresenta una riproposizione su più ampia scala di quei processi di integrazione economica e di movimento di merci, capitali e persone che gli studiosi fanno risalire ben più lontano nel tempo, tra il XV ed il XVI secolo. Ora come allora, questi fenomeni erano nulla più che la conseguenza della diffusione di un sistema di scambi internazionali organizzato in relazioni economiche e politiche asimmetriche del tipo "centro-periferia" (Wallerstein, 1978, 1982, 1995).

Questa rete globale di relazioni e di scambi ha certamente contribuito a dar vita ad un maggior benessere – in termini di aumento della ricchezza e di miglioramento del tenore di vita – per quei paesi che di volta in volta si sono collocati alla guida di tali processi, ma con altrettanta certezza ha dato avvio a un ampliamento delle disuguaglianze e delle forme di povertà in quei paesi che, pur coinvolti nei processi di globalizzazione economica, non hanno avuto modo di esercitare un controllo effettivo sui guadagni derivanti dallo sfruttamento della manodopera e delle risorse naturali presenti nel paese. Spesso, infatti, i proventi dei commerci internazionali

erano destinati ad arricchire imprese estere, le uniche in grado di effettuare investimenti e avviare attività economiche redditizie nei paesi poveri.

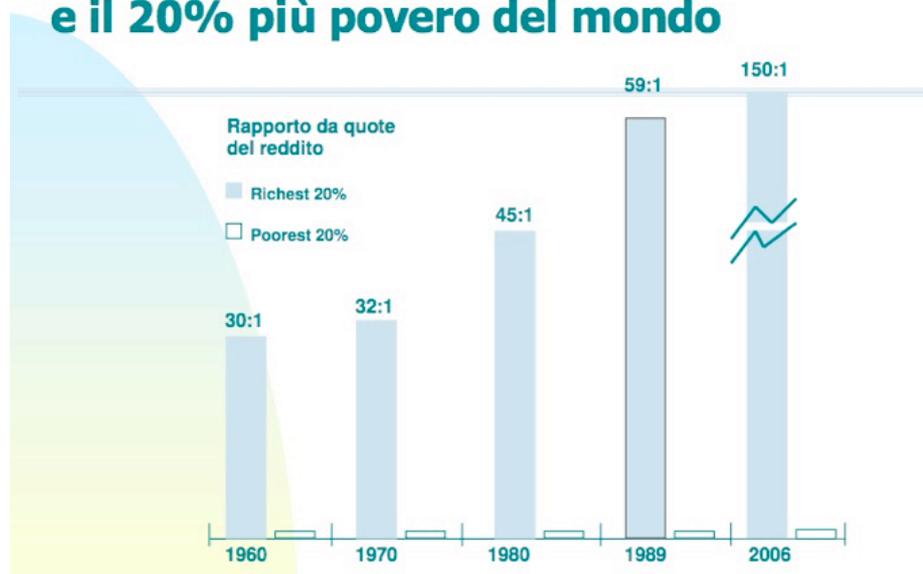
La relazione tra crescita, povertà e disuguaglianza è questione assai dibattuta in ambito accademico, e pone in netta contrapposizione chi sostiene che la crescita, automaticamente, direttamente e indiscutibilmente, come l'alta marea innalza tutte le barche, determini vantaggi e miglioramenti generalizzati per tutti, e chi, al contrario, asserisce che, proprio a causa della globalizzazione, la crescita abbia generato disuguaglianze profonde, peggiorando la condizione di vita di chi già stava peggio. Nel prossimo paragrafo, senza voler necessariamente difendere l'una o l'altra posizione, presenteremo alcune cifre relative alla disuguaglianza e alla povertà nel corso degli anni '90. Vedremo che proprio la persistenza e l'aumento del divario tra paesi ricchi e paesi poveri suggerisce la necessità di ripensare alle strategie nazionali ed internazionali per lo sviluppo, estendendo lo sguardo al di là della sola dimensione del reddito e della produttività per guardare, più in generale, alla condizione umana.

1.4.1 Disuguaglianza e povertà negli anni '90: alcuni fatti.

Il Rapporto della Banca Mondiale sulla povertà nel mondo pubblicato nel 2000, a distanza di dieci anni dal precedente dedicato allo stesso tema, mette in luce il fatto che globalizzazione e crescita non sono sempre riusciti a ridurre e tanto meno ad annullare la povertà nel mondo, e che la disuguaglianza globale è sensibilmente aumentata. Il divario tra il reddito medio procapite dei paesi più ricchi e dei paesi più poveri è aumentato sensibilmente a partire dal secondo dopoguerra: nel 1960 il PIL procapite nei venti paesi più avanzati era pari a 18 volte quello dei venti paesi più poveri, ma nel 1995 questo rapporto era salito a 37. Inoltre, alla crescente disuguaglianza tra paesi si è poi affiancato, in generale, un aumento della disuguaglianza anche all'interno dei paesi, cioè tra le famiglie o gli individui. I due grafici sottostanti mostrano entrambe le dinamiche, cioè l'aumento della disuguaglianza in termini di reddito procapite tra individui (figura 1.1) e l'aumento della disuguaglianza tra paesi (figura 1.2).

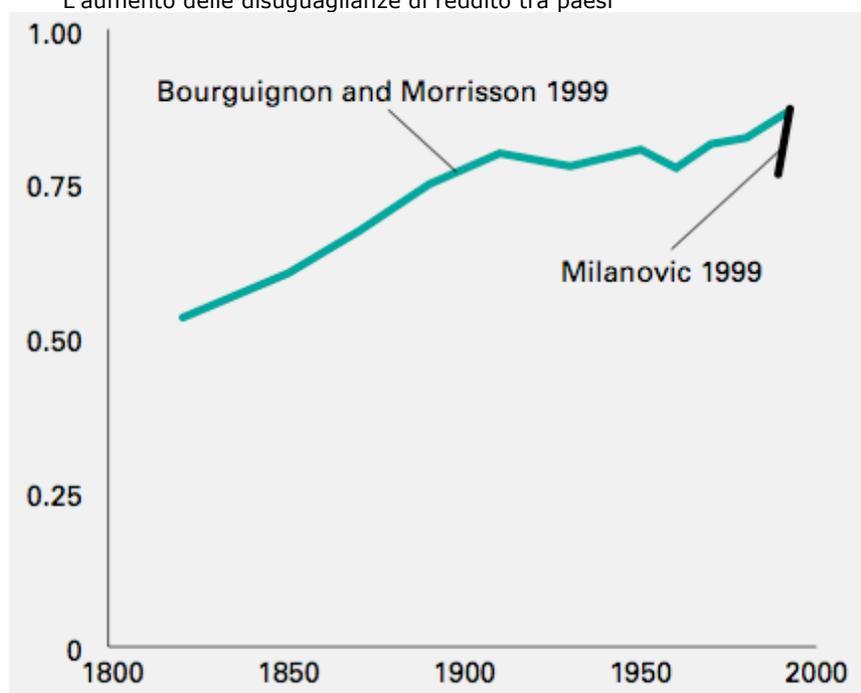
Figura 1.1
L'aumento delle disuguaglianze di reddito tra individui

Disparità di reddito tra il 20% più ricco e il 20% più povero del mondo



Fonte: World Development Report 2000/2001 "Attacking Poverty", World Bank

Figura 1.2
L'aumento delle disuguaglianze di reddito tra paesi



Fonte: World Bank, World Development Report 2000/2001 "Attacking Poverty", p.51

Queste tendenze erano già state evidenziate anche nel primo Rapporto sullo Sviluppo Umano pubblicato nel 1990, che dedica un intero capitolo all'analisi delle

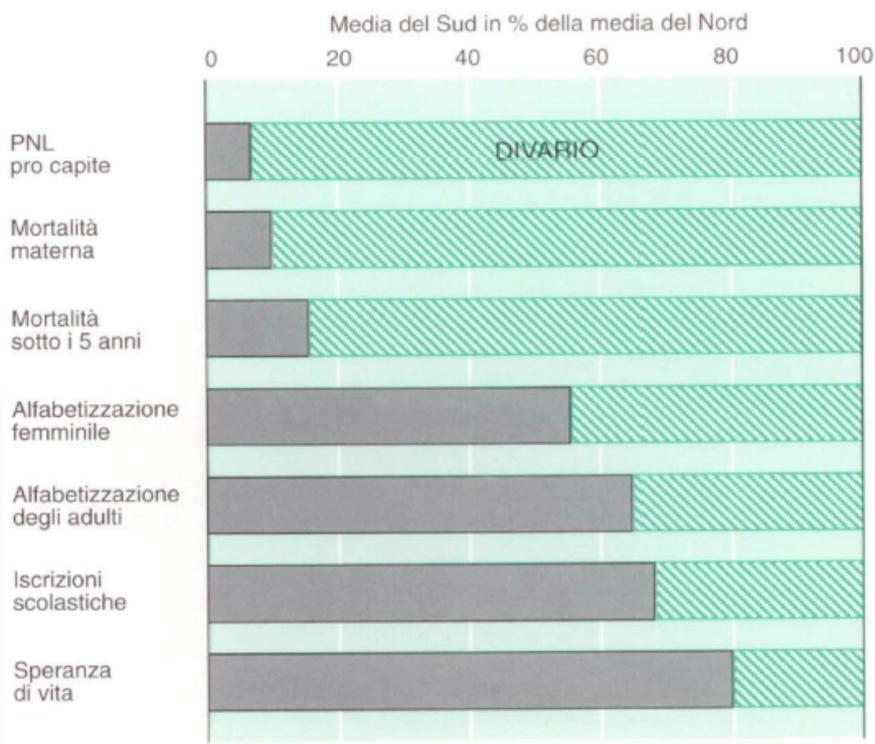
dinamiche di sviluppo intercorse nei diversi paesi nei trent'anni precedenti, non solo sul terreno economico, ma anche per quanto riguarda i progressi e gli insuccessi registrati in altri ambiti, quali l'istruzione, la salute e la sicurezza alimentare. Il quadro che emerge mostra come in questo periodo siano stati raggiunti risultati positivi sotto molti aspetti: un aumento generalizzato nell'aspettativa di vita, una diminuzione nei tassi di mortalità infantile, un miglioramento relativo nelle condizioni di vita degli individui in termini di accesso alle cure sanitarie e ad altri servizi. Ma nello stesso tempo permangono significativi divari sul fronte della povertà e delle condizioni di vita delle persone. In sintesi: progresso e sviluppo sì, ma non ovunque, non per tutti e certamente non nella stessa misura.

Agli inizi degli anni '90 le cifre sul terreno della povertà apparivano ancora sconcertanti. Più di 900 milioni di individui adulti non erano in grado di leggere o scrivere, un miliardo e mezzo di persone non aveva accesso alle cure sanitarie di base o a fonti di acqua potabile, circa 100 milioni di persone erano senza casa, mentre 800 milioni di individui soffrivano la fame. Più di un miliardo di persone nel mondo si collocava sotto la soglia della povertà assoluta, cioè disponeva di meno di un dollaro al giorno. All'interno di questo gruppo composito, le donne e i bambini risultavano essere le categorie più colpite dalla povertà: 40 milioni di neonati non avevano accesso a vaccini e immunizzazioni necessarie alla loro sopravvivenza, 14 milioni di bambini sotto i cinque anni di età morivano ogni anno ed erano oltre 150 milioni i bambini malnutriti nel mondo. I rischi di mortalità durante il parto nei paesi poveri era 12 volte superiore a quella nei paesi ricchi e l'analfabetismo femminile circa 15 volte maggiore (UNDP, 1990).

La figura 1.3 mostra il divario tra i livelli medi raggiunti dai paesi ricchi e i corrispondenti livelli ottenuti dai paesi in via di sviluppo in alcuni ambiti rilevanti. In particolare, in termini di PIL procapite, di decessi per cause legate alla gestazione e al parto, di mortalità sotto i 5 anni di vita, di alfabetizzazione, di tassi di iscrizione scolastica e di aspettativa di vita alla nascita.

Figura 1.3
 Disuguaglianza tra paesi in via di sviluppo e paesi industrializzati in relazione ad alcune dimensioni dello sviluppo umano

GRAFICO 2.1
Divari tra paesi in via di sviluppo e paesi industrializzati



Fonte: UNDP, 1990, p.28

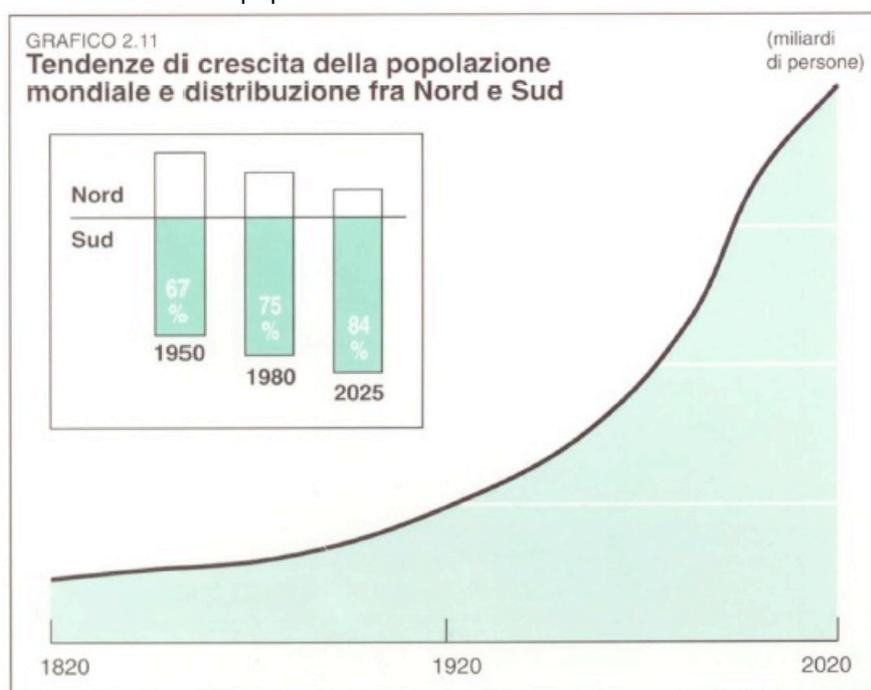
Come emerge in tutta evidenza dalla figura, se per alcune dimensioni il divario era tutto sommato contenuto (in particolare, per quanto riguarda l'aspettativa di vita e l'istruzione), risultava assai considerevole nel caso del reddito procapite, della mortalità infantile e della alfabetizzazione femminile: per quest'ultima, i paesi in via di sviluppo registravano risultati che superavano di poco la metà di quelli ottenuti nei paesi industrializzati.

In secondo luogo, anche se il miglioramento complessivo del tenore di vita - in particolare, in termini di migliori condizioni di salute e di più alti livelli di istruzione - interessava quattro quinti della popolazione nei paesi del Terzo Mondo, la mancanza di reali opportunità economiche e sociali in grado di trasferire questo potenziale umano in termini di crescita e sviluppo duraturo nel tempo rappresentava una grave minaccia per i paesi più poveri. L'effetto inevitabile di tali dinamiche non poteva che essere un aumento della pressione della migrazione internazionale verso i paesi più ricchi.

In terzo luogo, accanto ai differenziali di sviluppo tra Nord e Sud del mondo, erano evidenti le disparità anche all'interno di questo secondo gruppo: l'aspettativa di

vita, ad esempio, superava i 70 anni in tredici paesi in via di sviluppo (inclusi Cina, Corea del Nord, Sri Lanka, Albania e Jamaica), mentre in altre venti nazioni non si raggiungeva la soglia dei 50 anni di vita attesa (è il caso di Niger, Mali, Sierra Leone, Afghanistan ed Etiopia). Analogamente, se per alcuni paesi del Sud del mondo il tasso di alfabetizzazione raggiungeva valori pari al 90% (es. Filippine, Mongolia, Nicaragua, Iraq), in altri questa percentuale non superava il 25% (es. Niger, Mali, Burkina Faso, Somalia)⁴. In generale, era l’Africa a presentare come sempre la situazione più difficile sul fronte dello sviluppo umano, con un’aspettativa di vita molto bassa, tassi di mortalità infantile ancora sostenuti e scarsi livelli di alfabetizzazione. Più della metà della popolazione africana viveva sotto la soglia della povertà assoluta. Questa quota era cresciuta di due terzi nella prima metà degli anni '80 (a fronte di un quinto di aumento registrato per i paesi in via di sviluppo nel loro complesso) e non lasciava spazio ad alcun miglioramento nel corso del decennio successivo. Come mostrato nella figura 1.4, una delle ragioni della crescita della povertà in questo contesto era da ricercare almeno in parte negli elevati tassi di crescita della popolazione registrati in questi paesi.

Figura 1.4
Crescita della popolazione mondiale e distribuzione Nord-Sud



Fonte: UNDP, 1990, p.37

⁴ Per maggiori riferimenti si rinvia alle tabelle di indicatori riportate a conclusione del primo Rapporto sullo Sviluppo Umano (UNDP, 1990, pp. 128-129).

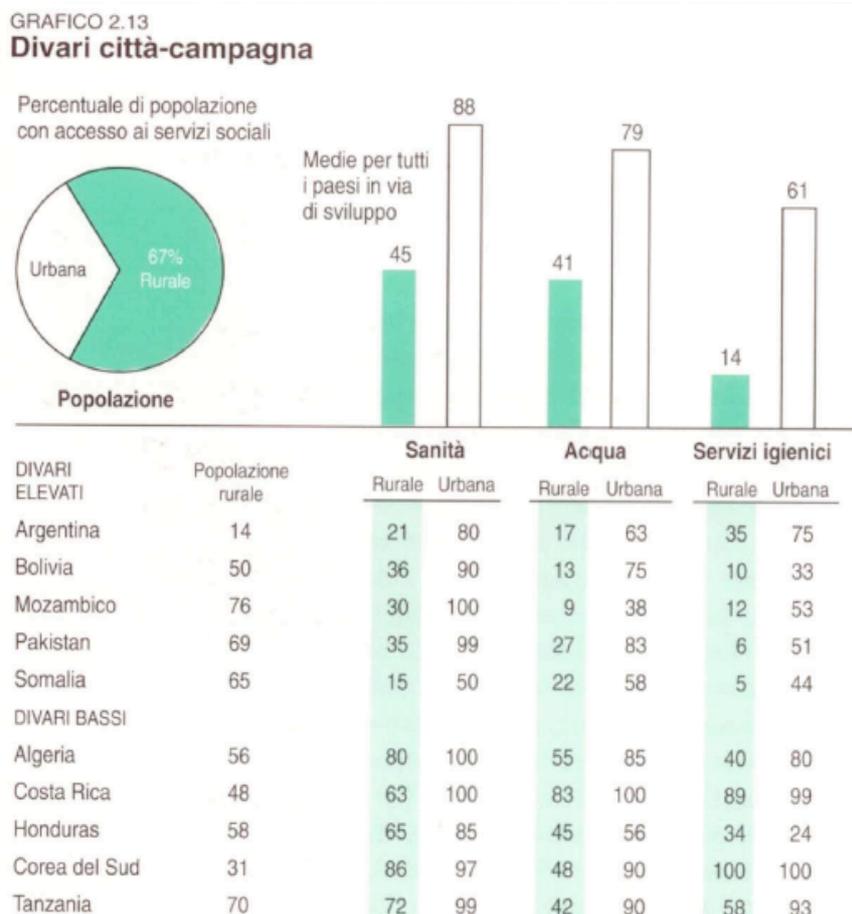
Occorre poi considerare la forte presenza di forme di disuguaglianza all'interno dei paesi, in termini di disparità nelle opportunità e nelle condizioni di vita tra gruppi di popolazione distinti in relazione al sesso, all'etnia o al luogo di residenza.

Sul fronte delle disuguaglianze di genere, in particolare, nel settembre del 1995 si svolse a Pechino la Conferenza Mondiale dell'ONU sul ruolo delle donne, evento che vide la partecipazione di oltre quindicimila delegate provenienti da 189 paesi membri delle Nazioni Unite, affiancate dalle rappresentanti degli organismi internazionali. In questa occasione vennero sanciti importanti principi che costituirono poi la base dei due documenti ufficiali (Dichiarazione e Programma d'Azione) prodotti a chiusura della Conferenza. Per la prima volta, i diritti delle donne venivano definiti diritti umani ed universali, con la conseguenza che nessuna ragione di fede, cultura o estremismo religioso potesse giustificare la violazione. Il sesto Rapporto sullo Sviluppo Umano dell'UNDP, pubblicato in quello stesso anno, venne dedicato proprio alle disuguaglianze di genere e al loro legame con gli obiettivi e i principi dello sviluppo umano. Rappresentò inoltre l'occasione per promuovere una più attenta misurazione e valutazione delle disparità esistenti all'interno dei paesi, attraverso l'introduzione di indici di sviluppo umano specificatamente dedicati a catturare la dimensione di genere: l'ISG, Indice di Sviluppo Umano correlato al Genere, e il MEG, Misura dell'Empowerment di Genere. Il Rapporto presentava inoltre una strategia articolata in cinque punti per ridurre tali disuguaglianze nel corso del decennio successivo⁵.

Se le disuguaglianze tra uomini e donne sono profonde e persistenti, non sono però le sole che si possono osservare. La figura 1.5 offre un esempio di quanto siano altrettanto sensibili le differenze che si registrano tra le zone urbane e le zone rurali di uno stesso paese, nel momento in cui si prendono in considerazione alcune dimensioni cruciali per lo sviluppo umano quali l'accesso alle cure sanitarie, all'acqua e la disponibilità di servizi igienici. I dati qui sotto riportati esprimono la percentuale di popolazione che ha l'accesso a tali servizi, mostrando come siano forti le disparità a discapito degli abitanti delle aree rurali in paesi quali l'Argentina (dove la popolazione rurale costituisce solo il 14% del totale), la Bolivia, il Mozambico (in questo caso la popolazione rurale è molto consistente e pari al 76% del totale), il Pakistan e la Somalia. In altri paesi, invece, le disparità, pur presenti, non sono così accentuate (è il caso, ad esempio, di Algeria, Costa Rica, Honduras, Corea del Sud, Tanzania).

⁵ Per maggiori dettagli, si rinvia al sesto Rapporto sullo Sviluppo Umano, UNDP, 1995.

Figura 1.5
Disuguaglianze interne ai paesi: il contrasto tra le zone urbane e le zone rurali



Fonte: UNDP, 1990, p.42

Le forti divergenze interne, rilevate tanto in termini di ricchezza quanto sul fronte dell'accesso ai servizi di base, indicavano la necessità di adottare politiche di spesa sociale più attente alle condizioni dei gruppi più sfavoriti, insieme alla necessità di considerazioni di carattere redistributivo che guardassero all'*equità* come principio di condotta.

Alla luce delle cifre mostrate e delle conseguenti riflessioni che possono derivare dalla loro lettura, il primo Rapporto sullo Sviluppo Umano pubblicato nel 1990 sottolineava l'urgenza di dar vita ad un impegno comune che mirasse, da un lato, a correggere quelle azioni che a livello nazionale e internazionale avevano contribuito ad accelerare il processo di impoverimento e la crescente disuguaglianza; dall'altro, alla creazione di nuove strategie di lotta alla povertà condivise a livello internazionale.

Un punto di vista.

Andrea Semplici intervista Giovanni Andrea Cornia

'La democrazia aiuta l'uguaglianza. E l'economia'.

Adesso produce anche olio dal suo piccolo podere sulla collina di Fiesole. A 63 anni, Giovanni Andrea Cornia, economista bolognese ('tosco-emiliano', dice), esperto di *uguaglianza/disuguaglianza*, appare energia pura. Difficile inseguirlo fra conferenze negli Stati Uniti, lezioni a Oxford, consulenze in Uzbekistan, aerei da prendere, seminari da tenere, dipartimenti universitari da organizzare. Negli anni '80, Cornia faceva parte, unico italiano, del piccolo gruppo di ricercatori, vicini all'Unicef, che cercarono di contrastare i dogmi spietati dei Piani di Aggiustamento Strutturale varati da Fondo Monetario Internazionale e Banca Mondiale. Negli anni '90, ha diretto il Development Economics Research di Helsinki, prestigioso istituto dell'Università delle Nazioni Unite. Fatico a seguire i suoi movimenti nel nuovo millennio: docente di Macroeconomia dello Sviluppo a Firenze e consulente di governi e organismi internazionali in Asia Centrale. Fa parte della ristretta cerchia di economisti che lavora costantemente con le Nazioni Unite. Ha avuto occhio anche con le piccole realtà locali: per qualche anno ha diretto l'Irpet, l'Istituto regionale per la programmazione economica della Toscana (e qui si è inventato l'Isut, l'Indice di sviluppo umano della Toscana). Sarà per questa ragione che, probabilmente, preferirebbe parlare della qualità del suo olio che non di economie. Ma, in realtà, non è così, questo economista, girovago e instancabile, ha un'ultima *passione*: l'America Latina. Di questa terra vorrebbe discutere. Anche perché in questo continente sta accadendo qualcosa di interessante.

'Sta diminuendo la disuguaglianza, ecco sta succedendo in America Latina. Con l'eccezione di Colombia e Messico, paesi scossi da conflitti con il narcotraffico, tutti i paesi di questo continente stanno vivendo una stagione di riduzione della grande disuguaglianza sociale dei decenni precedenti. È sorprendente. Smentendo ogni previsione pessimistica, nemmeno la crisi del 2008 ha interrotto questo processo. Il suo impatto non è stato indifferente, ma la disuguaglianza nei paesi latinoamericani ha continuato a scendere sia pure più lentamente. E questo cammino positivo è andato avanti di pari passo con il ritorno della democrazia. È un processo che è cominciato alla fine degli anni '80 e si è rafforzato in maniera decisiva con i governi di centrosinistra, dal Brasile di Lula in poi'

Mi stai dicendo che il legame democrazia-uguaglianza è indissolubile?

'Sì, senza dubbio. Abbiamo montagne di dati econometrici che lo dimostrano'.

Aiutami a capire. Cos'è la disuguaglianza in economia?

'È intuitivo: si raffronta la quota di risorse ricevute dal 20% più ricco della popolazione rispetto al 20% più povero. Si cerca di capire come le risorse di un paese vengono ridistribuite fra i suoi abitanti. Da tener presente che il consenso fra gli economisti è quasi assoluto: la crescita economica è rallentata, se non impedita, in una società fortemente disuguale'.

Cosa ha convinto l'America Latina a percorrere questa strada. La sua storia, per decenni, è stata segnata da dittature feroci, da fortissime disuguaglianze e da una stagnazione profonda.

'Le politiche degli anni '80, il Washington Consensus e le ricette dei Chicago Boys, sono state un'illusione e una delusione. Hanno impoverito le classi medie. Che hanno rivolto la loro attenzione a forze politiche e sociali più attente alle loro necessità. In America Latina, per anni, si è stati disattenti alla macroeconomia, si è alimentato una inflazione fuori controllo. Il disagio era visibile, concreto. Dagli anni '90, questi paesi sono stati capaci di aprire le loro economie. Non si sono arroccati come sarebbe stato facile fare. Si sono allontanati dagli Stati Uniti, hanno trovato un grande mercato nella Cina e hanno fatto crescere un mercato interamericano. Hanno avuto un' eccellente crescita, una media del 5,5%, del Prodotto Interno Lordo fra il 2003 e il 2008 e sono cresciuti gli investimenti (22% del Pil). Sono stati anche capaci di scavalcare crisi acute. Le banche hanno retto bene, la macroeconomia è stata messa sotto controllo e, soprattutto, è stato riorganizzato un efficiente sistema fiscale. La tassazione, essenziale per una politica di redistribuzione, è aumentata. Il rapporto tasse/Pil in America Latina è più elevato che in Gran Bretagna o in Spagna. Insomma, i paesi latinoamericani sono diventati normali. E la disuguaglianza ha cominciato a scendere'.

Democrazia zero e crescita impetuosa. La Cina non contraddice quanto stai dicendo?

'La Cina non è un paese qualsiasi: ha alle spalle una storia antica di settemila anni, è una potenza nucleare, controlla rigidamente i movimenti interni. Negli ultimi trent'anni ha avuto una crescita impressionante: ha quintuplicato il prodotto lordo per capita, nemmeno gli Stati Uniti di fine ottocento erano stati capaci di tanto, ma è altrettanto vero che la disuguaglianza ha seguito la linea di questa crescita. La Cina oggi è un paese fortemente squilibrato. Il suo indice di Gini è più che raddoppiato. Pechino ha oramai scavalcato gli Stati Uniti in quanto a disuguaglianza. E sta pagando prezzi altissimi: il disastro sociale e ambientale è sotto gli occhi di tutti e fa da contraltare al gran numero di milionari che si è formato in questi anni'.

Ma la diminuzione della povertà in Cina (dal 60% dei primi anni '90 al 15% del 2005) è stata altrettanto impressionante. Anzi la povertà complessiva nel mondo è diminuita.

'Attenzione: è verissimo che il livello di benessere è cresciuto in Cina. Molti sono sicuramente più ricchi, molta gente ha lasciato le campagne ed è andata verso le città: fa una vita difficile, ma meno grama di prima. Ma non puoi fotografare un paese tenendo presente solo la povertà o la ricchezza monetaria. Gli indicatori della disuguaglianza rivelano un paese spezzato. Non solo: la Cina utilizza statistiche che possono ingannare, ha fissato una linea di povertà inferiore ai livelli stabiliti dalla Banca Mondiale. Non ha senso: in una società che sta correndo verso l'opulenza, un indicatore che segna il confine della povertà assoluta a un dollaro al giorno o poco più non mi raffigura la società.

In Cina c'è un immenso problema della casa: se vivi in campagna, puoi stare nella tua capanna, ma in città non è così. No, i numeri sulla diminuzione della povertà non ci dicono tutta la verità. Un sistema sociale è stato dissolto, ma nessuno sembra aver tenuto conto delle conseguenze. La speranza di vita cinese, negli ultimi trent'anni, è salita solo di due anni. Ai tempi di Mao Tsè-Tung era cresciuta di venti. Gli indicatori che rappresentano l'accesso all'istruzione o alla sanità raffigurano una situazione pessima: ogni servizio è pagato con cifre spesso insopportabili. Cresce, di conseguenza, la disuguaglianza e, assieme a lei, l'instabilità. E quanto è accaduto e sta accadendo in Cina, succede, nella stessa identica maniera, anche in Viet-Nam.

Eppure il modello cinese affascina. L'economista zambiana Dambisa Moyo lo esalta e ne predica l'attuazione all'Africa: meno aiuti, più mercato, dittatura 'benevola' in politica e investimenti diretti.

'E io non sono d'accordo. Non mi stupisce che certi governi africani siano affascinati dal modello cinese, loro stanno sulle sedie del potere e non vogliono mollarle. Non si elegge un dittatore, si sceglie da solo e non puoi certo contare sulla sua benevolenza. Se ti ritrovi con un Mobuto, poi te lo tieni. Ma, attenzione, anche in Africa qualcosa sta accadendo. Da una decina di anni ha ricominciato a crescere. Certo, la presenza cinese in Africa ha avuto un effetto trainante considerevole, ma non vi è stato solo questo. Sono diminuiti i conflitti e forme di democrazia si sono estese. La disuguaglianza comincerà a decrescere anche in Africa. Anche se l'economia del continente rimane legata alle materie prime e la sua agricoltura versa ancora in condizioni difficili. L'Africa deve sfamare i suoi abitanti con le proprie risorse. Ancor oggi non è così. I contadini africani hanno bisogno di sementi migliorate, di sistemi di irrigazione efficienti, di fertilizzanti efficaci'.

Mi sembra di capire che, se in America Latina la disuguaglianza è diminuita, nel resto del mondo non è andata così. In Cina è cresciuta, nel mondo occidentale è cresciuta. In Italia il 10% delle famiglie controlla il 45% della ricchezza.

'È vero: c'è una grande biforcazione. In 59 paesi, su 85 che abbiamo studiato, la disuguaglianza è aumentata. Oltre che in America Latina, diminuisce solo in pochi e piccoli paesi europei. In Italia la disuguaglianza sta crescendo dagli anni '80. E continua a crescere: il mercato del lavoro si è segmentato sempre di più e, allo stesso modo, l'economia sta finanziarizzandosi. E la crescita sta rallentando. Ci stiamo allontanando da paesi virtuosi come quelli scandinavi e avvicinandoci a quelli anglosassoni dove, a fronte dello smantellamento di un'economia produttiva e manifatturiera, cresce solo la finanza e la disuguaglianza è sempre stata molto elevata'.

Vi sono economisti che sostengono che il sistema capitalistico, nel quale abbiamo scelto di vivere, compori giocoforza la disuguaglianza.

'Questo sistema economico, per decenni, ha fatto diminuire la disuguaglianza. Ha garantito mobilità sociale: il figlio di un operaio poteva andare all'Università. Ora il sistema non è più lo stesso, ha cambiato pelle. Non possiamo accettare una massa di giovani precarizzati o senza lavoro. Non possiamo tollerare una disuguaglianza ereditaria e crescente'.

Alcuni ricercatori sostengono che al mondo vi è una casta di otto milioni e duecentomila di super-ricchi. Manager e finanziari che hanno in mano i destini del

mondo. L'amministratore delegato della Fiat, Sergio Marchionne, guadagna quattrocento volte di più di un operaio. Stiamo vivendo un nuovo feudalesimo?

'Non so se sia un nuovo feudalesimo. So che non mi scandalizza lo stipendio di Marchionne: fa un lavoro produttivo. Mi arrabbio, invece, se un giovane finanziere guadagna quanto lui o più di lui. La finanza è il vero scandalo. Ha colpe gravissime nella crescita della disuguaglianza. Non è accettabile che il valore dei derivati sia dodici volte e mezzo quello del Pil mondiale. Le grandi Borse mondiali, New York e Londra, hanno creato azzardo morale. I finanziari della City o di Wall Street, al mattino, non vanno al lavoro, ma si siedono al tavolo di un casinò. Trent'anni fa i ricchi erano tutti manifatturieri, oggi in vetta alle classifiche di *Fortune* ci sono petrolieri, proprietari di media, finanziari, assicuratori, agenzie di rating. L'economia reale sembra non contare più nulla, si costruiscono castelli finanziari ad altissimo rischio, capaci solo di produrre instabilità'.

Un prete mi ha detto che la ricchezza, o meglio il suo accumulo, è peccato. È così?

'La ricchezza ha prodotto grandi cambiamenti sociali. Pensa solo al nostro paese: in Italia la ricchezza è diffusa, ma è costruita quasi esclusivamente sulla casa. E il capitale industriale, dov'è?

La ricchezza produttiva, quella che si accumula, ma poi produce, è una risorsa, un bene per un paese. Chi vive solo giocando in Borsa non commette solo un peccato, ma un crimine. La ricchezza deve essere uno stimolo a costruire, a creare, non può essere utilizzata solo per giocare'

Uno dei risultati delle tue ricerche mi ha sorpreso. Nel mondo, oramai, ci sono 200 milioni di migranti. E tu sostieni che questo immenso movimento produce disuguaglianza. Ho capito bene?

'Sono duecento milioni quelli che migrano dal Sud al Nord, ma molti di più i movimenti di chi si sposta all'interno dei confini nazionali o regionali. È un fenomeno massiccio e complesso. In America Latina le nostre ricerche ci dicono che questi movimenti di persone e di denaro stanno ugualizzando la società. Vi sono meccanismi di migrazione collaudati con costi minori per i migranti. Diverso è quanto sta accadendo altrove: migrare costa molto (fra i tremila e ventimila dollari per raggiungere l'Europa), se ne va solo chi può permetterselo. Chi riesce ad arrivare, rimanda a casa soldi a una famiglia che già aveva la capacità di pensare un simile progetto: si aggraverà, così, la disuguaglianza nel paese di origine. Qui da noi, i migranti non rubano lavoro agli italiani, ma li rimpiazzano là dove loro non vogliono andare. Ma se finiscono nel circuito dell'informale o del lavoro sottopagato, producono un abbassamento generalizzato di salari e di condizioni di vita'.

A leggere le ricette degli economisti, sembra che la sola soluzione di ogni crisi economica, sia la crescita. Ancora una volta, è così?

'No, non è un dogma, anche se non potremo mai fare a meno di una crescita moderata. Ho lavorato in Toscana a un indice di benessere capace di tener conto di moltissimi fattori diversi fra loro. Volevo un indice di sviluppo umano locale. E quindi ci siamo messi a calcolare l'inquinamento, la presenza di polveri sottili nell'aria, la gestione dei grandi anziani, i vantaggi e gli svantaggi del turismo, l'integrazione degli stranieri. Volevamo capire quanto la Toscana dovesse crescere per soddisfare queste esigenze e siamo giunti alla conclusione che potevamo accontentarci di un crescita poco superiore all'1%'.

Il luogo dell'intervista

Da fiorentino, detesto l'università trasferita nella periferia di Novoli. Il centro storico del capoluogo della Toscana si è svuotato di studenti ed è rimasto nelle mani dei turisti. Novoli, con i suoi palazzi in fila, a prima vista non è un campus universitario: questo nuovo quartiere appare, a chi si aggira per le sue strade, un brutto isolato senz'anima. Le sue architetture sono mediocri.

La facoltà di economia è diventata asettica e gelida. La piccola e ben ordinata stanza di Giovanni Andrea Cornia (raffigurazioni cinesi alle pareti) è al secondo piano di un palazzo dai grandi spazi. Cubicoli dei professori. Porte quasi sempre chiuse. Sembra il corridoio di un'istituzione totale. Edificio D6, stanza 255, documento da lasciare all'ingresso. Piccola caccia al tesoro per rintracciare i docenti. Questo non è certo un luogo che mette a proprio agio gli 'stranieri' che entrano nel mondo chiuso dell'università fiorentina.

1.5 Il significato di sviluppo: evoluzione di un concetto

Il concetto di sviluppo è stato al centro del dibattito internazionale per lungo tempo, tanto sotto il profilo accademico e teorico quanto sotto quello più concreto di programmazione e di realizzazione delle politiche pubbliche che mirano a promuoverlo. A partire dal dopoguerra, e fino a tutti gli anni '80, l'idea di sviluppo coincideva in larga misura con l'idea di ricchezza e il livello di sviluppo di un paese veniva di fatto a coincidere con il valore del prodotto interno lordo o del reddito procapite. Negli anni successivi, e in particolare a partire dagli anni '90, è stata progressivamente riconosciuta la necessità di includere, nella valutazione del benessere dei singoli individui e delle comunità, altri fattori e altre dimensioni.

Sul fronte della riflessione teorica, l'aspetto forse più rilevante emerso con particolare forza nel corso dell'ultimo decennio, è il riconoscimento della complessità e della multidimensionalità dei processi di sviluppo, visione che seppure con fatica e con qualche resistenza ha progressivamente sostituito la concezione più ristretta della realizzazione dei risultati economici come unico obiettivo ed elemento di attenzione. Questa riflessione ha portato, sul piano della misura, alla ricerca di nuove metriche attraverso le quali monitorare il progresso e lo sviluppo e, in generale, a un ripensamento degli obiettivi da realizzare e degli strumenti da mettere in gioco al fine di migliorare le condizioni di vita degli individui e lo "stato di salute" delle società.

Questo non significa naturalmente che lo sviluppo economico o il reddito abbiano perso di significato o che la loro rilevanza si sia ridotta. Vi sono ragioni, ovvie e facilmente comprensibili, che giustificano la rilevanza attribuita e attribuibile alla metrica monetaria: il reddito è, indubbiamente, uno strumento irrinunciabile per soddisfare i bisogni e garantire la realizzazione di un certo livello benessere e lo è tanto per i singoli individui quanto per l'intero paese. Ve ne sono però altre, più difficili da comprendere o giustificare, riconducibili al fatto che esiste una sorta di abitudine e di tendenza "conservatrice" da parte dei governi e delle agenzie internazionali, ma anche dei media e dell'opinione pubblica, a continuare a guardare alla metrica del reddito e del prodotto interno lordo come unici indicatori, semplici, immediati ed esaustivi dell'idea di benessere, trascurandone del tutto i limiti e le debolezze che pure hanno. Ciò che qui si vuole sottolineare non è certamente il fatto che il reddito non conti: sarebbe sciocco e poco difendibile. Piuttosto, si vuole rimarcare il fatto che esso forse non basta a riassumere in sé una

nozione complessa e articolata di sviluppo e di benessere, e che è necessario “andare oltre” la sola dimensione economica.

Nei prossimi paragrafi ripercorreremo i tratti essenziali del dibattito sullo sviluppo nell’arco degli ultimi cinquant’anni, per metterne in rilievo i passi – teorici e pratici – che sono stati compiuti prima di giungere alla definizione di sviluppo umano, su cui poi si concentrerà gran parte della nostra attenzione nel seguito del lavoro. Non intendiamo, né sarebbe possibile per ragioni di spazio, discutere in dettaglio il dibattito assai articolato e complesso che si è venuto ad animare attorno all’idea di sviluppo, dibattito che chiama in causa una pluralità di ambiti disciplinari e abbraccia un intervallo di tempo molto ampio e denso di eventi. Pensiamo però possa essere di aiuto inquadrare l’approccio allo sviluppo umano all’interno di una cornice più ampia, entro la quale si sviluppava il dibattito in quel momento, così da comprenderne appieno la genesi, gli elementi di differenza e di novità rispetto al paradigma più tradizionale di sviluppo che conosciamo e, naturalmente, anche di metterne in luce i limiti e le difficoltà della sua concreta attuazione.

1.5.1 Lo sviluppo economico nella fase del secondo dopoguerra

La fine della seconda guerra mondiale rappresenta un momento essenziale di cambiamento nel panorama delle relazioni internazionali, in primis sul terreno politico ma, a seguire, anche su quello economico. E’ nel 1946 che nasce l’Organizzazione delle Nazioni Unite, con l’intento principale di assicurare la pace e la sicurezza tra gli Stati e di prevenire l’insorgenza di nuove tensioni e conflitti. La terribile esperienza bellica appena conclusa imponeva la pressoché totale ricostruzione delle infrastrutture e dei sistemi di produzione, ma ancor più richiedeva la ricomposizione dei rapporti tra i paesi usciti dal conflitto. Tra gli strumenti attraverso cui si intendevano riavviare relazioni pacifiche e di collaborazione tra paesi, occupavano un posto centrale la cooperazione economica e la graduale ripresa degli scambi commerciali dopo un periodo di chiusura che aveva acuito la rivalità tra gli attori internazionali. Con questo intento, nascevano in quegli anni le istituzioni finanziarie di *Bretton Woods*, vale a dire la Banca Internazionale per la Ricostruzione e lo Sviluppo, oggi Banca Mondiale, e il Fondo Monetario Internazionale. Nel 1947 veniva inoltre siglato l’accordo sul commercio e sui dazi internazionali - il *GATT, General Agreement on Tariffs and Trade*, trasformato poi negli anni ’90 in *WTO, World Trade Organization*.

Non trascorse però molto tempo da allora che l’emergere della rivalità politica tra le due grandi potenze mondiali del momento, Stati Uniti e Unione Sovietica,

intervenisse a modificare nuovamente l'assetto delle relazioni internazionali, trasformandolo in una lotta per l'allargamento e il controllo delle reciproche zone di influenza, sia politica sia economica. Con l'avvio della cosiddetta "guerra fredda" il mondo veniva di fatto a ripartirsi in tre zone geopolitiche principali: il "Primo Mondo", costituito dai paesi del blocco occidentale a economia capitalista, il "Secondo Mondo", formato dai paesi comunisti aderenti al blocco sovietico, ed infine il "Terzo Mondo", che includeva il blocco post-coloniale, vale a dire i paesi che avevano ottenuto l'indipendenza dalla madrepatria e che si presentavano come non-allineati, cioè non apertamente schierati né con gli USA né con l'URSS. Quest'ultimo gruppo di paesi veniva anche classificato, in sede internazionale, con l'etichetta di "paesi in via di sviluppo".

I concetti di *sviluppo* e di *sottosviluppo* entrarono nel linguaggio corrente dell'economia e della politica proprio in questo periodo storico, in particolare a seguito del discorso di insediamento del Presidente degli Stati Uniti Harry Truman il quale, nel 1949, invitava la comunità internazionale a impegnarsi sulla strada della modernizzazione e dell'industrializzazione di quei paesi che più si mostravano arretrati sul fronte dello sviluppo tecnologico ed industriale. Ecco un estratto del cosiddetto *Point Four* del discorso di Truman:

"In quarto luogo, dobbiamo avviare un nuovo e chiaro programma affinché i vantaggi del nostro progresso scientifico e industriale siano disponibili per il miglioramento e la crescita delle aree sottosviluppate. Oltre metà della popolazione mondiale vive in condizioni di miseria, non ha cibo a sufficienza, ed è vittima di malattie. La sua vita economica è stagnante e primitiva, e la sua povertà rappresenta uno svantaggio ed una minaccia sia per sé sia per le aree più prospere. Per la prima volta nella storia, l'umanità ha le conoscenze e la capacità di alleviare le sofferenze di questi popoli. Gli Stati Uniti eccellono tra le nazioni nello sviluppo di tecniche scientifiche e industriali [...] Io credo che dovremmo mettere a disposizione dei popoli che amano la pace i vantaggi del nostro bagaglio di conoscenze tecniche per aiutarli a realizzare le loro aspirazioni ad una vita migliore. E, in cooperazione con altre nazioni, dovremmo favorire gli investimenti di capitale in settori che necessitano di sviluppo. [...] Questa dovrebbe essere un'impresa collettiva in cui tutte le nazioni collaborano attraverso le Nazioni Unite e le sue agenzie specializzate ogni qualvolta sia possibile. Deve essere uno sforzo universale per il raggiungimento della pace, dell'abbondanza e della libertà. Questo programma, con la collaborazione delle imprese, del capitale privato, dell'agricoltura e del lavoro è in grado di incrementare notevolmente l'attività industriale in altre nazioni e può accrescere in maniera decisiva il loro tenore di vita. Tali nuovi sviluppi

economici devono essere elaborati e controllati a beneficio dei popoli delle nazioni in cui sono istituiti. [...] Il vecchio imperialismo – lo sfruttamento per il profitto estero – non trova posto nei nostri progetti. Quello che prevediamo è un programma di sviluppo basato sui concetti di leale condotta democratica.”⁶

Si stabilivano dunque i principi cardine dell’azione volta alla promozione dello sviluppo nei paesi poveri, afflitti da malattie, fame e povertà. Quest’ultima veniva considerata una minaccia anche per i paesi industrializzati, dal momento che si riteneva potesse offrire un terreno fertile per la proliferazione dell’ideologia comunista. La strategia di lotta alla povertà doveva dunque provenire da uno sforzo collettivo dell’intera comunità internazionale, uno sforzo che coinvolgesse tanto il settore pubblico quanto quello privato. Lo sviluppo era da intendersi, innanzitutto, come un movimento: un’ascesa verso migliori condizioni di vita per i cittadini di quei paesi che si collocavano ad uno stadio prematuro dell’evoluzione industriale. Come sottolinea Truman nel finale del suo discorso, tale linea di azione non doveva essere intesa come una forma di imperialismo mirata allo sfruttamento delle risorse naturali, bensì come l’esperimento di una nuova collaborazione tra le genti, fondata su presupposti democratici.

La stessa Carta delle Nazioni Unite (1945) indicava come obiettivo dell’azione globale il “miglioramento dello standard di vita” dei cittadini e delle nazioni nel loro complesso. L’indicatore a cui si inizia a guardare in quegli anni come misura sintetica dello standard di vita di una nazione è proprio il PIL (prodotto interno lordo) pro-capite, il cui incremento è, ancora oggi, interpretato come evidente segnale di miglioramento del tenore di vita medio di un dato paese. Come ogni grandezza media, non è però ovviamente in grado di dirci molto di più sulle effettive condizioni di vita delle persone, né di rilevare la presenza di differenze di benessere, anche marcate, all’interno della società. Tuttavia, ciò non sembrava costituire un particolare problema per i sostenitori di questa visione, in quanto era assai diffusa la convinzione che gli effetti positivi della crescita sarebbero comunque ricaduti prima o poi sull’intera popolazione, sotto forma di nuovi posti di lavoro, maggiori opportunità economiche e standard di vita più elevati per tutti, con una conseguente e naturale riduzione della povertà e delle diseguaglianze. Questo effetto è noto in letteratura con il termine di *trickle down mechanism* che potremmo tradurre come meccanismo di ricaduta o di sgocciolamento dei benefici anche su coloro che “stanno al di sotto” e che non hanno partecipato direttamente al processo di crescita.

⁶ La traduzione qui presentata è nostra. È possibile consultare il discorso integrale in lingua originale al seguente indirizzo: <http://www.bartleby.com/124/pres53.html>

Ma quali strategie economiche occorre mettere in atto per favorire queste necessarie dinamiche di sviluppo? Diverse furono le strade indicate in quegli anni per dare risposta a questa domanda: una di queste è la teoria degli stadi di sviluppo formulata da Walt Rostow negli anni '50, che influenzò significativamente la politica economica internazionale del secondo dopoguerra. La teoria di Rostow (1952, 1960) sosteneva che i processi di modernizzazione e di industrializzazione fossero caratterizzati da una successione di fasi che pressoché tutti i paesi si sarebbero trovati ad attraversare. Mentre i paesi occidentali si avviavano verso gli stadi finali di questo percorso che li avrebbe portati ad un generalizzato benessere e al raggiungimento di un diffuso livello di consumi di elevata qualità, i paesi in via di sviluppo si collocavano ancora ai primi stadi di evoluzione, con economie che si basavano principalmente sulla produzione agricola tipica delle società tradizionali. Per questi paesi occorreva dar vita alla fase di decollo dell'economia, attraverso investimenti produttivi necessari all'avvio del processo di modernizzazione.

La riflessione teorica si è poi sviluppata e perfezionata e, seppur con alcuni elementi di differenza e di specificità, la gran parte delle teorie moderne della crescita individuano oggi nel risparmio e nell'investimento in capitale - fisico e umano - e nel libero funzionamento dei mercati, gli ingredienti essenziali di una ricetta da applicare per garantire la crescita e lo sviluppo di un paese e dei suoi cittadini. Questo è stato grosso modo il *leit motiv* che ha accompagnato le politiche economiche nazionali e internazionali di gran parte dei paesi occidentali nel secondo dopoguerra.

È sufficiente guardare allo sviluppo economico che la maggior parte dei paesi europei registrò proprio in quel periodo per affermare che, in effetti, strategie di crescita basate sul sostegno del risparmio, sull'accumulazione di capitale, sulla promozione degli investimenti e degli scambi commerciali e sulla liberalizzazione dei mercati hanno avuto successo in molti casi. È però altrettanto evidente che queste strategie non hanno funzionato sempre ed ovunque e che, anzi, hanno prodotto talvolta risultati assai diversi rispetto a quelli attesi mostrando, in particolare, la loro incapacità a sconfiggere il problema della povertà o a ridurre le disuguaglianze.

Sul finire degli anni '70, i tempi sembravano dunque maturi per passare da una visione tutto sommato limitata e ristretta fondata sull'identità "crescita = sviluppo" ad una prospettiva più ampia e articolata che tenesse conto dei limiti della crescita e che non guardasse al PIL come unico criterio di riferimento per la misurazione del benessere. Come suggeriva David Morse, direttore dell'ILO (*International Labour Organization*) nel 1970, occorreva "detronizzare" il PIL.

1.5.2 Dalla teoria dei "basic needs" allo "sviluppo umano"

Una prima voce critica che si sollevò nei confronti del modello liberista di quegli anni fu quella rappresentata dall'approccio dei *basic needs* o dei "bisogni fondamentali". Questo era il tema centrale del documento finale della Conferenza Mondiale sull'Occupazione organizzata dall'ILO nel 1976, nel quale si rimarcava come non fosse più accettabile, in termini umani e politici, attendere il passaggio di parecchie generazioni affinché i gruppi più poveri potessero beneficiare di un certo livello di sviluppo. La strategia suggerita ai paesi in via di sviluppo era quella di garantire uno standard minimo di vita decente per le fasce più sfavorite della popolazione, tradizionalmente escluse dai benefici della crescita. Questo standard doveva coprire, anche attraverso l'erogazione di un reddito minimo, i bisogni primari di una famiglia al fine di garantire l'accesso a beni quali cibo, abitazione e vestiario, ma anche ad altri servizi essenziali quali "la disponibilità di acqua potabile, l'igiene pubblica, i trasporti, le cure mediche, l'istruzione, oltre che un impegno adeguatamente remunerato per chiunque voglia lavorare" (ILO, 1976). In quegli anni, l'idea di una strategia orientata a contrastare la povertà e a garantire un reddito minimo alle fasce di popolazione più disagiate, sostenuta dall'agenzia delle Nazioni Unite, era contenuta anche nelle linee programmatiche della Banca Mondiale guidata dal Presidente Robert McNamara.

La teoria dei *basic needs* è stata poi riformulata e perfezionata sul piano teorico a metà degli anni Ottanta da parte di due economisti dello sviluppo, Paul Streeten e Francis Stewart, i quali rimarcano però che i trasferimenti di reddito, per quanto necessari, da soli non bastano. Occorre attuare politiche di lotta alla povertà fondate sull'accesso dei più poveri a beni e servizi essenziali, soprattutto nel campo della sanità e della scuola, al fine di garantire il raggiungimento di uno "stato di vita piena" per tutti, e non soltanto una data soglia di reddito.

Questa visione dello sviluppo segna un punto di svolta piuttosto radicale rispetto allo scenario delineato fino ad allora dalle teorie della crescita economica. Un primo aspetto innovativo è legato al fatto che essa sposta l'attenzione da indicatori economici riferiti ad un'intera collettività, quali il PIL, ad una visione più disaggregata e attenta alle differenze individuali, fino a suggerirci di guardare, in linea di principio, alla singola condizione individuale: l'intento è quello di sfuggire il rischio che dietro a valori complessivi o a valori medi si nascondano profonde differenze. La seconda innovazione consiste nel fatto che, mentre le teorie tradizionali della crescita ponevano l'innalzamento delle condizioni sociali e il soddisfacimento dei bisogni fondamentali degli individui a valle del processo di

crescita (in altre parole, è la crescita che permette a tutti di soddisfare i bisogni), la teoria dei *basic needs* considera una prospettiva differente: è l'innalzamento delle condizioni di vita degli individui che può costituire un importante fattore di crescita economica. In altre parole, al meccanismo di *trickle-down*, menzionato in precedenza, si contrappone un meccanismo opposto di *trickle-up*: la soddisfazione dei bisogni fondamentali, dalla salute all'istruzione, ad un livello adeguato di nutrizione, è ciò che garantisce l'esistenza di uomini e donne meglio nutrite, più sane e più istruite, e questo non può che determinare effetti positivi sulla crescita di lungo periodo.

La terza e ultima novità consiste nel fatto che le politiche di lotta alla povertà sono pensate soprattutto in termini di offerta di beni e servizi, più che di puri trasferimenti di reddito.

È negli anni immediatamente successivi, all'incirca a metà degli anni '80, che si inserisce nel dibattito anche la voce autorevole di Amartya Sen il quale, attraverso la formulazione dell'approccio delle capacità, darà poi impulso e fondamento teorico alla visione dello sviluppo umano. Illustreremo e discuteremo con maggior dettaglio i due approcci nelle sezioni successive. Ciò che desideriamo però rimarcare, fin da ora, è il fatto che molti aspetti centrali della teoria dei *basic needs* sono presenti con eguale forza e attenzione anche nella teoria di Sen, il quale però estende lo sguardo verso un orizzonte più ampio e si propone un fine più ambizioso sul piano della teoria economica. Pur riconoscendo la centralità dei bisogni essenziali e la necessità di garantire a tutti gli individui il loro soddisfacimento, la proposta di Sen va al di là della semplice disponibilità di beni o servizi e guarda piuttosto a ciò che le persone possono fare con i beni e le risorse che hanno a disposizione. In breve: la teoria dei bisogni fondamentali guarda ai più svantaggiati come soggetti passivi e sfavoriti nel processo di sviluppo, anche se certo non per loro volontà, e considera il trasferimento di risorse, beni e servizi a loro disposizione come un punto di arrivo delle società. La teoria dello sviluppo umano pone invece al centro dell'attenzione le *scelte* degli individui, intesi quali attori principali e soggetti attivi del processo di sviluppo. È a questo spazio delle realizzazioni e dei traguardi importanti della vita umana che occorre guardare per giudicare il benessere degli individui e il grado di sviluppo dei paesi. L'impegno a cui sono chiamate le società è di creare le condizioni e le opportunità per uno sviluppo che veda il coinvolgimento pieno e attivo delle persone più che quello di limitarsi a garantire loro uno standard minimale di vita che pure resta necessario.

1.6 Come nasce l'approccio allo sviluppo umano e quali sono le sue radici teoriche

L'approccio allo sviluppo umano ha assunto un ruolo centrale nel dibattito internazionale degli ultimi anni, contribuendo in modo sostanziale a ridefinire le strategie di sviluppo a livello globale e nazionale. Ha certamente avuto un impatto anche sulla scala locale, seppur con maggior ritardo e in maniera non ancora compiuto. Su quali siano in concreto le politiche di sviluppo umano che si possono o si devono implementare, vi sono diverse opinioni e proposte. Ciò che però è, in linea di principio, universalmente condiviso è la centralità che deve assumere l'individuo all'interno dei processi di sviluppo umano: la persona è infatti al contempo "mezzo" e "fine" dello sviluppo, e le iniziative di carattere politico, sociale ed economico perseguite dalle autorità di governo dovrebbero essere programmate tenendo conto dei bisogni e delle aspirazioni degli individui che compongono le società. Per comprendere appieno la portata di questo assunto e le conseguenze che può produrre è necessario entrare più nel dettaglio dei fondamenti di base dello sviluppo umano, a partire dallo schema teorico a cui essi si ispirano.

1.6.1 Capacità e funzionamenti: una diversa idea di benessere e sviluppo

L'approccio delle capacità (o *capability approach* nella sua denominazione originaria) si ricollega al nome di Amartya Sen, professore di economia e filosofia ad Harvard insignito del Premio Nobel per l'Economia nel 1998 per il contributo dato agli studi sull'economia del benessere e dello sviluppo. Se Sen può essere considerato il principale ispiratore di questa visione dello sviluppo umano, con i suoi primi lavori in questa direzione prodotti a metà degli anni '80, l'approccio è stato successivamente perfezionato e approfondito grazie al contributo di molti altri studiosi e sotto differenti prospettive disciplinari. Ne sono stati chiariti gli aspetti etico-normativi, i problemi metodologici e di misurazione empirica, le implicazioni di politica pubblica che da esso derivano e molte applicazioni concrete sono state sperimentate o si sono direttamente ispirate a questo approccio. Di particolare rilevanza è stato il contributo teorico dato da Martha Nussbaum, filosofa politica dell'Università di Chicago, sul fronte delle questioni di giustizia distributiva e di problematiche di genere. Sono principalmente due gli aspetti che fanno ritenere questo schema teorico particolarmente adeguato ad analizzare e misurare la qualità della vita e la sostenibilità

dei processi di sviluppo. In primo luogo, esso descrive il benessere individuale non come una condizione statica e materialistica, definita dal semplice possesso in un certo istante temporale di un dato ammontare di risorse materiali (siano esse il reddito o i beni a disposizione), ma come un *processo* in cui i mezzi e le risorse acquisibili o disponibili rappresentano uno strumento – certamente essenziale e irrinunciabile – per ottenere benessere. Tali risorse non costituiscono tuttavia di per sé una metrica adeguata a misurare il benessere complessivo delle persone o la qualità della vita che essi riescono a realizzare. In secondo luogo, l'approccio delle capacità è un approccio genuinamente complesso: non si limita a estendere l'attenzione al di là della sola dimensione monetaria, riferendosi a una molteplicità di indicatori o di dimensioni del benessere individuale come altri approcci suggeriscono, ma richiama l'attenzione sulla pluralità di fattori personali e familiari, e sulle molteplicità di contesti sociali, ambientali, economici, istituzionali, culturali, che agiscono nella determinazione del processo di benessere individuale.

Come si è già anticipato, l'approccio delle capacità si presenta come un paradigma teorico critico e alternativo alle classiche visioni dello sviluppo, che guardano esclusivamente al PIL, alla produzione di ricchezza e alla massimizzazione del benessere economico senza tenere conto del modo in cui le risorse sono impiegate, e di come i beni e le ricchezze sono distribuite tra i paesi e all'interno di una società. L'idea di fondo è che lo sviluppo debba essere inteso non solo in termini di crescita economica ma come promozione del progresso umano e delle condizioni di vita delle persone, la cui realizzazione non può prescindere da elementi fondamentali quali la libertà di scelta e di azione, il benessere - non solo materiale - e la qualità della vita.

In base a questo approccio, benessere, povertà ed eguaglianza dovrebbero dunque essere valutati nello spazio delle capacità, cioè delle opportunità reali che le persone hanno di vivere la vita a cui attribuiscono valore. Le risorse economiche, i beni, il reddito di cui si dispone sono mezzi, certamente essenziali e irrinunciabili, ma la valutazione del benessere non può limitarsi a considerare l'ammontare complessivo di tali risorse. Ciò che conta è quanto le persone riescono effettivamente a fare con le risorse a loro disposizione. Occorre inoltre tener conto che le persone differiscono tra loro sotto diversi aspetti. Vi sono differenze di tipo fisico e psicologico (tipicamente, per quanto riguarda il sesso, l'età, la condizione di salute, la presenza o meno di handicap, le abilità naturali), di tipo sociale ed economico (il livello di istruzione, la struttura familiare, la condizione occupazionale) o di tipo ambientale (non solo è diverso l'ambiente fisico e naturale in cui viviamo, ma lo è anche il contesto istituzionale, politico e culturale). L'insieme di queste caratteristiche personali, familiari, sociali, ambientali determina e condiziona la nostra capacità di convertire i

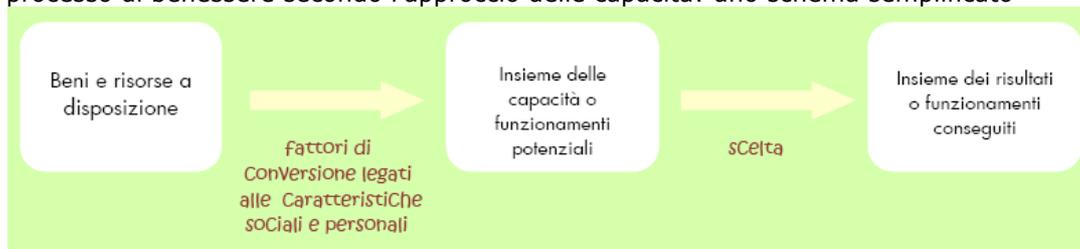
beni e le risorse a disposizione in *funzionamenti* ovvero in conseguimenti reali. A parità di reddito e di risorse, persone differenti tra loro hanno necessità diverse come diverse sono le loro capacità o possibilità di trasformare queste risorse per conseguire risultati. Qualsiasi misura del benessere e dell'eguaglianza deve tenere in considerazione questa semplice verità.

1.6.2 Dal benessere materiale allo "star bene"

Per marcare la differenza tra il tradizionale concetto di benessere (o *welfare*) inteso come ammontare di risorse materiali e questa concezione più articolata di benessere, Sen utilizza il termine di *well-being* (letteralmente, "star bene"), intesa come una condizione che riguarda "ciò che l'individuo può fare o può essere" a partire dai mezzi e dalle risorse a disposizione, e in relazione alle capacità che egli ha di trasformare questi mezzi in realizzazioni, traguardi e risultati che intende conseguire. E' l'insieme di questi traguardi potenzialmente raggiungibili (spazio delle capacità o *capability set*) o effettivamente realizzati (spazio dei funzionamenti o *functionings*) che contribuisce, nel complesso, a determinare il benessere e la qualità della vita delle persone. La figura 1.6 rispecchia in modo molto semplificato il processo di benessere così come delineato in questo approccio:

Figura 1.6

Il processo di benessere secondo l'approccio delle capacità: uno schema semplificato



Fonte: Dossier Umanamente, 2010, p.20

Limitare l'attenzione al primo di questi blocchi del diagramma, vale a dire guardare soltanto alla quantità di risorse disponibili per il singolo individuo o per un'intera comunità, come tradizionalmente accade nel caso della teoria economica prevalente, è un modo ovvio e apparentemente semplice di misurare il benessere. Vi sono, però, aspetti della vita umana a cui le persone in genere attribuiscono molto valore anche se a questi non corrisponde necessariamente, o quanto meno non in modo immediato e diretto, un corrispettivo monetario. E' il caso dell'istruzione e della conoscenza, del livello di nutrizione o delle condizioni di salute, della sicurezza perso-

nale e della qualità dell'ambiente in cui si vive, delle libertà politiche, civili e culturali di cui si dispone. Se ci chiedessero cosa vorremmo augurare ai nostri figli nel corso della loro vita, quasi certamente sarebbero queste le prime cose a venirci in mente, ancor prima del reddito.

Ciò che un individuo può ricavare dai beni dipende da una pluralità di fattori e di condizioni individuali e ambientali (in senso lato) e dunque giudicare il beneficio personale soltanto in base alla quantità di denaro, di beni o di risorse a disposizione può risultare del tutto fuorviante. A parità di reddito, risorse o beni a disposizione, siamo in grado di ottenere livelli diversi di *well-being* a seconda delle capacità di conversione di cui disponiamo che ci consentono di trasformare questo insieme di risorse in realizzazioni potenziali (l'insieme delle capacità indicate nel blocco intermedio della figura 1.6) o di funzionamenti effettivamente realizzati (il terzo blocco a destra nella figura 1.6). Fattori di conversione e scelte individuali sono dunque due elementi centrali all'interno di questo approccio. I fattori di conversione dipendono dalle nostre caratteristiche personali, quali l'età, il sesso, le condizioni fisiche e psichiche, le abilità e i talenti, oltre che dall'ambiente familiare, sociale, economico, naturale, culturale, politico-istituzionale circostante.

Un esempio può aiutare a chiarire: a parità di ammontare di reddito, di beni e di servizi a disposizione (disponibilità di scuole, biblioteche, residenze universitarie, ma anche forme di tutela e di diritto allo studio), le reali opportunità di realizzare differenti livelli di istruzione (dal più basso livello di istruzione formale ai più elevati livelli di formazione universitaria), così come l'effettiva realizzazione di un certo traguardo in questo ambito (ad esempio, acquisire uno specifico diploma tecnico-professionale piuttosto che una laurea in campo umanistico o scientifico), sono largamente condizionati da una serie di fattori personali e sociali. Un portatore di *handicap* può vedersi preclusa l'effettiva possibilità di realizzare alcuni traguardi possibili o potenzialmente desiderati sul fronte dell'istruzione per una pluralità di ragioni che certamente comprendono la natura e la gravità del proprio handicap, ma non si limitano ad esse. Possono esservi aspetti, quali un contesto familiare iperprotettivo, che possono condizionare negativamente l'acquisizione di un certo grado di autonomia e auto-sufficienza, così come l'esistenza di barriere architettoniche o culturali che non favoriscono un effettivo diritto allo studio, giocano un ruolo centrale nel definire tanto lo spazio complessivo delle opportunità quanto l'effettiva realizzazione nel campo dell'istruzione. È evidente, in questo caso, il ruolo che possono avere quelle politiche pubbliche orientate, se non ad eliminare, quanto meno a ridurre le barriere fisiche, culturali, economiche che si frappongono

alla realizzazione di scelte, libere e individuali, in un ambito così intrinsecamente e strumentalmente importante per il benessere delle persone.

Oltre ai fattori di conversione, nello schema teorico proposto da Sen la scelta e la responsabilità legata all'atto di scelta giocano un ruolo centrale, seppur con significato diverso rispetto a quanto accade nello schema neoclassico, che pure si regge sul ruolo delle scelte e delle preferenze individuali. Nell'approccio seniano, le scelte entrano in gioco nel passaggio dallo spazio delle capacità (che delinea l'estensione del benessere individuale nella pluralità di opzioni in gioco e che conduce Sen a qualificare i processi di sviluppo sostanzialmente come estensione delle opzioni di scelta a disposizione dell'individuo) a quello delle effettive realizzazioni: scegliere di compiere una determinata azione (ad esempio, scegliere di acquisire un dato livello di istruzione, quale un diploma tecnico-professionale), avendo una pluralità di alternative a disposizione, ha un valore intrinseco per il benessere dell'individuo che occorre riconoscere e valutare, rispetto ad una condizione opposta in cui la stessa realizzazione acquisita (lo stesso livello di istruzione) è l'unica opzione in gioco (ad esempio perché ragioni familiari o condizionamenti sociali impongono tale "scelta").

1.6.2.1 Chiariamo alcuni concetti

La precisazione di alcuni termini chiave relativi allo schema teorico suggerito da Sen può aiutare a chiarirne meglio la ricchezza interpretativa e gli elementi di distinzione. All'interno dell'accezione più ampia di benessere, inteso come *star-bene* o *well-being*, Sen distingue tra alcune categorie teoricamente ed empiricamente rilevanti ai fini del suo approccio.

Una prima distinzione si pone, appunto, tra tenore di vita (*standard of living*) e benessere (*well-being*), dove il primo si limita a considerare quelle dimensioni che hanno direttamente a che fare con la propria vita personale, mentre il secondo guarda ad uno spazio più ampio che include anche altri aspetti e realizzazioni che, pur non influenzando direttamente la nostra vita, contribuiscono indirettamente ad accrescere il nostro benessere. Ad esempio: vivere in un quartiere in cui vi sono asili e parchi giochi può aumentare indirettamente il mio benessere anche se non ho figli. Il mio tenore di vita non viene in alcun modo influenzato dalla disponibilità o meno di queste strutture, ma sapere che altre persone possono avvantaggiarsene e che i bambini possono giocare all'aria aperta contribuisce a farmi "star bene".

Un'ulteriore categoria introdotta da Sen riguarda il concetto di *agency*, inteso come l'effettiva possibilità ed abilità di azione da parte dell'individuo stesso di perseguire scopi e obiettivi a cui egli assegna valore, indipendentemente dal fatto che questi

abbiano o meno una ricaduta sul proprio tenore di vita o sul proprio benessere. Ri-conducendoci all'esempio precedente, la mia facoltà di agire potrebbe riguardare il fatto che io stessa, insieme ad altri soggetti residenti nel quartiere, promuovendo azioni concrete presso le autorità politiche locali, sono in grado di svolgere un ruolo concreto ed attivo affinché strutture per l'infanzia come parchi e asili nido siano insediati nel quartiere.

Infine, come già discusso in precedenza, centrale nell'approccio seniano è il concetto di libertà (*freedom*), inteso, in primo luogo, come libertà di scelta: la possibilità effettiva di scegliere liberamente quali azioni intraprendere, quali traguardi realizzare, quali piani di vita perseguire attribuisce un valore non solo strumentale ma intrinseco alla concezione di libertà. E' il fatto di poter liberamente disporre tra una pluralità di opzioni disponibili nello spazio delle capacità ciò che dà sostanza e valore all'idea di sviluppo e di benessere. Ricollegandoci ancora una volta all'esempio precedente, l'effettiva disponibilità di asili nido e le reali possibilità di accedervi (ad esempio, perché non vi sono lunghe liste d'attesa o rette così elevate da disincentivare di fatto il ricorso a queste strutture) contribuisce ad accrescere la mia effettiva libertà di scelta, in quanto genitore, di poter utilizzare o meno questo servizio sociale. Questa libertà non solo ha valore strumentale (grazie alla disponibilità dell'asilo nido posso scegliere se o quando riprendere il lavoro), ma dispone anche di un valore intrinseco effettivo perché aumenta le mie possibilità di scelta (ad esempio, di optare per l'asilo anziché far ricorso ad una baby-sitter sulla base di motivazioni di tipo educativo o di socializzazione del bambino) e dunque il mio spazio di capacità e, in ultima analisi, il mio benessere.

Come dovrebbe apparire piuttosto evidente, i concetti di benessere, di libertà e di *agency* si combinano tra loro e si intrecciano alle due precedenti (e principali) definizioni introdotte, vale a dire ai concetti di capacità e di funzionamento. Lo spazio delle capacità - o insieme di opportunità - a disposizione di una persona comprende combinazioni alternative di funzionamenti: tanto maggiori sono queste combinazioni disponibili, tanto maggiore è la libertà dell'individuo di scegliere e di perseguire i piani di vita a cui attribuisce valore (*well-being freedom* o *capability*), indipendentemente dal fatto che questi abbiano una ripercussione diretta sul proprio benessere personale (o sul proprio tenore di vita) o su quello di altri soggetti. Le effettive realizzazioni di benessere (*well-being achievement* o *functionings*), corrispondono a ciò che l'individuo ha scelto di fare o di essere per sé o per altri, mettendo in atto la propria facoltà di agire (*agency*).

1.6.2.2 Quali sono i funzionamenti da prendere in considerazione?

Ma quali sono, in concreto, i funzionamenti, le capacità che si possono o si devono prendere in considerazione? Alcune dimensioni del benessere sono richiamate in modo ricorrente, come essere ben nutriti, vivere una vita lunga e sana, partecipare alla vita economica della società attraverso il proprio lavoro, essere integrati socialmente, partecipare attivamente alla vita politica del proprio paese se lo si desidera. E' del tutto aperta però la discussione se vi debba essere o meno una lista predeterminata di "cose" che hanno valore per la vita delle persone e chi debba eventualmente definire tale lista. Su questo punto, ad esempio, è diversa la posizione assunta da Sen da quella sostenuta da Nussbaum. Sen concepisce l'approccio delle capacità come uno schema di pensiero aperto che può essere adattato sia in relazione alle finalità per cui lo si impiega sia alle differenti concezioni di bene, di giustizia o di vantaggio. Non è pertanto necessario né appropriato, secondo Sen, predefinire una lista: la decisione di che cosa abbia valore per le persone è legata alla conoscenza, alla cultura, ai valori presenti in una determinata società. Nussbaum, al contrario, non solo afferma con forza la possibilità e necessità di predisporre una lista, ma si spinge oltre, identificando essa stessa una lista di "dieci capacità umane centrali" ciascuna delle quali è ritenuta egualmente rilevante e nessuna delle quali può essere sostituita o compensata con altro (questa lista di capacità umane, che ciascuna nazione dovrebbe adottare come principio costituzionale di base, deve trovare adeguata promozione e tutela nei confronti di ogni singolo individuo e per tutti gli individui all'interno della società). La lista indicata da Nussbaum (2000) comprende le seguenti dieci dimensioni:

1. *Vita*: avere la possibilità di vivere fino alla fine una vita umana di normale durata; di non morire prematuramente o prima che la propria vita sia stata limitata in modo tale da essere indegna di essere vissuta.

2. *Salute fisica*: poter godere di buona salute, compresa una sana riproduzione; poter essere adeguatamente nutriti, avere un'abitazione adeguata.

3. *Integrità fisica*: essere in grado di muoversi liberamente da un luogo all'altro; di considerare inviolabili i confini del proprio corpo, ovvero poter essere protetti contro le aggressioni, compresa l'aggressione sessuale, l'abuso sessuale infantile e la violenza domestica; avere la possibilità di godere del piacere sessuale e di scelta in campo riproduttivo.

4. *Sensi, immaginazione e pensiero*: poter usare i propri sensi per immaginare, pensare e ragionare, avendo la possibilità di farlo in modo "veramente umano",

ossia in un modo informato e coltivato da un'istruzione adeguata, comprendente alfabetizzazione, matematica elementare e formazione scientifica, ma niente affatto limitata a questo. Essere in grado di usare l'immaginazione e il pensiero in collegamento con l'esperienza e la produzione di opere auto-espressive, di eventi scelti autonomamente o di natura religiosa, letteraria, musicale e così via. Poter usare la propria mente in modi protetti dalla garanzia delle libertà di espressione rispetto sia al discorso politico sia artistico, nonché della libertà di pratica religiosa. Poter andare in cerca del significato ultimo dell'esistenza a modo proprio. Poter fare esperienze piacevoli ed evitare dolori inutili.

5. *Sentimenti*: poter provare affetto per cose e persone oltre che per noi stessi, amare coloro che ci amano e che si curano di noi, soffrire per la loro assenza; in generale, amare, soffrire, provare desiderio, gratitudine e ira giustificata. Non vedere il proprio sviluppo emotivo distrutto da ansie e paure eccessive o da eventi traumatici di abuso e di abbandono. Sostenere questa capacità significa sostenere forme di associazione umana che si possono rivelare cruciali nel loro sviluppo.

6. *Ragion pratica*: essere in grado di formarsi una concezione di ciò che è bene e impegnarsi in una riflessione critica su come programmare la propria vita. Ciò comporta la protezione della libertà di coscienza.

7. *Appartenenza*: A) poter vivere con gli altri e per gli altri, riconoscere l'umanità altrui e mostrarne preoccupazione, impegnarsi in varie forme di interazione sociale; essere in grado di capire la condizione altrui e provarne compassione; essere capace di giustizia e di amicizia. Proteggere questa capacità significa proteggere istituzioni che fondano e alimentano queste forme di appartenenza e anche proteggere la libertà di parola e di associazione politica. B) Avere le basi sociali per il rispetto di sé e per non essere umiliati; poter essere trattato come persona dignitosa il cui valore eguaglia quello altrui. Questo implica, al livello minimo, protezione contro la discriminazione in base a sesso, tendenza sessuale, religione, casta, etnicità, origine nazionale. Sul lavoro, essere in grado di lavorare in modo degno di un essere umano esercitando la ragion pratica e stabilendo un rapporto significativo di mutuo riconoscimento con gli altri lavoratori.

8. *Altre specie*: essere in grado di vivere in relazione con gli animali, le piante e con il mondo della natura provando interesse per esso e avendone cura.

9. *Gioco*: poter ridere, giocare e godere di attività ricreative.

10. *Controllo del proprio ambiente*: A) politico. Poter partecipare in modo efficace alle scelte politiche che governano la propria vita; godere del diritto di partecipazione politica, delle garanzie di libertà di parola e di associazione. B) materiale. Aver diritto al possesso (di terra e beni mobili) non solo formalmente ma

in termini di concrete opportunità; godere di diritti di proprietà in modo uguale agli altri; avere il diritto di cercare lavoro sulla stessa base degli altri; essere garantiti da perquisizioni o arresti non autorizzati.

Come si può vedere, si tratta di una lista complessa e articolata che solleva molte questioni di natura filosofica e valoriale (perché queste e non altre dimensioni? in che misura questa lista può trovare un consenso generalizzato e come si pone rispetto a differenti contesti e a differenti culture?) rispetto alle quali la discussione resta ad oggi ancora aperta. Nello stesso tempo, però, essa offre spunti di azione e di intervento interessanti e non si limita a prendere in considerazione i soli bisogni elementari, ma si estende fino ad includervi altre dimensioni, forse meno ricorrenti, ma non per questo meno importanti per la vita delle persone.

1.3.3 Dalle capacità allo sviluppo umano

Come si legge nel nono Rapporto sullo Sviluppo Umano pubblicato nel 1998 da UNDP, lo sviluppo umano è inteso come:

«un processo di ampliamento delle scelte della gente [...]. L'allargamento delle scelte delle persone si ottiene attraverso l'espansione delle capacità e dei funzionamenti umani. A tutti i livelli di sviluppo le tre capacità essenziali per lo sviluppo umano delle persone sono: condurre una vita lunga e sana, essere istruiti, avere accesso alle risorse necessarie ad un tenore di vita dignitoso. Se queste capacità di base non vengono raggiunte, molte scelte sono semplicemente non disponibili e molte opportunità rimangono inaccessibili. Tuttavia, il regno dello sviluppo umano va oltre: essenziali aree di scelta, a cui le persone danno grande valore, si estendono dalle opportunità politiche, economiche e sociali di essere creativi e produttivi, al godimento del rispetto di sé, dell'*empowerment*, del senso di appartenenza ad una comunità. Il reddito è certamente uno dei mezzi principali per espandere le scelte e il benessere, ma non è la somma totale della vita della gente» (UNDP, 1998, p. 26).

Non è difficile ritrovare in queste parole molti dei concetti e delle idee che caratterizzano l'approccio delle capacità e che abbiamo discusso nelle pagine precedenti. Le riflessioni teoriche suggerite da Sen e da Nussbaum forniscono la giustificazione filosofica e la cornice all'interno del quale l'approccio allo sviluppo umano si inserisce e prende forma. Si tratta, evidentemente, di una forma semplificata e ristretta rispetto alla visione originaria, in particolare quando si passa

dal concetto di sviluppo umano alla sua misura, ma ne condivide certamente i presupposti di base.

Il concetto di sviluppo umano offre dunque un nuovo criterio di interpretazione e di valutazione delle condizioni di vita delle persone. È un criterio che abbraccia tante dimensioni della vita umana, che guarda agli uomini e alle donne, alle generazioni presenti e a quelle future, ai paesi ricchi e a quelli più poveri. Esso si fonda inoltre su solidi presupposti, ovvero quelli che vengono definiti come i "quattro pilastri" dello sviluppo umano:

1. *Equità*: le persone devono tutte godere di pari opportunità, in campo politico, economico, sociale, culturale. A differenza del concetto di uguaglianza, che prevede la medesima dotazione di risorse iniziali o di risultati conseguiti, l'equità nel campo dello sviluppo umano è connessa alle libertà e alle possibilità reali degli individui di vivere una vita cui danno valore.
2. *Sostenibilità*: l'accesso alle opportunità deve essere assicurato anche alle generazioni future. La sostenibilità delle strategie di sviluppo deve assicurare che tutte le forme di capitale fisico, umano, sociale e ambientale possano essere replicate e garantite nel tempo.
3. *Partecipazione*: gli individui devono poter prendere parte alle decisioni e ai processi che modellano la loro vita. Lo sviluppo deve essere compiuto *dalle* persone e non solo *per* le persone⁷.
4. *Produttività*: le persone devono essere messe in grado di aumentare la propria produttività e di partecipare al processo di crescita economica. Solo una popolazione ben nutrita, sana, con adeguate competenze e motivata a partecipare può contribuire all'accrescimento della produttività.

5.

Come per ogni edificio, tutti questi quattro pilastri sono egualmente rilevanti e irrinunciabili: la sfida è individuare linee di azione che tengano conto, se possibile in egual misura, di questi aspetti anziché concentrarsi su uno e uno soltanto fra loro, come in genere è accaduto in una prospettiva di crescita economica concentrata sulla dimensione della produzione della ricchezza aggregata.

⁷ Come è evidente questo principio si ricollega al concetto di *agency* prima discusso.

1.3.4 Quali politiche per lo sviluppo umano?

L'approccio allo sviluppo umano si è imposto all'attenzione internazionale negli ultimi decenni con un fine molto preciso, ovvero quello di rielaborare e promuovere strategie integrate di sviluppo che, sia su scala globale, sia a livello nazionale e locale, ponessero al centro dell'azione pubblica la persona e il suo benessere reale. Non vengono però fornite dalla teoria delle prescrizioni puntuali in termini di politiche da adottare per realizzare tale sviluppo, dal momento che la dimensione soggettiva dell'esistenza umana e la diversità delle identità culturali e delle caratteristiche economiche, politiche e sociali dei diversi paesi rende difficile individuare delle soluzioni che possano essere applicate ovunque ed in qualunque momento. L'enunciazione dei principi fondamentali che devono guidare gli interventi di carattere pubblico e sociale (i cosiddetti "quattro pilastri" dello sviluppo umano) deve pertanto essere accompagnata dalla valutazione delle caratteristiche specifiche relative a ciascun contesto sociale, politico ed ambientale, in maniera da dar vita a programmi di sviluppo la cui efficacia sia effettiva e duratura nel tempo.

Le politiche pubbliche condizionano la vita di tutti gli individui in maniera sostanziale: dall'educazione ai servizi sanitari, dalle politiche sul lavoro alle reti infrastrutturali, dai provvedimenti di carattere macroeconomico ai servizi sociali per i cittadini, le decisioni prese dagli enti di governo locali e nazionali contribuiscono alla definizione della qualità della vita delle persone e determinano in parte consistente la sfera delle opportunità reali a disposizione dei singoli. Conseguire un titolo di studio di scuola superiore, ad esempio, può risultare molto difficile per un giovane proveniente da una famiglia povera, in assenza di politiche di sostegno e di diritto allo studio da parte dello Stato; o ancora, le condizioni economiche di un paese e dei suoi abitanti sono a rischio qualora non si prendano iniziative per garantire la stabilità dei prezzi.

L'analisi delle politiche pubbliche messe in atto al fine di favorire lo sviluppo umano è dunque una componente fondamentale dell'approccio qui presentato, ma si rivela al tempo stesso assai complessa a causa delle tante variabili che entrano in gioco. Inoltre, le politiche pubbliche sono spesso il risultato finale di una catena di azioni che vede il coinvolgimento di più attori nel processo di *policy-making* e talvolta è difficile separare il momento decisionale da quello operativo, o individuare a quale livello è opportuno intervenire per massimizzare i risultati in termini di sviluppo umano.

In generale, però, le politiche per lo sviluppo possono essere distinte, in base al livello e alla portata dell'azione intrapresa, nelle seguenti categorie:

- a. a livello *globale*, dove l'azione degli organismi internazionali (espressione dei governi e della società civile) dovrebbe rivolgersi alla creazione di condizioni favorevoli alla cooperazione e al coordinamento in tutti quegli ambiti di azione in cui il diritto internazionale e gli accordi multilaterali possono favorire lo sviluppo umano (ed esempio, l'ambiente, il commercio, i movimenti migratori, i diritti umani, l'energia o la finanza globale);
- b. a livello *nazionale*, dove gli sforzi maggiori dovrebbero essere diretti (i) alla creazione di un sistema normativo che tuteli i diritti e le libertà di tutti gli individui, (ii) alla realizzazione delle strutture politiche e sociali che promuovano il benessere dei cittadini, a partire dal sistema educativo, da quello sanitario, fino alle infrastrutture e ai servizi alla persona, (iii) alla costruzione di un apparato produttivo in grado di provvedere alle necessità del paese e di creare benessere diffuso tra i suoi cittadini;
- c. a livello *locale*, dove le politiche pubbliche andrebbero orientate a promuovere uno sviluppo umano realmente sostenibile sul territorio anche attraverso il coinvolgimento diretto delle popolazioni, a un'analisi attenta dei bisogni, alla formulazione di soluzioni adeguate al contesto locale, alla creazione di reti di sostegno e di solidarietà sociale in collaborazione con le organizzazioni della società civile, le associazioni locali, e il settore privato.

Come è evidente da quanto fin qui detto, e a differenza con quanto sostenuto dalle teorie tradizionali della crescita, non esiste in questo caso un modello predefinito o una ricetta unica in grado di indirizzare l'azione pubblica in una sola direzione. L'approccio allo sviluppo umano suggerisce però che la formulazione e la valutazione delle politiche debba avvenire sempre sulla base del riconoscimento dei due seguenti criteri fondamentali: da un lato, occorre assicurarsi che l'azione pubblica conduca ad un aumento effettivo delle opportunità e delle libertà degli individui; dall'altro, è necessario fare in modo che la partecipazione degli individui – e in particolare dei gruppi più deboli all'interno della società – venga garantita sia in fase di definizione, sia in fase di realizzazione dei programmi di sviluppo. In altre parole, *agency* e *partecipazione* come "mezzo" e *aumento delle libertà e delle opportunità* come "fine" dell'azione pubblica, sono i principi su cui si fonda l'approccio allo sviluppo umano.

La misurazione dei risultati raggiunti nel campo dello sviluppo umano è affidata al calcolo dei cosiddetti "indici di sviluppo", che discuteremo nel prossimo capitolo. E' nel passaggio dai concetti alle misure che inevitabilmente si produce un distacco tra la riflessione teorica e la sua trasformazione in indici. Come lo stesso Sen ci ricorda,

difficilmente una misura può essere più precisa del concetto che vuole descrivere, e sicuramente questo esercizio è tanto più difficile quanto più il concetto che si vuole esprimere è complesso e multidimensionale. I rapporti sullo sviluppo umano riconoscono apertamente questa difficoltà, ma sottolineano anche l'importanza e la necessità di disporre, su scala globale, di una misura da contrapporre al predominio del PIL.

Per quanto imperfette, le misure hanno dalla loro parte la potenza dei numeri e la capacità di porre in evidenza i problemi. Se gli indici di sviluppo umano riescono a richiamare l'attenzione su un'idea di sviluppo più complessa, che non si limita al solo reddito ma include anche aspetti centrali - come la salute e l'istruzione - sono riusciti almeno in parte nel loro intento, anche se in modo forse non ottimale o completo.

Un punto di vista.

Andrea Semplici intervista Enrico Giovannini

La trincea del Pil

L'incontro con Enrico Giovannini, 54 anni, presidente dell'Istat, l'istituto nazionale di statistica, avrebbe dovuto essere "misurato": la sua segreteria aveva messo un preciso limite di tempo. Ma Giovannini, uomo dei numeri e delle statistiche (per otto anni è stato *chief director* degli uffici statistici dell'Ocse e ha fatto parte della commissione Stiglitz, voluta dal governo francese e incaricata di aprire la strada a nuovi indicatori socio-economici), non si accontenta di tabelle e istogrammi: sa far parlare quelle cifre; anzi, quasi se ne dimentica, e le sue parole sembrano cambiare rotta e dirigersi verso la sociologia, la filosofia. Vorrei dire (ma non lo dico): verso la politica. E allora una conversazione con lui non riesce a essere ingabbiata nella mezz'ora pattuita. Si allunga e potrebbe durare ore e ore. Giovannini è un uomo appassionato e il tema degli *indicatori di benessere* è appassionante. Lo è da quando, negli Stati Uniti, ottanta anni fa, Simon Kuznets, economista e matematico, figlio di immigrati ebrei ucraini, costruì, algoritmo dopo algoritmo, un termometro economico capace di indicare la ricchezza di un paese, un indicatore in grado di preannunciare terremoti come quelli che avevano stordito il mondo nel 1929. Fu abile, Kuznets (si prese un meritato Nobel): si racconta che furono i suoi calcoli a convincere i governanti di Washington che gli Stati Uniti avrebbero potuto combattere e vincere la seconda guerra mondiale. Al contrario: in assenza di una contabilità nazionale, la Germania di Hitler aveva sopravvalutato le sue reali capacità produttive.

Con il tempo, la creatura di Kuznets si è trasformata: era un talismano, è diventata un feticcio. Un totem. Ha preso le redini dell'economia mondiale, guidato strategie e programmazioni economiche, imposto la sua dittatura. Troppo potere per un semplice numero. Alla fine, contro la tirannia del Pil si è scatenata una sacrosanta una ribellione.

Oggi, la battaglia contro il Pil è strana e incerta: questo indicatore è isolato, accerchiato, sembra sconfitto. Eppure non è così: è un *Alien* che risorge continuamente e continua a comandare a bacchetta politiche economiche e sociali. Da decenni si cercano e si costruiscono indicatori alternativi (Isu, Isut, Quars, Isew, Gpi, Gis, Pqi, Nef, Impronta ecologica, Living Planet Index, Gnh, ecc.) e nessuno sembra avere la forza per scalzare il primato del Pil.

Enrico Giovannini è stato ed è uno dei protagonisti del dibattito mondiale attorno agli indicatori di benessere. Un testimone di una discussione infinita. Il presidente dell'Istat siede al lungo tavolo delle riunioni nella sua grande stanza. Le sue prime parole sembrano incoraggiare le truppe dei ribelli anti-Pil: 'Proveremo a dargli una spallata. Vediamo se questa volta ci riesce....'.

Ne è sicuro? È vero, non trovo nessun che mi parli bene del Pil, eppure, questo indicatore così poco amato, appare imbattibile e immortale.

“Attenzione, il Pil non è necessariamente sbagliato. È abbastanza preciso quando misura i beni e i servizi che passano per il mercato aumentati di quelli forniti dalle amministrazioni pubbliche. È, certamente, il miglior indicatore per misurare la produttività di un paese. Ci aiuta a comprendere i fenomeni economici, ma sicuramente non riesce a dirci lo stato di salute economica delle famiglie. È altrettanto vero che nei sistemi di contabilità nazionale ci sono altre variabili che, a partire dal Pil, sarebbero capaci di darci un’idea: il cosiddetto *reddito disponibile* delle famiglie, ad esempio, aggiustato con il calcolo dei servizi che queste stesse famiglie ricevono, potrebbe esserci molto utile per capire il loro benessere economico. Negli Stati Uniti le tasse sono inferiori rispetto all’Italia, ma si paga di tasca propria l’assistenza sanitaria. Da noi è l’inverso. Alla fine il risultato non cambia. Questo per dire che prendere in considerazione solo il reddito disponibile, non è sufficiente: è un dato che va integrato con i servizi forniti grazie alla tassazione. Insomma, nei conti di un paese ci sono molti indicatori che potrebbero essere utilizzati se vogliamo parlare dello stato di salute delle famiglie e non solo delle imprese.

Al Pil non possiamo chiedere quanto non può darci: fu costruito per misurare la produzione, per valutare la salute di un sistema, non di chi sta dentro questo sistema. In Italia, le faccio un altro esempio, il reddito disponibile, negli ultimi dieci anni, è cresciuto meno del Pil. Dove è andata la differenza? All’estero. Sotto forma di profitti di società multinazionali o di rimesse degli immigrati. Ancora: sono cresciuti i guadagni delle società finanziarie e diminuiti quelli delle imprese di medie e grandi dimensioni. Sono tutte fotografie che non riusciremmo a vedere se guardiamo solo al Pil”.

E allora?

“Nessuno, mi creda, vuole uccidere il Pil. Va integrato con altre misure e anche nello stesso campo puramente economico vanno considerate altre misure della contabilità nazionale più precise nel misurare il reale stato di salute di un paese”.

Da sempre lei sostiene che sono necessari più indicatori. Più dimensioni. Un solo numero non può raccontare un paese. Crede che si sia raggiunto un accordo nella comunità economica internazionale.

“Sì, oramai vi è un’intesa generale. In questi anni, l’Ocse ha fatto un gran lavoro. Il rapporto finale della commissione Stiglitz, voluta dal presidente francese Sarkozy, ha indicato otto dimensioni che incidono sul benessere di un paese. Bisogna tener conto della salute, del lavoro, dell’ambiente, dell’insicurezza, delle relazioni interpersonali. Alla fine potremmo avere otto indicatori, ma non è così semplice. Anche questo Pil *allargato* non riesce a tener conto del lavoro domestico, di quello delle donne o delle esternalità negative dell’ambiente. Ci sono davvero cose che non hanno un prezzo e una metrica monetaria non riesce a portarci da nessuna parte”.

Mi fa qualche esempio?

“Pensi solo alle relazioni interpersonali. Sono così importanti, ma come si fa quantificarle? Ci prova l’economia comportamentale con i *prezzi ombra*. Ma possiamo davvero chiederci a quanto rinunceremmo del nostro reddito pur di avere un altro amico? È un calcolo troppo incerto e impreciso. Una delle ragioni del successo del Pil è la sua solidità. È vero anche che ci sono indicatori sintetici alternativi come l’Indice di Sviluppo Umano. Le sue classifiche ci dicono che l’Italia è al 48esimo posto nel mondo. E io mi chiedo: e allora? Che cosa vuol dire? Questa classifica non mi spiega certo dove sono migliore o peggiore. Non mi dice dove sono debole e dove invece sono forte. Una batteria di indicatori, invece, è capace di darci una fotografia attendibile della realtà di un paese”.

Più indicatori, dunque. I lavori della commissione Stiglitz hanno raccomandato otto dimensioni da misurare. Ogni paese, Italia compresa, ha formato altre commissioni per lavorare sul tema degli indicatori. Lei si occupa di questa materia da anni e anni. Ma non si è già detto tutto? Non si corre il rischio che ogni paese, alla fine, avrà i suoi indicatori?

“Sì, ma non è un rischio. È un bene. In realtà ciò che conta per l’umanità è molto simile da un continente all’altro. In ogni paese sono importanti la speranza di vita, gli anni di scolarizzazione, la qualità dell’istruzione. Quello che è certo è che una statistica armonizzata a livello internazionale non può essere un solo numero. Ed è altrettanto vero che non si può affermare l’importanza di un parametro rispetto a un altro. È necessario che vi sia un sentire comune in un paese. Gli indicatori devono avere una loro legittimità democratica. Uno stesso numero, visto da destra e visto da sinistra, può avere due significati diversi. L’aumento dei divorzi può essere considerato positivamente: è la libertà di sciogliere un vincolo

matrimoniale e di evitare inferni domestici. Oppure, lo stesso numero può essere interpretato come l'indicatore della disgregazione della famiglia. Cosa abbiamo risolto mettendo un segno positivo o negativo accanto al numero dei divorzi?

Il lavoro delle commissioni nazionali, come quello svolto all'Ocse, non ha mai cercato di reinventare la ruota, ma tenta di capire quali dimensioni esprimono una nazione. Nei paesi scandinavi, a esempio, l'aumento della disuguaglianza è considerato un fatto fortemente negativo. All'opposto, in Gran Bretagna, è irrilevante, anzi è visto come uno stimolo alla crescita. Vi è bisogno, perciò, di un accordo politico e non semplicemente statistico. Se rimaniamo ossessionati dal confronto con altri paesi, non riusciremo mai a trovare un'intesa sui dieci o venti indicatori che esprimono lo stato di un paese. Pensi, in Italia non abbiamo ancora deciso se siamo in declino o se siamo in paradiso. Come facciamo a risolvere problemi se ignoriamo di averli? No, non credo che sia utile sapere in che posto di una classifica mondiale ci troviamo in base a parametri decisi a New York. Molto più utile confrontare, nel tempo, la situazione di un paese secondo indicatori condivisi".

Non vi è il pericolo che il governo di un paese scelga l'indicatore che più gli conviene?

"Le ripeto: alla fine, dopo centinaia e centinaia di conferenze, iniziative, studi, commissioni, abbiamo scoperto che la nostra natura umana ci fa essere più simili di quello che pensiamo. Io non vedo grandi differenze fra la lista di indicatori che, nonostante specificità diverse, si sta approntando in Bhutan rispetto a quando stiamo affinando in Occidente".

Non credo che mi parli di Bhutan per caso. Questo piccolo regno himalayano è uno dei miti per chi si occupa di indicatori di benessere. Nel 1972, quaranta anni fa, il re Jigme Singye Wangchuck decise di sostituire il Pil con un indicatore di felicità...

"Sì, ma solo ora stanno cercando di realizzarlo. Il Bhutan è davvero un mito. Come il Pil. Adesso, come ovunque, stanno lavorando su una batteria di indicatori e di dimensioni che non sono poi così diversi da quelli che stiamo pensando in Europa. Le ripeto: ci sono specificità più che vere differenze. In Bhutan vogliono misurare il sorriso. Sono convinti che il sorriso sia espressione dell'anima. Ma non è la stessa cosa che fa la nostra economia comportamentale? Usiamo tecniche neurologiche per capire come realmente stiamo al di là di quanto noi stessi pensiamo. Negli Stati Uniti e in Francia hanno dato a un campione di uomini e donne una macchinetta che suona casualmente durante il giorno e, all'istante, bisogna dire cosa si sta facendo e come ci si sente. Certo, poi negli Stati Uniti si è scoperto che a un maggior tempo libero, corrispondono solo più ore passate davanti alla televisione. Mentre in Francia, si esce a camminare o si va al bar".

Presidente Giovannini, ho la sensazione che stiamo facendo una conversazione di sociologia e non di statistica.

"Statistica sta a significare 'scienza dello stato'. E già nel 1839, l'economista Melchiorre Gioia sosteneva che era necessario misurare la felicità".

Ma lei non è d'accordo ed esclude che la felicità si possa misurare.

"È vero. Non credo che si possa misurare la felicità. Preferisco parlare di *life satisfaction* e non di *happiness*. Abbiamo imparato molto dalla discussione infinita sulle differenze fra benessere e felicità. Fra statistici ci siamo accapigliati per anni prima di capire che stavamo parlando di due cose diverse. Io credo che sostituire un indicatore composito con l'unica domanda: *Sei felice?* sia sbagliato. Se io adesso glielo chiedessi, lei mi risponderebbe di istinto in base a quanto sta vivendo in questo momento. Se le è piaciuto il caffè che le abbiamo offerto, probabilmente mi direbbe che è felice. Ma se io le chiedessi: *È soddisfatto?* Ecco che lei penserebbe a quanto si aspettava dalla sua vita, a quanto ha realizzato, a quanto pensa di fare ancora. Sono due processi mentali radicalmente diversi. La felicità è un istante, mi fa capire come sta lei ora e come sta reagendo a qualcosa che le sta accadendo. La soddisfazione, sempre su un piano soggettivo, è qualcosa che mi dice di più. Mi racconta del passato e del futuro. Se lei ha appena vinto alla lotteria o sta per partire per un'isola del Pacifico, mi risponderà che è felice, ma fra una settimana la sua felicità potrebbe essere distrutta. Allora la domanda più corretta è sulla sostenibilità della sua felicità. Per questo io credo che sia necessario parlare di *'benessere equo e sostenibile'*. Io voglio sapere delle disuguaglianze fra ricchi e poveri e delle disuguaglianze fra generazioni. Voglio, cioè, sapere se questa mia generazione sta mangiandosi o meno il futuro dei suoi figli. Per questo ho bisogno di avere più indicatori che mi facciano conoscere una molteplicità di aspetti. Ho bisogno di intuire anche il futuro. Il benessere equo e sostenibile tiene conto di dati oggettivi e soggettivi e rappresenta davvero lo stato di un paese. Non illudiamoci che un unico indice sia capace di darci questa fotografia".

Domanda inopportuna a uno statistico: è davvero così necessario misurare? Siamo condannati allo stress di una misurazione continua della nostra vita?

“Ha ragione. Rischiamo uno stress da prestazioni. È come se mi tenessi continuamente un dito sulle vene del polso: non vivrei bene con l’ansia della pressione. È vero che il potere politico ha interesse a volere risultati in tempi brevissimi. Sgombriamo il campo da equivoci: in Grecia, la statistica si è piegata alla politica e ha ingannato. Credo che tutti si siano resi conto dei danni che questo ha provocato. Ma io sto parlando di altro: un sindaco di Vienna, nel 1700, decise una tassazione straordinaria dei cittadini per alzare gli argini del Danubio. Venne criticato e fu ricordato come uno dei peggiori sindaci della città. Fino a quando non arrivò un’alluvione dalla quale Vienna si salvò grazie a quelle difese. Solo allora si riconobbe la lungimiranza di quel sindaco. Ecco, io vorrei una visione politica di lungo periodo capace di far sognare, capace di investire oggi per un risultato che vi sarà solo fra dieci anni e che non può essere misurato ogni trimestre o ogni anno. Noi abbiamo bisogno di indicatori di *outcome*, capaci, cioè, di misurare benefici durevoli. Mi dice poco sapere il numero di studenti per professore. È importante, invece, conoscere quello che realmente sa uno studente a quindici anni. Mi sta bene sapere che la speranza di vita è aumentata, ma se poi scopro che si passano anni a letto e in condizioni malandate, non è un gran progresso. Voglio capire se questi anni in più di vita sono anche in buona salute. Un indicatore del genere impedirebbe a un governo di rivendicare a sé il merito di un risultato così complesso e di lungo termine”.

Una batteria di indicatori può essere utilizzata anche a livello locale?

“Sì. Assolutamente sì. Anzi: soprattutto a livello locale. Tutto questo gran lavoro di iniziative internazionali è rivolto a dimensioni locali. A Bogotá, i candidati a sindaco devono sottoscrivere un patto inderogabile: dovranno rendere noti, durante il loro mandato, indicatori che raccontino lo stato di salute della città. Se non lo fanno, rischiano una procedura di *impeachment*. E questo modello sta replicandosi in buona parte dell’America Latina. È una nuova contabilità: la gente vuole capire dove sta andando il luogo dove abita. A livello locale è davvero possibile un controllo efficace. Keynes non aveva il Pil, ma teneva in considerazione l’occupazione: per lui, l’economia era una scienza morale e il lavoro era importante. Non solo per il reddito, ma anche per il riconoscimento sociale che comportava”.

Eppure qualunque ricercatore che lavori sul livello locale le potrebbe dire come è stressato dai sindaci ansiosi di conoscere il Pil del proprio comune.

“Un sindaco che domanda una cosa del genere conosce poco della statistica. Se io fossi un sindaco vorrei sapere il livello e la qualità dell’occupazione del mio territorio. Il Pil non sa dirmi niente, anzi può ingannarmi. La Liguria è la regione più vecchia d’Italia, ma ha, proprio per questo, una grande ricchezza accumulata. Il governatore di questa regione dovrebbe preoccuparsi per il futuro dei figli. Può accadere che il Pil sia soddisfacente se chi ha un lavoro ha anche una certa età e quindi, probabilmente, guadagni elevati. Ma se io guardo anche al tasso di disoccupazione giovanile, scopro che il futuro è un’incognita. In questo caso il Pil non dà solo una fotografia parziale, ma sbagliata. I parametri di un benessere equo e sostenibile, al contrario, mi aiuterebbero a capire cosa sta accadendo e a decidere politiche più adeguate”.

Comunicare più indicatori non è certo facile. Il Pil è rozzo, ma semplice ed efficace. In Canada si sta lavorando, a differenza degli altri paesi, al tentativo di un indice alternativo unico e composito. Come risolvere il problema di comunicare batterie di indicatori?

“Vi è un paradosso. Se vengono messe assieme le diverse dimensioni a cui i diversi indicatori si riferiscono, si scopre che vi sono molte correlazioni negative. All’isola di Pasqua sono state fatte scellerate politiche di agricoltura intensiva. E oggi non è più possibile coltivare niente perché i terreni si sono inariditi. Accade lo stesso con bacini marini quando la pesca è stata eccessiva e gli ecosistemi sono stati disintegrati. Ancora: quaranta anni fa in Italia vi erano dieci milioni di automobili, oggi sono 34 milioni. Il Pil è felicissimo di questa crescita, ma il tempo che noi passiamo nel traffico congestionato è aumentato sensibilmente. L’agricoltura all’isola di Pasqua, la pesca intensiva, il traffico caotico sono tutti esempi di correlazione negativa fra indicatori diversi.

È vero che in Canada si cerca di arrivare a un indicatore sintetico. Con un rischio: che queste correlazioni negative producano un indice completamente piatto. È il paradosso di Easterling: oltre un certo livello, a una maggior crescita non corrisponde una maggior felicità. Anzi, vi sono diseconomie. In più: lei, come giornalista, avrebbe molte difficoltà a comunicare un indicatore piatto. Abbiamo suggerito ai canadesi di scegliere ogni mese un indicatore diverso, come la salute, l’educazione o l’ambiente, e concentrare la comunicazione su una singola

dimensione. Altrimenti davvero non c'è modo di sconfiggere il Pil: noi pubblichiamo i calcoli sul Pil almeno due volte a trimestre. Sul piano della comunicazione, il Pil è imbattibile, ma la divulgazione non può fare premio sui contenuti”.

Ho sempre il sospetto che con più indicatori, ognuno sceglierà di puntare su quello che più gli conviene.

“Dobbiamo trovare un punto di equilibrio. In Italia, dovremo trovare consenso fra Confindustria, sindacati, ambientalisti, associazioni di volontariato. Dobbiamo costruire una Costituzione Statistica su cui vi sia accordo e condivisione. La Costituzione è un punto di riferimento. Generico quanto si vuole, ma capace di rappresentare tutti. Deve accadere lo stesso in statistica: venti indicatori, o quanti saranno, per raccontare l'Italia non sono una parola finale, ma una rappresentazione, un po' impressionista se vogliamo, di come sta il nostro paese e di dove sta andando”

Sa cosa penso? Che questa ossessione per gli indicatori sia una necessità tutto occidentale. Che questo sia un dibattito nostro e che non valga per i paesi asiatici, latinoamericani e, soprattutto, africani.

“No, non è così. Misurare rimane importante per tutti. L'Asia, forse, è più avanti di noi. In Cina si parla di società armoniosa. È un dibattito ben presente in Corea e in Giappone. Direi che il problema degli indicatori è più avvertito in Oriente che in Occidente. Anche il Sudamerica sta muovendosi. Diversa, è vero, la situazione africana. Ho la sensazione che l'Africa soffra drammaticamente del nostro colonialismo statistico. Banca Mondiale, Fondo Monetario, Nazioni Unite, le grandi organizzazioni che danno soldi chiedono ai paesi africani di fare censimenti attendibili, di fornirci dati sul commercio estero, di rivelarci i conti dell'amministrazione pubblica e di conoscere il tasso di disoccupazione e l'inflazione. E così via.

All'Ocse, cominciammo molti anni fa a parlare di capitale umano, sociale, naturale. Ci venne risposto, dai grandi organismi, che prima si doveva avere un quadro completo delle statistiche tradizionali. La Banca Mondiale vuole conoscere il Pil e il debito del paese prima di dare soldi. Non è interessata al capitale sociale. E se invece, considerando proprio il capitale sociale, potessimo avere una sorpresa? Potremmo anche scoprire che l'Africa è ben più ricca di noi e che quanto le stiamo suggerendo di fare, in realtà, distrugge questa sua ricchezza. Questa contabilità ignorata non potrebbe farci cambiare le nostre idee su questo continente? Noi abbiamo in gran parte distrutto il nostro capitale sociale, perché l'Africa deve fare altrettanto? Forse hanno una ricchezza insospettata. Noi consideriamo il capitale sociale, quello umano e quello naturale come dei lussi. Potrebbe non essere così.

Un funzionario della Banca Mondiale, una volta, mi raccontò di una sua visita in uno slum di una grande città africana. Un posto terribile. Lui chiese di cosa avessero bisogno i suoi abitanti: gli parlarono di strade e di acqua. Solo alla fine, quando stava per andarsene, venne avvicinato da una donna. Che, quasi timidamente, domandò se era possibile fare qualcosa di molto semplice: girare un potente lampione che illuminava solo un cavalcavia. Questa illuminazione, rivolta verso le strade del suo quartiere, avrebbe permesso alla donna di poter uscire la sera con maggior sicurezza. Il funzionario rimase perplesso e la donna gli spiegò che durante l'incontro pubblico gli erano state richieste cose che loro sapevano avrebbero trovato facile presa in un bianco. Ma il problema della sicurezza, affrontato con una maggior illuminazione notturna, era allo stesso tempo così semplice e così importante che la donna era intimorita a sollevarlo. Ecco, la discussione più elementare su fattori di benessere reale può davvero aiutare il mondo a stare meglio. Soprattutto quando il confronto è fatto a livello di villaggio, di paese, di città”.

Il luogo dell'intervista

Palazzo dell'Istat. A pochi passi dalla stazione Termini. Labirinto di corridoi, legni, scale, marmi, dedalo di stanze. Ricercatori che entrano ed escono. Guardie giurate lo sorvegliano. Tornelli all'ingresso. Passi da esibire sulla giacchetta. Secondo piano. Grande stanza d'angolo del presidente. Sediamo lontano dalla scrivania. Caffé, acqua minerale. Palazzo di altri tempi. Altre architetture. La modernità della statistica contemporanea si muove nei grandi spazi fisici di un razionalismo quasi barocco. Dietro le porte chiuse, gli uomini e le donne dei numeri, di fronte ai monitor dei computer, cercano di darci un'idea dell'Italia.

CAPITOLO 2

DUE DECENNI DI SVILUPPO UMANO

Enrica Chiappero-Martinetti

2.1 Introduzione

Come spiegato nel capitolo precedente, l'approccio allo sviluppo umano rappresenta il tentativo forse più noto e riuscito di applicazione del *capability approach* per la definizione di un'agenda di sviluppo non limitata alla tradizionale impostazione concentrata esclusivamente sulla crescita economica. Rispetto allo schema teorico originale da cui trae ispirazione, l'approccio allo sviluppo umano conserva lo spirito e l'impostazione concettuale multidimensionale e complessa, ma ne riformula e ne riadatta i contenuti proponendo una versione assai semplificata, e quindi più facilmente interpretabile e operativa, rispetto alla formulazione originaria. Allo stesso tempo, l'interpretazione dell'idea di crescita e di sviluppo proposta appare in ogni caso più estesa e articolata rispetto alla visione tradizionale dominante, concentrata sul solo tasso di crescita del prodotto interno lordo.

Da questo punto di vista non stupisce che l'approccio allo sviluppo umano, pur largamente condiviso ed estremamente popolare a livello internazionale, sia stato oggetto di critiche severe tanto dai sostenitori della crescita economica, che restano persuasi dell'adeguatezza del PIL a riassumere in sé le tante dimensioni dello sviluppo, quanto dagli studiosi dell'approccio delle capacità, non troppo soddisfatti dell'eccessiva semplificazione proposta e del tentativo di ridurre ad un solo numero un'idea di sviluppo così ricca e multiforme.

Nel tentativo di rispondere a queste critiche, gli estensori del Rapporto dello Sviluppo Umano hanno introdotto nel corso del tempo alcuni aggiustamenti nella misurazione dello sviluppo umano e hanno affrontato, chiarendoli, alcuni aspetti importanti quali, ad esempio, la relazione tra lo sviluppo umano e, rispettivamente, la crescita economica, la povertà, la disuguaglianza, la globalizzazione o l'ambiente. Inoltre, al fine di articolare meglio l'approccio in relazione ai diversi contesti, sono stati prodotti centinaia di rapporti nazionali e regionali predisposti in collaborazione con gli uffici UNDP dislocati nei diversi paesi; si tratta di esperienze importanti che descrivono con maggior accuratezza la situazione dello sviluppo umano nei

differenti contesti e per i differenti gruppi di popolazione e suggeriscono azioni strategiche volte a migliorarne i risultati.

Quest'anno si celebrano i vent'anni dalla pubblicazione del primo Rapporto e il nuovo Rapporto sullo Sviluppo Umano del 2010 è stato interamente dedicato a ripercorrere la storia dei due decenni trascorsi, a discutere i punti di forza e i limiti dell'approccio proposto, a descrivere il percorso fin qui compiuto e le sfide future. Il nuovo Rapporto introduce anche alcuni cambiamenti significativi nella misurazione dello sviluppo umano, introducendo nuovi indici e modificando o integrando quelli tradizionalmente proposti. In questo capitolo ripercorreremo i punti salienti nella storia dei Rapporti sullo sviluppo umano. Descriveremo la visione di sviluppo che si è venuta ad articolare nel corso del tempo e la sua declinazione rispetto ai grandi temi globali (democrazia, diritti umani, globalizzazione, cambiamento climatico, solo per menzionarne alcuni). Vedremo come il concetto di sviluppo umano sia stato tradotto, sul piano della misurazione, in una serie di indici sintetici al fine di permettere il confronto tra i risultati conseguiti dai singoli paesi e nel corso del tempo. Discuteremo le principali raccomandazioni di politiche per lo sviluppo suggerite dai Rapporti a livello globale e nazionale. Nell'ultima parte di questo capitolo esamineremo, infine, le principali innovazioni introdotte sul fronte degli indici nell'ultimo Rapporto pubblicato.

2.2 I Rapporti sullo Sviluppo Umano: 1990-2009

Come si è accennato nel precedente capitolo, il dibattito sul tema dello sviluppo umano avviato a partire dai primi anni '80, con la fine del decennio era ormai giunto a maturazione ed esprimeva l'esigenza di sistematizzare quell'insieme di riflessioni, di analisi e di dati statistici in una proposta concreta di concetti, misure e politiche.

E' in occasione di una tavola rotonda promossa nel 1988 da UNDP e svoltasi ad Amman sul tema "*Sviluppo Umano. Obiettivi e strategie per il 2000*" che scaturì l'idea di predisporre un vero e proprio Rapporto interamente dedicato ad affrontare le questioni relative allo sviluppo umano. Come primo direttore di questo progetto fu nominato l'economista Mahbub Ul Haq, già Ministro delle Finanze del Pakistan, che, fin dall'inizio, coinvolse nell'iniziativa il suo collega e amico di lunga data Amartya Sen⁸.

⁸ L'allora amministratore dell'UNDP Bill Draper s'impegnò fin dall'inizio a preservare l'indipendenza del Rapporto dagli inevitabili attacchi provenienti dall'interno e dall'esterno delle Nazioni Unite: si temeva, soprattutto, un'ingerenza da parte dei governi degli Stati

A partire dal 1990 nella sede di New York dell'UNDP, un gruppo ristretto di economisti, statistici ed esperti di sviluppo, che componevano il costituendo HDRO (*Human Development Report Office*) affiancato da consulenti provenienti dal mondo accademico, dalle organizzazioni non governative e da altre agenzie delle Nazioni Unite, iniziò la stesura del primo Rapporto sullo Sviluppo Umano (in inglese *Human Development Report*) a cui seguirono regolarmente tutti gli altri.

Scorrendo le pagine iniziali del primo Rapporto sullo Sviluppo Umano si legge: «Il messaggio centrale di questo primo Rapporto sullo Sviluppo Umano è che sebbene la crescita del prodotto interno di una nazione sia necessaria per raggiungere gli obiettivi più importanti, è fondamentale studiare come questa crescita si traduca in termini di sviluppo umano nelle diverse società. [...] L'orientamento di questo Rapporto è al contempo pratico e pragmatico. Lo scopo è quello di analizzare le esperienze a livello di paese, per poter trarne conclusioni pratiche. [...] Il Rapporto è accompagnato dall'analisi degli indicatori di sviluppo umano, che comprendono tutti i dati disponibili per ciascun paese, in maniera confrontabile.» (UNDP, 1990, p. iii).

Le edizioni successive, come vedremo meglio nelle pagine che seguono, servirono a consolidare l'approccio e ad affrontare nuove sfide, ma anche a rispondere alle critiche avanzate e a cercare di soddisfare le richieste di miglioramento che provenivano dall'interno delle Nazioni Unite come dall'esterno, in particolare dal mondo accademico. In esse vennero affrontate le grandi questioni che di volta in volta andavano ad occupare un posto centrale nell'agenda globale dello sviluppo. Furono introdotti nuovi indici con l'intento di integrare l'Indice di Sviluppo Umano (ISU) tenendo conto delle diseguaglianze e di altri aspetti che l'ISU da solo non era in grado di catturare.

2.2.1 I temi principali

È sufficiente scorrere l'elenco dei titoli dei Rapporti sullo sviluppo umano per rendersi conto della varietà e della rilevanza dei problemi affrontati nel corso di questi vent'anni.

RSU 1/1990 *Concetti e misurazione dello sviluppo umano*

RSU 2/1991 *Finanziare lo sviluppo umano, strategie nazionali e internazionali*

membri delle Nazioni Unite sulla diffusione di informazioni che potevano ritenersi "scomode". Per una ricostruzione di questi eventi si rinvia a Chiappero-Martinetti e Semplici (2001), p. 106.

RSU 3/1992	<i>Dimensioni globali dello sviluppo umano – commercio internazionale</i>
RSU 4/1993	<i>Partecipazione dei cittadini allo sviluppo</i>
RSU 5/1994	<i>Nuove dimensioni della "sicurezza umana"</i>
RSU 6/1995	<i>Genere e sviluppo umano</i>
RSU 7/1996	<i>Crescita economica e sviluppo umano</i>
RSU 8/1997	<i>Lo sviluppo umano per sradicare la povertà</i>
RSU 9/1998	<i>Consumi per lo sviluppo umano</i>
RSU 10/1999	<i>La globalizzazione dal volto umano</i>
RSU 11/2000	<i>Diritti umani e sviluppo umano</i>
RSU 12/2001	<i>Le nuove tecnologie al servizio dello sviluppo umano</i>
RSU 13/2002	<i>Approfondire i processi democratici in un mondo frammentato</i>
RSU 14/2003	<i>Gli Obiettivi del Millennio</i>
RSU 15/2004	<i>Libertà culturale in un mondo di diversità</i>
RSU 16/2005	<i>Aiuti, commercio e sicurezza in un mondo iniquo</i>
RSU 17/2006	<i>Oltre la scarsità: potere e povertà nella crisi idrica globale</i>
RSU 18/2007-08	<i>La lotta al cambiamento climatico: solidarietà in un mondo diviso</i>
RSU 19/2009	<i>Migrazione e sviluppo umano</i>
RSU 20/2010	<i>La vera ricchezza delle nazioni: vie dello sviluppo umano</i>

La successione degli argomenti nel corso del tempo ripercorre quelle che sono state, e che in larga misura restano, le sfide principali che la comunità internazionale e i singoli paesi si sono trovati ad affrontare nel corso degli ultimi due decenni. In primo luogo, le questioni economiche relative alla crescita, al commercio internazionale, alla globalizzazione, oltre ai problemi di povertà e disuguaglianza, non solo economica, che da sempre generano divari spesso assai profondi sia tra paesi sia all'interno dei paesi stessi. In secondo luogo, i temi scottanti che occupano un posto centrale nelle agende politiche dei governi: l'ambiente, con i cambiamenti climatici e il problema dell'acqua, i fenomeni migratori, il ruolo dell'innovazione e della tecnologia nei processi di sviluppo. Infine, trovano spazio argomenti tradizionalmente trascurati dall'economia, ma non per questo secondari o non legati ad essa, come i diritti, la partecipazione e la sicurezza.

L'eterogeneità dei temi affrontati non testimonia soltanto l'interesse da parte degli estensori di riconsiderare questi problemi centrali alla luce di un nuovo paradigma di riferimento; essa mostra anche come sia possibile e necessario non restringere l'attenzione a un unico aspetto dello sviluppo, e certamente non alla sola

dimensione economica, prendendo invece in considerazione le tante dimensioni rilevanti per l'esistenza umana e le interrelazioni tra loro esistenti.

Alla discussione di tematiche più specifiche sono spesso dedicate anche le centinaia di rapporti sullo sviluppo umano di carattere nazionale e regionale pubblicati fino ad ora con il sostegno degli uffici regionali di UNDP. Più precisamente, a partire dal 1990 sono ben 693 (una media di 34 pubblicazioni all'anno) i rapporti nazionali prodotti, mentre 39 (una media di 2 pubblicazioni all'anno) sono i rapporti regionali fino ad ora disponibili⁹.

Tali lavori hanno lo scopo di approfondire problematiche di particolare rilievo per le regioni o le nazioni considerate, di andare più a fondo nella descrizione dei risultati raggiunti sul fronte dello sviluppo umano per alcuni sottogruppi di popolazione o in alcune dimensioni specifiche, di offrire raccomandazioni e suggerire politiche meno generiche di quelle presentate nei Rapporti di carattere globale e più mirate ad affrontare questioni urgenti. Impossibile sintetizzare la varietà di ambiti presi in esame da questi rapporti nazionali che vanno dai problemi di *governance* alla condizione giovanile, dai problemi di fame e malnutrizione all'uso delle tecnologie, dalle riforme economiche e fiscali alla cultura. Anche la copertura geografica è assai estesa e include la maggior parte dei paesi dell'America Latina, dell'Africa Sub-Sahariana, della regione Medio-Orientale e dell'Asia¹⁰. Come nel caso dei rapporti globali, si tratta di produzioni "indipendenti", nel senso che mirano a ridurre al minimo l'ingerenza dei governi nazionali i quali, per evidenti ragioni di consenso politico, non sono sempre entusiasti di veder diffondere informazioni e risultati sulle condizioni di sviluppo presente nei loro paesi¹¹.

2.2.2 Quali politiche per lo sviluppo umano

Lo sforzo compiuto da UNDP per lo studio e la misurazione dello sviluppo umano non avrebbe molto significato se rimanesse racchiuso all'interno del dibattito globale, istituzionale o accademico, senza produrre alcun effetto concreto sulla vita delle persone. Fin dall'origine era stato rimarcato come questo sforzo fosse indirizzato ad aiutare le istituzioni internazionali, i governi, le amministrazioni locali e le organizzazioni della società civile a formulare un'agenda politica nuova, attenta

⁹ Dati aggiornati al 15/5/2011

¹⁰ Un database completo dei rapporti nazionali e regionali è disponibile sul sito www.hdr.undp.org.

¹¹ Occorre, tuttavia, sottolineare che le analisi sono spesso condotte su dati statistici messi a disposizione dagli uffici statistici degli stessi governi, il che rischia di limitare nei fatti l'indipendenza di analisi auspicata.

allo sviluppo dei paesi ma soprattutto delle persone, concentrata non solo sulle risorse utilizzate ma sui risultati ottenuti.

Come si è visto, l'approccio allo sviluppo umano pone al centro dell'attenzione l'individuo, le opportunità di cui concretamente dispone e la libertà di scegliere la vita a cui attribuisce valore. Tutto questo naturalmente non può prescindere dal contesto sociale, politico ed ambientale in cui le persone si trovano a condurre la propria esistenza e a vivere – e condividere – gli effetti di tale scelte con gli altri. L'uomo è, in senso aristotelico, un "animale sociale" e per questa ragione va considerata non solo l'interazione delle dimensioni dello sviluppo umano per il singolo individuo, ma è necessario tener conto anche dell'interazione tra individui che interviene nel contesto sociale. Sotto questo aspetto, la realtà individuale e la realtà collettiva rappresentano i due assi fondamentali della programmazione delle politiche pubbliche, dal momento che, se molte delle capacità individuali sono formate attraverso processi sociali (come quelli che si formano attraverso l'istruzione, la sanità, i diritti e la tutela del lavoro), è a partire dai singoli individui che si costruisce, si arricchisce e si rimodella il tessuto sociale.

Come si è detto, i Rapporti globali sullo Sviluppo Umano pubblicati nel corso degli ultimi vent'anni hanno saputo richiamare l'attenzione internazionale e sollecitare la ricerca e l'approfondimento su temi centrali per lo sviluppo umano. Tuttavia, l'aspetto "operativo" di queste azioni è rimasto in qualche misura limitato, quanto meno se lo si confronta rispetto alle sue potenzialità.

È certamente vero che all'interno dei Rapporti si trovano raccomandazioni e linee guida rivolte alle istituzioni internazionali, ai governi e alle associazioni della società civile impegnate nella promozione dello sviluppo umano. Del resto, si può leggere in questa operazione lo sforzo di contribuire alla formazione di una piattaforma globale di cooperazione – o di "global partnership", come viene definita nell'ottavo Obiettivo del Millennio – tra i vari attori dello sviluppo (parleremo più diffusamente di questi aspetti nel prossimo capitolo). Si tratta però, nella maggior parte dei casi, di raccomandazioni generiche, indirizzate più alla comunità internazionale che ai singoli paesi e sono pochi gli strumenti concreti e immediatamente utilizzabili messi a disposizione dei decisori pubblici e degli operatori delle politiche sociali che lavorano a contatto con i cittadini. Tutto questo non sorprende, se si tiene conto, da un lato, dell'eterogeneità di problemi e di contesti presenti su una scala globale e, dall'altro, della difficoltà di suggerire linee di azione specifiche a livello mondiale.

Una delle spiegazioni fornite dagli stessi Rapporti, infatti, è che l'approccio allo sviluppo umano non si propone di formulare un modello unico di sviluppo, una ricetta applicabile indipendentemente dalle specifiche condizioni politiche e sociali

presenti nei diversi paesi. Piuttosto, è necessario studiare e adattare la ricetta ottimale in relazione al contesto umano e all'ambito territoriale di riferimento.

In tal senso sembrano essere più pragmaticamente utili i rapporti regionali e nazionali che, attraverso un'analisi più attenta della situazione, dei vincoli e della potenzialità di uno specifico contesto, offrono ai governi e alle amministrazioni locali strumenti di azione più immediatamente operativi rispetto a quelli indicati nei Rapporti globali. Occorre sottolineare, però, che i rapporti nazionali e regionali sullo sviluppo umano ad oggi disponibili riguardano quasi esclusivamente i paesi in via di sviluppo, eccezion fatta per gli Stati Uniti che, a partire dal 2009, hanno promosso una pubblicazione dal titolo "*The measure of America*"¹², nella quale si delinea un quadro molto articolato e interessante sullo standard di vita dei propri cittadini e sulle disuguaglianze interne al paese. Povertà, disuguaglianza e sviluppo umano sono però temi di rilievo per tutti i paesi, anche per quelli industrializzati o economicamente più ricchi, soprattutto in considerazione dell'attuale momento storico, in cui la recente crisi economico-finanziaria ha mostrato la debolezza dei sistemi produttivi e delle reti di welfare dell'Occidente, oltre alla straordinaria e talvolta problematica interconnessione dei fenomeni globali (migrazioni, terrorismo, finanza).

Per consentire una migliore programmazione delle politiche economiche e sociali rivolte al cittadino, su qualunque scala di azione ci si collochi – sia essa quella globale, regionale, nazionale o locale – è sempre necessario poter disporre di informazioni accurate da cui derivare un profilo della condizione effettiva degli individui sul fronte dello sviluppo umano e da cui far discendere informazioni utili ai fini delle politiche pubbliche.

2.3 Gli indici dello sviluppo umano

La questione della misurazione dello sviluppo umano ha assunto, fin dall'inizio, un ruolo centrale e controverso anche all'interno del gruppo di studiosi che pur difendeva e sosteneva strenuamente questo approccio. Critica era, ad esempio, la posizione a questo riguardo dello stesso Amartya Sen, consapevole dei rischi di restringere all'interno di un numero limitato e predefinito di dimensioni - e ancor più di sintetizzare in un unico numero - un concetto esteso e complesso come quello di sviluppo umano. Come scrive Sen nell'introduzione al nuovo Rapporto:

¹² <http://www.measureofamerica.org/>

“Com'è prevedibile, l'ISU, che pure ha riscosso molti consensi nel dibattito pubblico sullo sviluppo, non è privo di una propria “rudimentalità” assimilabile in qualche modo a quella del PNL [*Prodotto Nazionale Lordo; N.d.A.*]. La mia diagnosi non vuole essere un commento “scortese”. Avendo avuto il privilegio di lavorare con Mahbub all'ideazione dell'ISU, direi piuttosto che questo indice grezzo ha fatto ciò che gli si chiedeva: servire da unità di misura semplice come il PNL ma senza trascurare, come quest'ultimo, tutto ciò che non è reddito o beni di consumo. Tuttavia, l'immensa portata dell'approccio dello sviluppo umano non deve essere confusa, come talvolta accade, con gli stretti margini dell'ISU.” [UNDP, 2010, p. iv]

Nonostante le resistenze, fin dal primo Rapporto venne proposto l'Indice di Sviluppo Umano (ISU), a cui si accompagnarono più tardi gli indici di Sviluppo Umano correlati al genere (ISG e MEG, nel 1995) e l'Indice di Povertà Umana (IPU nel 1997). Sebbene nella sostanza questi indici abbiano mantenuto la loro struttura di base, nel corso degli anni sono state introdotte alcune variazioni nelle modalità di calcolo, ponendo in alcuni casi qualche problema di comparazione e analisi dei trend nel tempo.

L'ultimo Rapporto sullo Sviluppo Umano del 2010, alla luce delle osservazioni critiche formulate nel corso del tempo, ha apportato modifiche più consistenti agli indici, ha affiancato ad essi misure di sviluppo umano corrette per tener conto della disuguaglianza e ha proposto, nel caso dell'indice di povertà umana, la sostituzione con una misura del tutto nuova. Le variazioni introdotte non sono però apprezzabili se non si conosce dapprima la struttura degli indici che hanno accompagnato i rapporti nei vent'anni precedenti. Per questa ragione, presenteremo dapprima gli indici nel loro assetto precedente e ne descriveremo i principali trend che hanno caratterizzato gli indici globali di sviluppo umano (*ISU, ISG, MEG, IPU*) negli ultimi due decenni. Successivamente, saranno discusse le principali novità introdotte dal Rapporto sullo Sviluppo Umano del 2010 (il “nuovo” *ISU, l'ISUD, l'IDG e l'IMP*).

2.3.1 L'Indice di Sviluppo Umano (ISU)

Come si è detto, a partire dalla sua entrata in scena nel 1990, l'Indice di Sviluppo Umano (ISU) – in inglese *HDI, Human Development Index* – ha subito alcune modifiche nella composizione e nella modalità di calcolo. Fin dalle origini, l'ISU ha concentrato l'attenzione su tre dimensioni centrali: la longevità, l'istruzione e lo standard di vita. La giustificazione di questa scelta si ritrova nelle prime pagine del Rapporto del 1990:

“Lo sviluppo umano è essenzialmente un processo di espansione delle scelte che possono cambiare nel tempo e, in teoria, essere infinite. Ma questo processo è possibile solo se viene innanzitutto garantita la possibilità di una vita sana, di un livello di conoscenza adeguato alla società in cui si vive, di condizioni di vita materiale

accettabili. Se questo non avviene anche le altre scelte e le altre opportunità restano inaccessibili.” (UNDP, 1990, p. 10).

Nelle intenzioni degli estensori, dunque, partire da questi tre aspetti fondamentali della vita umana nella costruzione dell’ISU significa considerare la “base di partenza” essenziale che conduce gli individui verso una vita più libera e corrispondente ai propri bisogni e alle proprie aspirazioni.

A ciascuna dimensione corrispondono specifici indicatori, misurati con riferimento a un dato anno e a un dato paese. Più in particolare, la longevità veniva misurata con la speranza di vita alla nascita, vale a dire quanto a lungo, in media, un bambino nato in un determinato anno e in un determinato paese, può sperare di poter vivere. L’istruzione era misurata come sintesi di due indicatori, il tasso di alfabetizzazione (quota di popolazione adulta che sa leggere e scrivere) e il rapporto lordo di iscrizione congiunto (quanti studenti frequentano effettivamente la scuola primaria, secondaria e terziaria rispetto al contingente di studenti compresi nelle diverse fasce di età); lo standard di vita, infine, veniva misurato attraverso il PIL reale procapite corretto in termini di parità di potere d’acquisto (PPA) cercando, cioè, di tener conto del reale costo della vita nei diversi paesi.

Trattandosi di indicatori espressi in differenti unità di misura (rispettivamente anni, percentuali e dollari) era necessario prima di tutto “normalizzarli”, ovvero renderli confrontabili tra loro prima di riassumerli in un unico indice. Questa operazione di normalizzazione veniva fatta ponendo a confronto il valore attuale dell’indicatore registrato in un certo paese e in un dato periodo, con dei valori massimi e minimi di riferimento. La formula adottata era la seguente:

$$\text{Indice}_{ij} = \frac{(\text{valore attuale } x_{ij} - \text{valore minimo } x_{ij})}{(\text{valore massimo } x_{ij} - \text{valore minimo } x_{ij})}$$

dove la lettera “i” si riferisce all’indicatore preso in esame, mentre la lettera “j” si riferisce al paese considerato. In questo modo, si ottiene un numero compreso tra 0 e 1, che permette immediatamente di comprendere come si colloca un paese rispetto a questi due valori estremi: i risultati in termini di sviluppo umano saranno considerati tanto migliori tanto più il valore dell’indice è vicino ad 1.

Nella tabella 2.1 sono riportate le soglie minime e massime adottate fino al 2009 per il calcolo dell’ISU:

Tabella 2.1

Soglie di riferimento per ciascun indicatore nel calcolo dell'ISU (valide fino al 2009)

DIMENSIONE	INDICATORE	VALORE MINIMO	VALORE MASSIMO
Longevità	Speranza di vita	25	85
Istruzione	Tasso di alfabetizzazione (adulti)	0	100
	Tasso lordo di iscrizione scolastica	0	100
Standard di vita	Reddito procapite (\$) calcolato in PPA	100	40.000

Fonte: UNDP, 2009

A titolo di esempio, dal Rapporto 2009, la speranza di vita in Italia risultava essere pari a 81,1 anni. Applicando la formula sopra indicata, l'indice di longevità relativo all'Italia risultava pari a: $I_{1\text{Italia}} = (81,1 - 25) / (85 - 25) = 0,935$. Essendo il valore dell'indice ottenuto molto prossimo a 1, si può affermare che l'Italia, con riferimento alla salute, aveva conseguito un livello di sviluppo umano molto alto.

Nel caso dell'istruzione la modalità di calcolo è simile, ma, poiché gli indicatori utilizzati sono due, per ottenere l'indice riferito all'istruzione è necessario, come prima cosa, aggregare questi ultimi tra loro. La scelta fatta da UNDP è stata quella di assegnare un peso differente ai due indicatori e, in particolare, attribuire un peso relativamente maggiore all'alfabetizzazione (due terzi) rispetto all'indicatore di iscrizione scolastica riferita ai tre livelli di istruzione (un terzo). Questa scelta era giustificata dal fatto che per i paesi più poveri appare prioritario realizzare un'alfabetizzazione quanto possibile estesa all'intera popolazione.

Per quanto riguarda infine la terza dimensione, quella del reddito, ancora una volta il calcolo è del tutto simile: l'unica variazione, introdotta in anni più recenti, riguarda il fatto che anziché considerare i valori effettivi di reddito si considera il logaritmo di questi valori. La ragione tecnica risiede nel fatto che la trasformazione logaritmica attribuisce implicitamente un peso maggiore ai redditi più bassi e quindi valuta di più gli incrementi di reddito per i paesi più poveri. L'intuizione di base è che un aumento anche piccolo nel reddito pro-capite di un paese povero ha un impatto maggiore sul fronte dello sviluppo umano rispetto a un eguale incremento di reddito di un paese ricco.

Una volta calcolati i tre indici elementari nella maniera sopra indicata, l'indice di sviluppo umano si ottiene semplicemente attraverso la loro media aritmetica. La formula applicata è la seguente:

$$\frac{\text{indice longevità (I}_{1j}) + \text{indice istruzione (I}_{2j}) + \text{indice standard di vita (I}_{3j})}{3} = \text{ISU}$$

Come nel caso degli indici elementari, l'Indice di Sviluppo Umano può assumere valori compresi tra 0 (livello minimo di sviluppo umano) e 1 (livello massimo di sviluppo umano). Prendendo ancora una volta ad esempio l'Italia (dati relativi al 2007, pubblicati nel RSU 2009) l'ISU relativo al nostro Paese è ottenuto come segue:

- Speranza di vita: 81,1 anni → *indice di longevità: 0,935*
- Tasso di alfabetizzazione adulta: 98,9%; tasso di scolarizzazione: 91,8% → *indice di istruzione: 0,965*
- Reddito procapite in US\$ PPA: 30.353 → *indice standard di vita: 0,954*

$$\text{ISU} = (0,935 + 0,965 + 0,954) / 3 = 0,951$$

Ogni Rapporto pubblicato annualmente da UNDP presenta la graduatoria mondiale dei paesi in base al valore dell'indice. Nel Rapporto del 2009 l'ISU era stato calcolato complessivamente per 177 paesi e la graduatoria vedeva nei primi cinque posti la Norvegia, in testa alla classifica con ISU pari a 0,971, seguita dall'Australia, dall'Islanda, dal Canada e dall'Irlanda; le ultime cinque posizioni erano invece occupate dalla Guinea-Bissau, dal Burundi, dal Ciad, dalla Repubblica Democratica del Congo, mentre all'ultimo posto si trovava il Burkina Faso con un valore dell'ISU pari a 0,389. In quella classifica l'Italia occupava il 18° posto, con un ISU pari a 0,951. Analizzando l'andamento nel tempo dell'ISU relativo all'Italia, si può osservare come si sia verificato un miglioramento costante a partire dal 1980 (tabella 2.2):

Tabella 2.2
Il trend dell'ISU per l'Italia (1980-2007)

	1980	1985	1990	1995	2000	2005	2007
ISU Italia	0,857	0,866	0,889	0,906	0,927	0,947	0,951

Fonte: UNDP, 2009

La prospettiva dello sviluppo umano ha ridimensionato il significato del PIL procapite come indicatore esaustivo dello sviluppo di un paese, come appare evidente confrontando le graduatorie del PIL con quelle dell'ISU. Se queste due grandezze fossero perfettamente correlate tra di loro le posizioni dei paesi nelle due rispettive graduatorie non dovrebbero cambiare: in questo caso però il calcolo dell'ISU sarebbe ridondante e il PIL basterebbe di per sé a descrivere il grado di sviluppo di un paese. Questo tuttavia non avviene: se si pongono a confronto le graduatorie dei paesi in relazione al reddito e allo sviluppo umano si osserva che paesi che occupano posizioni elevate nella classifica del reddito perdono posizioni nella graduatoria dello sviluppo umano (gli Stati Uniti sono un esempio, certamente non l'unico). Viceversa vi sono paesi, non particolarmente ricchi se si considera solo la metrica del reddito, che ottengono risultati apprezzabili nella dimensione della salute e dell'istruzione guadagnando posizioni nella classifica dello sviluppo umano. Il messaggio che si ricava da questo confronto è che, come sottolineato con forza dall'approccio delle capacità, il reddito e, più in generale, le risorse economiche a disposizione degli individui sono da intendersi come un mezzo per lo sviluppo e non come il fine ultimo. Ciò che diviene rilevante in quest'ottica è il modo in cui i mezzi economici sono impiegati per favorire lo sviluppo umano delle persone.

L'ISU compie certamente un passo avanti importante verso una nuova idea di sviluppo, ma si tratta pur sempre e soltanto di un primo passo. La quantità e la qualità di informazioni utilizzate andrebbero integrate con altri dati che permettano di godere di una visuale più ampia e articolata del reale stato dello sviluppo umano nei diversi contesti. L'indice considera tre dimensioni, certamente essenziali per la vita umana, ma ne trascura molte altre non meno rilevanti. Inoltre, essendo una media semplice delle tre dimensioni considerate, può nascondere differenze anche piuttosto grandi tra queste dimensioni, che si vengono di fatto a compensare attraverso la media. Infine, trattandosi di un indice globale riferito a un intero paese, non dice nulla a proposito delle disparità socio-economiche presenti all'interno del paese. Per cercare di rispondere a queste ultime critiche, UNDP ha proposto nel corso degli anni altri indicatori di sviluppo umano più specifici, in particolare gli indici di sviluppo umano correlati al genere e gli indici di povertà umana: li discuteremo nelle prossime due sezioni nella loro versione originale, adottata fino al 2009.

Un punto di vista. *Oltre l'indice di sviluppo umano: l'etica della bellezza come strumento di miglioramento dell'esistenza.*

Andrea Semplici intervista Mario Dondero

Cosa ne sa Reagan di Piero Della Francesca?

Il documentario che doveva narrare del rapporto fra la cultura, la bellezza e il presidente americano non venne mai fatto. Avrebbe avuto il titolo splendido che noi decidiamo di far riapparire per questa intervista. Non ho capito bene le ragioni per le quali le riprese non cominciarono mai, ma il progetto di Mario Dondero e dei suoi amici era intrigante: le politiche del presidente-simbolo del neoliberalismo più impietoso della storia recente sarebbero state diverse se si fosse soffermato ad ammirare i capolavori di uno dei più grandi pittori del Rinascimento italiano?

Attenzione, questa è una strana non-intervista. Soprattutto per un libro di economia. Mario Dondero è fra i più grandi fotografi del '900. Ha 83 anni e, come dicono i suoi amici più cari, è un bugiardo. Perché, in realtà, ne ha quattro volte venti. Tanta è la sua energia, la sua curiosità, la sua capacità di sedurre chiunque lo avvicini. È sempre in movimento, Mario: per questa intervista abbiamo dovuto inseguirlo fra Milano, Parigi, Bologna prima di riuscire a fermarlo nella sua piccola casa di Fermo con la promessa che il giorno dopo lo avremmo accompagnato in un viaggio. Perché Dondero è un fotografo che mai ha avuto la patente. Viaggia in treno, in corriera, sulle auto degli amici. A piedi. Come ha fatto a fare il fotografo? La fotografia, per lui, non è stata un'arte, ma una maniera, la più efficace, per raccontare storie. Meglio: per raccontare l'uomo. Ha detto Mario Dondero: 'Una strada non è una strada, o una finestra non è una finestra se non c'è la presenza umana'. E mettere al centro l'uomo è uno dei cardini di chi elabora le teorie dello sviluppo umano. Mario non lo ammetterebbe mai, ma le sue foto sono di grande bellezza. E sono imperfette, colme di difetti 'tecnici', ma hanno la rara capacità di cogliere l'essenziale di un uomo o di una donna. Vale la pena ascoltarlo, allora. E riflettere su questa idea della bellezza che l'economia non riesce quasi mai a comprendere nei suoi manuali.

Tu hai coltivato una strana bellezza, Mario. Le tue foto hanno raccontato il '900. Hai fotografato artisti, scrittori, musicisti, tutti cultori del bello. Cosa è la bellezza?

'Non so dirtelo. So che la bellezza travalica la questione estetica. È un'etica'.

Una bella fotografia riesce a raccontare la povertà?

'Sì, c'è una foto di Salgado che ritrae un minatore brasiliano mentre afferra la canna del fucile di un guardiano. I suoi muscoli sono tesi, il suo sguardo è ribelle. È un'immagine di Spartaco che fronteggia un soldato romano. È una foto di grandissima forza. Ma Salgado corre un rischio: in lui, a volte, prevale l'estetica e questo edulcora il risultato. La bellezza estetica può confondere, può essere un trucco che ti fa evadere dalla profondità delle cose. A volte credo che ci sia un eccesso di bellezza nelle immagini. Se vuoi essere esteticamente seducente, corri il pericolo di perdere la sostanza delle cose. Il bello può essere dannoso, se serve a nascondere il vero. Ho visto foto molto sofisticate della guerra in Afghanistan che non raccontavano niente. Ho il timore che belle immagini, tecnicamente perfette, servano a far dimenticare quello che non si vuol fare vedere. Peggio: il non raccontare diventa l'obiettivo principale. Ho in mente invece foto che io non riuscirei mai a fare: un fotografo napoletano, Luciano D'Alessandro, ha mostrato i ricoverati in un ospedale psichiatrico e lo ha fatto con immagini dalla composizione perfetta. Sono foto splendide, ma non ingannano. Restituiscono la tristezza di quel luogo'.

Domanda senza correttezza politica: la povertà può essere bella?

'Ricordo i contadini egiziani. Gente poverissima. Era gente di una grande eleganza. Sai cosa abbrutisce più della povertà: il consumismo? Oggi un contadino indossa tute e cappellini pieni di pubblicità'.

Ho la sensazione che la bellezza sia una storia riservata ai ricchi.

'Le case di terra cruda, di acqua, malta e paglia dei villaggi del Mali sono infinitamente più belle delle ville di Berlusconi. Le pitture rupestri più antiche sono sempre più belle di quelle più vicine a noi. I disegni che i bambini fanno prima che una maestra venga a insegnar loro come dipingere sono migliori di quelli che faranno dopo. C'è autenticità, freschezza, spontaneità nella vera bellezza. Questi erano temi cari a Pasolini. Il buon gusto è qualcosa di spontaneo. Il cattivo gusto è artefatto. Quando si smarrisce l'ingenuità, si diventa piccolo borghesi e non si è più niente. La bellezza ha leggi semplici. È semplicità'.

Mi stai dicendo che la modernità standardarizza, favorisce la bruttezza?

'No, non essere sempre definitivo. Ci sono designer che sono poeti. Non credo che esista una legge valida per ogni occasione: a Mauthausen ho visto il memoriale costruito dagli architetti. Bello, ma non rimandava la drammaticità di quel luogo'.

Il socialismo ha tradito la bellezza, mentre il capitalismo è stato ben più fertile. So di darti un colpo basso con questa affermazione.

'Non sarei così radicale. Il socialismo può essere deprimente. Forse lo è diventato. Ma i russi dell'epoca della rivoluzione hanno espresso un livello artistico straordinario. Poi è finito l'entusiasmo. C'è stato un imbarbarimento. Ma il primo momento rivoluzionario è stato altamente creativo. I primi comunisti erano persone cortesi. Oggi, in Russia, gli ex-comunisti sono dei cafoni. Sono tornato in quel paese dopo molti anni e ho incontrato un regista. L'ultima volta che lo avevo visto stava girando un film su Majakovskij. Oggi, con aria desolata, mi ha detto che stava facendo spot sugli antifurto'.

Sembra che la conservazione della bellezza sia incompatibile con lo sviluppo. È così?

'L'istinto della bellezza è una dote che va coltivata. Ci sono state stagioni, nel corso della storia, in cui si è raggiunto qualcosa di molto vicino all'armonia. Penso al paesaggio toscano. È stato costruito dall'uomo. Oggi la fretta, l'avidità, un falso senso del risparmio per guadagnare più denaro sono minacce concrete alla bellezza. Una casa contadina in Toscana è bella. È stata costruita da contadini. Da muratori che ben sapevano cosa stavano facendo. In questi anni si rischia di perdere saperi, mestieri, competenze. La bellezza ha bisogno di tempo. E invece, spesso, si confonde lo sviluppo con il progresso. Io abito nelle Marche, un paesaggio di grande dolcezza, gente cortese, eppure chi ha costruito le fabbriche non ha avuto attenzione per questo luogo. Altrove, a volte, sono stati chiamati architetti bravissimi a progettare le fabbriche e paesaggio e industria sono riusciti a convivere'.

La bellezza è economia?

'La bellezza è legata al talento. All'amore per le persone, per le cose, per l'ambiente. Ripeto: non confondiamo lo sviluppo con il progresso. La bellezza è contagiosa: se faccio qualcosa di bello, anche chi mi sta vicino sarà tentato di rifarlo. La bellezza è anche economia e ha un grande valore economico perché rende attrattivo acquistare qualcosa di bello'.

I Medici erano banchieri potenti. Seppero chiamare attorno a loro una corte di artisti straordinari. Un potere economico fortissimo può essere sensibile alla bellezza?

'Qualche volta è successo nella storia. Il Rinascimento fu un'epoca straordinaria. C'era contaminazione fra artisti. E i Medici avevano un'alta sensibilità estetica. Se devo pensare al Novecento mi viene in mente l'esperienza di Adriano Olivetti. Era un mecenate. Un capitalista che metteva al centro l'uomo. Vi sono imprenditori che invece sono ambigui e cinici: usano la bellezza per poter vendere di più un prodotto. Oggi non vedo grandi illuminati nel mondo del capitale o della finanza. Mi sembra un universo di furbi, gente senza né visioni, né pietà. Ci sono i collezionisti, è vero, ma loro vogliono mettere la bellezza in cassaforte, non dividerla'.

Luoghi come gli ospedali o le carceri possono essere belli? Voglio dire: possono aiutare a vivere meglio i giorni da reclusi o da malati?

'Ho fotografato gli ospedali. Sono stato rimproverato di aver reso belli dei luoghi che erano disastrosi. Ma qui non stiamo parlando di fotografia: sì, questi luoghi possono essere belli. Non sta scritto da nessuna parte che debbano essere brutti. Ma bisogna stare molto attenti: il carcere dell'isolotto di santo Stefano a Ventotene è un capolavoro architettonico, ma è uno dei luoghi più crudeli che l'uomo potesse immaginare. La sua bellezza era così raffinata da trasformarsi in claustrofobia per chi, come Pertini, vi fu detenuto.

Cerchiamo di capirci, anche se può sembrare banale: la bellezza può aiutare?

'Sì, non c'è dubbio. Il bello non è inutile. Non è frivolo. Tutto ciò che è bello può migliorare la vita'.

Il luogo dell'intervista

La casa di Mario è in un vicolo, stretto e umido, di Fermo, bella cittadina delle Marche. Una fila di ciclamini, ostinati contro il freddo, guida chi vuole trovare la casa nei mesi invernali. Abitazione a due piani, umile, piccola, buia. Colma di fotografie. Non c'è posto dove sedersi a casa di Mario. Ogni sedia è occupata da buste di fotografie. Non c'è un tavolo dove mangiare. Ogni letto è una distesa di provini e scatoloni. Ogni parete è un affresco del Novecento. Che Guevara è davanti al letto: Mario si sveglia guardandolo dritto negli occhi. Al suo fianco cavalcano i barbudos trionfanti. Ci sono le fotografie degli scrittori del Nouveau Roman. C'è la Parigi di Yves Montand e di Jean Seberg. Mario ha fotografato Picasso, Beckett, Roland Barthes. La sua vita è in bianco e nero. Il filosofo Giorgio Agamben ha associato le foto di Mario Dondero all'idea del Giudizio Universale. Parliamo precariamente seduti a un tavolo travolto da stampe in bianco e nero. Una stufa scalda a fatica la stanza. Non c'è spazio per far un solo movimento veloce. Il gatto scivola fra le gambe e reclama attenzione.

2.3.2 Gli indici di sviluppo umano correlati al genere (ISG e MEG)

L'equità costituisce uno dei quattro "pilastri" dello sviluppo umano: permettere a tutti gli individui di godere di uguale accesso ai diritti, alle libertà, alle opportunità e alle risorse materiali costituisce un prerequisito fondamentale per la realizzazione dello sviluppo umano. Nel calcolo dell'ISU non venivano introdotte considerazioni relative alle disuguaglianze tra gruppi di popolazione distinti in base a criteri quali, ad esempio, l'etnia, la religione, o il genere. Tuttavia, conoscere la consistenza di tali disparità può rappresentare un'importante fonte di informazione qualora si vogliano formulare piani di intervento diretti alla riduzione delle disuguaglianze e a una più equa allocazione delle risorse e delle opportunità.

Nel tentativo di compensare tale mancanza, a partire dal sesto Rapporto sullo Sviluppo Umano pubblicato nel 1995, le differenze di genere sono state prese espressamente in considerazione con la creazione di due nuovi indici finalizzati alla misurazione delle disparità esistenti tra uomini e donne in tema di sviluppo umano. Le misure proposte sono state l'Indice di Sviluppo Umano correlato al Genere (ISG) - in inglese *GDI, Gender Development Index* - e la Misura di Empowerment correlata al Genere (MEG) - in inglese *GEM, Gender Empowerment Measure*.

Le disparità di genere sono presenti ovunque nel mondo, sebbene in grado differente nei diversi paesi. La classifica degli Stati in base agli indici di sviluppo correlati al genere ha infatti sottolineato differenze importanti nelle performance dei diversi paesi. Paesi che si collocano tra le prime posizioni nella classifica dell'ISU (spesso grazie al reddito elevato di cui dispongono), non necessariamente si dimostrano in grado di garantire un'equità di genere. Ad esempio, l'Irlanda, che nel 2009 occupava la 5ª posizione nella lista di paesi ordinati in base all'ISU, scendeva al 10º posto nella classifica dello sviluppo umano correlato al genere; gli Stati Uniti, passavano dal 13º al 19º posto, mentre l'Austria passava dalla 14ª alla 23ª posizione. Ancora una volta, è importante capire in quali ambiti dello sviluppo umano si concentrano queste differenze.

2.3.2.1 L'Indice di Sviluppo Umano correlato al Genere (ISG)

L'Indice di Sviluppo Umano correlato al Genere (ISG) veniva calcolato solo per quei paesi per i quali erano disponibili dati disaggregati per uomini e donne: nel Rapporto del 2009, ad esempio, sono 155 i paesi considerati contro i 177 dell'ISU. L'ISG faceva riferimento alle stesse tre dimensioni dell'ISU (longevità, istruzione e

standard di vita) e utilizzava gli stessi indicatori (speranza di vita alla nascita, tasso di alfabetizzazione e tasso di iscrizione scolastica, reddito), introducendo però alcune variazioni nelle procedure di calcolo per tenere conto delle disparità tra la condizione maschile e quella femminile. Le principali differenze di calcolo tra ISG e ISU erano le seguenti:

- i tre indici elementari venivano calcolati separatamente per maschi e per femmine, impiegando la stessa formula già vista per l'ISU;
- si prendevano in considerazione soglie di riferimento diverse per quanto riguarda la speranza di vita (rispettivamente 22,5-82,5 per gli uomini e 27,5-87,5 per le donne) per tener conto del vantaggio biologico che le donne avevano sul fronte della longevità. Le soglie riferite a istruzione e standard di vita erano invece le stesse adottate dall'ISU e non si differenziavano in base al genere;
- non essendo disponibili dati relativi all'ammontare del PIL prodotto separatamente da uomini e da donne, si utilizzavano delle stime che tenevano conto del diverso grado di partecipazione al mercato del lavoro da parte di uomini e donne e del salario medio da loro percepito nei settori produttivi (con esclusione del settore agricolo);
- una volta determinati i tre indici elementari, separati per uomini e donne, questi venivano aggregati tra loro attraverso una formula un po' più complessa che teneva conto di due aspetti: (i) della diversa proporzione di uomini e di donne sul totale della popolazione; (ii) della necessità di penalizzare le differenze esistenti tra uomini e donne tanto più quanto queste sono grandi. Così facendo, si ottenevano tre indici elementari che tenevano conto delle differenze di genere nelle tre dimensioni.;
- infine, attraverso una media semplice degli indici di longevità, istruzione e standard di vita, si determinava il valore dell'ISG che, come nel caso dell'ISU, poteva variare da 0 (valore minimo) a 1 (valore massimo).

Dal momento che l'ISG è una versione dell'ISU corretta alla luce delle disparità di genere, lo scarto tra i due indici registrati per un dato paese è tanto più ampio quanto maggiori sono le disuguaglianze in termini di opportunità e di sviluppo tra i due sessi.

Guardando alla classifica dell'ISG pubblicata nel Rapporto del 2009 e relativa a 155 paesi, si poneva al primo posto l'Australia (con ISG pari a 0,966) seguita da Norvegia, Islanda, Canada e Svezia, mentre le ultime cinque posizioni venivano

occupate da Repubblica Centrafricana, Sierra Leone, Mali, Afghanistan e Niger (all'ultimo posto con un ISG pari a 0,308). Nel 2009 l'Italia si trovava alla 15° posizione, con un valore dell'ISG pari a 0,945 (ovvero corrispondente al 99,3% del valore dell'ISU).

2.3.2.2 La Misura di Empowerment correlata al Genere (MEG)

Con il termine *empowerment* ci si riferisce alla capacità degli individui di essere consapevoli delle proprie possibilità e di poter esercitare il controllo delle proprie scelte di vita (dimensione personale) e dell'ambiente in cui conducono la propria esistenza (dimensione interpersonale e sociopolitica). Applicato alle questioni di genere, il concetto di *empowerment* riguarda tanto il livello di libertà di scelta e la gamma delle opportunità a disposizione delle donne nel corso della loro esistenza, quanto il loro livello di partecipazione e di controllo sulle risorse collettive (tenendo conto, ad esempio, della presenza femminile nelle posizioni più influenti all'interno di una data società).

Il MEG si proponeva proprio di misurare la differenza tra il potere esercitato dagli uomini e quello esercitato dalle donne in tre sfere centrali: quella politica, quella professionale e quella economica. In questo caso, gli aspetti presi in esame risultavano complementari rispetto alle dimensioni considerate dall'ISG (e dall'ISU). In particolare, per il calcolo dell'indice si prendevano in considerazione i seguenti indicatori:

1. la quota percentuale di seggi parlamentari assegnati alle donne (*sfera politica*);
2. la quota percentuale di donne che rivestono posizioni amministrative e manageriali e che svolgono impieghi professionali e tecnici (*sfera professionale*);
3. il rapporto tra la stima del reddito maschile e quello femminile pro-capite, calcolato in modo analogo a quanto avviene per l'ISG (*sfera economica*).

Trattandosi sempre di valori percentuali, in questo caso non era necessario alcun processo di normalizzazione. Come per l'ISG, però, si aggiustavano gli indici elementari alla luce della proporzione diversa, seppur contenuta, di uomini e donne sulla popolazione totale, e si aggregavano in un'unica misura che poteva assumere un valore compreso tra 0 (minimo livello di *empowerment* femminile) e 1 (massimo livello di *empowerment*).

La graduatoria riportata nel Rapporto sullo Sviluppo Umano del 2009 e relativa a 109 paesi (quelli per i quali tutti i dati necessari erano disponibili) pone in luce quanto ormai noto da tempo, ovvero la posizione preminente dei paesi scandinavi sul terreno dell'eguaglianza di genere. In particolare, la Svezia occupava il primo posto della classifica con un MEG pari a 0,909, seguita da Norvegia, Finlandia, Danimarca e Paesi Bassi. In fondo alla classifica si trovano invece Algeria, Arabia Saudita, Egitto, Bangladesh e, all'ultima posizione, lo Yemen con MEG pari a 0,135. L'Italia scendeva nella graduatoria collocandosi al 21° posto, con un valore del MEG pari a 0,741.

2.3.3 Gli indici di Povertà Umana (IPU-1 e IPU-2)

Gli indici di sviluppo fino a qui discussi sono stati formulati allo scopo di misurare i risultati conseguiti nel campo dello sviluppo umano. Si cercava cioè di valutare se, nell'ambito di tre sfere centrali quali l'istruzione, la salute e lo standard di vita materiale, oltre che sul terreno dell'uguaglianza di genere, i singoli paesi erano stati in grado di raggiungere traguardi adeguati, migliorando e ampliando le opportunità di scelta degli individui.

Gli indicatori di sviluppo umano ci forniscono, però, una visione aggregata che guarda all'intero paese (o distinta al più in base al genere), senza dirci in che misura questi traguardi siano stati effettivamente realizzati da tutti i suoi cittadini o se parte di essi ne siano rimasti esclusi. La maggior parte delle società contemporanee è caratterizzata, seppur in diversa misura, da forme di disuguaglianza sociale ed economica che finiscono per escludere una parte più o meno estesa della popolazione dai processi di sviluppo e dai benefici che possono derivare dalla crescita economica e dall'espansione delle opportunità. Diventa allora importante guardare a chi resta ai margini del processo di sviluppo e alle dimensioni in cui si concentrano le condizioni di svantaggio.

Con queste intenzioni, in occasione della presentazione dell'ottavo Rapporto sullo Sviluppo Umano del 1997, dedicato proprio al tema della lotta alla povertà nel mondo¹³, era stato proposto un nuovo indice, l'Indice di Povertà Umana (IPU) – in inglese *HPI, Human Poverty Index* – che aveva come scopo quello di misurare l'estensione della privazione tra coloro che risultavano in qualche modo esclusi dallo

¹³ I dati sulla povertà pubblicati in quel primo rapporto rivelarono una situazione ancora molto difficile per milioni di individui sul nostro pianeta: nonostante i progressi realizzati nel corso del ventesimo secolo, circa 1.5 miliardi di persone vivevano ancora in uno stato di grave povertà. La percentuale di donne, bambini e anziani sul totale dei poveri appariva inoltre fortemente sproporzionata.

sviluppo. Nella cornice teorica dello sviluppo umano, si considerava la povertà come negazione delle capacità di scelta e delle opportunità necessarie a vivere una vita decente.

Venivano proposti, in realtà, due varianti dell'indice di povertà umana uno per i paesi in via di sviluppo (IPU-1) e uno per i paesi industrializzati (IPU-2) che, pur simili nella sostanza e nell'interpretazione, venivano calcolati assumendo come riferimento indicatori o soglie differenti, rappresentativi del livello dello standard di vita prevalente nei due differenti contesti. Le dimensioni cui si guardava restavano sostanzialmente le stesse – reddito, salute, istruzione – tuttavia ad esse si aggiungeva, per i paesi industrializzati, la dimensione dell'esclusione sociale. Nella tabella 2.3 sono riassunte le componenti dei due diversi indici:

Tabella 2.3
Le componenti dell'IPU-1 e dell'IPU-2

	Deprivazione longevità	Deprivazione conoscenze	Deprivazione standard vita decente	Esclusione sociale
IPU-1	% persone che non sopravvivono ai 40 anni di età	% adulti analfabeti	Media semplice tra: % persone senza accesso all'acqua potabile; % persone senza accesso ai servizi sanitari; % bambini < 5 anni in sottopeso	-
IPU-2	% di persone che non sopravvivono ai 60 anni di età	% adulti "funzionalmente" analfabeti ¹⁴	% popolazione che vive sotto la soglia di povertà (cioè con meno del 50% del reddito nazionale)	% persone disoccupate da 12 o più mesi sul totale della forza lavoro

Fonte: UNDP, 1997

L'indice complessivo, espresso in termini percentuali, definiva la proporzione di individui che vive in condizioni di povertà umana rispetto alla popolazione totale. Nel Rapporto del 2009, l'IPU-1 era stato calcolato per 135 paesi, mentre erano 25 quelli per cui veniva calcolato l'IPU-2¹⁵. Per quanto riguarda il primo gruppo di paesi, la posizione migliore era occupata dalla Repubblica Ceca dove solo l'1,5 per cento della popolazione viveva in condizioni di povertà umana (IPU-1 = 1,5%) mentre all'ultimo posto della classifica si trovava l'Afghanistan (con un indice pari al

¹⁴ L'UNDP utilizzava a questo proposito la definizione dell'OCSE che suddivideva l'alfabetizzazione adulta in diverse categorie (*alfabetizzazione da testi in prosa, alfabetizzazione da documenti, alfabetizzazione quantitativa*) attraverso il metodo di valutazione *IALS (International Adult Literacy Surveys)*: si definiscono "funzionalmente analfabeti" quegli adulti che si collocano al livello 1 dell'*alfabetizzazione da testi in prosa*, ovvero che presentano delle difficoltà nell'assolvere compiti semplici quali ad esempio la comprensione delle regole di dosaggio di un certo farmaco dalla lettura della confezione.

¹⁵ Ecco la lista dei 25 paesi per cui era calcolato l'IPU-2 (in ordine decrescente secondo l'ISU): Norvegia, Australia, Canada, Irlanda, Paesi Bassi, Svezia, Francia, Svizzera, Giappone, Lussemburgo, Finlandia, Stati Uniti, Austria, Spagna, Danimarca, Belgio, Italia, Regno Unito, Germania, Grecia, Repubblica Ceca, Polonia, Repubblica Slovacca, Ungheria, Messico.

59,8%). Per quanto riguarda, invece, il gruppo dei paesi industrializzati, il primo posto spettava alla Svezia (con IPU-2 pari al 6%), mentre l'Italia occupava la venticinquesima e ultima posizione. In base a queste stime quasi il 30 per cento della popolazione italiana era da considerarsi in condizioni di povertà umana (con IPU-2 pari al 29,8%).

Nella tabella 2.4 vediamo un confronto tra la situazione attuale in termini di povertà umana relativa a Svezia (paese che nel 2009 occupava il 1° posto della classifica IPU-2), Stati Uniti (22° posto), ed Italia (25° ed ultimo posto):

Tabella 2.4
Confronto valori IPU-2 di Svezia, Stati Uniti ed Italia

	% persone che non sopravvivono ai 60 anni	% adulti funzionalmente analfabeti	% popolazione che vive sotto soglia di povertà (<50% reddito medio)	% disoccupati di lunga durata sul totale forza lavoro	IPU-2
Svezia	6,3	7,5	5,6	0,7	6,0
Stati Uniti	9,7	20,0	17,3	0,5	15,2
Italia	6,8	47,0	12,8	2,8	29,8

Fonte: UNDP, 2009

Come si può osservare, il dato più preoccupante rispetto al nostro paese riguardava l'analfabetismo funzionale, cioè la sostanziale mancanza di abilità di base nel campo della lettura, della scrittura e del calcolo necessari ad affrontare la vita quotidiana da parte della popolazione adulta, indipendentemente dal loro livello di istruzione formale. Questo deficit sostanziale potrebbe essere parzialmente spiegato dal fatto che la popolazione italiana è piuttosto anziana (ma, in generale, il fenomeno dell'invecchiamento interessa tutti i paesi industrializzati) e tra questi anziani si registra anche il più basso livello di scolarità. Il problema però non è estraneo neppure alle generazioni più giovani per le quali, come testimonia l'indagine PISA – *Program for International Students Assessment* – condotta dall'OCSE tra gli studenti di 15 anni in oltre 20 paesi industrializzati, le competenze e le abilità sono drammaticamente più basse rispetto ai giovani degli altri paesi e collocano l'Italia, ancora una volta, in coda alla classifica¹⁶. Un secondo elemento che certamente penalizza il nostro paese è il dato strutturale relativo alla disoccupazione di lunga durata che colpisce quasi il tre per cento della forza lavoro.

¹⁶ I risultati dell'ultima indagine PISA diffusi a dicembre 2010 registrano un miglioramento, per la prima volta dopo dieci anni, delle competenze acquisite dagli studenti quindicenni. Nel complesso però il nostro paese resta sempre ben al di sotto della media OCSE.

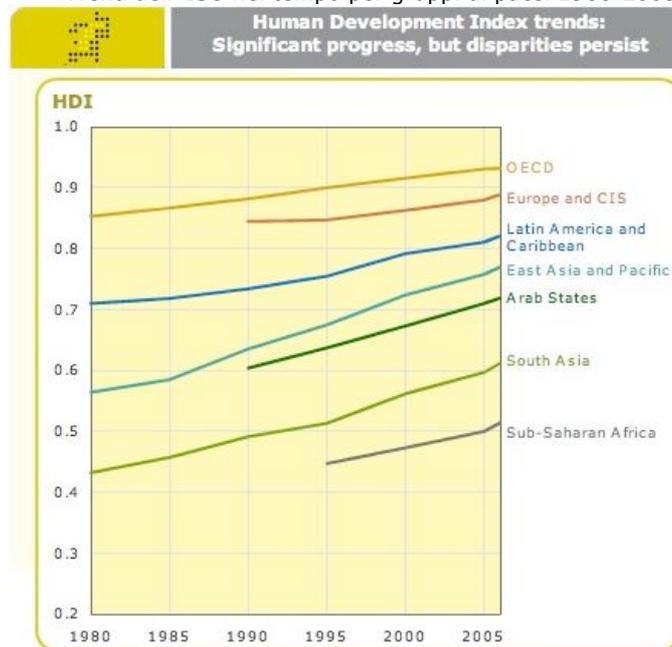
2.4 I trend dello sviluppo umano negli ultimi vent'anni

Il Rapporto sullo Sviluppo Umano del 2010, attraverso una sintesi dei vent'anni trascorsi dalla sua prima pubblicazione, offre differenti angoli visuali da cui poter osservare i numerosi passi in avanti, ma anche taluni passi indietro, compiuti nel trend globale dello sviluppo umano, della povertà e della disuguaglianza. Esso suggerisce anche alcune possibili vie che i paesi potrebbero seguire per il conseguimento dello sviluppo umano, a riprova del fatto che non esiste un modello unico per il progresso.

Sebbene la parzialità dell'Indice di Sviluppo Umano e la sua "rudimentalità" – come scrive Amartya Sen nell'introduzione all'ultimo Rapporto sopra riportata – condizionino la visione d'insieme del ventennio appena trascorso, la dinamica nel tempo di questo indice può in ogni caso aiutare ad identificare alcune linee generali di condotta non basate solamente sull'andamento dei tassi di crescita economica e sulla produttività dei paesi, ma che includano considerazioni relative alla salute e al livello di istruzione degli individui.

Nella figura 2.1 sono illustrati i trend nel tempo dell'ISU per differenti gruppi di paesi. Si nota un andamento crescente comune a tutti i gruppi di paesi ad un tasso di incremento omogeneo (visibile nell'inclinazione simile delle linee rappresentate in figura). Tuttavia, la distanza tra il livello di sviluppo umano raggiunto dai paesi OECD (od OCSE) e quello riguardante i paesi appartenenti all'area dell'Asia meridionale e dell'Africa sub-sahariana resta molto ampia, rivelando come non vi sia stata, di fatto, negli ultimi vent'anni una reale convergenza nei livelli di sviluppo dei paesi che presentano caratteristiche economiche, produttive e politiche differenti.

Figura 2.1
Trend dell' ISU nel tempo per gruppi di paesi 1980-2005



Fonte: UNDP, 2009

Il divario che separa il "primo" dal "terzo" mondo sembra dunque ancora difficile da colmare. Tuttavia, la presenza di un trend positivo comune a paesi con identità fortemente differenti, potrebbe suggerire che gli sforzi internazionali rivolti negli ultimi decenni alla lotta alla povertà, alla riduzione della mortalità infantile ed alla scolarizzazione non sono stati del tutto inutili e hanno consentito il raggiungimento di un maggiore, seppur ancor distante, livello di benessere.

Nel corso di quarant'anni, un quarto dei paesi in via di sviluppo ha visto il proprio ISU crescere in media del 65%: questo risultato, particolarmente rilevante, va interpretato tenendo conto del fatto che i paesi che partivano da posizioni più svantaggiate hanno realizzato in media progressi più rapidi in ambiti quali la salute e l'istruzione, rispetto a quelli che già si trovavano in una posizione più favorita. In generale, come è facilmente intuibile, è più difficile realizzare ulteriori significativi progressi in presenza di livelli di speranza di vita e di scolarità già di per sé molto alti.

È anche vero, però, che paesi che partivano da situazioni tutto sommato simili hanno avuto evoluzioni profondamente diverse, spiegabili forse per la presenza di fattori specifici, quali il quadro istituzionale e politico, e il contesto geografico e territoriale. La figura 2.2 mostra il caso di tre gruppi di paesi nel periodo 1970-2010; questi, pur partendo da condizioni simili al loro interno (ma differenti tra

loro, con valori dell'indice ISU compresi rispettivamente tra 0,2 e 0,3; tra 0,3 e 0,4 e infine tra 0,4 e 0,5), hanno seguito percorsi differenti giungendo, infine, ad esiti anche molto differenziati.

Figura 2.2
Punti di partenza simili, evoluzioni differenti

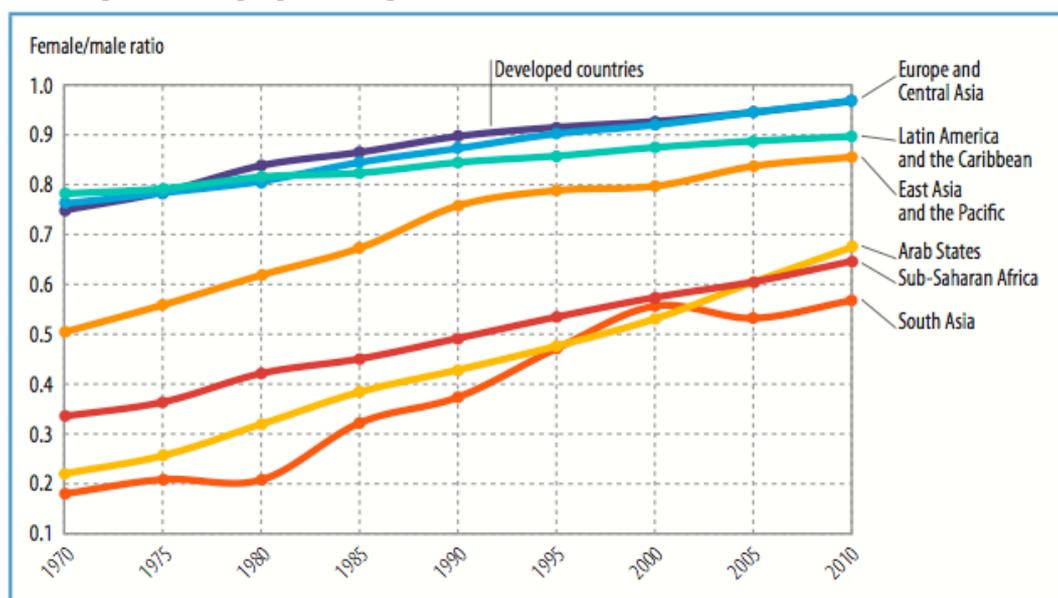


Fonte: UNDP, 2010

Se si guarda non all'indice nel suo complesso, ma alle sue singole componenti, in media si registrano notevoli miglioramenti nel campo della salute e dell'istruzione, mentre i progressi sul fronte del reddito presentano una maggiore variabilità. I paesi che dagli anni Ottanta hanno visto aumentare il divario del reddito sono assai più numerosi di quelli in cui esso è diminuito (in particolare nei paesi dell'ex Unione Sovietica). La crisi economica e finanziaria degli ultimi anni ha inoltre acuito le disuguaglianze interne ai paesi dal momento che sono state spesso le fasce più deboli della popolazione a risentire del calo dell'occupazione che ne è derivato.

In generale, non si è registrata la tanto auspicata "convergenza" tra i diversi paesi e rimane alta la disuguaglianza sia tra paesi che all'interno degli stessi. La figura 2.3, ad esempio, mostra come sussista ancora un forte divario tra maschi e femmine nel campo dell'istruzione, nonostante il trend di miglioramento comune a tutti i paesi. In particolare, la situazione delle donne resta fortemente svantaggiata nei paesi arabi, nell'Africa sub-sahariana e nell'Asia meridionale.

Figura 2.3
 Progresso nell'eguaglianza di genere nel settore dell'istruzione: il divario rimane



Fonte: UNDP, 2010

Occorre certamente riconoscere che la strada percorsa sul fronte dello sviluppo umano è stata notevole, pur con ritmi ed esiti diversi, anche se molti sono ancora i traguardi da raggiungere. E' certo, però, che estendere lo sguardo al di là del solo indicatore di sviluppo economico fino a comprendervi dimensioni essenziali come la salute o l'istruzione, ha permesso di delineare un quadro più accurato delle condizioni di vita e delle opportunità delle persone.

CAPITOLO 3

VERSO NUOVI CONCETTI E NUOVE MISURE DI PROGRESSO E SVILUPPO UMANO

Enrica Chiappero-Martinetti

3.1 Il contesto di riferimento vent'anni dopo: sviluppo, povertà e disuguaglianze nel 2010

Come si è visto nei precedenti capitoli, dalla nascita e dalla diffusione dell'approccio allo sviluppo umano nel mondo sono trascorsi oltre vent'anni. Due decenni che hanno visto realizzarsi molti successi, alcuni inevitabili insuccessi, virate di rotta e qualche brusca frenata. Nel corso di una generazione sono stati numerosi i passi compiuti in avanti, ma molte restano le lacune da colmare, le sfide da intraprendere e gli errori da correggere.

È questo un momento di particolare fervore intellettuale e culturale in favore di un generale ripensamento degli schemi e delle strategie di sviluppo fino ad oggi adottate. Da un lato, sono mutate alcune delle condizioni di partenza, per cui si rende necessario un aggiornamento o adattamento delle teorie e degli obiettivi alla luce dei nuovi contesti e delle mutate esigenze. Dall'altro, si cerca di trovare soluzioni più efficaci per affrontare questioni complesse e mai risolte. E' il caso della povertà, ancora così diffusa e drammatica, delle crescenti diseguaglianze, tra paesi e all'interno dei paesi, delle persistenti violazioni di diritti umani in un mondo in cui mentre i confini "virtuali" tra paesi si assottigliano (lo scambio di comunicazioni e di informazioni non è mai stati così rapido e facilmente accessibile come in questi ultimi anni), quelli geografici si fortificano e sono sempre più difficili da valicare (si pensi, ad esempio, alle leggi volte a contenere e regolare i flussi migratori diffuse in molti paesi industrializzati).

Il nuovo millennio si era aperto in un clima di generale ottimismo e di comune impegno verso la lotta alla povertà e alle disuguaglianze tra popoli e individui che apparivano a molti come socialmente ingiuste, politicamente indesiderabili ed economicamente inefficienti. Ne è testimonianza l'impegno assunto dalla comunità internazionale con l'individuazione dei cosiddetti Obiettivi di Sviluppo per il nuovo Millennio (Millennium Development Goals) di cui parleremo tra poco.

A tutti i livelli dell'azione internazionale si esprimeva il desiderio di affrontare le grandi sfide del futuro e le drammatiche sofferenze che ancora colpiscono una parte rilevante dell'umanità: tale interesse appariva diffuso e condiviso nell'arena delle istituzioni internazionali, impegnate a promuovere una globalizzazione "dal volto umano" e a limitare i danni derivanti da una gestione sconsiderata delle finanze dei paesi più poveri che aveva portato ad un acuirsi del gap tra Nord e Sud del mondo. Da tempo, poi, tale desiderio era presente nelle linee di condotta delle organizzazioni umanitarie e di cooperazione, impegnate a ricercare modelli alternativi e sostenibili di crescita economica e di sviluppo.

Molte delle grandi iniziative di carattere globale furono lanciate proprio nell'anno 2000. Solo un anno dopo, l'11 settembre del 2001, l'attacco alle Torri Gemelle di New York, cuore finanziario, politico e culturale dell'Occidente, segnò un colpo durissimo al movimento globale per lo sviluppo e la lotta alla povertà. D'un tratto la priorità delle agende politiche di tutto il mondo divenne la "sicurezza", intesa come protezione dagli attacchi di un terrorismo globalizzato, e per questo difficile da localizzare, che minava alla base le fondamenta delle democrazie occidentali e ne metteva in discussione l'intero sistema politico, economico e culturale. Ciò che accadde in seguito è storia nota: negli anni immediatamente successivi si aprirono nuovi fronti di guerra, dispendiosi tanto sul fronte economico quanto sul terreno delle vite umane, e gran parte delle risorse internazionali furono impiegate per contenere i danni derivanti dalle difficoltà economiche e finanziarie intervenute successivamente al tragico evento dell'11 settembre, fino a giungere alla crisi più recente e drammatica, iniziata nel 2007-2008 e di cui non si sono ancora esauriti gli effetti.

Sono trascorsi ormai undici anni dall'inizio del nuovo millennio ed è evidente come il rallentamento e l'indebolimento dell'originale slancio verso la lotta alla disuguaglianza e alla povertà abbia lasciato dietro a sé obiettivi importanti in larga parte non realizzati. Nello stesso tempo, sono proprio le instabilità e le difficoltà politiche ed economiche manifestate nel corso di questo ultimo decennio, che spingono sempre di più nella direzione di affrontare i vecchi e i nuovi problemi delle società di oggi e di ripensare alla sostenibilità degli attuali processi di sviluppo. È a partire da questa consapevolezza che, negli ultimi anni, si è assistito ad una proliferazione di iniziative, commissioni e campagne promosse in molti paesi e all'interno di organizzazioni internazionali alla ricerca di una nuova idea di progresso e di proposte innovative sul terreno sia della misurazione sia dell'azione. Da questo punto di vista, anche gli sforzi compiuti da UNDP nel Rapporto sullo Sviluppo

Umano del 2010, con la conseguente formulazione di nuovi indici di sviluppo, possono essere ricondotti a questa fase di rinnovamento.

Nei prossimi paragrafi saranno illustrate alcune fra le principali iniziative globali che hanno animato il dibattito sul progresso e sullo sviluppo umano negli anni più recenti e verranno presentati i risultati dei nuovi indici di sviluppo proposti nell'ultimo Rapporto sullo Sviluppo Umano 2010.

3.2 Lo stato dell'arte del dibattito in tema di progresso e sviluppo umano

Sono davvero numerosi i tentativi recenti, molti dei quali ancora in atto, di definire nuovi concetti, nuove misure e nuove linee di azione per il progresso e il miglioramento della condizione di vita delle persone, promossi da singoli paesi o da organizzazioni internazionali. Non possiamo dar conto qui di tutte queste iniziative: ci limitiamo a richiamarne quattro fra le più significative.

3.2.1 Gli Obiettivi di Sviluppo del Millennio delle Nazioni Unite

Nel settembre del 2000, i 191 paesi membri delle Nazioni Unite riuniti in Assemblea Generale promulgarono la cosiddetta Dichiarazione del Millennio (Dichiarazione n. 55/2) adottata all'unanimità dai rappresentanti presenti in Assemblea. La Dichiarazione sancisce l'impegno di tutte le nazioni a realizzare uno sviluppo basato su valori che vengono definiti "essenziali nelle relazioni internazionali del ventunesimo secolo": libertà, uguaglianza, solidarietà, tolleranza, rispetto per l'ambiente, responsabilità condivisa. Al fine di tradurre questi valori in azione concreta, l'Assemblea identifica come obiettivi primari dell'ONU il mantenimento della pace e della sicurezza, la promozione dello sviluppo e la lotta alla povertà, la protezione dell'ambiente, i diritti umani e la diffusione di modelli democratici, la protezione dei più vulnerabili (in particolare bambini e rifugiati), ed infine il rafforzamento del peso politico delle Nazioni Unite nello scenario mondiale.

In quella sede, però, - e questo fu il principale elemento di novità - la comunità internazionale non si limitò ad enunciare una serie di principi, nobili quanto generali. Quest'ultima, infatti, giunse a individuare otto specifici "Obiettivi di Sviluppo del Millennio" (in inglese *MDGs, Millennium Development Goals*) da

realizzarsi entro il termine del 2015, a cui corrispondono 19 target e 60 indicatori. Gli obiettivi sono i seguenti:

- 1) Sradicare la povertà estrema e la fame
- 2) Garantire l'educazione primaria universale
- 3) Promuovere la parità dei sessi e l'autonomia delle donne
- 4) Ridurre la mortalità infantile
- 5) Migliorare la salute materna
- 6) Combattere l'HIV/AIDS, la malaria ed altre malattie
- 7) Garantire la sostenibilità ambientale
- 8) Sviluppare un partenariato mondiale per lo sviluppo

Box 3.1 Obiettivi, target e indicatori del Millennio



OBBIETTIVO 1: *Eliminare la povertà estrema e la fame*

TARGET 1A: Ridurre della metà, tra il 1990 e il 2015, la percentuale di popolazione che vive in condizione di povertà estrema.

Indicatori target 1A:

- Percentuale di popolazione che vive con meno di un dollaro (a parità di potere d'acquisto) al giorno.
- Indice del gap di povertà.
- Porzione del consumo nazionale da parte del quintile più povero della popolazione.

TARGET 1B: Garantire una piena e produttiva occupazione e un lavoro dignitoso per tutti, compresi donne e giovani.

Indicatori target 1B:

- Crescita del PIL per occupato.
- Percentuale di occupati in rapporto alla popolazione.
- Percentuale di occupati che vivono con meno di un dollaro (a parità di potere d'acquisto) al giorno.
- Percentuale di lavoratori autonomi e di occupati in attività a conduzione familiare sul totale degli occupati.

TARGET 1C: Ridurre della metà, tra il 1990 e il 2015, la percentuale di popolazione che soffre la fame.

Indicatori target 1C:

- Percentuale di bambini sottopeso sotto i cinque anni di età.
- Percentuale di popolazione sotto il livello minimo di apporto calorico



OBBIETTIVO 2: *Raggiungere l'istruzione primaria universale*

TARGET 2A: Assicurare che, entro il 2015, tutti i ragazzi, sia maschi che femmine, possano terminare un ciclo completo di scuola primaria.



OBBIETTIVO 5: *Migliorare la salute materna.*

TARGET 5A: Ridurre di tre quarti, fra il 1990 e il 2015, il tasso di mortalità materna.

Indicatori target 5A:

- Tasso di mortalità materna.
- Percentuale di nascite seguite da personale medico preparato.

TARGET 5B: Rendere possibile, entro il 2015, l'accesso universale ai sistemi di salute riproduttiva.

Indicatori target 5B:

- Indice di diffusione dei metodi di contraccezione.
- Tasso di maternità giovanile.
- Tasso di assistenza medica pre-parto (almeno una visita e almeno quattro visite).

Indicatori target 2A:

- Tasso di iscrizione netto alla scuola primaria.
- Percentuale di alunni che arrivano alla fine della scuola primaria.
- Tasso di alfabetismo di ragazze e ragazzi tra i 15 e i 24 anni.



OBBIETTIVO 3: *Promuovere la uguaglianza di genere e il ruolo delle donne.*

TARGET 3A: Eliminare la disparità dei sessi nell'insegnamento primario e secondario preferibilmente per il 2005, e per tutti i livelli di insegnamento entro il 2015.

Indicatori target 3A:

- Rapporto ragazze/ragazzi iscritti alla scuola primaria, secondaria e terziaria.
- Proporzioni di donne impiegate nel settore non-agricolo.
- Percentuale di seggi tenute da donne nel parlamento nazionale.



OBBIETTIVO 4: *Ridurre la mortalità infantile.*

TARGET 4A: Ridurre di due terzi, fra il 1990 e il 2015, la mortalità dei bambini al di sotto dei cinque anni.

Indicatori target 4A:

- Tasso di mortalità per i bambini al di sotto dei cinque anni.
- Tasso di mortalità infantile.
- Percentuale di bambini sotto l'anno di età vaccinati contro il morbillo.
- Tasso di assenza dei requisiti per la pianificazione familiare.



OBBIETTIVO 6: *Combattere l'HIV/AIDS, la malaria e altre malattie.*

TARGET 6A: Bloccare la propagazione dell'HIV/AIDS entro il 2015 e cominciare a invertirne la tendenza attuale.

Indicatori target 6A:

- Prevalenza dell'HIV fra la popolazione di età compresa tra i 15 e i 24 anni.
- Utilizzo del preservativo nell'ultimo rapporto sessuale a rischio.
- Percentuale della popolazione di età compresa tra i 15 e i 24 anni con una conoscenza corretta ed esaustiva dell'HIV e dell'AIDS.

- Rapporto fra alunni orfani e non orfani di età compresa tra i 10 e i 14 anni.

TARGET 6B: Garantire entro il 2010 l'accesso universale alle cure contro l'HIV/AIDS a tutti coloro che ne abbiano bisogno.

Indicatori target 6B:

- Percentuale della popolazione affetta da HIV con accesso ai farmaci antiretrovirali.

TARGET 6C: Bloccare entro il 2015 l'incidenza della malaria e di altre malattie importanti e cominciare a invertirne la tendenza attuale.

Indicatori target 6C:

- Tasso di mortalità causato dalla malaria.
- Percentuale di bambini sotto i 5 anni con zanzariere da letto trattate con insetticida.
- Percentuale di bambini sotto i cinque anni con febbre curata con farmaci antimalarici.
- Tasso di mortalità causata dalla tubercolosi.
- Percentuale di casi di tubercolosi rilevati e curati con il sistema DOTS



OBBIETTIVO 7: Garantire la sostenibilità ambientale.

TARGET 7A: Integrare i principi di sviluppo sostenibile nelle politiche e nei programmi dei paesi; invertire la tendenza attuale nella perdita di risorse ambientali.

TARGET 7B: Ridurre il processo di annullamento della biodiversità raggiungendo, entro il 2010, una riduzione significativa del fenomeno.

Indicatori target 7B:

- Percentuale di terra coperta da foreste.
- Emissioni di CO2 totali, pro capite, e per ogni dollaro (in PPA) del PIL.
- Consumo di clorofluorocarburi deleteri per l'ozono.
- Percentuale di pesci all'interno di limiti biologici sicuri.
- Percentuali delle risorse idriche totali utilizzate.
- Percentuale delle aree terrestri e marine protette.
- Percentuale di specie animali minacciate di estinzione

TARGET 7C: Ridurre della metà, entro il 2015, la percentuale di popolazione senza un accesso sostenibile all'acqua potabile e agli impianti igienici di base.

Indicatori target 7C:

- Percentuale di popolazione con accesso sostenibile a una fonte d'acqua pulita.
- Percentuale di popolazione con accesso a servizi igienico-sanitari migliorati.

TARGET 7D: Ottenere un miglioramento significativo della vita di almeno 100 milioni di abitanti degli slum entro l'anno 2020.

Indicatori target 7D:

- Percentuale della popolazione urbana che vive negli slum.



OBBIETTIVO 8: Sviluppare un partenariato mondiale per lo sviluppo.

TARGET 8A: Sviluppare al massimo un sistema commerciale e finanziario che sia fondato su regole, prevedibile e non discriminatorio. Esso deve includere l'impegno in favore di una buona gestione, dello sviluppo e della riduzione della povertà sia a livello nazionale che internazionale.

TARGET 8B: Tenere conto dei bisogni speciali dei paesi meno sviluppati. Questo include l'ammissione senza dazi e vincoli di quantità per le esportazioni di questi paesi, potenziamento dei programmi di alleggerimento dei debiti per i paesi poveri fortemente indebitati, cancellazione del debito bilaterale ufficiale, e una più generosa assistenza ufficiale allo sviluppo per quei paesi impegnati nella riduzione della povertà.

TARGET 8C: Rivolgersi ai bisogni speciali degli Stati senza accesso al mare e dei piccoli Stati insulari in via di sviluppo (tramite il Programma di Azione per lo Sviluppo Sostenibile dei Piccoli Paesi Insulari in Via di Sviluppo e le conclusioni della ventiduesima sessione speciale dell'Assemblea Generale).

TARGET 8D: Occuparsi in maniera globale del problema del debito dei paesi in via di sviluppo attraverso misure nazionali ed internazionali tali da rendere il debito stesso sostenibile nel lungo termine.

Indicatori target 8D:

- *Assistenza ufficiale allo sviluppo*
- Assistenza ufficiale allo sviluppo sborsata netta destinata ai paesi meno sviluppati come percentuale del RNL del donatore.
- Percentuale dell'Assistenza ufficiale allo sviluppo bilaterale destinata da parte dei donatori a servizi sociali di base.
- Percentuale dell'Assistenza Ufficiale allo sviluppo bilaterale non vincolata.
- Assistenza ufficiale allo sviluppo ricevuta dai paesi senza sbocchi sul mare come percentuale del RNL.

- Assistenza ufficiale allo sviluppo ricevuta dai piccoli stati insulari in via di sviluppo come percentuale del RNL.

Accesso al mercato

- Percentuali delle importazioni totali dei paesi sviluppati provenienti dai paesi in via di sviluppo ammesse esenti da dazio.
- Tariffe doganali medie imposte dai paesi sviluppati su prodotti agricoli, tessili e di vestiario provenienti dai paesi in via di sviluppo.
- Sostegno dei paesi OCSE all'agricoltura interna come percentuale del PIL.
- Assistenza ufficiale allo sviluppo fornita per aiutare la costruzione di capacità commerciali.

Sostenibilità del debito

- Numero totale dei paesi che, nell'ambito dell'iniziativa HIPC, hanno raggiunto il punto di decisione e numero dei paesi che hanno raggiunto il punto di completamento.
- Riduzione del debito concordata nell'ambito delle iniziative HIPC e MDRI.
- Servizio del debito totale come percentuale delle esportazioni di beni e servizi.

TARGET 8E: In cooperazione con le aziende farmaceutiche, rendere le medicine essenziali disponibili ed economicamente accessibili nei paesi in via di sviluppo.

Indicatori target 8E:

- Percentuale della popolazione con accesso ai farmaci essenziali economicamente sostenibili.

TARGET 8F: In cooperazione con il settore privato, rendere disponibili i benefici delle nuove tecnologie, specialmente quelle inerenti all'informazione e la comunicazione.

Indicatori target 8F:

- Linee telefoniche principali (ogni 100 individui)
- Utenti di sistemi cellulari mobili (ogni 100 individui)
- Utenti di Internet (ogni 100 abitanti)

Fonte: www.mdgmonitor.org

Dal 2000 si sono succeduti numerosi incontri e sono state promosse molte campagne e iniziative internazionali volte a mantenere alta l'attenzione sugli Obiettivi del Millennio e a promuovere la raccolta di fondi presso il settore pubblico e privato. Al fine di garantire trasparenza e identificare eventuali nuove priorità in ciascuno dei settori di intervento toccati dagli MDG, l'ONU diffonde periodicamente dati e informazioni relative allo stato di avanzamento raggiunto in merito a ciascun obiettivo.¹⁷ In alcuni casi si osservano risultati abbastanza soddisfacenti, in particolare, sul fronte della salute e della mortalità infantile, si è passati dai 12,5 milioni di decessi di bambini sotto i cinque anni nel 1990 a 8,8 nel 2008 (MDG Report, 2010). In altri ambiti, invece, le distanze da colmare restano ancora molto elevate: il terzo obiettivo, relativo alla promozione dell'uguaglianza di genere e del ruolo delle donne, sembra ancora lontano dall'essere realizzato. Nel 2005, l'auspicata parità di genere nell'educazione primaria e secondaria non è stata raggiunta e, in ambito lavorativo, sebbene la percentuale mondiale di lavoratrici al di fuori del settore agricolo fosse pari al 41% nel 2008, le donne ricoprono ancora, nella maggior parte dei paesi, posizioni lavorative vulnerabili, di basso livello e spesso informali.

Una delle critiche che viene più frequentemente mossa agli MDG è che per i primi sette si lascia la pressoché totale responsabilità nelle mani dei paesi più poveri – i quali, notoriamente, presentano condizioni di partenza assai difficili e dispongono di risorse assai limitate - e, di fatto, solo l'ottavo obiettivo chiama direttamente in causa i paesi industrializzati, cui si richiede lo sforzo di organizzare un partenariato globale per promuovere lo sviluppo umano.

La crisi economica e finanziaria degli ultimi due anni ha inoltre segnato un brusco rallentamento dei progressi avviati negli anni precedenti, dando luogo talora a una vera e propria inversione di tendenza e il peggioramento in alcuni ambiti, a partire dalla lotta alla povertà. L'obiettivo 1.A prevede, entro il 2015, una riduzione della metà del numero di persone che nel 1990 vivevano con meno di 1 dollaro al giorno nel mondo: dallo scoppio della crisi a oggi si è però assistito ad un forte rallentamento nel processo di riduzione della povertà nel mondo che aveva preso avvio prima della crisi. Allo stesso modo, l'obiettivo 1.B, che mira ad ottenere pieno impiego e lavoro decente per tutti, con attenzione alle donne e ai giovani, non solo è lontano dall'essere realizzato, ma, complice la crisi degli ultimi anni, ha registrato un brusco rialzo nei tassi disoccupazione tanto nei paesi poveri quanto in quelli

¹⁷ <http://www.mdgmonitor.org>.

avanzati, dove la domanda di lavoro permane bassa e colpisce oggi anche quelle fasce di popolazione un tempo più al riparo grazie all'azione degli ammortizzatori sociali. Infine, l'obiettivo 1.C, che prevedeva un dimezzamento entro il 2015 della proporzione di persone che nel 1990 morivano per fame e malnutrizione, ha registrato un brusco peggioramento a seguito della crisi agricola mondiale che ha drammaticamente innalzato i prezzi dei cereali e dei prodotti di base per l'alimentazione umana. Come sottolineato nei rapporti di monitoraggio degli MDG pubblicati annualmente dalle Nazioni Unite, dal 2008 si è registrata un'inversione di tendenza rispetto ai progressi ottenuti negli anni precedenti a cui è seguito un aggravarsi del problema della fame nel mondo: oggi un bambino su quattro nei paesi poveri risulta malnutrito.

Osservando il trend degli altri indicatori, la situazione non cambia in modo sostanziale: nella generalità dei casi, i passi avanti compiuti nei primi anni del nuovo millennio sono stati compromessi seriamente dalla crisi economico-finanziaria, dalle tensioni e dai conflitti presenti in diverse regioni del mondo, eventi che hanno seriamente minato alla base la possibilità di conseguire i risultati previsti. Anche se sono molte le iniziative promosse in questi dieci anni per richiamare maggiore attenzione attorno agli MDGs (*The UN Millennium Project, End Poverty 2015 Millennium Campaign, Stand Up! Take action against Poverty*, solo per citarne alcune), sembra dunque assai improbabile che entro i pochi anni che ci separano dal termine del 2015 sia possibile realizzare tutti e otto gli obiettivi.

Molti sottolineano il fatto che per favorire e accelerare i processi di sviluppo in queste direzioni sarebbe stato necessario migliorare, in primo luogo, la capacità di azione e decisione da parte delle Nazioni Unite, sia per raccogliere e destinare le risorse necessarie alla realizzazione degli MDG in maniera più rapida ed efficace sia, e forse soprattutto, per spingere i paesi più ricchi verso un impegno maggiore e costante nella realizzazione di questi traguardi. Resta però il fatto che questa iniziativa ha rappresentato un'azione politica globale senza precedenti.

3.2.2 La Commissione Spence

I lavori della "Commissione sulla Crescita e lo Sviluppo" (*Commission on Growth and Development*) sono stati avviati nell'aprile del 2006 e conclusi due anni dopo con la pubblicazione di un rapporto finale. La Commissione, presieduta da Michael Spence, economista insignito del Premio Nobel nel 2001 insieme a Joseph Stiglitz e George Akerlof per lo studio sull'analisi dei mercati in presenza di informazioni asimmetriche, era composta da ventidue esperti di spicco del mondo politico,

imprenditoriale e della sfera delle decisioni pubbliche, provenienti per la maggior parte da paesi in via di sviluppo. L'obiettivo assegnato alla Commissione Spence era quello di individuare un insieme di politiche e strategie da adottare al fine di garantire la crescita economica e di sconfiggere, o quantomeno ridurre in maniera significativa, la povertà nei paesi più svantaggiati. La Commissione era sostenuta finanziariamente dalla *William and Flora Hewlett Foundation* oltre che dai governi di Australia, Paesi Bassi, Svezia e Regno Unito, e dalla Banca Mondiale.

La filosofia che aveva ispirato la creazione di questa Commissione si sosteneva sulla convinzione che per affrontare le sfide del nostro tempo (dalla povertà all'ambiente, alle disuguaglianze interne e tra paesi) fosse necessario garantire condizioni di prosperità, estendendo le opportunità economiche in quei paesi che presentavano tassi di crescita ancora troppo ridotti. La visione che guidava i lavori della Commissione Spence era più tradizionale rispetto a quanto discusso finora e riportava la questione della lotta alla povertà sulla strada della crescita economica, considerando questi due aspetti come necessariamente e strettamente interrelati. Questo legame, secondo i membri della Commissione Spence, non era stato sufficientemente preso in considerazione nelle riflessioni sullo sviluppo degli ultimi anni, mentre era opportuno concentrarsi sui tassi di crescita di quei paesi in cui i livelli di reddito risultavano molto bassi se confrontati con quelli realizzati da alcuni paesi emergenti, quali Cina, India e alcuni altri paesi Latino-americani e dell'Asia orientale, che non a caso sono stati in grado di ottenere risultati molto significativi anche sul terreno della lotta alla povertà.

La prospettiva assunta dalla Commissione Spence non era del tutto estranea alla prospettiva dello sviluppo umano, in quanto poneva come obiettivo ultimo delle politiche di sviluppo la lotta alla povertà, la riduzione delle disuguaglianze e l'aumento delle opportunità. Essa attribuiva però un' enfasi decisamente maggiore al fatto che lo sviluppo e la riduzione della povertà non possono realizzarsi se non a partire dai processi di crescita economica, fondata sull'aumento della produttività, sulla specializzazione produttiva, sul libero mercato e sulla competitività, sulla piena occupazione. Le parole dello stesso Spence riassumono efficacemente lo spirito che ha guidato i lavori della Commissione:

"Abbiamo scelto di concentrarci sulla crescita poiché riteniamo che essa sia una condizione necessaria per il conseguimento di una vasta gamma di obiettivi che le società e i popoli si prefiggono. Uno di questi è ovviamente la riduzione della povertà, ma ve ne sono molti altri, anche più cruciali. La salute, l'occupazione, l'opportunità di essere creativi, tutte cose a cui le persone danno valore e che sembrano dipendere in forte misura dalla disponibilità di risorse e di reddito, cosicché esse non siano costrette a impiegare la maggior parte del proprio tempo nel disperato tentativo di tenere in vita le proprie famiglie". – (Parte del

discorso pronunciato da Michael Spence in occasione della presentazione del rapporto finale della Commissione, maggio 2008. Nostra traduzione.)

Nel 2008 la Commissione ha pubblicato il suo rapporto finale intitolato *The Growth Report. Strategies for Sustained Growth and Inclusive Development*: questo testo sintetizza i risultati delle analisi e le principali raccomandazioni suggerite per dar vita a processi sostenibili di crescita economica che possano garantire la perequazione dei redditi e la riduzione della povertà, in particolare nei paesi in via di sviluppo.

Nella seconda parte del Rapporto sono elencati e discussi gli "ingredienti" principali delle strategie di crescita. Tra questi rientrano l'alto livello di investimenti, il trasferimento di tecnologia, la competitività delle imprese e del paese, i necessari aggiustamenti strutturali, una sostanziale dinamicità del mercato del lavoro, un'attenta attività di promozione delle esportazioni e una solida politica industriale, l'apertura dei mercati finanziari, la stabilità macroeconomica, l'adozione di politiche di incentivo del risparmio privato, la gestione dei processi di urbanizzazione accompagnati da investimenti nelle aree rurali, l'adozione di principi di equità e di uguaglianza delle opportunità, lo sviluppo regionale, politiche in cambio ambientale ed energetico, una sostanziale e stabile governabilità.

È facilmente riconoscibile l'imprinting tipico dell'approccio della Banca Mondiale in questo elenco di raccomandazioni¹⁸. Tuttavia, si attribuisce un'attenzione particolare alle questioni di equità e di sostenibilità legate alla crescita, anche se da un punto di vista utilitaristico più che "umanitario". L'economista Robert Solow, membro della Commissione Spence, così si esprime in merito alla questione:

"Sotto molti aspetti, più la crescita avviene in modo equo, più essa sarà sostenibile, dal momento che vi saranno meno controversie, meno resistenze, e vi è inoltre un'enorme dotazione di talenti nella popolazione cui è opportuno saper attingere. Escludere alcune fasce della popolazione dai benefici della crescita, in base al genere, all'età o all'etnia, vuol dire rinunciare ai loro talenti. Dal mio punto di vista, non è solo desiderabile considerarli nella loro totalità, ma è anche utile". – Robert Solow (Commissione sulla Crescita e lo Sviluppo, 2008, p.62)

L'elenco di ingredienti della crescita sopra riportato include aspetti che, come la teoria economica ha mostrato, giocano certamente un ruolo essenziale per favorire la produzione di ricchezza e lo sviluppo economico. Resta però da chiedersi se paesi

¹⁸ in particolare, le similitudini sono principalmente nei confronti di quello che in letteratura è noto come l' *Augmented Washington Consensus*, una versione integrata rispetto al tradizionale Washington Consensus a cui si è accennato nel capitolo 1, per dar conto non solo della dimensione puramente economica ma anche di fattori istituzionali.

particolarmente fragili e vulnerabili sotto l'aspetto non solo economico ma anche e soprattutto politico e istituzionale, come sono i paesi in cui maggiormente si concentra il peso della povertà, possano mai essere realisticamente nelle condizioni di applicare anche solo alcuni di quegli ingredienti. È evidente che in presenza di istituzioni forti, economie stabili, mercati che funzionano in maniera concorrenziale e perfetta, investimenti e risparmi sostenuti, disponibilità tecnologica, elevato capitale umano i paesi possono crescere a ritmi sostenuti. Sfortunatamente la gran parte dei paesi poveri non presenta nessuna di queste condizioni.

3.2.3 *The Global Project: l'iniziativa dell'OCSE per misurare il progresso delle società*

Un'altra importante iniziativa avviata nel corso di quest'ultimo decennio vede come proponente l'Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico (OCSE – in inglese *OECD, Organization for Economic Cooperation and Development*), istituzione internazionale fondata nel 1960 e con sede a Parigi, la quale conta attualmente 34 paesi membri, tutti caratterizzati da economie di mercato e alti livelli di reddito. L'iniziativa vede la collaborazione di numerosi partner di spicco sulla scena internazionale, inclusi la Banca Mondiale, l'UNDP, l'UNICEF, l'Organizzazione Internazionale del Lavoro, la Banca di Sviluppo Inter-Americana, la Banca Africana per lo Sviluppo e la Commissione Europea.

Il "Progetto Globale sulla Misurazione del Progresso delle Società", solitamente indicato come *The Global Project*, ha preso avvio nel novembre del 2004 in occasione della conferenza mondiale sugli indicatori di sviluppo che si svolse a Palermo. L'esigenza da cui prendeva le mosse il progetto era quella di individuare nuovi indicatori in grado di misurare il progresso delle società che andassero, però, al di là della semplice dimensione della ricchezza economica di un paese calcolata attraverso il PIL. Ancora una volta, l'idea di fondo era che una adeguata misurazione del progresso (o del regresso) di una società fosse necessaria proprio allo scopo di favorire tale progresso (*by measuring the progress, we can foster the progress*¹⁹).

La discussione si è svolta principalmente nel corso di tre conferenze internazionali (*World Forum*) durante le quali studiosi e policy-maker provenienti da ogni parte del mondo si sono confrontati sui concetti di progresso e sviluppo e sulle modalità innovative di misurazione del benessere reale delle società. La prima, come si è

¹⁹ Citazione tratta dal sito www.oecd.org/progress

detto sopra, ha avuto luogo a Palermo nel 2004 e ha segnato ufficialmente l'avvio dei lavori; la seconda si è tenuta a Istanbul nel 2007 e ha prodotto una dichiarazione di intenti, firmata dai partner del progetto, di cui tra breve illustreremo i contenuti; nel 2009, infine, si è svolto l'ultimo World Forum in Corea del Sud.²⁰

La "Dichiarazione di Istanbul", firmata nel 2007 dai rappresentanti della Commissione Europea, dell'OCSE, dell'Organizzazione della Conferenza Islamica, delle Nazioni Unite, dell'UNDP, e della Banca Mondiale, afferma l'esistenza di un "consenso emergente sul bisogno di impegnarsi a misurare il progresso delle società in tutti i paesi, andando oltre le misure economiche convenzionali come il PIL; per esempio, il sistema d'indicatori delle Nazioni Unite per misurare il progresso verso gli Obiettivi di Sviluppo del Millennio (*Millennium Development Goals, MDGs*) è un passo in questa direzione." (Dichiarazione di Istanbul, 2007) Si riconosce, inoltre, la diversità dei contesti nazionali in cui la misura del progresso sociale ed economico deve avvenire e la coesistenza di differenti metodologie e diversi paradigmi culturali e intellettuali. Tuttavia, data la natura ormai sempre più stretta e interdipendente dei rapporti tra le nazioni, si ritiene opportuno creare una piattaforma di confronto e di collaborazione tra tutti gli interlocutori dello sviluppo a livello globale. Come si può leggere nella Dichiarazione "la disponibilità di indicatori statistici sui risultati economici, sociali, e ambientali e la loro divulgazione ai cittadini può contribuire a promuovere un buon governo e il miglioramento dei processi democratici; può rafforzare la capacità dei cittadini di influenzare gli obiettivi ultimi delle nazioni in cui vivono per mezzo di dibattiti e creazione di consenso; può aumentare la credibilità delle decisioni politiche." (Dichiarazione di Istanbul, 2007). A tal fine, si esortano gli uffici statistici, le organizzazioni pubbliche e private, e gli accademici specializzati a "lavorare fianco a fianco ai rappresentanti delle loro comunità per produrre un'informazione di alta qualità basata su dati concreti, che possa essere usata da tutti i membri della nazione per formare una visione comune del benessere sociale e del suo evolversi nel tempo" (Dichiarazione di Istanbul, 2007).

²⁰ Molte altre conferenze di carattere regionale e nazionale patrocinate dall'OCSE, si sono susseguite nel corso di questi anni, affrontando più da vicino le questioni connesse alla misurazione e allo studio del progresso delle società. Ad esempio, nel giugno del 2009 si è tenuta a Roma una conferenza promossa dall'OCSE e dall'Istituto di Studi e di Analisi Economica (ISAE) in preparazione al World Forum che si sarebbe svolto in Corea del Sud nell'autunno dello stesso anno. I temi trattati riguardavano gli aspetti più salienti del dibattito internazionale sul progresso e lo sviluppo: dalla giustificazione teorica del concetto stesso di "progresso" alle diverse modalità di misurazione del benessere, dagli aspetti peculiari della situazione italiana degli ultimi anni alle implicazioni riguardanti le politiche da implementare per favorirne lo sviluppo.

Il terzo World Forum promosso dal Global Project che, come si è detto, si è svolto in Corea del Sud nel 2009, ha visto la partecipazione di circa duemila persone provenienti da oltre cento paesi. La rilevanza delle questioni sollevate in occasione della conferenza si è posta in maniera evidente nelle iniziative che hanno immediatamente seguito l'evento. In particolare, (i) la pubblicazione del rapporto della "Commissione sulla misurazione della performance economica e del progresso sociale", lanciata nel 2008 dal Presidente francese Sarkozy (di cui parleremo tra poco); (ii) l'impegno assunto dalla Commissione Europea di avviare una discussione sugli indicatori di sviluppo, in funzione della preparazione della strategia "EU2020" (iii) la richiesta dei leader del G20 di individuare metodi di misurazione che tengano conto delle dimensioni sociali ed ambientali dello sviluppo economico; (iv) l'approvazione di una legge, ad opera del Congresso degli Stati Uniti, che nel 2010 ha dato vita ad un sistema di indicatori nazionali allo scopo di raccogliere informazioni su vari aspetti della vita dei cittadini americani.

Come si può immaginare, questi sviluppi politici hanno avuto come effetto quello di promuovere il passaggio verso una nuova fase del Global Project che da semplice agente di sensibilizzazione su questi temi e da promotore di una piattaforma di confronto e dibattito, diviene strumento per l'individuazione di misure concrete di progresso sociale.

3.2.4. La Commissione Stiglitz-Sen-Fitoussi

La "Commissione sulla Misurazione della Performance Economica e del Progresso Sociale" (il cui acronimo, riferito alla denominazione inglese della Commissione, risulta essere *CMEPSP*) è stata creata nel 2008 su iniziativa del Presidente della Repubblica francese Nicolas Sarkozy.

Anche in questo caso, gli obiettivi dell'iniziativa erano plurimi e ambiziosi in quanto si proponevano di: (i) identificare i limiti del PIL come indicatore delle performance economiche di un paese e dei suoi progressi in campo sociale; (ii) inserire nell'analisi tutte le informazioni aggiuntive che possono rivelarsi utili per rappresentare la realtà economico-sociale in maniera più articolata e rispondente al vero, di quanto non avvenisse in passato; (iii) stimolare il dibattito su come presentare i dati raccolti in maniera più chiara ed efficace. Il mandato affidato alla Commissione non si limitava all'analisi del contesto francese o a quello specifico dei paesi in via di sviluppo. Si proponeva, piuttosto, l'intento ambizioso di fornire uno strumento di riflessione utile a tutti i paesi interessati a conoscerne i contenuti ed eventualmente ad applicarne le raccomandazioni.

La Commissione era presieduta dal Joseph Stiglitz, professore della Columbia University e premio Nobel per l'Economia nel 2001, in qualità di Presidente della Commissione, da Amartya Sen, professore della Harvard University e premio Nobel nel 1998, in qualità di Advisor, e da Jean-Paul Fitoussi, professore dell'Institut d'Etudes Politiques de Paris, nel ruolo di Coordinatore. Gli altri componenti provenivano in larga parte dal mondo accademico, ma anche da quello governativo e intergovernativo di numerosi paesi tra i quali Stati Uniti, Regno Unito, India e, naturalmente, Francia.

La riunione di insediamento ufficiale della Commissione si svolse nell'aprile del 2008 a Parigi e un anno dopo venne pubblicato il rapporto finale. Nel corso di quello stesso anno, la crisi finanziaria aveva mostrato con evidenza tutte le debolezze dell'economia globale moderna rendendo ancora più urgente, secondo quanto indicato dalla Commissione, l'individuazione di sistemi più efficaci di misurazione e di programmazione delle politiche pubbliche indirizzate a promuovere lo sviluppo e il progresso sociale.

Un secondo aspetto cui far fronte con particolare solerzia ed attenzione, secondo la Commissione, riguardava l'emergenza ambientale, rispetto alla quale i Paesi dovranno confrontarsi con sempre maggior forza negli anni a venire, rendendo necessaria l'inclusione dei costi dell'inquinamento e del riscaldamento globale nella contabilità complessiva dello sviluppo. Come sottolinea con forza la Commissione francese, non si potrà più prescindere dagli effetti negativi e nocivi che la crescita economica e lo sviluppo industriale stanno scaricando sul nostro pianeta.

Nell'organizzazione dei suoi lavori, la Commissione ha concentrato l'attenzione su tre fronti principali: le spesso richiamate "debolezze" del PIL, la qualità della vita e la sostenibilità. Per quanto riguarda le riflessioni sul PIL, l'interrogativo riguardava quali fossero le misure di contabilità nazionale più idonee a render conto delle performance economiche e quali miglioramenti eventualmente apportarvi. Misurare la produzione nazionale costituisce un passaggio essenziale per monitorare l'attività economica di un paese e i suoi livelli di impiego. Occorre però adattare i sistemi di misurazione attualmente impiegati ai cambiamenti di carattere strutturale che hanno caratterizzato l'evoluzione delle economie moderne: un fattore, quale il peso crescente dei servizi nelle economie di mercato, rende la misurazione della produzione più complessa di quanto non fosse in passato. Molte produzioni moderne sono estremamente complesse e difficili da valutare sul fronte, ad esempio, della loro qualità e sono inoltre soggette a rapidi cambiamenti (è sufficiente pensare a prodotti come le automobili, le apparecchiature elettroniche o gli elettrodomestici, ma anche a molti servizi di carattere medico-diagnostico, o di

tipo educativo o, ancora di natura finanziaria). In alcuni paesi, inoltre, l'incremento del valore della produzione è principalmente dovuto al miglioramento della qualità dei beni prodotti più che all'incremento nella quantità fisica. Misurare questi cambiamenti di carattere qualitativo è assai difficile, ma risulterà sempre più necessario negli anni a venire.

I governi, inoltre, svolgono un ruolo fondamentale nella programmazione delle attività economiche, in quanto erogatori di servizi di natura "collettiva", soprattutto nel campo della sicurezza, della sanità e dell'istruzione. La combinazione di offerta pubblica e privata di tali servizi varia da paese a paese ed è soggetta a modifiche nel tempo. Generalmente, la misurazione di questi servizi è stata relegata in secondo piano, sebbene essi contribuiscano in maniera significativa al benessere degli individui che ne beneficiano: ad esempio, si tende a contare il numero dei dottori o degli insegnanti impiegati piuttosto che il valore dei servizi medici educativi erogati e alla loro qualità. Ancora una volta, dunque, e in particolare per quanto riguarda la misurazione della produttività del settore pubblico, si rende necessario guardare con attenzione agli aspetti qualitativi oltre che a quelli quantitativi.

La Commissione sottolinea anche la necessità di spostare il focus della misurazione dalla produttività economica al benessere delle persone, in un contesto di sostenibilità dei processi. Il benessere viene inteso nella sua multidimensionalità e le dimensioni chiave che sono state identificate riguardano: (i) il benessere materiale (reddito, consumo e ricchezza); (ii) la salute; (iii) l'educazione; (iv) le attività personali (tra cui il lavoro); (v) la voce politica e la *governance*; (vi) le reti sociali e relazionali; (vii) l'ambiente nelle sue condizioni presenti e future; (viii) la sicurezza fisica ed economica.

Sulla base delle riflessioni qui sinteticamente richiamate, la Commissione ha poi stilato una lista di dodici raccomandazioni:

1. quando si studia il benessere materiale, è opportuno concentrarsi sul consumo più che sulla produzione;
2. nella misurazione del benessere è necessario prestare attenzione al settore delle famiglie, piuttosto che all'economia nel suo complesso;
3. associare alle misure di reddito e di consumo anche la ricchezza delle famiglie;
4. assegnare maggiore attenzione alla misurazione della disuguaglianza nelle tre sfere menzionate del reddito, dei consumi e della ricchezza;
5. estendere la misurazione del benessere alle attività non di mercato;

6. la qualità della vita dipende sia dalle condizioni di vita oggettive degli individui sia dalle opportunità a loro disposizione: maggiori sforzi devono essere condotti per migliorare la misurazione delle condizioni sociali, ambientali e politiche;
7. gli indicatori presi in esame per la misurazione del benessere devono considerare il peso delle disuguaglianze interne a ciascuna dimensione;
8. la raccolta di dati statistici deve essere diretta a cogliere i legami tra le varie dimensioni del benessere nella vita degli individui e le informazioni ottenute devono essere usate per la programmazione delle politiche sociali;
9. gli uffici centrali di statistica dei diversi paesi devono fornire le informazioni necessarie a misurare le diverse dimensioni relative alla qualità della vita e la loro aggregazione in indici sintetici;
10. è importante considerare variabili del benessere sia di carattere oggettivo sia di natura soggettiva, dal momento che entrambe forniscono informazioni utili al fine di conoscere e misurare la qualità della vita delle persone;
11. la valutazione della sostenibilità richiede un quadro di indicatori ben definito che informi della variazione degli *stock* di capitale umano, fisico, sociale;
12. gli aspetti ambientali della sostenibilità meritano un monitoraggio particolare basato su un set di indicatori selezionati; in particolare, è necessario identificare un indicatore che segnali quando si raggiungono livelli di danno ambientale troppo pericolosi per la salute degli individui e degli ecosistemi.

L'interesse suscitato da questo rapporto è stato molto significativo e molti paesi e istituzioni si stanno cimentando nello sforzo di tradurre queste raccomandazioni in misure e linee di azione, anche se è troppo presto per render conto di risultati concreti ottenuti in queste direzioni.

3.3 Il Rapporto sullo Sviluppo Umano 2010: stessa visione, nuove misure

Il Rapporto sullo Sviluppo Umano presentato al pubblico nella sede UNDP di New York a novembre del 2010, in una cornice particolarmente solenne e in presenza del Segretario Generale delle Nazioni Unite Ban Ki-moon e del premio Nobel Amartya Sen, celebra due decenni di intenso lavoro e di progressiva affermazione di un diverso modo di guardare allo sviluppo su scala globale. Esso rappresenta

anche una sorta di bilancio di quanto è accaduto ed è stato realizzato nel corso del tempo e ripercorre la storia e le dinamiche dello sviluppo umano nelle diverse regioni del mondo, discutendo le scelte politiche compiute, gli ostacoli affrontati e gli errori commessi. Oltre a guardare al passato, il Rapporto propone anche alcuni cambiamenti e orientamenti per il futuro, a partire dalla formulazione di nuovi strumenti e metodologie per misurare lo sviluppo, la povertà e la disuguaglianza, tanto tra paesi quanto all'interno dei paesi, includendo una più ampia gamma di dimensioni cruciali per lo sviluppo umano.

La definizione stessa di sviluppo umano, in quest'ultimo Rapporto, viene ripresa, integrata e arricchita nelle sue accezioni e nel suo impiego, affermando che essa non può restare soltanto un obiettivo di lungo periodo, ma dovrebbe rientrare nell'azione politica quotidiana e caratterizzare tutte le politiche pubbliche. Il Rapporto, inoltre, sottolinea come la collaborazione con il settore privato e con le organizzazioni della società civile sia fondamentale al fine del conseguimento effettivo di tale risultato.

Come indicato fin dal titolo del Rapporto ("La Vera Ricchezza delle Nazioni: percorsi di Sviluppo Umano"), occorre guardare alla ricchezza prodotta dai paesi senza, però, intendere quest'ultima come ristretta alla sola sfera di produzione di merci e di servizi, di reddito e di ricchezza. Occorre, infatti, estendere lo sguardo al più ampio concetto di sviluppo umano, guardando alle condizioni di vita effettive delle persone in alcune sfere centrali, ricercando strategie adeguate e seguendo percorsi differenti che portino in buona sostanza ad un'estensione reale delle libertà di scelta e di azione delle persone. Naturalmente, per raggiungere questo esito non esiste una formula unica, predeterminata, né vi sono standard fissi cui fare riferimento. Le differenze e le specificità delle diverse comunità e gli scenari globali sempre più complessi richiedono una forte duttilità e versatilità dell'approccio allo sviluppo umano, che deve essere facilmente e direttamente fruibile, per i policy maker, per i ricercatori, per la società civile e, in generale, per chi a vario titolo si occupa di questioni di sviluppo.

Da dove partire, dunque, per mettere in azione un paradigma teorico che non dispone di formule magiche, regole fisse o linee guida di carattere universale, ma che chiede ai governi e alle istituzioni internazionali di esaminare con attenzione i problemi più urgenti e trovare soluzioni rapide e sostenibili nel tempo? Non è facile, ad esempio, misurare con precisione un concetto così denso e complesso come è il concetto di sviluppo umano. Gli estensori del Rapporto tentano, in quest'ultimo, di muovere un primo passo in questa direzione fornendo alla comunità internazionale nuovi e, stando alle intenzioni, migliori indici di sviluppo umano, corretti, integrati e

ricalcolati secondo tecniche più adeguate a una rappresentazione realistica dello scenario attuale.

Nell'introduzione del Rapporto ad opera di Amartya Sen, ideatore dell'approccio delle capacità, che costituisce la base teorica fondamentale dell'approccio allo sviluppo umano, si legge:

"Dal 1990 il mondo è cambiato. Sono stati compiuti molti progressi (ad esempio nell'alfabetizzazione), ma l'approccio allo sviluppo umano è determinato a concentrarsi su ciò che ancora resta da fare, su quei temi a cui il mondo contemporaneo dovrebbe dedicare la massima attenzione, dalla povertà e la privazione alla disuguaglianza e all'insicurezza. Nel flusso continuo di Rapporti sullo Sviluppo Umano vengono proposte ogni anno nuove tabelle statistiche e messi a punto nuovi indici che vanno ad affiancare l'ISU e ad arricchire la nostra analisi. Parallelamente, anche le nuove sfide che ci troviamo ad affrontare si sono intensificate: è il caso della protezione ambientale e della sostenibilità del nostro benessere e delle nostre libertà fondamentali. [...] Sarebbe un grave errore investire un singolo numero come l'ISU di una quantità eccessiva di significati; ma l'approccio dello sviluppo umano è sufficientemente sofisticato da accogliere nuove criticità e nuove riflessioni in merito alle prospettive future (incluso previsioni sui futuri livelli dell'ISU), evitando goffi tentativi di introdurre sempre più elementi in una singola misura aggregata." – Amartya Sen (UNDP, 2010, pp.iv-v)

È certamente vero che negli ultimi vent'anni sono stati compiuti notevoli progressi sotto tanti aspetti che riguardano lo sviluppo umano. Oggi la maggioranza delle persone è più sana, vive più a lungo, è più istruita, può accedere a una gamma più vasta di beni e servizi. Tuttavia, il quadro globale non è sempre e del tutto positivo: in questi ultimi anni si è assistito anche ad un progressivo aumento delle disuguaglianze - a livello sia nazionale sia internazionale - e all'affermarsi di modelli di produzione e di consumo che si stanno rilevando sempre più insostenibili. Anche la scala del progresso è molto diversa tra paese e paese. Vi sono regioni, in particolare l'Africa sub-sahariana o alcuni paesi dell'ex Unione Sovietica, in cui la popolazione non solo non ha visto migliorare la propria situazione, ma ha talvolta registrato significativi regressi, in particolare per quanto riguarda la sfera della salute. In molte parti del mondo - e per alcuni gruppi sociali in particolare (i giovani, gli appartenenti ad alcuni gruppi etnici, chi vive nelle aree rurali) - le opportunità di miglioramento delle proprie condizioni di vita si sono progressivamente ristrette o non sono comunque cresciute.

Le misure che usiamo non sono certo in grado di modificare le situazioni, ma buone misure possono, anzi devono, mettere in luce queste differenze e cercare di fotografare per quanto possibile la realtà e nel modo migliore. È con questo spirito che gli estensori del Rapporto, dopo vent'anni dall'elaborazione del primo indice di sviluppo umano, hanno ritenuto opportuno ripensare anche alle misure proposte.

Nel Rapporto sono così introdotti tre nuovi indici - l'Indice dello Sviluppo Umano corretto per la Disuguaglianza, l'Indice della Disuguaglianza di Genere e l'Indice Multidimensionale della Povertà. Viene inoltre riformulato e ricalcolato anche il tradizionale Indice di Sviluppo Umano.

Nel proporre questi nuovi indici, UNDP ha tenuto conto del dibattito che nel frattempo si era sviluppato sul fronte teorico, della disponibilità di nuovi dati statistici, oltre che delle critiche indirizzate agli indici dello sviluppo umano nel corso del tempo, peraltro senza sfuggire, come vedremo, a nuovi rilievi critici. Di seguito guarderemo prima, in breve, ai contenuti del nuovo Rapporto e successivamente alle misure.

3.3.1 Il Rapporto 2010: nel segno della continuità

La visione prospettata dal Rapporto 2010 non si discosta nei suoi presupposti fondamentali da quella che ha indirizzato tutti i rapporti precedenti. Come si può comprendere dal breve passo qui di seguito riportato, pur riaffermando nella sostanza il significato e le componenti principali dello sviluppo umano, si pongono meglio in luce alcuni elementi fondanti della teoria delle capacità rimasti in precedenza solo sullo sfondo:

“Lo sviluppo umano è l'ampliamento delle libertà delle persone di condurre una vita lunga, sana e creativa; di impegnarsi nella realizzazione di altri obiettivi a cui essi assegnano valore; di partecipare attivamente alla promozione di uno sviluppo equo e sostenibile in un mondo condiviso. Le persone sono al tempo stesso i beneficiari e la forza motrice dello sviluppo umano, come singoli individui e come gruppi” (UNDP, 2010, p.22, nostra traduzione)

Il Rapporto sottolinea come il concetto di sviluppo umano sia intenzionalmente lasciato aperto nei suoi confini, non per mancanza di capacità di definirlo una volta per tutte e per tutti, ma per permettergli di attraversare “gli anni, le ideologie, le culture e le classi” (UNDP, 2010, p. 22) e di trovare una sua propria specificazione e caratterizzazione in relazione al singolo contesto e al tempo in cui si applica.

Esso, inoltre, rimarca, con forza ancor maggiore rispetto al passato, come la dimensione della sostenibilità dei processi di sviluppo debba rivestire un ruolo centrale. Certamente, e in primo luogo, la sostenibilità ambientale, come ci ricordano i due rapporti pubblicati da UNDP negli anni recenti dedicati al tema dell'acqua (2006) e del cambiamento climatico (2007/8), ma senza dimenticare la sostenibilità economica e sociale dello sviluppo. Perseguire l'equità intra-generazionale e inter-generazionale, offrendo opportunità reali di progresso in

campo economico e sociale resta infatti un obiettivo fondamentale e imprescindibile dall'idea di sviluppo umano.

Infine, il Rapporto evidenzia in maniera nuova, e con più forza rispetto al passato, i tre elementi fondamentali che compongono il concetto di sviluppo umano. Primo tra questi è il benessere (*well-being*) delle persone, da intendersi come espansione delle libertà individuali: per ottenerlo non basta disporre di risorse materiali (reddito), ma occorre avere accesso alle opportunità e poter contare su istituzioni che funzionano e che favoriscono tale processo di espansione delle libertà e dei diritti. Il secondo elemento è rappresentato dall'*empowerment* e dalla partecipazione (o *agency*) che rendono le persone capaci di agire e di essere alla guida delle proprie scelte nella sfera familiare, nel lavoro, nella dimensione politica e in quella sociale. Infine, la giustizia intesa come equità distributiva e come riconoscimento e rispetto dei diritti umani costituisce il terzo elemento. Queste parole chiave, che abbiamo già incontrato nei capitoli precedenti e che rappresentano la struttura portante dell'approccio delle capacità, trovano in questo Rapporto una maggior attenzione e gettano le basi per il successivo rapporto del 2011, che sarà appunto dedicato alla questione della sostenibilità dello sviluppo nelle sue plurime accezioni.

Dopo aver riproposto e integrato il concetto di sviluppo umano nel capitolo di apertura, nei due capitoli successivi il Rapporto descrive le traiettorie dello sviluppo nel corso del tempo, mostrando come in molti settori si siano ottenuti successi assai rilevanti. In molti paesi arabi, ad esempio, l'aspettativa di vita è cresciuta di 18 anni dagli anni '70 a oggi; in questo stesso periodo, inoltre, tutti i paesi in via di sviluppo hanno registrato progressi nel campo dell'istruzione, anche se in scala diversa, accrescendo in misura significativa non solo l'accesso ma anche il completamento dell'istruzione primaria. Il Rapporto segnala, però, anche la presenza di ambiti in cui, al contrario, si sono registrati preoccupanti peggioramenti, in particolare nei paesi dove conflitti, epidemie e malnutrizione spingono e costringono gli individui a vivere in condizioni di povertà estrema. In sei paesi dell'Africa Sub-Sahariana e in tre dell'ex blocco sovietico la speranza di vita oggi è inferiore rispetto a quella che si osservava negli anni '70. Nei paesi in cui è maggiormente diffusa l'epidemia di HIV-AIDS, la speranza di vita è al di sotto dei 50 anni (come segnala il Rapporto, in Lesotho arriva a soli 46 anni, lo stesso valore che si registrava in Inghilterra prima della rivoluzione industriale). Il numero delle persone che soffrono la fame stenta a diminuire e in molti paesi poveri la percentuale di popolazione denutrita supera largamente il 50% (è il caso di paesi quali il Congo, il Burundi o Haiti).

Il reddito pro-capite è cresciuto dal 1970 ad oggi nella gran parte dei paesi (155 paesi che comprendendo nel complesso il 95% della popolazione mondiale) e a livello globale il valore medio annuale (pari a 10'760 dollari) è pressoché raddoppiato in questo lasso di tempo. Le diseguaglianze, però, non sembrano affatto ridursi, né tra paesi a diverso livello di sviluppo, né tra sottogruppi di popolazione (in particolare, distinti in base al genere, alla razza o alla religione). A differenza di quanto è avvenuto nel campo della salute e dell'istruzione, le distanze tra paesi e all'interno dei paesi si sono progressivamente accentuate. Un esempio riportato nel Rapporto è particolarmente significativo: il paese oggi più ricco al mondo, il Liechtenstein, ha un reddito tre volte superiore rispetto al paese che si trovava in testa alla classifica del reddito nel 1970, ma se guardiamo all'altro estremo della classifica, lo Zimbabwe, che detiene questo triste primato ora come allora, dispone oggi di un reddito inferiore al 25% rispetto a quello che deteneva negli anni '70.

Quali sono, dunque, le relazioni esistenti tra reddito e crescita economica (mezzi), da un lato, e sviluppo umano (fine) dall'altro? Guardando a quanto accaduto nel tempo e nello spazio è possibile individuare i percorsi da compiere nella direzione dello sviluppo umano? Il dibattito economico non sembra fornire una chiara risposta a queste domande. È evidente che se si guarda congiuntamente al livello di reddito e al livello di sviluppo umano raggiunto nei diversi paesi del mondo sembra esserci una relazione ovvia e facilmente prevedibile: in generale, i paesi più ricchi sono anche quelli in cui i livelli di salute e di istruzione sono migliori. Si sarebbe dunque tentati di concludere che per migliorare lo sviluppo umano non occorra far altro che promuovere la crescita economica, anche se in realtà non è scontata la direzione della relazione: si potrebbe anche pensare che, quanto meno, sia vero anche il contrario, cioè che lo sviluppo umano favorisca la crescita economica.

Al di là della direzione, in ogni caso, la relazione tra queste due grandezze appare meno ovvia e scontata se, anziché ai livelli, si guarda alle variazioni, cioè ai tassi di crescita tanto del reddito quanto dello sviluppo umano in un certo arco temporale. In questo caso si può ancora osservare l'esistenza di un'associazione positiva tra le due grandezze, a rimarcare il fatto che al crescere del reddito, in media, si osserva anche una variazione positiva dello sviluppo umano. Occorre ricordare, a questo proposito, che il tasso di crescita del reddito è una delle tre componenti dell'indice di sviluppo umano e dunque, per definizione, un terzo della variazione dell'indice deriva dalla crescita economica: non sorprende, allora, che queste due grandezze siano positivamente legate tra loro. Tuttavia, la relazione si fa in questo caso molto più debole e la realtà dimostra che vi sono numerose situazioni in cui il reddito

crece da un periodo all'altro mentre lo sviluppo umano non si modifica affatto, o comunque non in misura significativa.

Il Rapporto 2010 mostra, inoltre, che se confrontiamo la crescita del reddito con le variazioni delle due componenti residuali (salute e istruzione) la relazione non risulta più significativa sul piano statistico e dunque non è davvero più possibile affermare che la crescita è sempre di per sé ragione prevalente o, come sostengono alcuni, unica ai fini dello sviluppo umano. Come peraltro dimostra l'evidenza empirica, a parità di reddito, vi sono paesi che sono stati in grado di realizzare condizioni di vita assai più favorevoli mentre ve ne sono altri che pur in buone condizioni di crescita economica non sembrano in grado di realizzare eguali buoni risultati sul terreno della salute e dell'istruzione.

Per spiegare questi fatti occorre guardare a quelle che sono state le azioni condotte dai singoli paesi e chiedersi quali siano le politiche che negli anni hanno concorso al raggiungimento di standard più elevati di salute, di istruzione, di reddito, ma anche di libertà ed *empowerment* e quali, invece, le cause che impediscono l'avvio di questi processi virtuosi.

Africa sub-sahariana e Asia centrale presentano tuttora al loro interno quegli ostacoli che hanno impedito crescita e sviluppo, e molti paesi in queste regioni registrano un peggioramento rispetto al passato o miglioramenti solo limitati e sporadici. Gli effetti prodotti dai conflitti, ma spesso anche le cause che li generano, spiegano in buona misura la povertà e le disuguaglianze presenti e le difficoltà di contrastarle in maniera efficace. Le condizioni di emergenza e la precarietà in cui versa la popolazione coinvolta nei conflitti e nelle guerre civili soffoca alla radice ogni possibilità di veder germogliare un qualsivoglia processo di sviluppo, incluso lo sviluppo umano. Allo stesso modo, l'assenza di politiche pubbliche mirate a sostenere le fasce sociali più sfavorite e la persistente presenza di forme di discriminazione nei confronti di taluni gruppi di popolazione impediscono il progresso equo delle società e rafforzano e radicano situazioni di povertà e di mancanza di opportunità.

Anche se il Rapporto sullo sviluppo umano ha tradizionalmente posto in primo piano, oltre che nel suo indice, la salute, l'istruzione e uno standard di vita decente, esso ha sempre affermato con forza che non occorre fermarsi qui e che occorre guardare anche ad altre dimensioni rilevanti dello sviluppo umano. Non stupisce dunque che, sempre in quest'ultimo Rapporto, l'attenzione si indirizzi anche verso altri aspetti. Si mostra, ad esempio, che un elevato valore dell'indice di sviluppo umano non implica necessariamente né automaticamente che si conseguano risultati altrettanto buoni in altri campi quali, ad esempio, quelli relativi alle libertà

politiche, all'eguaglianza e alla democraticità dei processi. Paesi che hanno oggi elevati tassi di crescita economica, come Cina e India, tradizionalmente citati in questi casi, mostrano evidenti miglioramenti, in aggregato, anche dell'indice di sviluppo umano, tuttavia se si guarda ad altri aspetti, quali il rispetto dei diritti civili e politici, l'esistenza di condizioni di lavoro decenti e la sostenibilità ambientale, si osserva che sono ancora molti i passi da fare prima di realizzare uno sviluppo equo e duraturo per tutti i cittadini.

Inoltre, la vulnerabilità di alcune fasce di popolazione rispetto a shock esogeni globali o locali che si possono presentare, siano essi di natura economico-finanziaria o legate ad eventi e circostanze naturali (come carestie, terremoti o alluvioni) genera perdita di lavoro e di risorse, insicurezza e fragilità che possono essere tuttavia contrastate o limitate nei loro effetti in presenza di contesti democratici, istituzioni efficienti e trasparenti, politiche attente ai bisogni e alle condizioni degli individui.

La difficoltà di incorporare queste dimensioni legate all'empowerment, alla vulnerabilità degli individui, al grado di democrazia e al rispetto dei diritti all'interno di una misura dello sviluppo umano rendono impossibile il confronto o la misura dell'intensità delle loro relazioni. Tuttavia, a fronte dell'esigenza di prendere in considerazione ulteriori aspetti, il Rapporto 2010 presenta nuovi indici in grado arricchire l'analisi dello sviluppo umano. Nei prossimi paragrafi si discuterà sinteticamente la composizione dei nuovi indici di sviluppo e le principali differenze rispetto al passato, mentre nella parte conclusiva si delinea la situazione attuale sul fronte dello sviluppo umano nel mondo, alla luce di queste nuove misure.

3.4 Una nuova fase per la misurazione dello sviluppo umano: le innovazioni sugli indici

La nuova gamma di indici, presentata nel Rapporto 2010, cerca di rimediare alle mancanze e all'incompletezza dei precedenti, prendendo in considerazione alcune nuove variabili e intervenendo sulle modalità di calcolo al fine di migliorare gli indici sul piano statistico o di tener conto di aspetti fin qui trascurati. Queste variazioni hanno certamente migliorato le proprietà tecniche degli indici che risultano però ora più complessi e forse di lettura meno immediata rispetto a quanto accadeva in precedenza.

Come vedremo meglio nei prossimi paragrafi, l'Indice di Sviluppo Umano è stato modificato nella sua composizione interna – in particolare per quanto riguarda la dimensione dell'educazione e alcuni aspetti di calcolo; ad esso si affianca ora l'ISUD, ovvero l'Indice di Sviluppo Umano corretto per la Disuguaglianza, che ha lo scopo di tenere conto delle differenze di benessere all'interno di uno stesso paese. Anche le misure di genere hanno subito sostanziali modificazioni: viene ora calcolato un solo unico indice, l'Indice della Disuguaglianza di Genere (IDG), che riassume e sostituisce l'ISG ed il MEG. Infine, per quanto riguarda la misurazione della povertà, l'IPU viene ora rimpiazzato dall'Indice Multidimensionale della Povertà (IMP).

3.4.1 Il nuovo ISU

Come ricordato, l'ISU ha accompagnato i Rapporti sullo Sviluppo Umano fin dalla prima edizione e, sebbene sia stato oggetto nel corso del tempo di alcune modifiche relative agli indici elementari e alle tecniche di calcolo, ha mantenuto sostanzialmente immutato il suo impianto originale. Il Rapporto del 2010 introduce invece alcune importanti novità. In primo luogo, sebbene restino invariate le dimensioni considerate (longevità, istruzione, reddito), l'aggregazione dei tre indici nell'ISU avviene ora attraverso una media geometrica (non più aritmetica) e cambiano totalmente gli indicatori riguardanti la dimensione dell'istruzione. In particolare, al posto del tasso di alfabetizzazione e del tasso di scolarizzazione sono ora presi in considerazione due nuovi indicatori: gli anni medi di scolarizzazione (quanti anni in media un individuo dedica alla propria formazione scolastica) e gli anni attesi di scolarizzazione (il numero di anni di formazione che un bambino può aspettarsi di ricevere nel corso della propria vita al momento del suo ingresso nel sistema scolastico)²¹. I due indicatori vengono poi sintetizzati in un indice di istruzione attraverso la media geometrica dei valori rilevati.

In secondo luogo, cambiano le soglie di riferimento utilizzate nel calcolo degli indici che compongono l'ISU²²:

²¹ I dati statistici utilizzati per queste due variabili provengono, rispettivamente, da un'indagine condotta da Barro e Lee, 2010 e dall'UNESCO Institute for Statistics, 2010.

²² Il ricorso alla media geometrica, anziché a quella aritmetica, rende l'indice non influenzato dalla scelta dei valori massimi utilizzati per normalizzare l'indice. Per questa ragione si è scelto di guardare ai valori massimi effettivamente osservati nei paesi nell'intero periodo che va dal 1980 al 2010. I valori minimi sono posti uguali a zero per l'istruzione individuando questo come il peggior risultato che si possa conseguire; la speranza di vita minima è fissata a 20 anni, sulla base di analisi empiriche che coprono un lungo arco temporale; la soglia minima di reddito pro-capite, infine, corrisponde al valore di reddito pro-capite più basso mai

Tabella 2.5
Nuove soglie di riferimento utilizzate nel calcolo dell'ISU.

DIMENSIONE	VALORE MASSIMO OSSERVATO	VALORE MINIMO
Aspettativa di vita	83,2 (Giappone, 2010)	20,0
Anni medi di scolarizzazione	13,2 (USA, 2000)	0
Anni attesi di scolarizzazione	20,6 (Australia, 2002)	0
Indice di istruzione combinato	0,951 (Nuova Zelanda, 2010)	0
Reddito procapite (PPP US\$)	108.211 (Emirati Arabi, 1980)	163 (Zimbabwe, 2008)

Fonte: UNDP, 2010

Ancora una volta, però, i valori che l'ISU può assumere variano da 0 (livello minimo di sviluppo umano) a 1 (livello massimo di sviluppo umano) e l'interpretazione è dunque quella consueta²³

3.4.2. L'Indice di Sviluppo Umano corretto per la Disuguaglianza (ISUD)

Una delle critiche più frequentemente rivolte all'ISU, nei vent'anni trascorsi dalla sua comparsa, ha riguardato la sua incapacità nel rilevare e nel segnalare le disuguaglianze interne ai paesi per cui tale indice veniva calcolato.

In risposta a tale - legittima - osservazione, gli estensori del Rapporto hanno da quest'anno introdotto l'ISUD, ovvero l'Indice di Sviluppo Umano corretto per la Disuguaglianza (in inglese *IHDI - Inequality-adjusted Human Development Index*), interpretato come una misura del livello di sviluppo umano della popolazione in una determinata società, tenuto conto del grado di disuguaglianza.

I valori che l'ISUD può assumere variano da 0 (livello minimo di sviluppo umano, caratterizzato da forte disuguaglianza) a 1 (livello massimo di sviluppo umano, caratterizzato da perfetta uguaglianza).²⁴ In presenza di disuguaglianza nella distribuzione della salute, dell'istruzione e del reddito, l'ISUD risulta inferiore all'ISU aggregato. In condizioni di perfetta uguaglianza, l'ISU e l'ISUD sono identici;

registrato (appunto, in Zimbabwe) ed è pari a 45 centesimi di dollaro al giorno, cioè circa un terzo della soglia di povertà fissata dalla Banca Mondiale e pari a 1,25 US\$/giorno.

²³ Per maggiori dettagli sulla modalità di calcolo dell'ISU si veda la Nota Tecnica 1 del Rapporto sullo Sviluppo Umano 2010, p.216.

²⁴ Per maggiori dettagli sulla modalità di calcolo dell'ISUD si veda la Nota Tecnica 2 del Rapporto sullo Sviluppo Umano 2010, p.217.

quanto maggiore è la differenza tra i due, tanto più pronunciata è la disuguaglianza. In qualche modo si può dire che l'ISU misura lo sviluppo umano potenziale, quello che si potrebbe ottenere se tutti avessero lo stesso livello di sviluppo nelle tre dimensioni; l'ISUD misura invece quello che è lo sviluppo umano effettivo e dunque il confronto fra i due indici può essere interpretato come la perdita di sviluppo umano potenziale dovuta alla disuguaglianza. L'indice è stato stimato per 139 paesi.

3.4.2 L'Indice della Disuguaglianza di Genere (IDG)

L'IDG (in inglese *GII, Gender Inequality Index*) è una misura dei mancati risultati dovuti alle disparità di genere nel campo della salute riproduttiva, dell'*empowerment* e della partecipazione alla forza lavoro. Come si è già detto, gli indici di genere introdotti da UNDP nel 1995 in occasione del sesto Rapporto sullo Sviluppo Umano, ovvero l'Indice di Sviluppo Umano correlato al Genere (ISG) e la Misura di Empowerment correlata al Genere (MEG), hanno rappresentato il primo tentativo su scala globale di misurare le disuguaglianze di genere, seppur con alcuni limiti e criticità. In primo luogo, per il modo in cui venivano calcolati, essi offrivano un'immagine non sempre chiara della posizione di un paese rispetto alla condizione di genere (ad esempio, un paese con basso livello di reddito sarebbe comparso in fondo alla classifica anche nel caso, ipotetico, in cui vi fosse una perfetta uguaglianza di genere); in secondo luogo, molte informazioni statistiche sono difficilmente disponibili per sesso (ad esempio, nel caso del reddito non esistono dati adeguati per misurare la quota di reddito prodotta da uomini e donne) e per sopperire a tale mancanza si deve necessariamente far ricorso a stime con tutti i limiti del caso; infine, il MEG faceva uso di indicatori considerati adeguati per i contesti urbani dei paesi sviluppati, ma non altrettanto per misurare l'*empowerment* nei paesi in via di sviluppo.

Anche se persistono difficoltà relative alla disponibilità di dati statistici adeguati, il nuovo indice IDG tenta di affrontare e risolvere alcuni di questi problemi. In particolare: i) non utilizza stime ma dati reali; ii) include tre dimensioni decisamente importanti per il benessere e lo sviluppo delle donne, quali la salute riproduttiva, l'*empowerment* e la partecipazione al mercato del lavoro (tabella 2.6); iii) condensa queste dimensioni in un unico indice sintetico, dal momento che lo sviluppo umano e l'*empowerment*, presentano interessanti aspetti di complementarità.

Nella tabella sottostante viene mostrata la composizione delle differenti dimensioni considerate dall'indice:

Tabella 2.6
Composizione degli indicatori utilizzati per il calcolo dell'IDG

INDICATORI	DIMENSIONI	INDICE
Mortalità materna	Salute Riproduttiva	Indice della Disuguaglianza di Genere (IDG)
Fertilità in età adolescente		
Rappresentatività in parlamento	Empowerment	
Risultati scolastici (dalla scuola secondaria in poi)		
Partecipazione alla forza lavoro	Mercato del lavoro	

Fonte: UNDP, 2010

L'aggregazione dell'indice avviene introducendo modalità di calcolo abbastanza complesse che evitiamo qui di presentare per non appesantire la lettura²⁵. I valori che l'IDG può assumere sono però i consueti e variano da 0 (perfetta uguaglianza) a 1 (disuguaglianza totale). Anche in questo caso, l'indice (calcolato complessivamente per 138 paesi) può essere interpretato come perdita di sviluppo umano in alcune dimensioni centrali imputabile alla presenza di disuguaglianze tra uomo e donna.

Il limite maggiore di questo indice è legato al fatto che i dati relativi alle differenze di genere non sono ovunque e sempre disponibili e che molte dimensioni del benessere reale sono spesso difficilmente misurabili: si pensi ad alcuni aspetti fondamentali per lo sviluppo umano che ancora risentono di profondi divari di genere come è il caso dei differenti diritti civili o dei diversi diritti di proprietà dei beni riconosciuti a uomini e donne o, ancora, il problema della violenza domestica o il lavoro non pagato svolto dalle donne all'interno del contesto familiare.

3.4.3 L'Indice Multidimensionale della Povertà (IMP)

Il Rapporto del 2010, infine, introduce un nuovo indice, ovvero l'Indice Multidimensionale della Povertà (IMP) – in inglese *MPI, Multidimensional Poverty Index* – che va a sostituirsi al precedente Indice di Povertà Umana (IPU). Nella cornice teorica dello sviluppo umano, si considera la povertà come negazione delle capacità di scelta e delle opportunità necessarie a vivere una vita decente: l'IMP è

²⁵ Per maggiori dettagli sulla modalità di calcolo dell'ISUD si veda la Nota Tecnica 3 del RSU 2010, p.219.

dunque una misura delle forme più gravi di privazione nelle sfere della salute, dell'istruzione e degli standard di vita e tiene conto del numero di persone soggette a privazione oltre che dell'intensità della loro privazione.

L'IMP è stato calcolato per 104 paesi in via di sviluppo, utilizzando dati relativi a indagini statistiche condotte su campioni rappresentativi di famiglie.²⁶

Il vantaggio principale di quest'indice è che permette di misurare non solo l'estensione della povertà, ma anche la sua intensità (ovvero quante diverse privazioni si manifestano contemporaneamente all'interno della stessa famiglia). Inoltre, si tratta di un indice che è possibile disaggregare per gruppi di popolazione o aree geografiche, oltre che con riferimento alle sue diverse dimensioni.

L'IMP prende in considerazione le medesime tre dimensioni dell'ISU: salute, istruzione e standard di vita. Esse hanno lo stesso peso nel calcolo complessivo dell'indice (ovvero, ciascuna dimensione pesa per 1/3) e sono misurate attraverso un totale di dieci indicatori. La tabella sottostante mostra la composizione delle diverse dimensioni ed i criteri utilizzati per ciascun indicatore:

Tabella 2.7
Le dimensioni e gli indicatori considerati nel calcolo dell'IMP

SALUTE	<ul style="list-style-type: none"> • MORTALITA' INFANTILE: si considera povera la famiglia in cui sia morto almeno un figlio (1/6) • NUTRIZIONE: si considera povera la famiglia in cui vi sia almeno un adulto o un bambino malnutrito (1/6)
ISTRUZIONE	<ul style="list-style-type: none"> • ANNI DI ISTRUZIONE: si considera povera la famiglia in cui nemmeno un membro abbia completato cinque anni di scuola (1/6) • FREQUENZA SCOLASTICA: si considera povera la famiglia in cui vi sia almeno un bambino che non frequenta la scuola tra il 1° e l'8° anno di corso (1/6)
STANDARD DI VITA	<ul style="list-style-type: none"> • ELETTRICITA': si considera povera la famiglia che non dispone di elettricità (1/18) • ACQUA POTABILE: si considera povera la famiglia che non ha accesso all'acqua potabile o la cui fonte di acqua potabile dista più di 30 minuti dall'abitazione (1/18) • SERVIZI IGIENICI: si considera povera la famiglia che non dispone di servizi igienici di base o che li condivide con altri nuclei familiari (1/18) • PAVIMENTO: si considera povera la famiglia la cui abitazione abbia un pavimento in terriccio, sabbia o sterco (1/18) • COMBUSTIBILE PER CUCINARE: si considera povera la famiglia in cui si cucina con legna, carbone o sterco (1/18) • BENI: si considera povera la famiglia che non possiede almeno due beni tra radio, TV, telefono, bicicletta, motocicletta, e che non possiede un'automobile o un trattore (1/18)

Fonte: UNDP, 2010

²⁶ In particolare, l'indice fa riferimento ai dati contenuti nei *Demographic and Health Survey*, nei *Multiple Indicators Cluster Survey* e nei *World Health Survey* che siano disponibili nei paesi di riferimento.

L'IMP tiene conto di due aspetti: la percentuale delle persone (o delle famiglie) povere e l'intensità media delle privazioni, la quale riflette la proporzione delle dimensioni in cui le famiglie sono mediamente più svantaggiate.²⁷

L'IMP è stato accolto, in generale, con interesse e favore, anche se inevitabilmente è stato oggetto anche di critiche. Uno dei suoi limiti principali, peraltro richiamato dallo stesso UNDP, riguarda la qualità e la disponibilità di dati statistici. L'indice include dati relativi sia ai risultati, o *output* (come, ad esempio, gli anni di scolarizzazione), sia agli *input* (ad esempio, il tipo di combustibile usato per cucinare) sia, infine, a indicatori di *stock*, quali la mortalità infantile, che può riferirsi ad un passato recente o remoto. Inoltre, alcuni dati, soprattutto relativi alla salute e alla malnutrizione, non sono sempre disponibili, rendendo così necessario il ricorso a stime.

Un secondo limite, messo in rilievo da alcuni esperti²⁸, riguarda la modalità di aggregazione dei dati ed il peso assegnato ai diversi indicatori: ad esempio, per essere considerata povera in un'accezione multidimensionale, una famiglia dovrebbe presentare privazioni in tutti e sei gli indicatori relativi allo standard di vita, oppure in tre di essi e in almeno un indicatore relativo alla salute o all'istruzione, o altre combinazioni possibili. È evidente che questo criterio risulta essere del tutto arbitrario e qualunque altra scelta di pesi e di modalità di aggregazione venisse praticata avrebbe effetti molto estesi sui risultati. Infine, l'indice non tiene conto delle diseguaglianze tra poveri.

Dopo questa veloce panoramica sulle misure di sviluppo umano, delineeremo ora la situazione attuale di alcuni paesi, sulla scorta degli indici appena analizzati.

3.5 Lo sviluppo umano: la situazione attuale

Una parte importante del nuovo Rapporto è dedicata a descrivere la condizione dello sviluppo umano su scala globale così come risulta dai nuovi indici. Prendendo in considerazione l'Indice di Sviluppo Umano riformulato secondo la nuova composizione sopra delineata, nel Rapporto 2010 si osserva come le distanze che separano i paesi che si collocano, rispettivamente, in testa e in coda alla graduatoria, siano decisamente ampie:

²⁷ Per maggiori dettagli sulla modalità di calcolo dell'ISUD si veda la Nota Tecnica 4 del RSU 2010, p.221.

²⁸ In particolare, si veda Ravailon 2011.

Tabella 3.1

Indice di Sviluppo Umano riformulato e suoi componenti per i paesi che occupano i primi cinque posti nella classifica

	Indice di sviluppo umano (HDI)	Aspettativa di vita alla nascita (anni)	Anni medi di scolarizzazione (anni)	Anni attesi di scolarizzazione (anni)	Reddito lordo nazionale (PPP 2008 \$)
Indice di Sviluppo Umano molto alto					
Norvegia	0.938	81.0	12.6	17.3	58810,00
Australia	0.937	81.9	12.0	20.5	38692,00
Nuova Zelanda	0.907	80.6	12.5	19.7	25438,00
Stati Uniti	0.902	79.6	14.4	15.7	47094,00
Irlanda	0.895	80.3	11.6	17.9	33078,00

Fonte: UNDP, 2010

Tabella 3.2

Indice di Sviluppo Umano riformulato e suoi componenti per i paesi che occupano gli ultimi cinque posti nella classifica

	Indice di sviluppo umano (HDI)	Aspettativa di vita alla nascita (anni)	Anni medi di scolarizzazione (anni)	Anni attesi di scolarizzazione (anni)	Reddito lordo nazionale (PPP 2008 \$)
Indice di Sviluppo Umano molto basso					
Mozambico	0.284	48.4	1.2	8.2	854,00
Burundi	0.282	51.4	2.7	9.6	402,00
Niger	0.261	52.5	1.4	4.3	675,00
Congo (RDC)	0.239	48.0	3.8	7.8	291,00
Zimbabwe	0.140	47.0	7.2	9.2	176,00

Fonte: UNDP, 2010

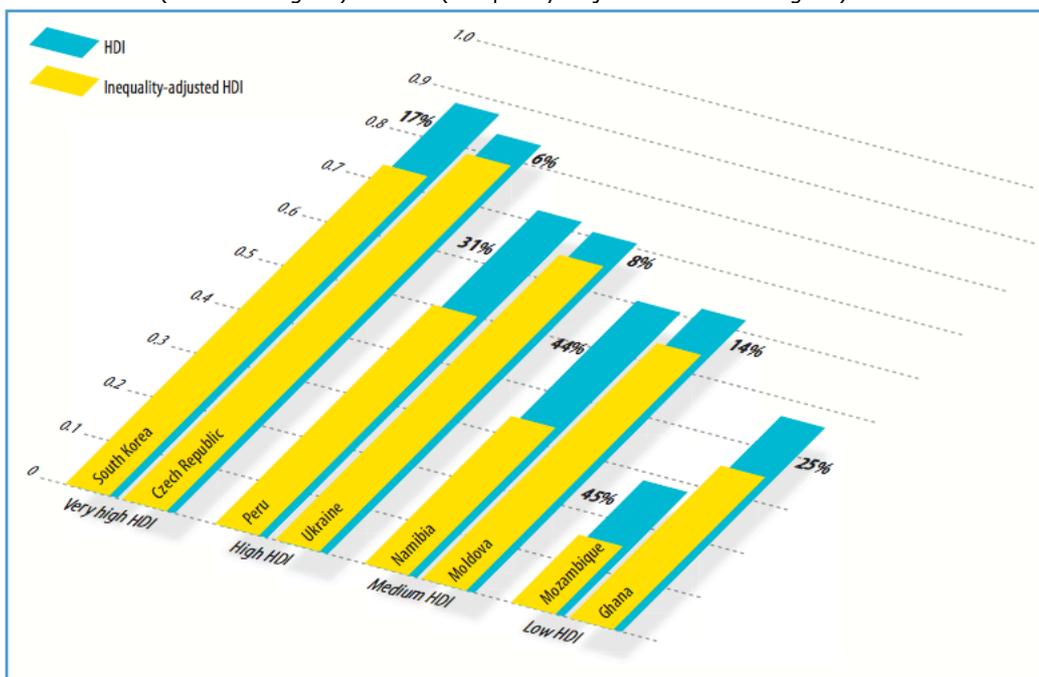
Il Rapporto indica, inoltre, come agli oltre 80 anni di speranza di vita dei paesi ad elevato sviluppo umano si contrappongano valori inferiori a 50 anni per i paesi che si posizionano in coda alla classifica. Se gli anni medi di scolarità in paesi come la Norvegia, l’Australia o la Nuova Zelanda sono pari almeno a 12 e i bambini che entrano oggi nel sistema scolastico di questi paesi hanno una prospettiva di restarvi per un numero di anni compreso fra 17 e 20, nell’altra parte del mondo la scolarità media può essere di poco superiore ad un anno, anche se l’orizzonte temporale di

studio per i bambini che qui vivono è significativamente superiore (tra i 7 e 9 anni con l'eccezione più sfavorevole del Niger dove gli anni attesi di scuola sono solo 4.3). La distanza è poi abissale sul fronte del reddito: il reddito pro-capite di un cittadino norvegese è 300 volte superiore rispetto a quello di un abitante dello Zimbabwe.

Questi confronti forniscono un'idea generale dell'entità dei divari esistenti tra paesi del mondo, ma a questi vanno aggiunte le diseguaglianze presenti all'interno dei paesi ed è a questo aspetto che guarda l'ISUD. Ricordiamo che l'ISU rappresenta un valore medio e se non vi fossero differenze tra le persone all'interno del paese nei risultati ottenuti nelle tre dimensioni considerate, l'ISU e l'ISUD avrebbero lo stesso valore: viceversa, se l'ISUD è più basso dell'ISU significa che c'è diseguaglianza ed è tanto maggiore quanto più ampia è la differenza tra i due indici. La loro differenza viene letta pertanto come una perdita di sviluppo umano potenziale²⁹.

La figura 3.1 mostra l'entità di questa perdita per alcuni paesi. In generale, si osserva che i paesi a più basso sviluppo umano sono anche quelli in cui la perdita derivante dalla diseguaglianza interna è maggiore.

Figura 3.1
Confronto tra ISU (HDI nella figura) e ISUD (Inequality-adjusted HDI nella figura)



²⁹ Un limite che può essere imputato all'ISUD è che considera le diseguaglianze presenti nelle tre dimensioni considerate ad una ad una e trascura il fatto, non secondario, che le persone spesso soffrono congiuntamente di più forme di diseguaglianza che molto spesso si cumulano tra loro.

Fonte: UNDP, 2010

Come indicato nel Rapporto, a livello globale, la perdita complessiva di sviluppo umano dovuta alla disuguaglianza ammonta al 22%: a causa delle disuguaglianze rinunciando ad oltre un quinto dello sviluppo umano potenziale. Sono gli Stati Arabi, l'America Latina, le regioni dell'Africa Sub-Sahariana e quelli dell'Asia meridionale, le aree in cui si concentrano i divari più consistenti, con una perdita di sviluppo umano potenziale che va dal 25 al 33 per cento circa. In particolare, guardando ai singoli paesi troviamo il Cile (19,0%), l'Argentina (27,5%), il Perù (30,7%), il Brasile (27,2%), la Turchia (23,6%), la Cina (23%), il Sud Africa (31,2%), la Sierra Leone (39,3%), la Nigeria (41,7%), Haiti (40,8%) e il Mozambico (45,3%). La perdita più contenuta si ha invece in Repubblica Ceca (6%).

Se si guarda ai divari interni che intervengono nelle singole dimensioni, la perdita minore si osserva ancora in Repubblica Ceca per quanto riguarda la sfera dell'educazione (1% e dunque sostanziale eguaglianza) mentre la più estesa riguarda la dimensione del reddito in Namibia (68%). Nei paesi arabi oltre la metà delle perdite (57%) è imputabile a disuguaglianze presenti nella sfera dell'istruzione mentre in America Latina queste si concentrano in larga parte nella dimensione del reddito (54%). Esattamente la metà delle perdite in sviluppo umano deriva dalle disuguaglianze nel campo della salute in Asia meridionale e poco meno (45%) in Africa Sub-Sahariana.

Per quanto riguarda l'Italia, il nostro paese occupa il 23° posto nella classifica dell'ISU con un valore pari a 0.854. Più in dettaglio, risulta esserci un'aspettativa di vita di 81.4 anni, un numero medio di anni di scuola pari a 9.7 mentre gli anni attesi di chi entra oggi nel sistema scolastico sono 16.3. Il reddito medio procapite³⁰ ammonta a 29,619 US\$ (PPP). Il valore dell'indice corretto per la disuguaglianza (ISUD) è pari a 0,752 con una perdita percentuale di circa il 12%, il che ci fa arretrare nella classifica globale di cinque posizioni.

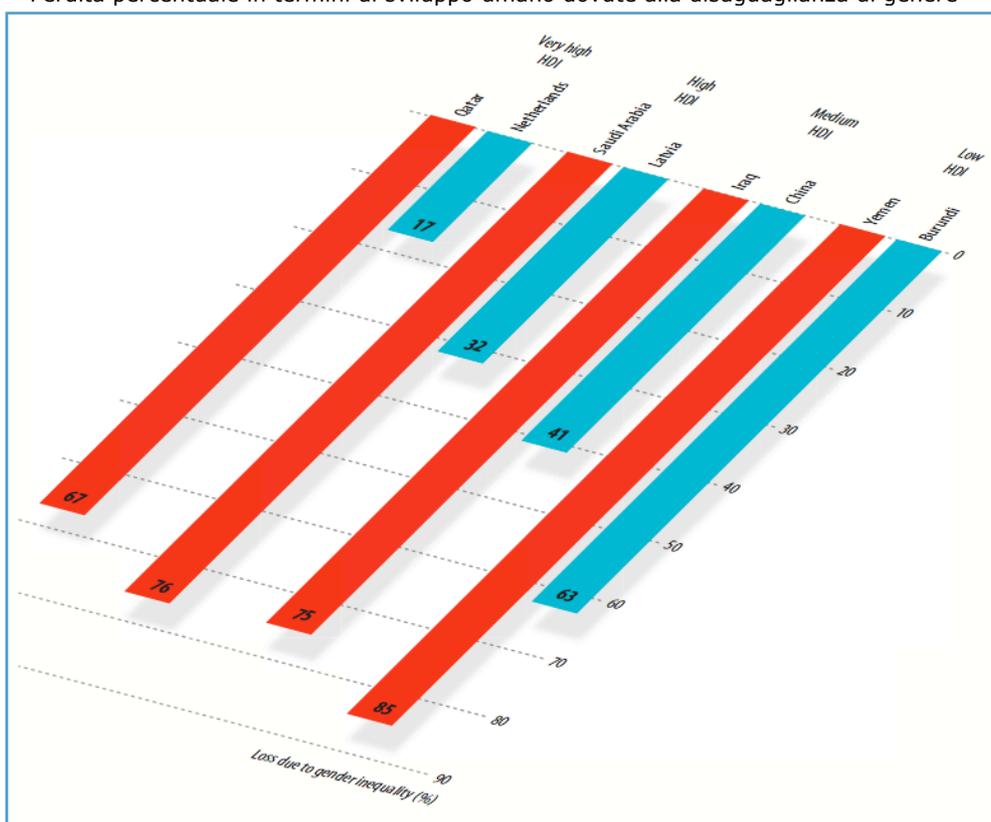
Per quanto riguarda la disuguaglianza di genere, dal 1990 si sono compiuti alcuni significativi passi in avanti, ma la parità in questo ambito resta un traguardo ancora assai lontano; conoscere in quale misura e in quale particolare dimensione si concentrano questi svantaggi serve a sensibilizzare l'opinione pubblica, a monitorare i progressi effettuati e a rendere i governi responsabili di fronte ai loro cittadini. Grazie all'impegno e alla sensibilità mostrata da alcune agenzie

³⁰ Dal 2010 si prende in considerazione il Prodotto Nazionale Lordo (PNL) al posto del Prodotto Interno Lordo (PIL). La differenza sta nel fatto che il primo tiene conto del reddito prodotto dai cittadini di un paese sia che essi si trovino in patria o all'estero (include dunque le rimesse e gli aiuti internazionali), mentre il secondo considera le attività produttive all'interno dei confini nazionali includendo redditi che poi vengono diretti all'estero.

specializzate e organizzazioni internazionali, quali l’ILO, la Banca Mondiale, l’ OCSE e il *World Economic Forum*, è oggi disponibile una quantità di dati e di informazioni assai più ampia rispetto al passato.

Come già chiarito nel capitolo precedente, per calcolare l’IDG si guarda alle differenze tra uomini e donne nelle diverse dimensioni e, come già accade per l’ISU e l’ISUD, si misura l’entità della perdita dovuta all’esistenza di disuguaglianze. A differenza però dell’ISUD, in questo caso si guarda alle disuguaglianze simultaneamente presenti in più dimensioni, assegnando un peso più alto quando queste disparità sono correlate tra loro: ciò significa riconoscere che se, come in effetti accade, differenze di genere nell’ambito della scolarizzazione sono correlate ad un tasso di occupazione inferiore e ad un più alto livello di mortalità materna, l’indice deve aumentare.

Figura 3.2
Perdita percentuale in termini di sviluppo umano dovute alla disuguaglianza di genere



Fonte: UNDP, 2010

Nella figura 3.2 viene mostrata la perdita percentuale che lo sviluppo umano subisce a causa delle disparità di genere presenti in alcuni paesi: si passa da un valore basso come quello che si osserva per i Paesi Bassi (17%), a valori assai elevati come nel caso dell’Arabia Saudita (76%) e dello Yemen (85%).

Complessivamente l'indice varia da 0.17 a 0.85 il che significa che le perdite di sviluppo variano dal 17 all'85 per cento.

Nel Rapporto, non sorprende che ai primi cinque posti della classifica, in cui le diseguaglianze di genere sono più contenute, si trovino i Paesi Bassi, la Danimarca, la Svezia e la Svizzera, con un IDG medio pari a 0,23; nelle ultime posizioni compaiono invece il Camerun, la Liberia, l'Afghanistan, il Mali, il Niger, il Congo (RDC) e lo Yemen, con un IDG medio di 0,79. L'Italia si colloca al nono posto con un IDG pari a 0,25. Il nostro Paese mostra valori buoni per quanto riguarda la salute riproduttiva, abbastanza positivi nella sfera dell'istruzione (anche se inferiori rispetto alla media degli altri paesi ad elevato sviluppo umano), ma decisamente sfavorevoli con riguardo alla rappresentanza politica e alla partecipazione al mercato del lavoro.

Tabella 3.3
Indice di Disuguaglianza di Genere per alcuni paesi

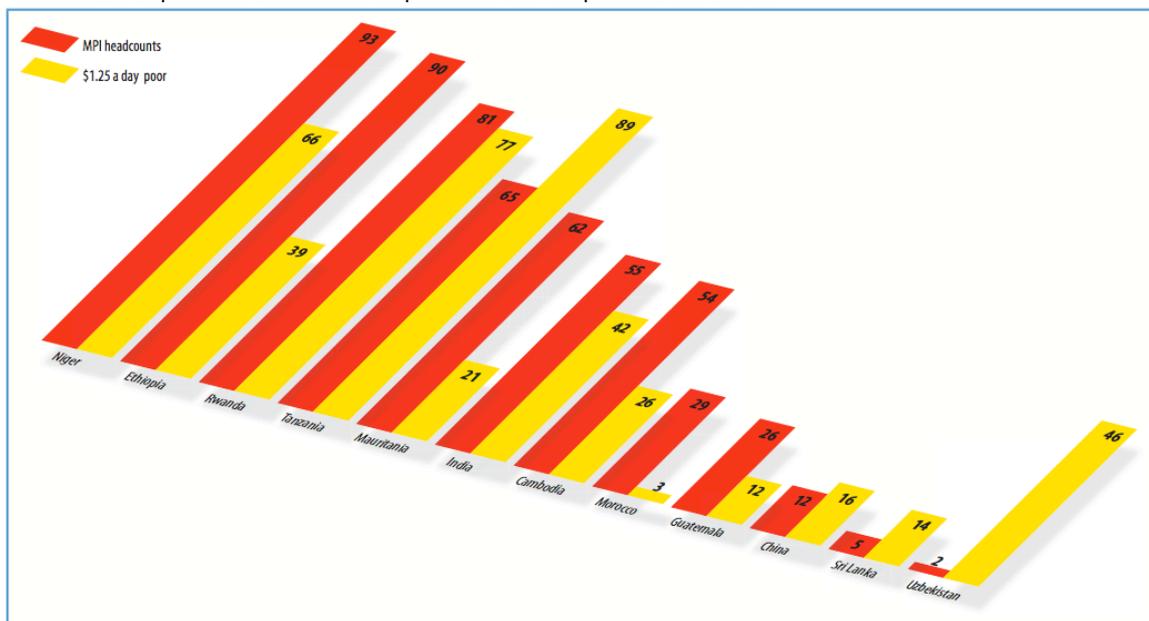
	IDG	Tasso di mortalità materna (numero morti ogni 100000 nascite andate a buon fine)	Tasso di gravidanze durante l'adolescenza (numero di nascite ogni mille donne di età compresa tra 15 e 19 anni)	Seggi occupati in Parlamento (%)			Popolazione con un livello di istruzione almeno secondario (%)		Tasso di partecipazione alla forza lavoro (%)	
				Donne	Uomini		Donne	Uomini	Donne	Uomini
Valori alti										
1. Paesi Bassi	0,174	6,0	3,8	39,1	86,3	89,2	73,4	85,4		
2. Danimarca	0,209	3,0	6,0	38,0	59,0	65,6	77,2	84,3		
3. Svezia	0,212	3,0	7,7	47,0	87,9	87,1	77,1	81,8		
9. Italia	0,251	3,0	4,9	20,2	76,5	84,1	51,6	74,5		
Valori medi										
68. Messico	0,576	60,0	64,8	22,1	57,7	63,6	46,3	84,6		
69. Thailandia	0,586	110,0	37,3	12,7	25,6	33,7	70,7	85,0		
70. Algeria	0,594	180,0	7,3	6,5	36,3	49,3	38,2	83,1		
Valori bassi										
136. Niger	0,807	1800,0	157,4	12,4	2,5	7,6	37,9	88,1		
137. Congo (RDC)	0,814	1100,0	201,4	7,7	10,7	36,2	57,4	86,8		
138. Yemen	0,853	430,0	68,1	0,7	7,6	24,4	20,1	74,3		

Fonte: UNDP, 2010

Nei paesi in via di sviluppo, la salute riproduttiva è la componente che incide maggiormente e negativamente sull'indice di disuguaglianza; nella regione araba e, in misura appena minore nell'Asia meridionale, è alto anche il tasso di esclusione delle donne dal mercato del lavoro e dalla partecipazione alla vita sociale e politica. Anche nel campo dell'istruzione le differenze sono notevoli, sia in termini di differenze tra paesi che in termini di differenze interne, tra uomini e donne: se, infatti, in paesi come la Danimarca e i Paesi Bassi le percentuali di uomini e donne con un livello di scolarizzazione almeno secondario raggiungono al massimo i sei punti, in un paese come il Congo solo il 10,7% delle donne presenta un simile livello di istruzione, contro il 36,2% degli uomini.

Sempre più spesso si afferma che la povertà non è soltanto mancanza di reddito o carenza di consumi, ma si presenta in molte altre forme impedendo agli individui la possibilità di condurre un'esistenza dignitosa. Analizzando i paesi nella prospettiva dell'Indice Multidimensionale di Povertà, il Rapporto 2010 mostra che complessivamente oltre 1 miliardo e 75 milioni di persone vivono in condizioni di povertà sotto molteplici aspetti. Se confrontiamo questo dato con le stime della povertà economica (cioè legata al reddito) globale prodotte dalla Banca Mondiale, secondo la quale il numero di persone che vive con meno di 1,25\$ al giorno è pari a 1,44 miliardi, si osserva come l'inclusione di altre dimensioni porti ad ottenere, nella maggioranza dei casi, valori più elevati di povertà (vedi figura 3.3) anche se il quadro non appare univoco: ciò significa che l'informazione prodotta dal Rapporto integra e complementa le informazioni sulla povertà di reddito.

Figura 3.3
 Percentuale di persone che vivono in povertà: IMP vs povertà di reddito



Fonte: UNDP, 2010

Come evidenzia il Rapporto, in termini assoluti, il numero maggiore di persone che soffre la povertà in più dimensioni è concentrata in Asia meridionale (circa il 51%) e, a seguire, in Africa sub-sahariana (28%). Inoltre, in termini relativi, le differenze a livello regionale sono assai sensibili: in Africa, ad esempio, si passa dal 3% degli abitanti del Sud Africa che vivono in condizioni di povertà multidimensionale al 93% di quelli del Niger.

In otto stati indiani vivono 421 milioni di poveri, cifra superiore in valore assoluto al numero di persone che risulta povera, sempre nell'accezione multidimensionale, in ventisei paesi dell'Africa (pari complessivamente a oltre 410 milioni di persone). Per quanto riguarda i paesi arabi, si osservano situazioni molto eterogenee: la percentuale di povertà multidimensionale è al di sotto del 7% negli Emirati Arabi Uniti, ma sale al 14% in Iraq, raddoppia ulteriormente in Marocco (28%) e supera il 52% nello Yemen. Infine, i valori relativi all'Indice Multidimensionale di povertà sono in generale piuttosto bassi in Europa e in Asia Centrale con un range che va dal 5 al 17 per cento

Complessivamente, si può affermare che il nuovo Rapporto ha celebrato in maniera più che adeguata il ventesimo anniversario, introducendo innovazioni di metodo significative e spostando progressivamente in avanti la frontiera del dibattito sullo sviluppo. Anche se con qualche difficoltà iniziale, dopo due decenni durante i quali si è insistentemente rimarcata l'inadeguatezza delle metriche monetarie a dar conto del progresso e del benessere degli individui, la visione affermata dal Rapporto sullo

sviluppo umano sembra aver fatto breccia, come dimostra il dibattito corrente a livello internazionale con voci autorevoli che si sono unite a sostenere questa visione. Non è abbastanza per pensare che questo sia un paradigma consolidato in grado di guidare le azioni e le decisioni politiche dei governi e delle istituzioni, ma certamente è sufficiente a dare speranza che questo possa avvenire in un futuro non troppo remoto.

SECONDA PARTE
LO SVILUPPO UMANO: LE POLITICHE LOCALI

CAPITOLO 4

L'APPROCCIO ALLO SVILUPPO UMANO COME ISPIRAZIONE PER LE POLITICHE PUBBLICHE

Barbara Benedetti, Anna Maccagnan, Antonella Picchio

4.1 Introduzione

Lo scopo di questa seconda parte del nostro lavoro è di discutere, più in dettaglio, quali indicazioni possiamo ricavare dall'approccio allo sviluppo umano per l'effettivo disegno delle politiche pubbliche nel nostro paese, con particolare attenzione alle politiche locali, quelle più vicine alle persone e dunque potenzialmente più adeguate a realizzare finalità di sviluppo umano.

Come si è visto, i Rapporti sullo Sviluppo Umano forniscono alcuni suggerimenti di massima in merito alle politiche di sviluppo da intraprendere e riportano alcuni esempi di buone pratiche. La scala di riferimento resta però prevalentemente quella globale e l'attenzione prevalente, anche se non esclusiva, è nei confronti dei paesi in via di sviluppo³¹.

Per comprendere fino in fondo quante e quali possono essere le implicazioni per le politiche pubbliche locali in Italia, ripercorreremo l'approccio allo sviluppo umano attraverso tre livelli di discussione: quello legato ai suoi fondamenti teorici, quello relativo alla dimensione empirica e quello più direttamente riferito alle politiche.

Il primo livello ci riporterà sul terreno filosofico in cui si snoda la questione dello sviluppo umano e del "buon vivere", questione che riguarda però non soggetti astratti o indistinguibili ma persone reali, in carne e ossa³². Si tratta, come si è già visto nella prima parte di questo libro, di un'impostazione ricca e multidimensionale profondamente critica rispetto alle visioni più tradizionali del benessere e dello sviluppo di stampo utilitaristico; in grado di offrire una chiara prospettiva etica

· Barbara Benedetti ha redatto le sezioni xxx; Anna Maccagnan le sezioni xxx e Antonella Picchio le sezioni xxx

³¹ Indicazioni di *policy* più specifiche sono naturalmente contenute nei rapporti nazionali sullo sviluppo umano che tuttavia, come si è detto, sono stati prodotti nella quasi totalità dei casi da paesi e regioni in via di sviluppo.

³² Nelle pagine che seguono faremo spesso riferimento al concetto di "persona reale" per rimarcare la differenza rispetto all'approccio economico più tradizionale che guarda invece in via esclusiva al cosiddetto "agente rappresentativo", razionale ed egoista, interessato a perseguire il proprio benessere sul piano puramente mercantile. Un concetto di persona o di agente, come è evidente, piuttosto lontano da quello a cui fa riferimento Sen nel suo approccio, che combina le dimensioni fisiche del corpo a quelle conoscitive e morali.

molto concreta e pragmatica; che guarda con attenzione al pensiero e alla tradizione femminista e si richiama al valore della democrazia e della sostenibilità dei processi di sviluppo. In questo quadro, la trasformazione dei mezzi e delle risorse disponibili in effettivo benessere di donne e uomini reali richiede, in primo luogo, di specificare le dimensioni di vita ritenute rilevanti (il problema della lista, già discusso nel primo capitolo), di individuare quali siano i soggetti di riferimento (individui, famiglie, gruppi) e quale il contesto produttivo, sociale e culturale in cui essi vivono. A seconda del contesto, infatti, sarà diversa la distribuzione delle risorse, la divisione del lavoro – in particolare tra lavoro pagato e non pagato – e in alcuni casi anche il riconoscimento dei diritti e l'esercizio delle libertà individuali, il ruolo dello Stato e, in ultima analisi, delle politiche pubbliche.

Anche sul terreno empirico, l'attenzione sulla qualità della vita di donne e uomini vista nella loro complessità e diversità richiede di individuare metriche e misure adeguate a cogliere le molteplici dimensioni di vita e il loro intreccio. Un'analisi quantitativa dovrebbe analizzare i dati di contesto idonei a descrivere le condizioni di vita a partire dalla domanda: "quale benessere, di chi e dove?". Se l'attenzione è nei confronti di donne e uomini reali questo quesito è preliminare ed essenziale alla formulazione di un quadro descrittivo che sia utile e adeguato a cogliere diverse dimensioni di vita.

Discuteremo questi aspetti facendo riferimento ad un caso di studio specifico, in cui le dimensioni considerate rilevanti ai fini dell'analisi del benessere sono quelle relative all'accesso alle risorse attraverso la partecipazione al mercato del lavoro, e all'essere sani e istruiti. I soggetti presi a riferimento sono donne e uomini visti nelle loro differenze e nella loro relazione reciproca. Il livello territoriale di riferimento è quello regionale, dato il ruolo fondamentale che la Regione svolge nella sfera delle politiche della salute e come ente regolatore del sistema dei servizi delle province e dei comuni rispetto alle politiche del lavoro, dei trasporti e della pianificazione del territorio. Le tecniche di misurazione adottate sono volutamente e necessariamente semplici e i dati considerati sono quelli più facilmente disponibili e significativi a livello regionale. Tuttavia, pur con queste necessarie semplificazioni, il fatto di potersi ancorare ad uno schema teorico strutturato e articolato come è quello dello sviluppo umano, consente di mettere in luce nuovi intrecci e nuove connessioni tra sistema sociale ed economico, di mostrare e confrontare le effettive condizioni di vita delle persone (uomini e donne) nei diversi contesti regionali.

Infine, sul terreno delle azioni, l'approccio allo sviluppo umano non solo è perfettamente compatibile, ma suggerisce espressamente la necessità di sperimentare strumenti di azione in grado di attivare un dibattito aperto,

democratico e partecipativo in merito alla definizione di benessere, al riconoscimento dell'esistenza di forme di diseguaglianza di opportunità, alla divisione delle responsabilità (tra individui e istituzioni, tra istituzioni e famiglie e tra Stato e mercato) e alla sostenibilità sociale delle condizioni di vita della popolazione. L'elemento della partecipazione diventa un aspetto centrale per costruire uno spazio di discussione pubblica in tema di benessere e di qualità della vita. I bilanci sociali e i bilanci di genere rappresentano uno strumento importante di partecipazione che consente di riportare obiettivi e risultati delle politiche locali direttamente sul piano della qualità della vita di coloro che risiedono in quel territorio. In questa seconda parte del lavoro, si presenteranno alcune esperienze interessanti legate ai bilanci di genere ripensati in un'ottica di sviluppo umano sperimentate in Italia.

4.2 Una diversa visione dell'individuo e della società: quali conseguenze per le politiche?

L'approccio allo sviluppo umano ha una rilevanza notevole per l'analisi delle politiche pubbliche, poiché introduce un cambiamento radicale di visione rispetto alla tradizionale concezione economica dell'individuo all'interno della società e alla relazione tra processi economici e sociali. Anche le politiche pubbliche devono essere necessariamente ripensate quando si passa da un'idea di economia concentrata sui mezzi e sull'allocazione di risorse scarse ad una che guarda al raggiungimento dei fini e alle condizioni di vita delle persone. In particolare, come si è già detto nella prima parte del volume, l'intento è quello di guardare al benessere inteso come effettivo esercizio di molteplici capacità e di libertà di comporre la propria vita secondo criteri di valore scelti a livello individuale, seppur condivisi nel contesto sociale e in sintonia con il bene pubblico (Sen, 2003).

Sotto questo aspetto, l'approccio allo sviluppo umano pone allora alcune questioni centrali per l'azione pubblica su temi quali la cittadinanza, le condizioni di vita, l'uguaglianza e la giustizia distributiva, la povertà, le pari opportunità, le relazioni fra etica ed economia, il ruolo dello Stato.

La tradizione umanista dei filosofi e degli economisti classici, in cui è radicata l'idea di benessere come insieme di capacità e funzionamenti individuali, poneva al centro dell'analisi la riflessione sulla complessità dell'individuo visto come animale umano, politico, capace di conoscenza e vulnerabile, il quale, proprio a causa di tale vulnerabilità, non può che vivere all'interno di una comunità ed essere collocato in

un contesto sociale caratterizzato da specifiche forme di "sussistenza", di tecniche produttive, di regole distributive, di scambi e di formazione delle istituzioni³³.

In questa prospettiva, essenzialmente filosofica, il benessere viene inteso come un intreccio dinamico di molteplici dimensioni: fisiche, conoscitive, relazionali e morali. Tutte le dimensioni sono riferibili ad un corpo che ha bisogni materiali, che è capace di riflessione e memoria e che è, necessariamente, posto in relazione con altri corpi nell'intero arco della sua vita. Proprio perché concentrato sull'economia politica e morale dell'esistenza di persone in carne ed ossa, l'approccio allo sviluppo umano non può non essere attento a tutto ciò che può rendere la vita umana sostenibile e migliorabile.

Come la teoria economica prevalente di derivazione utilitaristica, anche l'approccio delle capacità pone l'individuo al centro dell'analisi economica. Si tratta, però di un individuo collocato in un contesto sociale, in un quadro di processi strutturali e all'interno di reti relazionali (tra il singolo individuo e la società e tra individui).

L'approccio allo sviluppo umano riprende inoltre la visione classica di uno stretto legame tra teoria e politica economica. Gli economisti classici ricorrono alla teoria per suggerire politiche economiche che siano plausibili nei fatti, logicamente consistenti nei nessi causali e persuasive per l'opinione pubblica. Nell'economia classica il problema della qualità e sostenibilità delle condizioni di vita non si pone solo come forma di assistenza benevolente agli esclusi, ma è analizzato all'interno delle condizioni di riproducibilità e sostenibilità del sistema economico. Anche nel quadro dello sviluppo umano, al pari dell'approccio classico, le vite non sono viste come frizioni, e la sussistenza (intesa come consumo necessario a mettere in condizioni di lavorare e vivere senza vergogna) è percepita come una questione strutturale; le differenze individuali sono un dato di fatto da cui non si può prescindere e le regole e l'assunzione di responsabilità sono alla base della produttività del sistema e necessarie alla sostenibilità sociale.

In questo contesto, lo Stato gioca un ruolo fondamentale di garante della qualità del processo di riproduzione sociale della popolazione. Per svolgerlo appieno ha bisogno di una strumentazione complessa e diversificata che gli permetta di sostenere, attraverso l'erogazione di beni e servizi, le capacità individuali (essere sani, istruiti, abitare in luoghi adeguati e sicuri, etc.), di garantire pari opportunità, di ridurre la povertà, di mantenere la sicurezza ambientale, di mitigare le diseguaglianze. Per arrivare a risultati efficaci, i politici e gli amministratori hanno

³³ La riflessione sull'individuo umano e sul senso del vivere risale al pensiero filosofico greco (Martha Nussbaum, 1988). Sen, in particolare, fa riferimento diretto a Aristotele, Adam Smith e Karl Marx (Sen, 2003, p. 4)

bisogno di basarsi su una solida e realistica riflessione sui fatti e sulle situazioni esistenti, su una chiara distinzione tra mezzi e fini, su una profonda consapevolezza delle complessità legate alle condizioni di vita dei cittadini, su un'etica della responsabilità e, infine, sulla trasparenza nelle decisioni.

Nella prospettiva dello sviluppo umano, direttamente focalizzata sui problemi della riproduzione sociale di persone reali, l'analisi delle politiche pubbliche diventa, da un lato, sicuramente più complessa; dall'altro, però, più rispondente alla realtà e più aperta alle motivazioni che dovrebbero porsi alla base dell'intervento pubblico. In realtà, i buoni governanti e amministratori pubblici sanno che le politiche migliori sono quelle che sostengono ed espandono le capacità umane, prevengono i conflitti e le crisi di riproduzione sociale. Sono inoltre consapevoli del fatto che tali politiche portano a risultati efficaci anche sul piano strettamente economico e ad una più alta produttività sociale; peccato che la teoria economica dominante, persa nei suoi miti della massimizzazione dei profitti, del mercato e del liberismo, non li aiuti.

Lo spostamento di visione e la prospettiva normativa modificano il quadro in cui le politiche vengono disegnate, implementate e valutate. Esso modifica, inoltre, il quadro empirico di riferimento, poiché si rende necessario introdurre nuove osservazioni e nuove misure, e individuare nuovi nessi. Questo tipo di analisi *evidence-based* (cioè basato sull'evidenza dei fatti) potrebbe contribuire a dare maggiore concretezza all'azione pubblica e ad attribuire un'assunzione di responsabilità rispetto ai risultati delle politiche. Potrebbe risultare inoltre necessaria ai fini della valutazione dell'impatto delle scelte pubbliche, la cui efficacia dovrebbe essere misurata in termini di effetti prodotti sulla qualità di vite reali, non virtuali, come prevede la teoria utilitaristica del welfare (Sen, 1987; 2010, pp. 225-247).

Nel complesso, dunque, dall'approccio allo sviluppo umano derivano implicazioni teoriche e operative molto rilevanti per l'analisi delle politiche pubbliche. Il tempo, ad esempio, assume connotati diversi rispetto alle analisi incentrate sulla produzione e sull'allocazione di merci. Non è più inteso soltanto come tempo del lavoro destinato al ciclo produttivo, o il tempo - brevissimo - dell'azione sui mercati finanziari, ma include i tempi di vita, scanditi da necessità personali, convenzioni sociali e responsabilità famigliari. Anche lo spazio può essere ripensato in modo diverso, non ristretto ai soli insediamenti produttivi e ai luoghi di lavoro: diventa spazio sociale, in cui si sviluppano le relazioni, ma anche spazio domestico perché si definisce in riferimento ai luoghi in cui si vive effettivamente. Ciò non significa che si tratti di spazi separati: al contrario, sono connessi dagli spostamenti di persone reali che lavorano al di fuori delle proprie abitazioni, in altre città, ed emigrano

anche in altri paesi e continenti, portando con sé abitudini quotidiane, convenzioni sociali e valori. Questi movimenti possono talvolta dar luogo a dinamiche conflittuali ma connettono anche gli spazi locali con lo spazio globale favorendo interazioni tra mercati, processi produttivi, informazioni e relazioni di cura.³⁴

Nell'approccio allo sviluppo umano, il territorio inteso come spazio sociale e il modo in cui lo stato si organizza in governi locali di diversi livelli (Regioni, Province, Comuni) svolge un ruolo particolarmente importante per l'analisi delle politiche pubbliche poiché, generalmente, i servizi alla persona che sostengono i funzionamenti effettivi di coloro che risiedono nel territorio - salute, trasporti, servizi all'infanzia, centri per l'impiego, formazione, centri sportivi, cura dell'ambiente, ecc. - sono delegati ai governi locali. Nello svolgimento di questi compiti, i diversi livelli di governo si dividono le responsabilità e le risorse interagendo all'interno di una rete che dovrebbe, nel complesso, garantire un risultato idoneo a sostenere la qualità della vita. Ciò significa, però, che i residenti non possono essere visti come diversi segmenti di utenti "neutri", ma devono essere considerati come donne e uomini che nell'arco della giornata devono essere messe/i in condizione di utilizzare i diversi mezzi e di accedere ai diversi servizi necessari a condurre una vita dignitosa e sostenibile.

Riguardo alla questione delle differenze individuali, e in particolare alla differenza tra donne e uomini e all'intreccio tra sostenibilità e la qualità delle condizioni di vita, è fondamentale cogliere lo stretto legame che esiste tra approccio allo sviluppo umano e femminismo.³⁵ Questo legame non è dato solo dal fatto che Amartya Sen e Martha Nussbaum siano convinti femministi, ma anche dal contributo importante offerto dallo *Human Development Report* pubblicato nel 1995, poco prima che si svolgesse a Pechino la Sesta Conferenza Mondiale delle Nazioni Unite sulle Donne. Questo Rapporto, oltre a trattare estensivamente la questione delle relazioni tra uomini e donne nel mondo e a proporre due misure specifiche per evidenziare le disegualianze di genere nel campo dello sviluppo umano (vedi capitolo 2), poneva con forza la questione del lavoro domestico e di cura non pagato. Utilizzando i dati sull'uso del tempo, stimava inoltre la dimensione e il valore monetario del contributo del lavoro delle donne, invisibile nelle statistiche economiche tradizionali, poiché non transita attraverso il mercato³⁶.

³⁴ Sulla catena globale della cura si sta sviluppando una interessante letteratura, si rinvia tra altri a UNSRID, 2009 e a Maliha Safri e Julie Graham, 2010.

³⁵ La rivista *Feminist Economics* ha dedicato un numero speciale al pensiero di Amartya Sen in una prospettiva di genere, curato da Bina Agarwal, Jane Humphries e Ingrid Robeyns (2003).

³⁶ Si trattava di una questione posta con forza dal movimento femminista internazionale fin dall'inizio degli anni '70 e al centro di forti tensioni politiche emerse nelle precedenti

Nell'analisi del sistema economico è infatti importante tenere conto del fatto che i processi di vita reali si estendono naturalmente a dimensioni non di mercato e includono tutte quelle attività non pagate, materiali e relazionali, domestiche e di cura, che vengono svolte all'interno dei nuclei familiari e nello spazio domestico. Si tratta di attività direttamente motivate da responsabilità verso il benessere degli altri e in tal senso profondamente etiche. Questo lavoro, pur sfuggendo alle analisi economiche tradizionali, costituisce un aggregato maggiore del totale del lavoro pagato, anche a livello di paesi industrializzati. Si tratta di un aggregato ormai statisticamente rilevato in modo dettagliato e disaggregato per sesso dagli Istituti Nazionali di Statistica attraverso le "Indagini sull'Uso del Tempo" che costituiscono le rilevazioni statistiche che più si avvicinano alle vite reali e alla loro scansione quotidiana. Si tratta di un lavoro di riproduzione sociale non pagato, distribuito in modo marcatamente ineguale tra donne e uomini e causa primaria delle persistenti e generali disuguaglianze di genere sul mercato del lavoro, nella vita sociale e politica e nel benessere di donne e uomini.³⁷

È molto importante estendere l'analisi del sistema economico alla componente di attività non di mercato, e non soltanto per una questione di pari opportunità e di equità di genere; ma anche per svelare il ruolo centrale del lavoro domestico e di cura, pagato e non pagato, come infrastruttura sociale necessaria a mettere quotidianamente in condizione di lavorare e di reggere le condizioni del mercato del lavoro in materia di orari, mobilità e salari, e a far fronte alle necessità e responsabilità di riproduzione della nuova generazione e di accudimento delle persone anziane non abili. La non visibilità del lavoro domestico e di cura non pagato è dovuta anche a miti e illusioni diffuse, per lo più maschili, sulla natura sacrificale delle donne e sulla loro onnipotenza. Ci si illude che sia una questione di volontà e di organizzazione, e che in fondo le donne possano sempre recuperare una decente qualità di vita per gli altri e per sé anche in presenza di orari stressanti, redditi inadeguati o mancanti, affaticamento eccessivo e ambienti di lavoro malsani. La casistica delle crisi ricorrenti verificatesi negli ultimi decenni in America Latina e in Asia ha in realtà permesso di evidenziare l'impovertimento delle condizioni di riproduzione sociale e il loro impatto nel tempo sul peggioramento dello sviluppo umano dei bambini, sulla salute fisica e psichica degli adulti e sulla crescita della violenza.

conferenze delle Nazioni Unite sulle donne, dove le ONG (organizzazioni non governative) erano riuscite a portare la questione al tavolo delle negoziazioni con e tra i governi.

³⁷ Per il caso italiano si rinvia a Picchio, ed. 2003. Il dibattito scientifico sulla questione del lavoro non pagato si è molto sviluppato negli ultimi anni. Su questo si rinvia ad un recente numero monografico di *Feminist Economics* (2010) e al rapporto Stiglitz, Sen, Fitoussi, 2010.

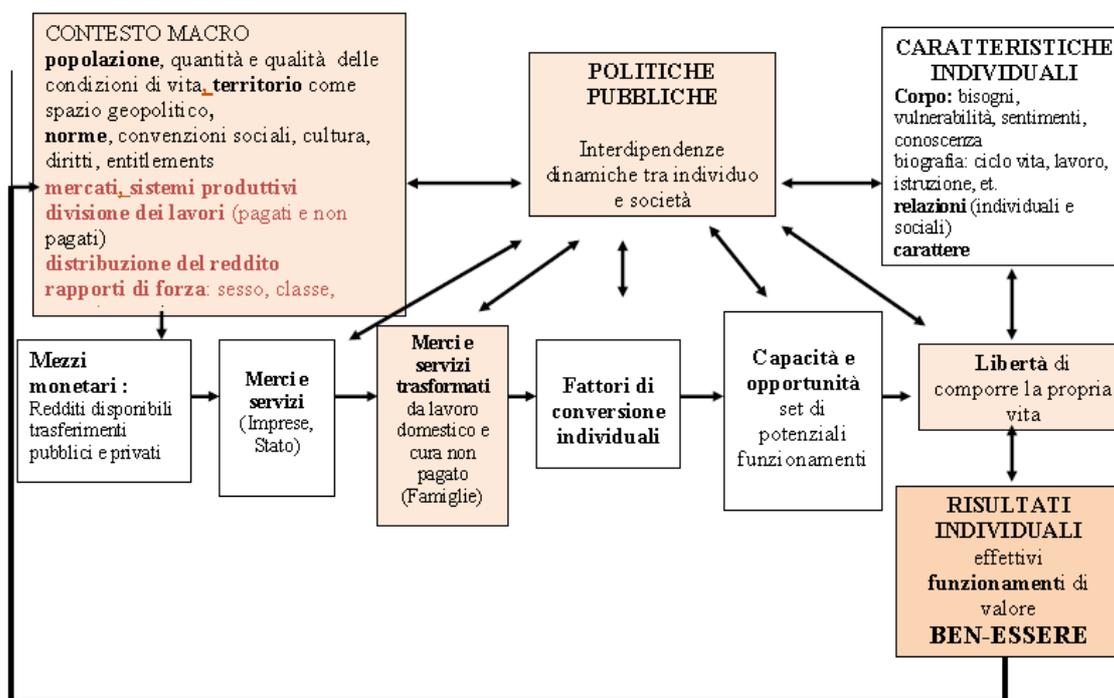
L'equità di genere e la valorizzazione del lavoro non pagato domestico e di cura trovano spazio e valore all'interno dell'approccio allo sviluppo umano: esso aiuta a riflettere sul fatto che la cosiddetta questione della conciliazione tra vita e lavoro non può essere vista dai *policy makers* solamente come una "questione femminile". Una volta misurato il lavoro non pagato di riproduzione sociale nelle sue dimensioni quantitative e valorizzato per il suo alto contenuto relazionale ed etico, appare chiaro che si tratta di una questione generale e centrale sia per lo sviluppo umano che per la produzione di merci e servizi. La questione però non si risolve nella semplice scelta di una metrica diversa per la crescita e lo sviluppo, ma impone una riflessione anche per quanto riguarda i concetti di capitale, investimento, reddito, distribuzione, valore. La domanda "quale benessere?" se unita alla domanda "il benessere di chi?" porta inevitabilmente a chiedersi anche "quale sviluppo e quale Stato?".

L'approccio allo sviluppo umano applicato alle politiche pubbliche non nega il ruolo dei mercati nella produzione di risorse e ricchezza, ma dà spazio alla qualità dei risultati prodotti dai mercati e alla qualità della vita individuale e pubblica. Piuttosto si richiede che i mercati operino all'interno di un insieme di regole e istituzioni poiché, come dice Sen, "abbiamo bisogno della forza e della protezione di queste istituzioni, fatta di pratiche democratiche, diritti umani e civili, mezzi di informazione liberi e aperti, strutture per l'istruzione di base e l'assistenza sanitaria, reti di sicurezza economica, e, naturalmente, diritti e libertà delle donne" (Sen, 2000 **a o b?**, pg. 1).

Quanto detto sino ad ora, può essere più facilmente compreso all'interno di un quadro complessivo (fig. 4.1) che definiamo come "analisi di sistema" e che cerca di elaborare, in maniera più articolata, il processo di trasformazione dei mezzi prodotti e distribuiti in effettivo benessere degli individui già presentato nella prima parte. Si tratta di un quadro complesso che indica alcune interazioni possibili e pragmatiche tra istituzioni (imprese, famiglie e Stato) e tra individui. È importante notare come l'attività di cura, comandata da un'assunzione di responsabilità, sia inserita esplicitamente nel quadro, concretizzandosi in termini di lavoro e di relazioni e assumendo un ruolo molto importante nella formazione delle capacità e nel sostegno ai funzionamenti effettivi. Non può essere infatti ignorata in un'analisi che si prefigge di andare oltre la produzione e la distribuzione dei mezzi, per focalizzarsi sulle effettive condizioni di vita e la loro qualità materiale, relazionale ed etica.³⁸

³⁸ Lo schema qui proposto colloca il processo di conversione dei mezzi in benessere adottando un individualismo etico à la Sen, un'analisi macro del sistema economico che fa riferimento all'Economia politica classica, per la contestualizzazione dei modi di produzione, e

Figura 4.1
 Analisi di sistema: il processo di conversione di beni e servizi in benessere individuale



Fonte: Picchio, 2008, pg. 301, rielaborazione di Chiappero 2003, pg. 124-25.

La visibilità del processo di cura delle persone e delle relazioni consente anche di mettere in luce particolari aspetti del ruolo dello Stato che dovrebbe essere istituzionalmente responsabile dello sviluppo delle capacità individuali e collettive e garante degli spazi di pari opportunità di accesso al benessere di donne e uomini di diverse classi, provenienze o età. Nello schema, la relazione tra Stato e cittadini viene vista come bidirezionale perché, come si è detto nella prima parte, gli individui sono sia destinatari delle politiche che soggetti in grado di influire, con vari strumenti, sulle decisioni pubbliche.

L'attenzione sul benessere finale di donne e uomini reali richiede che si tenga conto del contesto, dato nel tempo e nello spazio, in cui essi vivono. Nella prossima sezione sarà presentato un esempio di analisi di contesto che mira a cogliere alcune differenze e disuguaglianze nei processi che mettono le persone in condizione di accedere alle risorse disponibili e di realizzare dimensioni di vita importanti; l'analisi permetterà anche di mettere in luce interconnessioni e reti relazionali che permettono alle persone di ottenere una buona qualità della vita.

un'estensione del quadro macroeconomico al lavoro domestico e di cura non pagato che costituisce il contributo dell'economia femminista (Elson, 1998; Bakker, 2007; Picchio, 1992, 2003).

La logica sottostante l'analisi del processo di conversione può essere meglio spiegata con un esempio concreto: un livello di istruzione elevato può contribuire positivamente allo sviluppo delle capacità personali di accedere ad un lavoro pagato, ma è in relazione anche ad altri aspetti individuali e contestuali che mettono effettivamente in grado la persona di avere un lavoro dignitoso, compatibile con le proprie responsabilità di cura, sicuro e facilmente raggiungibile con adeguati mezzi di trasporto. Se si ricostruisse il processo reale, si potrebbe forse anche capire quando, come, dove e su chi intervenire per migliorarlo. Nel caso dell'accesso ad un lavoro pagato, ad esempio, sarebbe utile considerare più fattori, quali: la struttura del mercato del lavoro, le politiche attive di avviamento al lavoro, l'immaginario lavorativo che viene socializzato attraverso l'educazione al rispetto delle norme, alla disciplina e ai ruoli di genere, la tipologia di attività sociali, la formazione, le aspirazioni di realizzazione personale attraverso il lavoro e non ultime, le responsabilità riproduttive. Tutti questi aspetti rappresentano fattori di conversione rilevanti per poter accedere effettivamente ad un lavoro pagato; essi incidono sulla effettiva relazione, ad esempio, tra istruzione e occupazione e riflettono il contesto produttivo e sociale del territorio nel quale si vive.

Come è evidente, si tratta di un quadro analitico complesso, ma coerente con i fini normativi dell'azione pubblica e con un'etica di responsabilità rispetto ai risultati che dovrebbe pervadere tutta l'amministrazione pubblica, ai vari livelli. In particolare, l'ente locale (sia esso la Regione, la Provincia o il Comune), che ha competenze specifiche rispetto al funzionamento di un dato territorio, dovrebbe essere in grado di riconoscere le differenze dei soggetti che vi abitano e "di trattare il contesto come uno spazio sociale nel quale le potenzialità individuali possono essere sostenute e realizzate, fissando regole e norme, fornendo le infrastrutture dei servizi necessari a garantire pari opportunità per una buona vita" (Addabbo et al. 2008b, pg.5).

4.3 Sviluppo umano e analisi del contesto per il disegno delle politiche pubbliche

Come si è detto, l'analisi del contesto in cui collocare il processo di conversione rappresenta un esame delle condizioni di vita di uomini e donne che vivono su un determinato territorio, e dovrebbe essere in qualche modo preliminare alla formulazione e all'implementazione delle politiche pubbliche. In particolare, la verifica delle diseguaglianze esistenti nelle realizzazioni e nello sviluppo delle

capacità, sulla base di caratteristiche personali e sociali, rappresenta un passo necessario per un'azione congruente dell'intervento pubblico.

Per potere svolgere l'analisi di contesto è innanzitutto necessario definire l'unità territoriale di riferimento che può essere quella nazionale, regionale, provinciale o comunale, a seconda del problema in esame e dell'ente che deve attuare le politiche.

L'analisi che qui presentiamo fa riferimento al territorio regionale, ripartizione territoriale che, soprattutto a seguito della Legge Bassanini, ha acquisito progressiva importanza ai fini delle politiche pubbliche. Se si estende l'attenzione al di là della sola dimensione reddituale e di spesa, il confronto tra le diverse regioni in termini di benessere multidimensionale fa emergere situazioni complesse e contrastanti, soprattutto rispetto ad alcune dimensioni del benessere. Le possibili cause di queste differenze devono essere ricercate guardando all'intero processo di conversione, e non possono essere lette sempre e soltanto come effetto di un'inefficienza organizzativa della Regione stessa. I cattivi risultati potrebbero essere riconducibili ad una scarsa attenzione alle differenze, per esempio di genere, alle difficoltà procedurali, alla mancata integrazione di interventi a sostegno di altre capacità, a un contesto ambientale deteriorato o carente di servizi. Questi aspetti possono in qualche misura essere rilevati attraverso un'indagine multidimensionale attenta alla necessità di operare e integrare le diverse dimensioni che compongono la vita delle persone.

La nostra analisi inoltre guarda ai funzionamenti quale risultato, rilevabile nei dati statistici, di scelte individuali complesse e condizionate dall'orizzonte simbolico, culturale e materiale che differenzia un contesto regionale da un altro, con risultati molto eterogenei sul piano del benessere. Essa si caratterizza per l'attenzione riservata non solo alle diseguaglianze territoriali, ma anche a quelle di genere. Assumere una prospettiva di genere nella raccolta, elaborazione e presentazione dei dati significa mettere in luce anche quegli aspetti spesso invisibili all'analisi economica, come, ad esempio, il lavoro domestico e di cura.

Per svolgere l'analisi di contesto è necessario, in primo luogo, identificare le dimensioni del benessere rispetto alle quali si vuole condurre lo studio³⁹. La nostra attenzione si è limitata a due sole dimensioni: i) la capacità di accedere al lavoro pagato e ii) la capacità di vivere una vita sana. Prenderemo poi in considerazione anche un'ulteriore importante capacità, ossia la possibilità di accedere alla

³⁹ Sen (2004) mostra, ad esempio, che nelle analisi della povertà la scelta di quali capacità analizzare dovrebbe dipendere sia dalla loro rilevanza oggettiva, e quindi dal loro valore intrinseco e strumentale rispetto allo sviluppo di altre capacità, sia dal fatto che esse siano potenzialmente influenzabili dall'intervento pubblico.

conoscenza. Quest'ultima non verrà analizzata nel dettaglio per non appesantire troppo il quadro informativo, ma la tratteremo come un fattore di conversione rilevante rispetto all'accesso al lavoro e alla capacità di vivere una vita sana.

Lavoro, salute e istruzione rappresentano dimensioni dello sviluppo umano che potremmo facilmente identificare come fondamentali e la cui rilevanza è generalmente riconosciuta (Alkire, 2002). Lo sviluppo di queste capacità produce esternalità positive e rafforza lo sviluppo di altre capacità: ad esempio, la salute rappresenta, oltre ad una dimensione fondamentale del benessere, un fattore di conversione rilevante anche per altre dimensioni quali il lavoro, la conoscenza e le relazioni sociali. Similmente, individui più istruiti hanno una mentalità più aperta e flessibile, il che li rende più capaci nel lavoro e nella vita sociale.

Una volta definite le capacità che saranno oggetto di analisi, è necessario individuare quali sono i fattori di conversione mezzi-fini, individuali e sociali, che rendono possibili diversi stati di essere e di fare di una persona. Per far questo è essenziale censire quali sono le diverse fonti di dati a disposizione, da quelli relativi a indagini campionarie a quelli di fonte amministrativa. Alcune banche dati presenti a livello nazionale consentono di giungere ad un livello di disaggregazione regionale e provinciale (è il caso delle indagini regolarmente condotte dall'Istat sulle forze lavoro), ma più spesso non è possibile andare oltre il livello provinciale. Se, ad esempio, si intende svolgere un'analisi a livello provinciale, i dati raccolti dai centri per l'impiego assumeranno una certa importanza per delineare in maniera più accurata le condizioni lavorative di uomini e donne in quella provincia. Similmente, i dati raccolti dai centri antiviolenza, operanti a livello provinciale, rappresentano una base informativa importante per l'analisi sulle condizioni di salute delle donne e sulla loro capacità di muoversi liberamente sul territorio.

In generale, comunque, l'accuratezza dell'analisi risulta essere molto condizionata dal livello di sviluppo e di integrazione del sistema informativo e di raccolta dati sul territorio. Ed esiste ovviamente una relazione inversa tra livello di approfondimento locale e possibilità di confrontare unità territoriali diverse, a causa della disomogeneità delle fonti amministrative.

Per sviluppare la nostra analisi, sono state utilizzate le indagini campionarie dell'Istat "IT SILC 2007" e "Istat Aspetti della Vita Quotidiana (AVQ) 2008"⁴⁰, le

⁴⁰ L'Indagine "IT-SILC" è la componente italiana dei dati relativi al reddito e alle condizioni di vita delle famiglie che rientra nel progetto europeo EU-SILC (European Statistics on Income and Living Conditions). L'Indagine IT-SILC è disegnata in modo tale da garantire la significatività delle elaborazioni statistiche anche livello regionale, oltre che nazionale. L'indagine "Aspetti della Vita Quotidiana" fa parte del ciclo di indagini Multiscopo condotte dall'Istat sulle famiglie italiane. L'indagine è svolta con cadenza annuale e raccoglie un gran numero di informazioni riguardanti le attività quotidiane degli italiani inclusi: scuola, lavoro,

fonti di dati che maggiormente rispondono ai nostri scopi, in quanto mantengono un'adeguata significatività campionaria anche a livello regionale e sono disaggregabili per genere. Nell'analisi che segue cercheremo di mettere in luce il più possibile il legame che esiste tra funzionamenti e fattori di conversione da un lato, e l'intreccio tra dimensioni diverse della vita degli individui dall'altro, con particolare attenzione alle differenze di genere e regionali che ancora permangono nel nostro paese.

4.3.1 L'accesso al lavoro pagato: un confronto tra regioni

La partecipazione degli individui al mercato del lavoro rappresenta una condizione necessaria, ma non sufficiente, per la realizzazione della loro capacità di lavorare e di accedere alle risorse private. L'analisi dei funzionamenti suggerisce di prendere in considerazione non solo la condizione lavorativa, ma anche altri aspetti quali la posizione professionale, il settore occupazionale, la tipologia contrattuale, il reddito da lavoro percepito e le possibilità di creare un'impresa. Come detto in precedenza, per avere un quadro più completo delle effettive condizioni di vita degli individui, è inoltre importante osservare l'interrelazione della capacità di accedere alle risorse con altre capacità, come: vivere una vita sana, essere istruiti, sapersi relazionare con gli altri, prendersi cura ed essere responsabili di se stessi e degli altri.

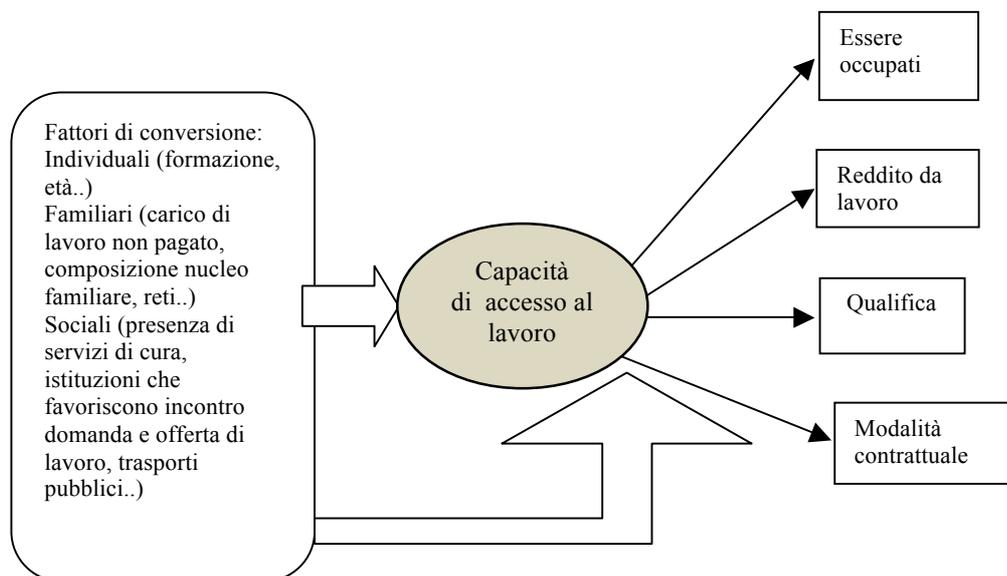
Per quanto riguarda la capacità di accedere alle risorse private, l'approccio allo sviluppo umano riconosce inoltre l'importanza della diversità delle vite delle persone, che si manifesta in diversi fattori individuali, familiari, sociali ed ambientali. Tra i primi troviamo il livello di istruzione, l'età, lo stato di salute e il genere; i fattori familiari includono invece il carico di lavoro non pagato domestico e di cura, la presenza di figli piccoli o di anziani bisognosi di assistenza, così come la presenza di collaboratori domestici e la distribuzione del potere contrattuale rispetto alle scelte familiari all'interno del nucleo familiare. Infine, i fattori sociali e ambientali sono ad esempio: il livello di sviluppo di istituzioni che forniscono servizi di formazione professionale e orientamento al lavoro, la diffusione di servizi pubblici all'infanzia, i criteri di accesso ai servizi pubblici, il grado di tutela delle lavoratrici madri, le norme sociali e culturali, la normativa sulla sicurezza del lavoro, l'indice di dipendenza demografica, che misura il rapporto tra la popolazione in età non attiva e la popolazione in età attiva.

La figura qui sotto riportata riproduce quanto appena discusso.

vita familiare, spostamenti, tempo libero, salute, stili di vita, partecipazione politica, sociale e religiosa, rapporto e soddisfazione dei servizi pubblici.

Figura 4.2

Capacità di accesso al lavoro pagato, fattori di conversione e funzionamenti osservabili.



Fonte: Addabbo, Maccagnan 2010, pag. 83.

Gli indicatori sui tassi di attività, di occupazione e di disoccupazione (come quelli calcolati e messi a disposizione dall'Istat per il 2007 e qui presentati in tabella 4.1) ci portano a riflettere su alcuni fattori strutturali che caratterizzano il mercato del lavoro italiano, quale l'esistenza di un differenziale di genere⁴¹ e di un differenziale nord-sud molto marcato, che deve essere tenuto in considerazione in fase di elaborazione delle politiche. Il gap di genere nei tassi di attività della popolazione in età lavorativa è infatti di circa 24 punti percentuali a livello nazionale (derivante dal fatto che il tasso di occupazione maschile è pari a 70,7 per cento e quello femminile pari a 46,6), ma il gap varia dai 15,5 punti percentuali dell'Emilia Romagna ai 33,6 della Calabria.

Tabella 4.1

Tasso di attività, tasso di occupazione e tasso di disoccupazione, per sesso e regione (individui 15-64 anni) - media 2007 (%)

	Tasso di attività		Tasso di occupazione		Tasso di disoccupazione	
	Uomini	Donne	Uomini	Donne	Uomini	Donne
Piemonte	76.1	59.5	73.4	56.3	3.5	5.2
Valle d'Aosta	78.1	62.3	76.2	59.6	2.4	4.3
Lombardia	78.8	59.3	76.7	56.6	2.6	4.6
Trentino-Alto Adige	79.4	60.3	77.8	57.9	1.9	3.8
Veneto	78.9	57.0	77.2	54.0	2.0	5.2

⁴¹ Per approfondire gli aspetti della debolezza strutturale dell'occupazione femminile nelle diverse regioni italiane cfr. Rapporto ISFOL 2010.

Friuli-Venezia							
Giulia	77.1	58.5	75.2	55.7	2.4	4.7	
Liguria	75.8	58.3	72.6	55.0	4.2	5.7	
Emilia-Romagna	80.1	64.6	78.4	62.0	2.1	3.9	
Toscana	76.2	59.3	74.0	55.5	2.8	6.3	
Umbria	75.8	59.6	73.7	55.5	2.7	6.9	
Marche	76.8	58.5	74.7	54.8	2.7	6.1	
Lazio	75.7	52.4	71.7	48.1	5.1	8.2	
Abruzzo	74.4	49.0	71.4	44.1	3.9	9.8	
Molise	71.1	45.4	66.5	40.4	6.4	10.9	
Campania	66.3	32.7	59.9	27.9	9.5	14.6	
Puglia	70.1	35.5	63.7	30.0	9.0	15.5	
Basilicata	69.3	40.3	64.9	34.1	6.3	15.3	
Calabria	65.1	36.3	58.9	31.0	9.4	14.5	
Sicilia	67.9	35.2	60.7	29.0	10.6	17.3	
Sardegna	71.7	45.5	66.4	39.0	7.2	14.2	
Totale Italia	74.4	50.7	70.7	46.6	4.9	7.9	

Fonte: Istat, Rilevazione sulle forze di lavoro, 2008

Per analizzare e comprendere più dettagliatamente tali gap, restringiamo la nostra attenzione alla fascia di età adulta (25-64 anni) e mettiamo in relazione i tassi di occupazione di uomini e donne per regione con il loro titolo di studio.

Come evidenziato dalla tabella 4.2 per il 2007, all'aumentare del titolo di studio i tassi di occupazione di uomini e donne aumentano e elevati livelli di istruzione sembrano essere più determinanti per le donne e nelle regioni del sud Italia.

Tabella 4.2
Tasso di occupazione, per sesso e regione e titolo di studio (individui 25-64 anni) – media 2007 (%)

	Uomini				Donne			
	Elementari	Medie inferiori	Medie superiori	Laurea	Elementari	Medie inferiori	Medie superiori	Laurea
Piemonte								
- Valle								
d'Aosta	55.5	75.8	86.2	87.0	30.1	52.1	76.8	74.7
Lombardia	61.3	81.3	86.5	86.1	17.7	59.7	72.5	79.5
Trentino	68.9	87.7	87.6	85.1	43.4	55.6	75.8	77.4
Veneto	54.9	85.5	89.9	83.9	25.8	52.1	74.8	82.6
Friuli - Venezia								
Giulia	32.1	73.0	84.0	86.1	19.9	55.0	72.1	84.7
Liguria	61.6	74.0	80.4	86.1	19.0	46.1	66.0	76.9
Emilia-Romagna	50.2	85.0	87.8	91.2	21.2	63.0	76.9	86.6
Toscana	52.7	82.1	82.8	85.0	24.1	58.7	72.6	76.5
Umbria	49.8	75.4	86.4	86.1	17.7	48.5	68.0	75.5
Marche	68.2	83.1	87.2	83.0	28.2	56.3	70.5	74.9
Lazio	55.7	81.1	81.6	81.8	20.7	40.8	52.3	82.2

Abruzzo	51.8	82.3	88.0	84.4	25.9	34.1	59.6	69.9
Molise	58.2	69.4	75.7	80.8	22.9	41.5	49.7	68.2
Campania	51.1	73.2	72.2	77.7	11.9	22.5	43.0	72.4
Puglia	51.6	76.4	75.9	84.3	13.6	30.9	39.2	65.1
Basilicata	52.2	69.8	85.1	84.2	28.2	29.7	53.3	72.7
Calabria	65.8	71.8	71.7	70.1	12.2	23.9	44.7	66.0
Sicilia	60.3	74.4	73.4	76.9	6.3	17.1	41.8	65.4
Sardegna	50.9	86.6	79.1	86.0	7.9	35.5	62.9	68.6
Totale Italia	55.9	79.4	82.2	83.6	17.9	44.8	61.8	76.6

Fonte: Nostre elaborazioni su dati IT-SILC 2007

Avere un titolo di studio elevato aiuta quindi a ridurre i differenziali di genere sul mercato del lavoro, almeno per quanto riguarda i tassi d'attività. È anche chiaro che l'acquisizione di capitale umano rappresenta un importante fattore di conversione per l'accesso alle risorse private. Individui più istruiti non sono solo più produttivi, ma dispongono anche di un maggior grado di apertura mentale e di inclusione sociale; aspetti che, a loro volta, facilitano l'inserimento nel mercato del lavoro. Queste considerazioni devono essere tenute a mente dai policy maker che vogliono predisporre misure adeguate al contesto socio territoriale su cui operano.

Evidentemente non basta guardare a chi dispone o meno di un'occupazione, ma è importante tener conto anche della tipologia contrattuale offerta al lavoratore per comprendere il vero livello di sviluppo della capacità di lavorare e l'effettiva capacità di accedere alle risorse private, anche su un orizzonte temporale di medio periodo (tabella 4.3). Questa capacità non è del tutto sviluppata negli individui in posizioni di lavoro dipendente caratterizzato da contratto a tempo determinato, più diffuso tra le donne che tra gli uomini (nel 2007 rispettivamente il 18 e il 14 per cento) e con valori più alti nel sud Italia.

Tabella 4.3
Lavoro dipendente a termine e part-time, per sesso e regione (fascia d'età 25-64 anni) – media 2007

	Contratto a termine		Contratto part-time	
	Uomini	Donne	Uomini	Donne
Piemonte - Valle d'Aosta	8%	15%	2%	21%
Lombardia	10%	12%	4%	27%
Trentino	11%	17%	6%	35%
Veneto	9%	14%	4%	28%
Friuli - Venezia Giulia	10%	15%	3%	25%
Liguria	10%	14%	7%	21%
Emilia-Romagna	12%	17%	4%	22%
Toscana	10%	19%	3%	21%
Umbria	12%	20%	4%	21%

Marche	10%	20%	4%	23%
Lazio	11%	19%	5%	19%
Abruzzo	21%	40%	4%	16%
Molise	11%	19%	6%	15%
Campania	21%	29%	5%	19%
Puglia	19%	26%	7%	22%
Basilicata	21%	22%	9%	21%
Calabria	18%	31%	5%	20%
Sicilia	28%	26%	10%	22%
Sardegna	13%	17%	4%	28%
Totale Italia	14%	18%	5%	23%

Fonte: Nostre elaborazioni su dati IT-SILC 2007

Anche il part-time è più diffuso tra le donne (per il 23 per cento delle lavoratrici dipendenti contro il 5 per cento degli uomini), ed in particolare al nord. È però interessante riportare quanto osservato dalla letteratura sulle motivazioni del ricorso al lavoro part-time: Battistoni (2005) e Addabbo e Favaro (2010) suggeriscono che nel sud Italia è più diffuso il part-time involontario (che spesso si associa a una condizione di sotto-occupazione e di basso salario), mentre al nord il part-time è più diffuso in risposta ad esigenze di conciliazione delle donne.

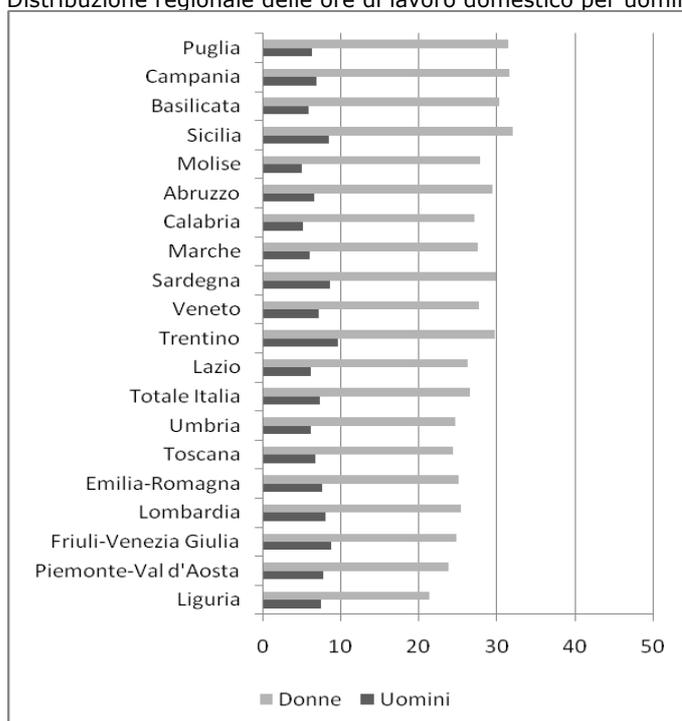
In generale, il mercato del lavoro nel sud Italia è meno adeguato a rispondere alle esigenze di flessibilità delle donne e alla loro necessità di conciliare responsabilità familiari e responsabilità lavorative, e la limitatezza delle opportunità di lavoro a tempo parziale si traduce in tassi di occupazione bassissimi. Al nord Italia, invece, dove il part-time per esigenze di conciliazione è maggiormente diffuso, le donne rimangono più facilmente sul mercato anche dopo la nascita dei figli. Ci si potrebbe però domandare se la scelta di lavorare part-time sia effettivamente espressione di una "libertà" delle donne, e non piuttosto di una "scelta" inevitabile legata al ruolo ad esse assegnato dalla società sul fronte della riproduzione sociale. La difficoltà di conciliazione tra i tempi della vita privata e i tempi di lavoro pagato, resa ancora più evidente in presenza di figli piccoli, ma anche di anziani bisognosi di cura, rimane in Italia un problema soprattutto femminile.

Per comprendere la rilevanza di tale problema, in figura 4.3 abbiamo riportato la distribuzione dei tempi di lavoro non pagato per uomini e donne che vivono in coppia. Esiste un chiaro differenziale che va a svantaggio delle donne, e soprattutto delle donne che risiedono nel sud Italia, dove i ruoli di genere rimangono più marcati.

I ruoli di genere non sono messi in discussione neppure nelle famiglie dove anche la donna ha un lavoro di mercato: Addabbo, Caiumi, Maccagnan (2010) rilevano che

in queste famiglie, sommando i tempi di lavoro pagato e non pagato di uomini e donne, esiste un gap a svantaggio delle donne di circa 10 ore settimanali. Le autrici osservano, inoltre, l'esistenza di un maggiore differenziale di genere nel lavoro non pagato in concomitanza con bassi livelli di reddito. Questo indica che nelle famiglie meno ricche le donne non sono in grado di sostituire il loro lavoro non pagato con servizi privati domestici e di cura (solitamente offerti da donne immigrate) e sul loro lavoro domestico si scarica quindi il compito di provvedere al benessere della famiglia.

Figura 4.3
Distribuzione regionale delle ore di lavoro domestico per uomini e donne sposati/conviventi



Fonte: Nostre elaborazioni su dati IT-SILC 2007

Un fattore di conversione importante per facilitare la conciliazione della sfera lavorativa con la sfera privata è rappresentato dalla presenza e dalla diffusione di adeguati servizi all'infanzia. Purtroppo l'Italia si caratterizza per un basso tasso di copertura dei servizi per la prima infanzia: la percentuale di bambini di età inferiore a 2 anni che ha un posto all'asilo nido è pari all'11,5 per cento (Istat,2008) e i tassi regionali di copertura presentano una variabilità molto elevata. Sono infatti pari all'1,7 per cento in Campania, al 2,1 per cento in Calabria, al 3,2 per cento in Molise; sono molto più alti invece al centro-nord e in particolare in Toscana (23,6 per cento) ed in Emilia Romagna (27 per cento).

Oltre che la diffusione di servizi pubblici per la prima infanzia, è importante analizzare anche la diffusione di scuole primarie che offrono il tempo pieno (almeno 40 ore settimanali). Il tempo pieno a scuola rappresenta uno strumento di conciliazione per le madri lavoratrici e, non a caso, è maggiormente diffuso laddove i tassi di occupazione femminile sono più elevati. Infatti le regioni del sud oltre alla limitata offerta di servizi per la prima infanzia si caratterizzano anche per una più bassa diffusione di scuole primarie a tempo pieno (cfr. Casarico e Profeta, 2008). È anche opportuno ricordare la rilevanza che i servizi per l'infanzia e le scuole primarie a tempo pieno hanno per lo sviluppo della capacità cognitiva del bambino.

Il quadro che emerge osservando i dati sulla diffusione di contratti lavorativi a termine, la distribuzione ineguale del lavoro non pagato nel nucleo familiare e la scarsità dei servizi pubblici per l'infanzia nel nostro paese, suggerisce una riflessione più profonda sulle conseguenze della mancanza di stabilità lavorativa e sul ruolo delle donne nella nostra società. Come noto, le nuove forme di lavoro atipico e le forme di precariato nei lavori meno qualificati aumentano la tensione psicologica rispetto alla performance lavorativa e tendono a comprimere sempre più gli spazi di vita tranquilli e piacevoli che contribuiscono positivamente al nostro benessere e garantiscono tempi e spazi di riflessione sulle proprie scelte di vita. Questa povertà di tempo, che sembra caratterizzare la società attuale, riduce la capacità di scegliere consapevolmente nuovi progetti o programmi di vita, creando un senso di ansia, frustrazione e insicurezza molto diffuso. In questo quadro, alle donne è richiesto un'ulteriore disponibilità di tempo e di risorse psicologiche per mediare i maggiori conflitti che si determinano all'interno del nucleo familiare, ascoltando ed assorbendo anche le frustrazioni e le ansie accumulate sul mercato del lavoro dai loro partner. Inoltre, questo processo di ulteriore disarticolazione nel ciclo di vita della capacità di immaginare un'esistenza futura dai contorni definiti, avviene in parte attraverso una messa a sistema della capacità riproduttiva che richiede rigidità nella composizione quotidiana dei lavori che le donne svolgono (lavoro pagato, lavoro domestico, lavoro di cura) ma che, al contempo, richiede flessibilità nella riorganizzazione e ridefinizione dei lavori sul medio periodo (ad esempio, uscendo e rientrando dal mercato del lavoro pagato a seguito di una maternità). Tutto questo avviene sulla base di una costruzione del ruolo sociale molto stringente e richiede una sempre maggiore disciplina sui corpi delle donne che devono essere efficienti nella loro multifunzionalità (il corpo che lavora, che riproduce forza lavoro, che soddisfa le esigenze maschili, sessuali, affettive, materiali e sociali).

Infine, può essere opportuno soffermarsi sulla distribuzione dei redditi da lavoro. Guardando al solo reddito da lavoro dipendente, pubblico o privato (tabella 4.4) si osservano livelli più elevati di reddito al nord (oltre 21 mila euro per gli uomini e 16 mila euro per le donne in Lombardia) e l'esistenza di differenziali retributivi grezzi⁴² chiaramente a svantaggio delle donne. Il gap salariale tende ad essere minore al sud, come conseguenza del maggiore impiego delle donne nel settore pubblico e della loro maggiore autoselezione nel mercato del lavoro sulla base delle loro caratteristiche personali, ed in particolare dell'istruzione, come mostrato dalla tabella 4.2 (si vedano anche Addabbo, Favaro 2010 e Olivetti, Petrongolo 2008). In generale il divario di genere nella retribuzione è abbastanza stabile intorno al 15 per cento dal 2003 (ISFOL,2010).

Tabella 4.4
Livelli retributivi per sesso e regione - Lavoratori dipendenti

	Reddito uomini	Reddito donne	Reddito donne/ reddito uomini
Piemonte - Valle d'Aosta	20693	15711	76%
Lombardia	21160	16027	76%
Trentino	20908	14900	71%
Veneto	19359	14372	74%
Friuli - Venezia Giulia	20206	14624	72%
Liguria	19354	15012	78%
Emilia-Romagna	20512	14623	71%
Toscana	20742	14870	72%
Umbria	19515	14149	73%
Marche	17595	13049	74%
Lazio	20917	16439	79%
Abruzzo	18625	13431	72%
Molise	17655	13400	76%
Campania	17617	14741	84%
Puglia	18758	14806	79%
Basilicata	17281	13515	78%
Calabria	16622	15852	95%
Sicilia	17400	15181	87%
Sardegna	17865	13290	74%
Totale Italia	19630	15154	77%

Fonte: Nostre elaborazioni su dati IT-SILC 2007

⁴² Parliamo di differenziali grezzi, in quanto non controlliamo per il livello di istruzione, per l'esperienza lavorativa, per il numero di ore lavorate, per il settore di occupazione, ecc.

In quanto valori grezzi, i dati riportati in tabella 4.4 non riflettono un importante aspetto quale la discriminazione salariale di genere sul mercato del lavoro, che invece permane nel nostro paese, in particolare a livelli più elevati di reddito (Addabbo e Favaro, 2010). È noto infatti che sebbene le donne più istruite mostrino un maggiore attaccamento al lavoro, esse si scontrano con persistenti forme di discriminazione che non permettono loro di raggiungere posizioni apicali (è il cosiddetto effetto legato all'esistenza di un "tetto di cristallo").

L'analisi qui presentata, per quanto semplificata ed esemplificativa, mostra con evidenza che il processo che consente agli individui di accedere al lavoro è assai complesso. I fattori che consentono la conversione dei mezzi in capacità e delle capacità in funzionamenti sono molteplici, e riguardano la sfera personale, familiare e sociale dell'individuo. Il disegno e l'implementazione di politiche pubbliche finalizzate allo sviluppo della capacità di accesso al lavoro deve tenere in considerazione la molteplicità dei fattori e il loro intreccio, così come la relazione con altre capacità. Nelle pagine che seguono prenderemo in esame il caso della capacità di vivere una vita sana.

4.3.2 Vivere una vita sana

La capacità di vivere una vita sana e, in generale, la possibilità di godere di un buono stato di salute è condizione necessaria per lo svolgimento di gran parte, se non di tutte, le attività della propria vita: questa capacità sostiene l'accesso alle risorse da lavoro, l'acquisizione di conoscenza, le relazioni sociali e la cura degli altri e attiene alla condizione di benessere fisico, psichico e psicosociale, in linea con la definizione di salute data dall'Organizzazione Mondiale della Sanità nel 1948.

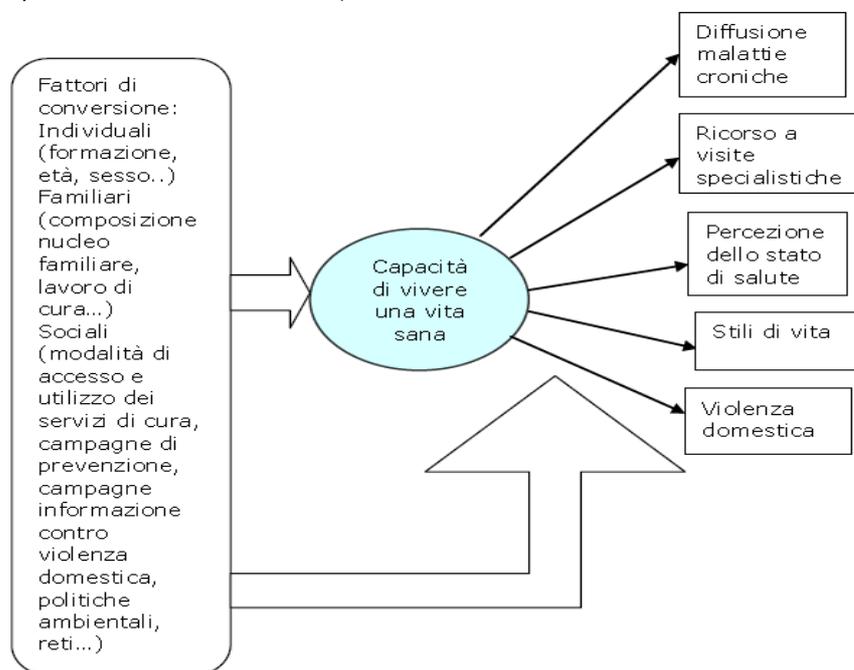
I fattori di conversione di contesto e personali che influenzano lo sviluppo della capacità di vivere una vita sana sono molteplici. Tra questi vi sono le caratteristiche individuali, quali il livello di istruzione acquisito, il sesso o l'età; le caratteristiche familiari, come il carico di lavoro domestico e di cura: come vedremo in seguito, gli obblighi di cura possono rappresentare per le donne motivo di rinuncia alle visite specialistiche. Fattori di conversione rilevanti sono anche le caratteristiche specifiche del territorio in cui si vive. Tra queste, vi è certamente la diversa disponibilità e qualità di infrastrutture ospedaliere e sanitarie a livello regionale che garantiscono i mezzi necessari per essere in buona salute, ma anche le diverse politiche locali, sanitarie e non solo, che ne regolano l'effettivo accesso. È il caso delle politiche di natura ambientale, o di quelle legate allo sport e all'alimentazione:

il concetto di cura del corpo e della mente non si riferisce infatti soltanto alla condizione passiva di accettazione di cure mediche e di prescrizioni terapeutiche ex-post, ma anche alle condizioni ambientali e all'atteggiamento attivo dell'individuo nell'adozione di uno stile di vita salutare.

Nella figura seguente (fig. 4.4) si mostra inoltre come, in generale, i fattori di conversione possono incidere sia sulla definizione del funzionamento potenziale (capacità di essere sani) sia sulle scelte che vengono fatte e che determinano gli effettivi funzionamenti conseguiti.

Ai fini del disegno delle politiche pubbliche, può essere opportuno riferirsi ad un'analisi di contesto che: (i) tenga conto della presenza di strutture sanitarie, delle risorse economiche disponibili a livello familiare, delle condizioni delle abitazioni, dei livelli di inquinamento, in quanto mezzi necessari per essere in buona salute; (ii) accerti e misuri i funzionamenti conseguiti rispetto alla possibilità di vivere una vita sana, come la diffusione di malattie croniche, il fumo o l'alcool; (iii) cerchi di svelare quali siano i processi sottostanti.

Figura 4.4
Capacità di vivere una vita sana, fattori di conversione e funzionamenti osservabili



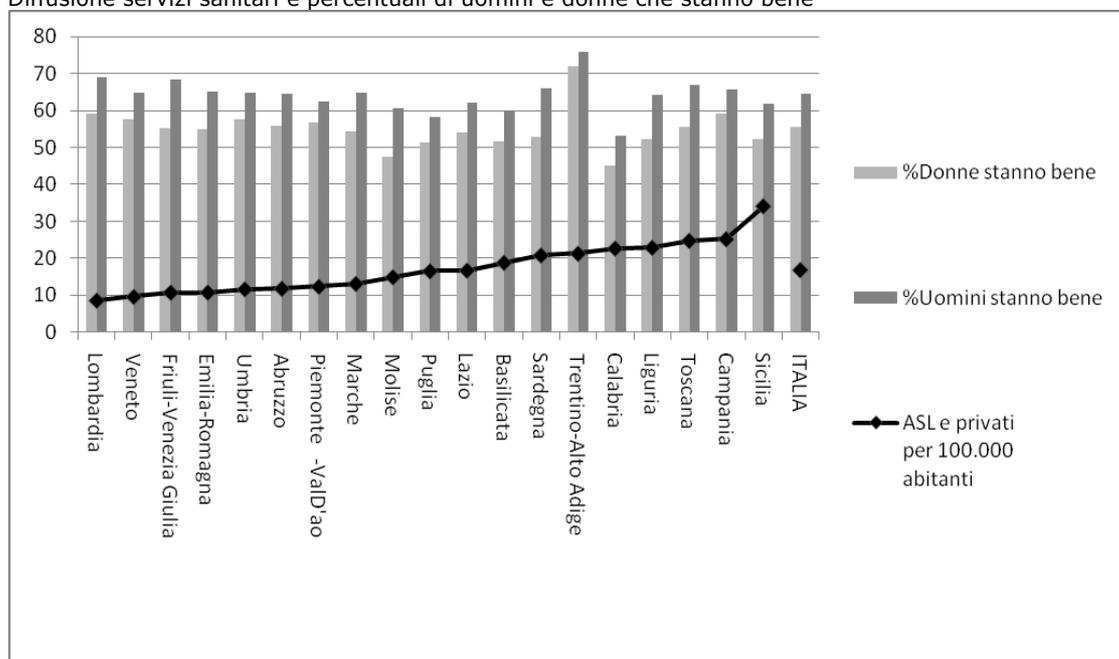
Fonte: Rielaborazione da Addabbo, Maccagnan, 2010.

In un'analisi sulla salute della popolazione residente, i mezzi che devono essere presi in considerazione e che incidono sulla capacità di mantenersi in un buon stato di salute sono rappresentati dalla spesa sanitaria a livello pro capite regionale e

dalla diffusione di ambulatori pubblici o privati convenzionati, così come di aziende sanitarie locali.

I mezzi non sono però in grado di assicurare lo sviluppo e la realizzazione della capacità degli individui di vivere in salute. È quindi interessante sovrapporre l'informazione sui "mezzi" disponibili all'effettivo funzionamento "sentirsi bene", come fatto in figura 4.5). In particolare, questa figura riporta la distribuzione delle ASL e degli ambulatori privati per regione, insieme alla percentuale di uomini e donne che vivono nelle diverse regioni e che dichiarano di sentirsi in buona salute. Dai dati emerge che, in generale, le donne hanno generalmente una percezione del proprio stato di salute peggiore rispetto agli uomini⁴³.

Figura 4.5
Diffusione servizi sanitari e percentuali di uomini e donne che stanno bene



Fonte: Nostre elaborazioni dati Istat 2006, It-Silc 2007

Viene inoltre confermata la nostra ipotesi secondo cui la diffusione di infrastrutture sanitarie sia condizione necessaria ma non sufficiente per il conseguimento di un buono stato di salute. In molte regioni del sud (Sicilia, Campania, Basilicata e Sardegna), pur mostrando una concentrazione di strutture sanitarie superiore alla media nazionale (17 per 100.000 abitanti), la percentuale di uomini e donne che dichiarano di sentirsi bene è inferiore rispetto altre parti del paese (in Calabria solo il 45 per cento delle donne e il 53 per cento degli uomini dichiara una condizione di

⁴³ Ulteriori elaborazioni svolte su diverse fasce d'età, qui non riportate per ragioni di spazio, confermano la presenza di un significativo gap di genere a svantaggio delle donne a partire dai 35 anni d'età.

salute buona). Al contrario, nelle regioni del nord, gli intervistati presentano percentuali di soddisfazione migliori rispetto al resto del paese, anche quando il confronto avviene con le regioni a minore diffusione di strutture sanitarie.

In sintesi, la relazione tra mezzi (presenza di servizi sanitari) e fini (valutazione soggettiva del proprio stato di salute) sembra essere piuttosto complessa e non così ovvia come si potrebbe ipotizzare (maggiore disponibilità di servizi = migliore salute). Questo suggerisce ai policy makers di considerare anche altri fattori, al di là della semplice disponibilità fisica di servizi sanitari sul territorio; si pensi, ad esempio, alla presenza di lunghe liste d'attesa e alla talvolta non favorevole dislocazione geografica degli ospedali e delle strutture sanitarie presenti sul territorio: fattori che pregiudicano l'effettiva possibilità di accedere alle cure.

Approfondire l'analisi delle difficoltà di accesso, e dunque di effettiva possibilità di utilizzo delle ASL da parte delle famiglie italiane, è centrale per definire un efficace intervento politico, teso a rimuovere tali ostacoli.

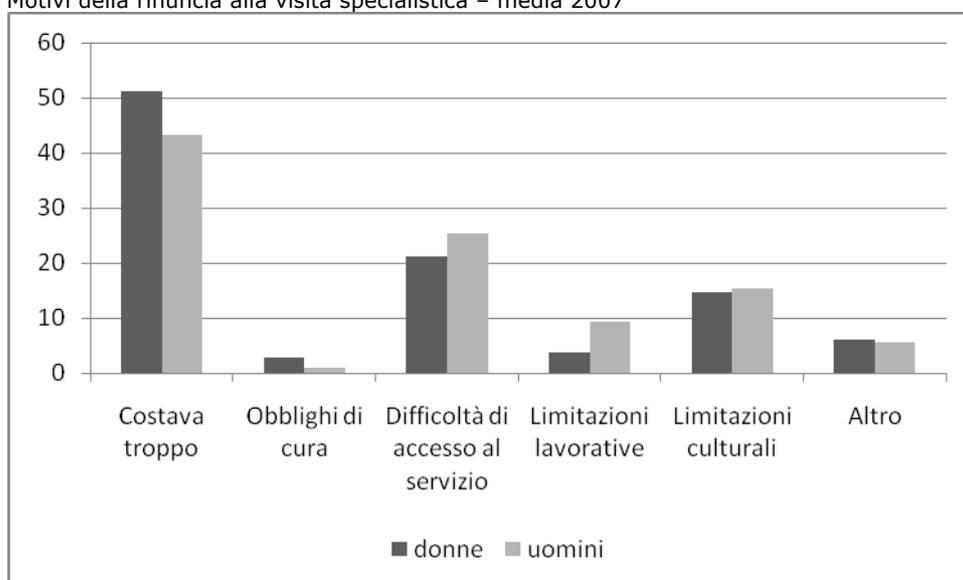
Un'analisi di questo tipo potrebbe prendere in considerazione sia le dichiarazioni delle famiglie in merito a quali sono le principali difficoltà incontrate nell'accedere ai servizi forniti dalle ASL, sia alcuni indicatori sulla composizione della struttura tra servizio pubblico e privato convenzionato e i livelli di spesa pro-capite. Ad esempio, nell'indagine ISTAT sui consumi del 2006 il 6,5 per cento delle famiglie italiane dichiara di avere problemi nell'utilizzo dei servizi forniti dalle ASL, soprattutto a causa della presenza di liste d'attesa troppo lunghe. Le regioni del mezzogiorno sono in media più penalizzate di quelle del nord, nonostante la diffusione sul territorio di strutture sanitarie sia superiore rispetto alla media nazionale. Questo aspetto può essere in parte spiegato dal fatto che il mezzogiorno ha una spesa sanitaria pro-capite in generale inferiore (1'741 euro nel 2008) rispetto al centro e al nord e che presenta una quota di strutture pubbliche rispetto a quelle private convenzionate molto più bassa che al nord.

Un ulteriore aspetto che, in queste prospettive, ci sembra interessante evidenziare è il ricorso a visite specialistiche: la percentuale di persone che, pur avendone bisogno, non ha fatto ricorso a visite specialistiche è maggiore fra le donne (7,5 per cento contro il 5,5 per cento degli uomini) ed è superiore al sud rispetto al centro-nord.

Le differenze regionali e di genere permangono anche quando si analizzano le motivazioni relative alla rinuncia alla visita specialistica. In generale, queste sono legate principalmente alla mancanza di reddito (figura 4.6) e riguardano più le donne (51 per cento) che gli uomini (43 per cento). Seguono poi le rinunce dovute

alla difficoltà di accesso ai servizi, a causa di liste d’attesa troppo lunghe o per mancanza di mezzi pubblici adeguati per raggiungere la struttura (25 percento degli uomini e 21 percento delle donne). Le limitazioni dovute all’impossibilità di assentarsi dal lavoro sono espresse più frequentemente dagli uomini (9,7 percento) rispetto alle donne (4 percento). All’incirca il 15 percento di uomini e donne dichiara poi di avere rinunciato alla visita specialistica, in quanto sperava che il problema si risolvesse da solo (limitazioni culturali). Le rinunce per obblighi di cura, seppur residuali, sono molto più frequenti tra le donne (3 percento dei casi) che tra gli uomini (1 percento), in linea con quanto osservato nel paragrafo dedicato all’accesso alle risorse.

Figura 4.6
Motivi della rinuncia alla visita specialistica – media 2007



Fonte: Nostre elaborazioni su dati IT-SILC 2007

Da questo semplice dato emerge che, oltre al generale problema delle liste d’attesa, l’accesso effettivo alla cura di sé è condizionato dalla dimensione reddituale, dal funzionamento dei trasporti e dal tipo di rapporto che regola il proprio lavoro. Considerando anche il livello di istruzione come fattore rilevante nell’accesso alla cura, non sorprende che le difficoltà siano meno sentite a livelli di istruzione più elevati. Tra i laureati e i diplomati sono però più comuni le rinunce alle visite specialistiche dovute a motivi lavorativi, che riflettono, almeno in parte, la maggiore difficoltà di conciliare le esigenze della vita lavorativa con la cura di sé.

La difficoltà di conciliare la cura di sé con la propria attività lavorativa aumenta ulteriormente per le donne laureate che vivono una pressione sul posto di lavoro

non dissimile da quella maschile (in questo caso, il divario tra i due sessi è quasi nullo). Tuttavia, la responsabilità pressoché esclusiva del lavoro di cura costituisce una motivazione di rinuncia al ricorso a cure specialistiche in percentuale maggiore rispetto alle altre donne con livelli di istruzione più basso.

Per le donne, la relazione tra livello di istruzione e possibilità di prendersi cura di sé presenta, nel complesso, aspetti controversi a testimonianza del fatto che la dimensione dei rapporti di genere all'interno del nucleo familiare resta un fattore di conversione importante. Ad esempio, se si va al di là del fatto che le donne maggiormente istruite esprimono mediamente giudizi più positivi sulla propria salute rispetto alle donne meno istruite⁴⁴, possiamo osservare che le prime sembrano anche essere però quelle più esposte al rischio di subire violenza fisica o sessuale (il 46% delle donne che hanno subito violenza fisica o sessuale nella loro vita sono laureate).

La dimensione di benessere legata all'integrità fisica è centrale per la capacità di vivere una vita sana, sia sul piano fisico sia su quello psichico, ed è caratterizzata da una forte differenza di genere per cui sono principalmente le donne a subire violenza come ha mostrato il rapporto Eures-Ansa del 2009⁴⁵ e l'indagine Istat condotta nel 2006 sulle forme di violenza contro le donne⁴⁶ (il 31,9 per cento delle donne intervistate di età compresa fra 16 e 70 anni è stata vittima di qualche forma di violenza fisica o sessuale nel corso della vita⁴⁷ e il 4,8 per cento ha subito uno stupro o un tentativo di stupro).

Il nodo tra violenza e salute è indubbiamente un aspetto che meriterebbe un'analisi approfondita ma in questa sede ci interessa sottolineare come in generale la violenza contro le donne incida sia nel breve che nel lungo periodo, comportando nel primo caso costi di primo soccorso al servizio sanitario e nel secondo caso costi in termini di cure per malattie cronicizzate come nevrosi e depressione, oltre che i costi legati alla diminuzione della produttività lavorativa.

⁴⁴ In media, solo il 70% delle donne con licenza elementare dice di sentirsi bene rispetto al 90% per nel caso di donne che dispongono di livelli di istruzione più elevati.

⁴⁵ Le donne uccise rappresentavano 15,3% del totale delle vittime di omicidio nel periodo 1992-'94 e sono cresciute al 23,8% del biennio 2007-2008 (Eures-Ansa su "L'omicidio volontario in Italia"). Secondo questo rapporto, questo incremento di vittime femminili è riconducibile, da un lato, al decremento degli omicidi da parte della criminalità organizzata (che colpisce quasi esclusivamente gli uomini) e, dall'altro, da una progressiva maggiore incidenza dei delitti in famiglia (che vede come principali vittime le donne).

⁴⁶ Occorre tenere presente che le informazioni raccolte da indagini di questo tipo si riferiscono a situazioni sensibili che risultano condizionate a una maggior propensione, da parte delle donne, a riconoscere e parlare delle violenze subite, per cui le differenze che mostriamo richiedono una certa cautela interpretativa.

⁴⁷ Questo ed i successivi dati sulla violenza sulle donne sono contenuti nel dossier "La violenza e i maltrattamenti contro le donne dentro e fuori la famiglia" (Istat, 2007).

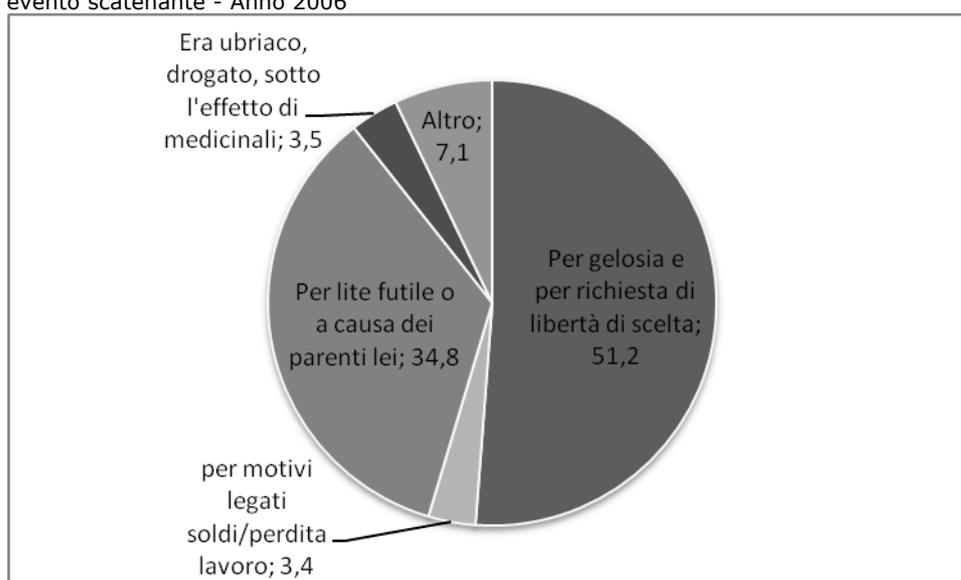
In particolare, chi ha subito violenza dal proprio partner nel corso della vita ha anche sofferto, a seguito di quanto subito: di depressione (nel 35,1 per cento dei casi), di perdita di fiducia e autostima (48,8 per cento), di sensazione di impotenza (44,9 per cento), di disturbi del sonno (41,5 per cento), di ansia (37,4 per cento), di difficoltà di concentrazione (24,3 per cento), di dolori ricorrenti in diverse parti del corpo (18,5 per cento), di difficoltà a gestire i figli (14,3 per cento), di idee di suicidio e autolesionismo (12,3 per cento).

In base ai risultati dell'Indagine Istat sulle violenze contro le donne, queste avvengono principalmente tra le mura domestiche (nel 70,3 per cento dei casi). Le donne più esposte alla violenza, domestica e non, sono principalmente le donne separate o divorziate, quelle in posizioni lavorative di alto livello (dirigenti, imprenditrici e libere professioniste) e infine le donne che occupano il loro tempo in diverse attività sociali e culturali. Il legame tra la maggiore autonomia femminile e l'esposizione alla violenza maschile sembra trovare conferma anche dai dati sui motivi che sono alla base dei comportamenti violenti subiti. Si tratta, in più della metà dei casi, di motivi legati alla gelosia (23,7 per cento), al rifiuto da parte della donna di fare cose che non desidera (6 per cento), a risposte "provocatorie" da parte della donna (4,4 per cento), oltre che alla decisione di voler interrompere il rapporto (17,1 per cento).

Nella figura 4.7 sono riportate anche le altre motivazioni che, come si può osservare, solo raramente si riferiscono a fattori economici.

Figura 4.7

Donne dai 16 ai 70 anni che hanno subito violenza fisica o sessuale da un partner nel corso della vita per evento scatenante - Anno 2006



Fonte: Indagine multiscopo sulle famiglie "Sicurezza delle donne", Istat 2006

Questa riflessione sulla violenza contro le donne legata alla dimensione della salute permette ad esempio di comprendere come una politica che proponga strumenti di contrasto al fenomeno possa interessare anche le politiche sanitarie e le relative infrastrutture. Per cui ad esempio dalla nostra analisi emerge come, in primo luogo, una tale politica richiederebbe un cambiamento di prospettiva culturale sul piano dei ruoli di genere, a partire da programmi di sensibilizzazione finalizzati al superamento del tabù sociale legato alla violenza in famiglia. Questo tabù, infatti, costringe spesso le donne vittime della violenza domestica all'invisibilità e al silenzio, e non permette di portare a conoscenza l'entità reale del fenomeno nella nostra società. Inoltre, la messa in discussione della costruzione e dell'immaginario sociale tradizionale dei ruoli di uomini e donne sembra essere un elemento importante nella riduzione dei motivi scatenanti le violenze, per cui una definizione dei programmi educativi scolastici volti non a riprodurre gli stereotipi di genere potrebbe rivelarsi efficace nel lungo periodo.

Il potenziamento delle reti di associazioni e delle strutture assistenziali che lavorano su questo fronte potrebbe rivelarsi essenziale al fine di intercettare e sostenere le donne vittime di violenza. La violenza domestica ha un costo elevato non solo per le donne che la subiscono ma, in generale, anche per la società, in quanto i disturbi psico-fisici tendono in molti casi a trasformarsi in patologie croniche. In tale prospettiva, una politica sanitaria preventiva potrebbe cercare di formare i medici di base e gli operatori socio-sanitari che operano nei consultori a riconoscere i sintomi di violenze sessuali, fisiche e psicologiche subite dalle donne. Allo stesso modo, occorrerebbe assicurare la presenza, all'interno del pronto soccorso⁴⁸, di personale specializzato nell'assistenza alle donne che subiscono aggressioni.

4.4 Partecipazione e cittadinanza attiva

Come si è evidenziato nel primo capitolo di questo volume, la partecipazione costituisce uno dei "quattro pilastri" dell'approccio allo sviluppo umano che, nella ridefinizione del benessere in termini multidimensionali, pone al centro dell'attenzione non solo l'espansione delle opportunità e delle libertà di scelta degli individui, ma anche la loro possibilità di agire effettivamente e attivamente sul processo di cambiamento e sviluppo all'interno delle società in cui vivono. Inoltre, come discusso nelle pagine precedenti, l'influenza dell'approccio allo sviluppo umano nelle politiche pubbliche può guidare l'azione degli Enti Locali, richiamando

⁴⁸ Questo tipo di intervento è presente ad esempio in via sperimentale all'interno dell'ospedale San Camillo di Roma. Cfr Dossier BeFree, 2010.

l'amministrazione pubblica ad una assunzione di responsabilità rispetto al buon vivere, individuale e collettivo, all'osservanza delle regole, alla trasparenza e all'ottenimento di risultati concreti ed effettivi.

In quest'ottica centrata sulle capacità delle persone e rispettosa delle differenze individuali, lo Stato, in tutte le sue forme e a tutti i suoi livelli di azione, si trova a svolgere un ruolo certamente complesso. Tale ruolo richiede necessariamente nuovi metodi organizzativi che siano in grado di coinvolgere i destinatari delle politiche pubbliche quali referenti principali nella discussione in merito agli obiettivi, alle scelte e ai risultati, poiché è la qualità effettiva delle condizioni di vita individuale che diventa il fine stesso dell'azione pubblica e della valutazione finale dei risultati.

Il ripensamento del senso stesso dell'azione pubblica e, in generale, della relazione tra cittadini e istituzioni non nasce però solo come conseguenza di una scelta etica e politica che sia coerente con l'approccio allo sviluppo umano. Essa rappresenta un'esigenza effettiva di fronte al paradosso di un sistema che mentre ricerca su scala globale le cause che si pongono alla base di molti problemi attuali, tende sempre più a localizzare e individualizzare le possibili soluzioni. L'introduzione del principio di sussidiarietà, avvenuto in modo esplicito nell'ordinamento italiano attraverso la legge Bassanini (L.59/1997), si è tradotta, nei fatti, in una progressiva diminuzione di risorse dello Stato negli ambiti in cui i cittadini, le organizzazioni sociali, le associazioni e gli enti locali possono agire autonomamente. In tal modo si genera un decentramento delle responsabilità, soprattutto rispetto alle conseguenze negative prodotte dalla recente crisi finanziaria internazionale, cui non corrisponde un'adeguata riflessione sul decentramento delle risorse economiche e dei poteri decisionali necessari a farvi fronte e sugli effetti reali della contrazione della spesa pubblica sulle capacità individuali e sociali.

In questo quadro "il coinvolgimento degli abitanti nelle scelte pubbliche diviene quasi indispensabile: sia per far fronte alla necessità di continui tagli alla spesa pubblica (specie nei settori di intervento più 'sensibili'), sia per ricostruire una fiducia dei cittadini nella politica, che possa darle 'sostenibilità' davanti alle continue crisi di legittimazione che ha attraversato nell'ultimo trentennio" (Allegretti G. e Herzberg C., 2004, pg. 3).⁴⁹ Ecco che si pone un'esigenza effettiva di innovazione istituzionale che permetta l'attivazione di processi partecipativi attraverso i quali gli enti locali rafforzino le reti relazionali con i gruppi di cittadini, associazioni e organizzazioni sociali per costruire un'interazione e una negoziazione di interessi e di esigenze di vita diverse e per raggiungere un sistema di vivibilità e sostenibilità

⁴⁹ Su questo aspetto si veda anche Pennacchi, 2008.

sociale a livello territoriale. Creare opportunità per la costruzione di uno spazio pubblico partecipato da parte degli enti locali potrebbe portare ad un senso di mutua responsabilità tanto nell'identificazione dei problemi quanto nella ricerca delle soluzioni, al fine di garantire il benessere della popolazione nelle sue molteplici dimensioni, condizione, per altro, dell'efficacia delle stesse politiche contro la crisi che si gioca nell'intreccio tra piano produttivo e piano sociale.

La partecipazione sociale si dovrebbe porre sempre più come una dimensione della cittadinanza e come una condizione di efficienza oltre che di equità pubblica. In particolare, porre come obiettivo e prospettiva di sviluppo il benessere multidimensionale di donne e uomini che vivono e convivono in un dato territorio e che differiscono per classe, provenienza geografica, età e storie personali, richiede la costruzione di uno spazio di confronto e dibattito sui valori e gli interessi di cui ciascun individuo, gruppo o categoria sociale è portatore all'interno di comunità storicamente caratterizzate da culture, relazioni sociali e regole di convivenza. Questo spazio di discussione pubblica attento alle condizioni di vita reale di uomini e donne è essenziale per individuare le risorse necessarie e i mezzi adeguati a far fronte alla crisi tenendo conto delle condizioni di sostenibilità sociale. Nascondere gli effetti finali nello spazio domestico e scaricare le responsabilità finali a livello individuale, continuando ad avvallare il mito della sacrificabilità e onnipotenza femminile, alla fine creerà una trappola di impoverimento, esclusione, depressione, violenza da affrontare *ex post* anche con un aumento di spesa pubblica.

La partecipazione e la cittadinanza attiva sono importanti per l'individuazione dei nodi politici, per riflettere in uno spazio pubblico sul senso delle politiche, su cosa si intende per una vita "degnà di essere vissuta" e sulla condivisione di responsabilità tra istituzioni, e tra individui e istituzioni. In questo senso, la visibilità politica dell'esperienza di riproduzione sociale delle donne permette di cogliere in maniera più profonda e concreta le effettive condizioni di vita quotidiana nei loro aspetti quantitativi e qualitativi cogliendo nelle relazioni sociali e di cura una componente fondamentale della sostenibilità sociale.

L'approccio allo sviluppo umano favorisce dunque, anche metodologicamente, una partecipazione sociale che può rivelarsi essenziale e che deve essere definita, per un principio di realtà, alla luce delle condizioni di vita effettive e delle relazioni tra uomini e donne. Diverse tuttavia sono le forme di partecipazione e il grado di "controllo dei cittadini" che si possono riscontrare in alcune esperienze concrete. A questo riguardo, assumiamo come riferimento lo schema proposto da Sherry R. Arnstein nel 1969, che costituisce un punto di riferimento classico per gli studi sulla

partecipazione, per comprendere alcune distinzioni tra le diverse forme di partecipazione (figura 4.8)

Figura 4.8
La scala dei gradi di partecipazione

8	Controllo da parte dei cittadini	Potere dei cittadini
7	Delega del potere	
6	Partenariato	
5	Contenimento dei conflitti	Partecipazione superficiale, di facciata
4	Consultazione	
3	Informazione	
2	Trattamento terapeutico	Assenza di partecipazione
1	Manipolazione	

Fonte: Arnstein, 1969

La scala riportata in figura ordina i gradi di partecipazione a partire da una situazione di totale esclusione di tutti gli interessi della popolazione dal processo decisionale su un dato programma di intervento o su una politica pubblica, fino ad una situazione in cui i cittadini e le loro rappresentanze sociali possono arrivare al pieno controllo del processo di disegno e attuazione di una politica o di un progetto. Tra questi due estremi si trovano situazioni intermedie che comprendono diversi gradi e modalità di inclusione o esclusione delle voci e degli interessi espressi dalla popolazione. La semplificazione operata con l'indicazione degli otto livelli pone ai due gradi più bassi i processi di manipolazione e le attività di sostegno e assistenziali, qualificandoli come forme di assenza di partecipazione. Nel livello medio si collocano tre misure ritenute da Arnstein pure politiche di "facciata": le attività di informazione, consultazione e contenimento dei conflitti. Queste ultime forme di partecipazione sono frequentemente usate dagli enti locali per affrontare differenti vertenze sociali. Infatti, molto spesso, di fronte a situazioni conflittuali da parte della popolazione, espresse come critica generale a un intervento pubblico (ad esempio, una politica abitativa residenziale rispetto alla costruzione di case popolari o una politica sanitaria che mira all'aumento dei ticket) oppure come contestazione di un progetto specifico (ad esempio, la costruzione di una grande opera infrastrutturale o di discariche e inceneritori su un territorio), la via della concertazione e del contenimento dei conflitti risultano strategie dominanti rispetto alla scelta di ridiscutere insieme alla cittadinanza le motivazioni e il senso delle

scelte operate, nonché i criteri attraverso cui l'ente locale ha messo in atto le proprie decisioni.

Nella scala di Arnstein solo i tre gradi più alti rappresentano forme effettive di potere dei cittadini. Il partenariato è il primo passo verso una reale modalità di partecipazione: qui le responsabilità progettuali e decisionali sono condivise tra chi detiene il potere e un'organizzazione che dispone di proprie risorse finanziarie e cognitive ed è rappresentativa delle esigenze della comunità.

A questa, segue la delega dei poteri, la quale fa sì che, nel caso di uno specifico programma, si conferisca ai cittadini un'autorità tale da poter ricoprire la maggioranza di posti in comitati o commissioni appositamente istituite. Il controllo dei cittadini, infine, attribuisce ai partecipanti un livello di potere (o controllo) tale da poter gestire un programma o una vera e propria istituzione, di negoziare le condizioni e la fonte dei finanziamenti, anche se molto spesso le forze politiche e sociali esistenti riescono in ogni caso a fare pressione sulle scelte finali.

È evidente, però, che la partecipazione ha bisogno oggi di nuovi strumenti e di una stretta collaborazione tra gli attori impegnati nella sfera politica, nell'apparato amministrativo, nella ricerca e nella società civile, potenziando gli strumenti di rete. Sul terreno della sperimentazione di strumenti innovativi, in grado di aumentare la trasparenza dell'agire pubblico e di costruire un processo di dialogo sociale sulle scelte pubbliche, uno strumento che ha mostrato buone potenzialità è quello dei bilanci sociali e partecipati. Pur nella difficoltà di fornirne una definizione specifica in presenza di esperienze che restano fortemente contestualizzate e altamente sperimentali, resta il fatto che i bilanci sociali sono per loro natura potenzialmente aperti all'approccio dello sviluppo umano e in alcuni casi effettivamente impostati su tale base, come vedremo in dettaglio nel prossimo capitolo attraverso la presentazione di alcuni casi concreti.

Questi bilanci si distinguono per l'assunzione sistematica di una doppia chiave di lettura che tiene conto, da un lato, del diverso impatto di genere sul piano delle (molteplici) dimensioni del benessere e, dall'altro, della necessità di avviare una riflessione pubblica, interna ed esterna, sulla scelta delle dimensioni del benessere da ritenersi rilevanti in relazione al contesto e al livello di governo presi in considerazione.

Rispetto alle modalità suggerite da Sen e Nussbaum per individuare la lista delle capacità individuali, cui si è fatto cenno nel capitolo precedente, il gruppo di ricerca presente presso l'Università di Modena e Reggio Emilia (GenderCAPP), nel corso delle sue sperimentazioni dei bilanci di genere, ha proceduto individuando la lista di riferimento per definire il benessere sulla base della storia politica di negoziazione

tra cittadini/e sedimentata nella struttura amministrativa degli enti locali e sull'assunzione di responsabilità rispetto a specifiche dimensioni della vita della popolazione residente: istruzione, mobilità, salute, sicurezza, ecc. Queste dimensioni sono individuate attraverso una lettura critica dei documenti politici e di bilancio dei diversi governi locali. La lista delle dimensioni così individuata è da intendersi come potenzialmente aperta alla discussione pubblica, e non come chiusa e immutabile. Al contrario, un dibattito partecipato sulla lista e sulla composizione delle dimensioni del benessere può costituire un'esperienza interessante e fruttuosa di presa di coscienza individuale e collettiva sul senso del "buon vivere" e consentire un'effettiva *accountability* dell'amministrazione pubblica.

In conclusione, l'approccio allo sviluppo umano può offrire un effettivo terreno di riflessione individuale e collettiva in grado di valorizzare e potenziare le pratiche di partecipazione alla definizione stessa di benessere. Questo potrebbe anche favorire una negoziazione sociale sugli strumenti, sulle politiche e sulle procedure di accesso ai servizi e di apertura verso condizioni di effettive pari opportunità da parte dei diversi soggetti. Il fatto che la partecipazione si inserisca in un approccio più chiaramente e direttamente centrato sul piano della qualità delle condizioni di vita di donne e uomini potrebbe inoltre canalizzare nuove forze e dar luogo a forme di innovazione e di intervento politico in grado di usare le molteplici capacità individuali e collettive, che devono essere viste come capitale sociale da formare e mantenere e non solo come effetto finale adattivo ai vincoli di un bilancio puramente finanziario.

CAPITOLO 5

POLITICHE ED ESPERIENZE DI SVILUPPO UMANO LOCALE: I BILANCI DI GENERE

Francesca Corrado

5.1 Introduzione

L'inserimento sistematico di un'ottica di genere all'interno delle analisi delle politiche pubbliche, e in particolare nelle analisi dei bilanci pubblici, è una prospettiva che ha trovato negli ultimi anni numerose applicazioni a livello internazionale e nazionale, dando luogo ad una serie di sperimentazioni metodologiche e di esperienze assai interessanti. Alcune fra queste, sviluppate negli ultimi dieci anni in Italia in raccordo con altre esperienze internazionali, hanno permesso di costruire anche analisi di genere dei bilanci pubblici radicate nell'approccio allo sviluppo umano. Si tratta di esperienze, nate all'interno delle sperimentazioni sui bilanci di genere, nelle quali questo approccio è usato come prospettiva analitica e come strumento nella fase di contabilizzazione e di valutazione dell'impatto delle politiche pubbliche, in coerenza con la prospettiva, al piano del benessere di uomini e donne reali, in relazione tra di loro e collocati/e in un preciso contesto territoriale e sociale.

Innanzitutto è opportuno richiamare in breve il carattere generale dei bilanci pubblici che, oltre a rappresentare uno strumento tecnico di contabilizzazione, sono importanti documenti politici che danno conto dell'allocazione delle risorse e segno delle scelte pubbliche e degli obiettivi dell'amministrazione. Ricondurre al centro del discorso sui bilanci il loro senso politico, può essere utile per tre ordini di ragioni. In primo luogo, per rimarcare i limiti di questo tipo di documenti sul piano della comprensibilità e della trasparenza; in secondo luogo, perché essi svelano la chiara adesione a un'impostazione macro-economica tradizionale che guarda alle condizioni di vita delle persone non come fine prioritario per le politiche, ma come effetto esclusivamente dipendente dalla disponibilità dei mezzi e dalla loro allocazione; in terzo luogo, perché trascurando del tutto la complessità del processo di conversione dei mezzi disponibili in benessere effettivo, i bilanci considerano solo in maniera marginale e residuale le differenze sociali e individuali, incluse quelle fra uomini e donne. Successivamente, nella seconda parte del capitolo, discuteremo

alcuni casi studio recenti in tema di bilanci di genere nell'ambito dell'approccio allo sviluppo umano sperimentati in Italia ed elaborati dal gruppo di ricerca GenderCAPP (Centro analisi politiche pubbliche, Dipartimento di Economia Politica dell'Università di Modena), presentandone le diverse fasi di lavoro e cercando di mostrare anche come i bilanci di genere sono stati accolti all'interno delle amministrazioni pubbliche.

5.2 I bilanci pubblici e la rendicontazione sociale

Come è noto, il bilancio di un ente locale è un documento contabile che registra l'insieme delle entrate e delle spese per ciascun assessorato, con riferimento ad un anno (bilancio annuale) o a più anni (bilancio pluriennale). Il sistema di bilancio degli enti locali costituisce lo strumento essenziale per il processo di programmazione, previsione, gestione e rendicontazione e dunque per lo svolgimento dei processi decisionali intrapresi a livello strategico o di gestione e per la valutazione politica. Nello stesso tempo, il bilancio dovrebbe anche permettere ai soggetti – tanto all'interno quanto all'esterno dell'ente (cittadini, sindacati, associazioni) - di venire a conoscenza delle attività intraprese dall'amministrazione pubblica e, in tal senso, potrebbe costituire, come si è visto nel capitolo precedente, anche uno strumento efficace per dialogare con i diversi soggetti della comunità locale, per ricercare il consenso sulle finalità da perseguire e per legittimare l'azione di governo.

Due problemi principali si pongono quando si analizzano i bilanci pubblici. Il primo è rappresentato dalla difficoltà di comprendere effettivamente quanto contenuto in ciascuna voce, capitolo di spesa o di entrata. Questa difficoltà è in genere dovuta al linguaggio non semplice né intuitivo utilizzato dalle amministrazioni che si ricollega a concetti, termini e riferimenti propri del lessico tecnico-amministrativo e settoriale. L'ente pubblico è, infatti, in generale, una realtà difficile da comprendere se non si hanno strumenti conoscitivi adeguati per leggere i documenti programmatici e di bilancio. Il potenziale informativo di questi bilanci rischia quindi di restare una prerogativa dei soli "esperti", non accessibile ai cittadini in generale.

La seconda difficoltà si collega ai criteri utilizzati per effettuare le scelte e per valutare i risultati ottenuti dalle politiche pubbliche. Non è infatti sempre chiaro quali siano gli effetti concreti che queste producono sul tessuto sociale e in particolare quale impatto esse abbiano sulla vita di coloro che vivono e agiscono in un dato contesto territoriale.

Si presentano poi dei problemi legati al quadro analitico del bilancio, che legge la realtà con una divisione tra settori economici e sociali, con una subordinazione delle dimensioni sociali a quelle produttive, con una definizione di sociale e delle attività produttive che non tiene conto del processo che mette in condizione uomini e donne di lavorare nel mercato e di convivere nello spazio domestico e sociale. La poca chiarezza analitica impedisce una riflessione e un'adeguata discussione pubblica sui problemi reali che riemergono solo come casi specifici non connessi in un quadro generale. Ci si trova quindi ad affrontare politiche settoriali (istruzione, trasporti, occupazione, salute, etc), o rivolte a categorie di soggetti (lavoratori, studenti, malati, viaggiatori) o a individui bisognosi di assistenza (esclusi, malati cronici, senza tetto, etc.), venendo così a mancare una collocazione sistematica della complessità dei processi di vita nel quadro generale e negli interventi specifici che permetta di individuare il processo complessivo che consente di comporre una qualità di vita buona e dignitosa.

Se, ad esempio, analizziamo il caso delle politiche che riguardano direttamente e indirettamente le donne, vediamo che non è possibile isolare queste ultime come una categoria compresa in un elenco più o meno lungo di altri raggruppamenti sociali (giovani, anziani, gruppi etnici, diversamente abili, etc.) né prescindere dalle condizioni effettive dei processi di vita, loro e di coloro dei quali si prendono quotidianamente cura. Nel primo caso si presenta un vizio di aggregazione perché le donne stanno all'interno di ogni specifico gruppo, nel secondo caso non si tiene conto del fatto che le donne, in forme diverse per classe, provenienza, età, condizione sociale, nel loro complesso contribuiscono in modo essenziale alla sostenibilità e qualità delle condizioni effettive di vita, come evidenziato nel capitolo precedente.

Questi vizi di prospettiva analitica inducono a cambiare il quadro d'analisi con cui leggere i bilanci, lavorando con una doppia chiave interpretativa definita dal mettere in evidenza sia la qualità della vita come complesso di dimensioni effettive sia le disuguaglianze tra donne e uomini sul piano del benessere all'interno di tutti i gruppi sociali. I bilanci di genere basati sull'approccio allo sviluppo umano consentono di andare oltre ad una lettura riduttiva delle pari opportunità, che vuole i *gap* di genere come circoscritti all'interno di categorie separate tra loro e non visti in riferimento alle condizioni di vita, reali e complessive. Del resto, è pratica ormai diffusa a livello internazionale usare il bilancio come strumento per valutare l'impatto differenziato che le politiche pubbliche e le risorse distribuite hanno su donne e uomini. Come si è detto nel capitolo precedente, si tratta di una forma di rendicontazione sociale che si distingue per il tentativo di tenere conto delle

differenze di comportamento, di funzioni e di ruoli sociali assegnati a uomini e donne, assumendo così la prospettiva di genere come parte integrante di ogni azione politica, economica e sociale (*mainstreaming*).

Il bilancio di genere presenta alcuni indubbi vantaggi. In primo luogo, sopperisce alla sistematica "disattenzione" degli amministratori locali e alla consuetudine di considerare le donne un gruppo debole (da proteggere, o verso cui indirizzare specifiche azioni politiche o riservare una percentuale, peraltro sempre molto esigua, di risorse pubbliche in quanto "soggetto svantaggiato") anziché un soggetto da valorizzare in ogni fase delle pratiche pubbliche, alla luce della loro esperienza, delle condizioni di vita effettive e della loro forte responsabilizzazione rispetto alla sostenibilità dei processi di vita, dentro le mura domestiche e nella comunità. In secondo luogo, il bilancio di genere rafforza il principio di trasparenza portando all'esterno la riflessione pubblica e rendendo le informazioni raccolte note alla collettività locale; in questo modo si incentiva la partecipazione attiva della collettività alle politiche pubbliche, in un'ottica di condivisione delle linee d'azione e delle responsabilità.

5.2.1 Nascita e sviluppo dei bilanci di genere

L'accoglimento di una prospettiva di genere nell'analisi delle politiche pubbliche è il frutto di un lungo percorso. Questa proposta nata negli anni '70 sulla spinta del movimento femminista internazionale, si è affermata grazie all'aiuto decisivo delle organizzazioni non governative, femminili e femministe, in occasione della Quarta Conferenza Mondiale sulle Donne delle Nazioni Unite tenutasi a Pechino nel 1995. Durante la Conferenza venne elaborata la cosiddetta *Beijing Platform for Action* che indicava ai governi alcuni obiettivi strategici prioritari per l'adozione di una strategia di *mainstreaming*. Tra questi: la ristrutturazione e l'allocatione della spesa pubblica per promuovere le pari opportunità economiche delle donne e l'accesso alle risorse produttive; l'introduzione del concetto di uguaglianza come diritto umano; la necessità di pervenire ad una condivisione del potere e a una maggiore uguaglianza fra uomini e donne. Il raggiungimento di questi obiettivi veniva indicato come prerequisito politico, sociale ed economico per uno sviluppo sostenibile.

Grazie anche a questo impulso, nel 1997 la Commissione Europea, attraverso il Trattato di Amsterdam, si impegna ad attuare il *mainstreaming* di genere a livello comunitario; nel 2003 il Parlamento europeo, attraverso la Risoluzione sul *gender budgeting* (INI/2002/2198), promuove con un atto formale l'integrazione della prospettiva di genere a tutti i livelli del processo di bilancio. Ancora, nel 2006 la Commissione europea pubblica un documento, denominato *roadmap*, che indica un per-

corso per combattere la disparità tra uomini e donne nella sfera familiare e in quella lavorativa, attraverso l'adozione di misure specifiche di *gender mainstreaming*. I bilanci di genere possono essere intesi come uno strumento per l'applicazione del *gender mainstreaming* al processo di bilancio.

La messa a punto di una metodologia, da parte delle prime studiosse di bilanci di genere, per analizzare l'impatto delle politiche pubbliche⁵⁰ ha rappresentato un passo importante nell'affermazione di questo approccio poiché ha posto nelle mani dei decisori pubblici uno strumento concreto di azione. Questo strumento, fin dalle prime sperimentazioni avvenute in diversi paesi già nei primi anni '80 (per prima l'Australia nel 1984, seguita da Brasile, Canada, Scozia e Sud Africa), ha permesso di mettere in luce, da un lato, la persistenza di forme di diseguaglianze tra uomo e donna anche in contesti "evoluti"; dall'altro, di mostrare come le scelte politiche impongano misure che hanno un impatto assai differente su uomini e donne.

In Italia, è solo a partire dal 2000 che iniziano a svilupparsi pratiche di *gender auditing* per i bilanci pubblici, grazie anche al susseguirsi di una serie di convegni, seminari, workshop che ha permesso di far dialogare tra loro soggetti appartenenti al mondo universitario, alle amministrazioni pubbliche e alle società di ricerca⁵¹.

Nel corso del 2001 è stata approvata, in Emilia Romagna, la realizzazione di uno studio di fattibilità per la costruzione del bilancio delle Amministrazioni Pubbliche secondo un'ottica di genere a livello regionale, con la collaborazione del Comune e della Provincia di Modena⁵². Nel 2003 le amministrazioni provinciali di Modena,

⁵⁰ La metodologia per la redazione di bilanci di genere non è unica. Le metodologie più diffuse a livello internazionale sono quelle provenienti dalla scuola australiana (si veda in particolare, Sharp 2000; Sharp e Broomhill 2002), dall'esperienza canadese (Donner, 2003; Bakker, 2006) e dalle sperimentazioni inglesi (Budlender, Hewit, 2002 ; HM Treasury, 2004). Uno dei metodi più diffusi in particolare è quello suggerito da Sharp in cui le voci di entrata e di spesa sono distinte tra programmi, azioni e progetti rivolti direttamente a donne e uomini (ad esempio, per le madri sole, o per la salute delle donne); destinati al raggiungimento dell'obiettivo di pari opportunità nell'ente pubblico e tra gli occupati (ad esempio, corsi di formazione per riequilibrare l'accesso delle donne a posizioni dirigenziali); di carattere generale, quindi convenzionalmente considerati neutri rispetto al genere, ma con un diverso impatto su uomini e donne. Quest'ultima voce, dal lato delle spesa, rappresenta più del 95% delle totale delle spese di bilancio ed è su questa che si può procedere all'analisi dell'impatto di genere in via indiretta.

⁵¹Tra questi ricordiamo, in particolare, un convegno svolto a Roma nel 2000 dal titolo "Gender Auditing of Governments Budgets" promosso dal Dipartimento per le Pari Opportunità e dalla Commissione Nazionale per la Parità e le Pari Opportunità tra uomo e donna (Presidenza del Consiglio dei Ministri); gli incontri svolti presso l'Università di Modena nel 2001 - "Che Genere di Economia - tempo, lavoro, risorse" - e nel 2002 "Ripensare Genere, Democrazia e Sviluppo. Decentrare rende più efficace la voce politica delle donne?" organizzato con il patrocinio di UNIFEM.

⁵²Questa ha portato alla preparazione di un rapporto su "Implementazione degli strumenti di Gender Auditing già progettati nella programmazione finanziaria e di bilancio della Regione

Siena e Genova hanno siglato un protocollo d'intesa con l'obiettivo di "sostenere, qualificare e promuovere lo sviluppo di tutte le risorse femminili per una effettiva realizzazione delle pari opportunità e dell'uguaglianza sostanziale tra uomini e donne" (Protocollo d'intesa numero 412/88/6, 2003) . A questo ha fatto seguito la creazione di un network tra le amministrazioni provinciali, il mondo universitario e associazionistico, al fine di condividere informazioni e buone prassi rispetto alle politiche di pari opportunità e con l'intento di estendere il protocollo coinvolgendo altri settori, prime fra tutti le politiche del lavoro, la programmazione e lo sviluppo economico⁵³.

L'Italia dunque sta cercando di collocarsi, in qualche modo, lungo il sentiero delineato a livello europeo, riconoscendo che il successo dell'attuazione del *gender mainstreaming* a tutti i livelli delle procedure di bilancio richiede, in primo luogo, un impegno politico collettivo (quello relativo alle singole realtà locali non è sufficiente), in grado di coinvolgere i responsabili e i funzionari di settore che partecipano alla costruzione del bilancio pubblico, ma anche di stimolare la partecipazione e l'attenzione dell'opinione pubblica, degli uomini e delle donne interessati dalle scelte politiche nazionali e sovranazionali.

Tra le diverse esperienze maturate nel contesto italiano, quelle nate nel territorio emiliano, presentano una particolare originalità analitica e di metodo che le differenzia dalle altre rendicontazioni di genere. L'elemento di distinzione è duplice: da un lato, esse si richiamano esplicitamente e intenzionalmente alla prospettiva teorica suggerita da Sen, dall'altro, la questione delle disuguaglianze, in particolare quelle di genere, è posta a partire dalla domanda preliminare "uguali in che cosa?". Esempi di questa innovativa pratica di rendicontazione sociale sono la prima analisi di fattibilità del Bilancio di genere della Regione Emilia Romagna (AA.VV., 2003), in cui per la Provincia di Modena è stato formulato un bilancio pubblico a partire dagli

Emilia-Romagna, finalizzata all'integrazione dell'analisi e della programmazione di genere nei processi più generali di miglioramento dell'efficienza e dell'efficacia delle politiche".

⁵³Le tre province si impegnavano inoltre a redigere documenti di programmazione economica con un'ottica di genere. Al protocollo di intesa hanno aderito nel corso degli anni altri enti che hanno sperimentato e sviluppato bilanci di genere delle proprie amministrazioni locali. In questo breve excursus è da segnalare infine il Decreto attuativo 150 della Legge Brunetta (15/09) che all' Art. 10 Piano della performance e Relazione sulla performance afferma che le amministrazioni pubbliche devono adottare un documento denominato: «Relazione sulla performance» che evidenzia, a consuntivo, con riferimento all'anno precedente, i risultati organizzativi e individuali raggiunti rispetto ai singoli obiettivi programmati ed alle risorse, con rilevazione degli eventuali scostamenti, e il bilancio di genere realizzato.

obiettivi di benessere e il Rapporto del bilancio di genere della Provincia di Modena redatto nel 2004 (Dalfiume 2006)⁵⁴.

A queste prime sperimentazioni hanno fatto seguito i bilanci di genere basati sull'approccio allo sviluppo umano della Provincia di Bologna (2007 e 2009), della Provincia di Roma (2008), della Regione Lazio (2007), del Comune di Forlì (2009), del Comune di Modena (2009). Grazie a questi è stato possibile consolidare l'approccio, che rimane comunque aperto a possibilità di miglioramento rispetto sia agli impieghi che alla metodologia adottata.

Nelle pagine che seguono discuteremo più in dettaglio degli elementi distintivi e delle fasi di cui si compone la metodologia dei bilanci di genere, riformulata in un'ottica di sviluppo umano, ricorrendo anche ad esempi tratti dalle esperienze attivate dal gruppo di ricerca GenderCAPP dell'Università di Modena.

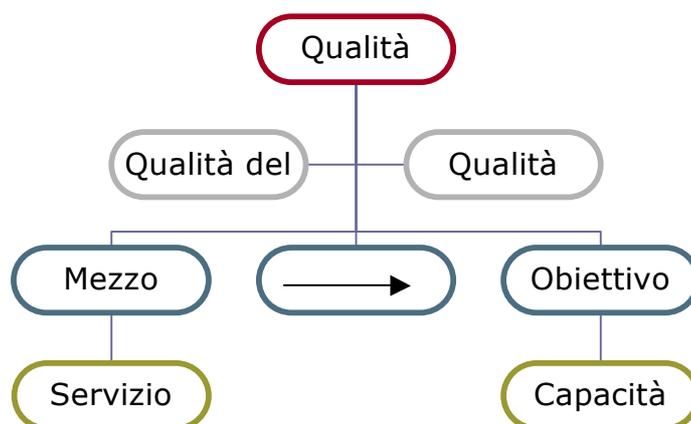
5.3 Elementi distintivi del bilancio di genere basato sull'approccio allo sviluppo umano: concetti e strumenti.

La valutazione dell'impatto di genere sulla base dell'approccio allo sviluppo umano richiede, in primo luogo, la conoscenza della teoria e degli strumenti da utilizzare nelle diverse fasi di costruzione del bilancio. Per il bilancio di genere è necessaria infatti l'acquisizione di una metodologia in grado di riflettere prassi sociali effettive e di ripensare le voci di spesa e le politiche pubbliche in un'ottica diversa rispetto al più tradizionale schema contabile che considera i destinatari neutri e il denaro un fine. Per operare si deve quindi cambiare la prospettiva di osservazione focalizzandola direttamente sulle vite di donne e uomini reali e attuare un'inversione tra mezzi e fini chiarendo che i fini sono appunto le condizioni di benessere della popolazione vista, in tutte le sue differenze, come destinataria dei diritti derivanti dalla comune umanità.

La figura 5.1 cerca di rendere visibile questa inversione tra i mezzi prodotti e distribuiti e gli obiettivi dell'azione pubblica.

⁵⁴Il metodo è presentato in Addabbo T., Lanzi D. e Picchio A. (2004), mentre una trattazione che comprende l'analisi anche delle sue prime applicazioni è contenuta in Addabbo T. et al. (2011a).

Figura 5.1
L'albero della qualità



Fonte: BilanGe – Studio propedeutico alla costruzione del Bilancio di genere della Provincia di Roma

Nelle amministrazioni pubbliche si tende a valutare la qualità del servizio erogato sulla base di dimensioni o fattori misurabili che riguardano il mezzo attraverso cui si eroga il servizio (lato sinistro dell'albero) e non il fine per il quale il servizio è stato erogato (ramo destro dell'albero). Di conseguenza, potenzialità e punti di criticità del servizio sono ricercati nell'ambito dei mezzi e non dei fini. Ad esempio, si prendono in considerazione fattori di qualità, quali l'empatia e la capacità di rassicurazione della persona che riceve la richiesta di aiuto dell'utente; la complessità o semplicità dell'iter burocratico e della modulistica necessaria per poter usufruire del servizio; la competenza, la tempestività e la preparazione del personale. Oppure si cercano indicatori di qualità in quella che è l'accessibilità ad un servizio (ad esempio, la facilità di fruizione del servizio, la possibilità di conoscere o contattare la persona responsabile del procedimento, la facilità fisica e reale di accesso alla struttura, la facilità di individuare la struttura, i giorni e gli orari di apertura).

La valutazione dei mezzi in termini di qualità è molto importante, tuttavia, la qualità dei progetti e dei programmi di ciascun assessore, dovrebbe essere valutata in relazione alla capacità del progetto o del servizio stesso di attivare le capacità degli utenti finali, uomini e donne poiché l'efficacia della politica sta proprio in questo processo dinamico di attivazione di nuove potenzialità di fare ed essere degli utenti. Bisognerebbe dunque chiedersi quali capacità e funzionamenti effettivi il progetto ha attivato; se è riuscito o meno ad aumentare il benessere dell'utente finale; se ha soddisfatto la richiesta di aiuto; se, in sintesi, l'amministrazione pubblica riesce a contribuire allo sviluppo delle capacità individuali e sociali mentre risponde alle loro necessità specifiche.

L'adozione del criterio di sensibilità al genere può essere considerato uno degli indicatori di qualità del servizio. Un esempio che può chiarire questo punto si ricollega ai servizi per la disabilità e alla necessità di una loro valutazione qualitativa che dovrebbe tenere in attenta considerazione l'utenza finale, ad esempio, differenziando le modalità di accesso ai servizi, in riferimento al tempo e allo spazio, alla condizione di disabilità e al sesso.⁵⁵

L'esperienza di valutazione, in un'ottica di sviluppo umano, della qualità dei servizi offerti dalla Provincia di Roma ai disabili, ad esempio, ha fatto emergere la necessità di adottare una chiave di lettura più ampia e articolata, che non si limiti a ridurre la disabilità ad una forma di limitazione nelle azioni e nelle attività a causa di problemi fisici o mentali. Il ricorso, invece, all'approccio seniano, che riconosce e valorizza le diversità, ha permesso di individuare due piani di disabilità: quello delle capacità, e quello dei funzionamenti, che evidenzia le disabilità effettive (Mitra, 2006). Per disabilità si intende quindi la misura in cui una persona non è in grado di raggiungere funzionamenti che valuta importanti per la propria vita.

In questa ottica è stato pensato il servizio di collocamento dei disabili offerto dalla Provincia di Roma, evidenziando come questo tipo di azione possa avere potenzialmente un impatto diretto e indiretto su più capacità e dunque agisca nello spazio complessivo delle opportunità, e non solo su quello della formazione professionale o del lavoro di mercato, riconoscendo al soggetto con disabilità l'opportunità di raggiungere funzionamenti desiderati in ambiti differenti. In questi casi, è molto importante articolare l'analisi valutativa fino a cogliere gli elementi del progetto o del servizio in grado di attivare intrecci virtuosi tra diverse capacità tenendo conto di elementi personali e di contesto rilevanti a questo fine⁵⁶. Esiste infatti una rete complessa di interrelazioni che contribuisce a definire e a determinare il benessere e attraverso cui è possibile valutare l'efficacia delle politiche per la promozione di potenzialità rilevanti e per il sostegno a effettivi funzionamenti che qualificano una vita degna e sostenibile.

La consapevolezza della complessità e diversità dei processi di vita deve essere tuttavia espressamente incorporata nella visione, nella definizione, nell'analisi e nella valutazione delle scelte politiche. La stessa definizione di benessere e qualità della vita in un'ottica di sviluppo umano comporta, infatti, la necessità di unificare

⁵⁵Uno studio internazionale ha messo in luce l'esistenza di una stretta correlazione tra alcuni disordini fisici e mentali e il genere, e ha rimarcato le maggiori difficoltà che una donna disabile incontra rispetto ad un uomo con le stesse problematiche (Kennedy et al., 1997).

⁵⁶Per un'analisi articolata delle politiche locali a favore dei disabili in un'ottica di sviluppo umano si rinvia al dossier curato da Biggeri, Bellanca (2011) e prodotto all'interno del progetto UmanamEnte .

livelli di analisi che sono tradizionalmente tenuti separati e di riscoprire dimensioni non sempre o non abbastanza considerate nelle valutazioni più tradizionali: è il caso, ad esempio, degli orari della vita quotidiana, delle priorità delle responsabilità di cura, della disponibilità di mezzi di trasporto privati e del diverso accesso ai mezzi pubblici in relazione alla distanza e alla durata dei percorsi casa-lavoro. Si tratta di problemi che evidenziano diseguaglianze di genere anche tra le persone non disabili, ma che certamente risultano più gravose in presenza di disabilità.

In sintesi: la costruzione del bilancio basato sull'approccio allo sviluppo umano richiede l'uso di strumenti quantitativi e qualitativi che siano di ausilio per il coordinamento delle politiche e per la partecipazione sociale anche nella fase di definizione delle dimensioni del benessere.

La matrice delle capacità rappresenta lo strumento per eccellenza di questa metodologia perché permette di rendicontare le spese pubbliche in chiave di benessere di donne e di uomini. L'aspetto interessante della matrice è quello di aprire una diversa prospettiva e offrire una diversa chiave interpretativa dei programmi e dei progetti in termini di impatto delle politiche sull'insieme di diverse dimensioni di vita, privata e pubblica. La matrice mette, infatti, in relazione la struttura organizzativa dell'ente pubblico con gli individui che risiedono nel territorio e sono direttamente o indirettamente coinvolti dalle scelte politiche.

Con riferimento alla struttura, la matrice delle capacità è una tabella a doppia entrata costruita incrociando l'asse della struttura organizzativa dell'ente con l'asse delle capacità. L'insieme composito delle capacità diventa il piano su cui evidenziare le diseguaglianze di genere che, come si è visto nel capitolo precedente, si cumulano per l'interdipendenza attiva tra capacità. A questo proposito, è interessante notare che la storia dei diversi territori e delle politiche locali segna, come si è visto nel caso delle regioni italiane, il quadro delle pari opportunità tra uomini e donne.

Il primo passo per l'elaborazione della matrice è quello di individuare nei documenti programmatici di carattere generale, nonché nei programmi settoriali specifici di ciascun assessorato o centro di responsabilità (cdr), la specifica suddivisione del bilancio in ambiti, funzioni, unità previsionali e capitoli, attività.

Di norma sulle righe della matrice si possono indicare gli assessorati, i centri di responsabilità, i macro aggregati o i dipartimenti, scelti secondo criteri di opportunità e tenendo conto del problema di non appesantire troppo la matrice. A tal fine si deve cercare di utilizzare definizioni chiare, possibilmente standardizzate e facilmente riconducibili alle voci di spesa, nonché collegabili alle aree di attività dell'ente. La scelta dipende naturalmente dalla complessità o meno dell'ente: ad

esempio, i cdr rappresentano i centri di responsabilità organizzativa di maggiore livello e forniscono un quadro più dettagliato della struttura dell'ente e dei suoi obiettivi programmatici. Se però l'ente di riferimento è la Regione, allora è opportuno non appesantire la struttura della matrice, inserendo un numero troppo elevato di centri di spesa.

Il secondo asse è invece quello delle capacità che guarda alle dimensioni di benessere individuale e collettivo degli uomini e delle donne che vivono e lavorano sul territorio. Queste dimensioni si possono ricavare da un'analisi della struttura politico-amministrativa dell'ente, dalla lettura delle politiche disegnate nei documenti di bilancio e di programmazione, da contatti diretti con i soggetti responsabili delle politiche, in particolare con il Comitato per le Pari opportunità e con la collaborazione dell'Assessorato al Bilancio. Se però si sceglie la strada del bilancio partecipato, questa lista emergerà dalla discussione aperta con i soggetti coinvolti nel processo partecipativo. Nel caso, ad esempio, della sperimentazione condotta presso l'Istituto scolastico Cattaneo, che sarà presentata più avanti, la lista delle capacità è stata definita dagli stessi studenti; nel caso studio relativo al Comune di San Giuliano Terme, le dimensioni del benessere sono state invece indicate dai cittadini coinvolti nella definizione del bilancio partecipato.

Il centro di ricerca GenderCAPP, che ha condotto le sperimentazioni che presenteremo come esempi, ha individuato, tenendo conto del dibattito sulla lista delle capacità presentato nella prima parte del libro, delle liste relative a determinate dimensioni della vita dei cittadini elaborate in riferimento all'ente territoriale impegnato nel processo di sperimentazione di *gender auditing* dei bilanci. Una delle liste utilizzate è stata, ad esempio, la seguente:

- Accedere alla conoscenza: istruzione, formazione e informazione intese come possibilità di acquisire sapere di base e conoscenze specifiche lungo tutto l'arco della vita; capacità di integrare queste conoscenze con un sapere orientato all'inserimento nel mercato del lavoro; possibilità di avere accesso alle informazioni.
- Vivere una vita sana, intesa come tutela e miglioramento della propria salute, dal punto di vista fisico, mentale e psicosociale.
- Lavorare e "fare" impresa, vale a dire accedere al mercato del lavoro attraverso forme di lavoro dipendente e autonomo o mediante la creazione di una propria impresa.
- Vivere, abitare e lavorare in luoghi adeguati e sicuri, in strutture private e spazi pubblici inseriti in una cornice ambientale ecosostenibile.

- Sentirsi sicuri, di relazionarsi e di agire all'interno di un contesto territoriale che non generi nelle persone un senso di insicurezza e di paura.
- Accedere alle risorse pubbliche e private, sia su base sociale che all'interno del nucleo familiare, mediante i mezzi legali messi a disposizione dalle società, incluse le possibilità produttive e le opportunità di scambio.
- Prendersi cura degli altri, intesa come capacità di avere cura degli altri, siano essi soggetti interni al nucleo familiare o parentale oppure esterni; possibilità di conciliare tempo di cura e tempo di lavoro.
- Prendersi cura di sé, intesa come capacità di avere cura della propria integrità fisica e della propria condizione psichica attraverso attività sportive e culturali; possibilità di disporre e di godere del tempo libero necessario a sviluppare le proprie potenzialità.
- Muoversi, intesa come la capacità di spostarsi sul territorio e di accedere al sistema dei trasporti pubblici e privati.
- Godere della bellezza e della cultura, intesa come possibilità di godere di spazi dimensionali e temporali all'interno dei quali sviluppare le capacità relazionali, ricreative e di svago.
- Partecipare alla vita pubblica, intesa come possibilità di inserirsi nei ruoli decisionali e strategici.

Si tratta di una lista descrittiva e non prescrittiva, concordata con gli amministratori e/o emersa da un processo partecipativo, in cui le capacità non devono essere intese in sequenza o secondo un ordine di priorità, poichè riflettono semplicemente l'ordine delle strutture di spesa ricavabili dal contesto amministrativo.

La riflessione sulle capacità e l'indicazione delle strutture organizzative daranno luogo a matrici che possono includere dimensioni di benessere in parte comuni, per esempio a enti dello stesso livello territoriale, e altre diverse e più specifiche che riflettono particolari esperienze amministrative. Comunanze e differenze sono dovute al fatto che si tiene conto, nel disegnare la matrice, delle caratteristiche strutturali dell'ente in gran parte stabilite dalla legge, degli obiettivi programmatici e politici, del contesto territoriale. Matrici di enti territoriali diversi per livello amministrativo e per area geografica di appartenenza, potranno includere liste di capacità parzialmente diverse. Ad esempio, i Comuni, che erogano la gran parte dei servizi alle persone, sono più vicini ai cittadini e ai loro bisogni e hanno competenze che incidono più direttamente sulla qualità della vita. Tra i comuni, quindi, le differenze che potranno emergere dipenderanno dalla realtà economico-sociale propria di ciascun ente, dalla priorità attribuita alle diverse dimensioni del

benessere e dalle eventuali priorità che l'amministrazione attribuisce ai diversi bisogni dei cittadini. Si deve tuttavia notare che Comuni, Province e Regioni cooperano ognuno con funzioni diverse allo sviluppo e al sostegno delle stesse capacità attraverso specifiche spese per, ad esempio, salute, istruzione, mobilità. Ciò significa che le matrici che fanno capo ai differenti livelli amministrativi possono essere simili e consentire così di mettere in evidenza la rete di responsabilità che lega in una logica cooperativa l'azione pubblica.

La tabella 5.1 riporta, a titolo di esempio, una matrice delle capacità che riflette dimensioni del benessere ricorrenti e possibili strutture ad esse collegate o collegabili.

Tabella 5.1
Matrice delle capacità

Lista delle Capacità Struttura organizzati va per Assessorato	Accedere alla conoscenza	Vivere una vita sana	Lavorare e fare impresa	Accedere alle risorse pubbliche	Vivere, abitare e lavorare in luoghi adeguati e sicuri	Muoversi sul territorio	Prender si cura degli altri	Prender si cura di sé	Partecipar e alla vita pubblica e convivere in una società equa
Agricoltura e alimentazione									
Pari opportunità, politiche conciliazione									
Ambiente e difesa del sottosuolo									
Politiche del lavoro, assistenza e sussidi									
Politiche socio sanitarie									
Turismo, cultura e sport									
Pianificazione territoriale									

Fonte: Elaborazione dell'autore

Una volta concordata la matrice di riferimento, il passo successivo consiste nel completamento delle sue celle: si parte quindi dai programmi e dai progetti individuando obiettivi e stanziamenti. Gli obiettivi aiutano a ragionare sul senso delle politiche e gli stanziamenti danno un'idea del loro peso monetario che, in un'ottica di benessere, deve essere valutato in termini di adeguatezza all'effettivo raggiungimento dell'obiettivo e agli impegni presi dall'amministrazione regionale, provinciale o comunale. In tal senso i bilanci basati sull'approccio allo sviluppo umano sono pienamente coerenti con una contabilità pubblica che rende espliciti gli obiettivi e valuta i risultati, come richiesto dai nuovi bilanci proposti a livello internazionale. Le informazioni necessarie possono essere individuate nella "Relazione previsionale e programmatica" o in altri documenti di bilancio, oppure possono emergere dal confronto con i responsabili dei progetti e dei settori interessati alla valutazione.

Questo completamento può essere condotto seguendo due possibili strategie che hanno entrambe, come obiettivo, l'individuazione e l'analisi delle risorse stanziare. La prima è quella che consiste nell'analisi dettagliata di uno o più assessorati (tab. 5.2). Questo comporta la necessità di articolare maggiormente l'asse della struttura organizzativa, individuando tutti i programmi che fanno capo a ciascun assessorato.

Tabella 5.2
Riparto delle spese correnti in relazione ad ogni capacità.

			Accedere alla conoscenza: istruzione, formazione e informazione	Prendersi cura degli altri	Prendersi cura di sé: sport, svago, godere della bellezza e della cultura	Lavorare e fare impresa	Accedere alle risorse	Partecipare alla vita pubblica e convivere in una società equa	Vivere una vita sana	Vivere in luoghi sani e sicuri	IMPORTO SPESA CORR.	Fonte
Numero programma	Numero e descrizione progetto											
		% di riparto della spesa su ogni capacità	%	%	%	%	%	%	%	%		
	tot spesa corrente SUL PROGETTO										X	Pgs
		riparto %	X	x	x	x	x	X	X	X		Bilancio di previsione
	tot spesa corrente COMPLESSIVA DELL'ENTE										X	

<i>% spese corr. prog. su tot spese corr. Compl. Ente</i>										
---	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--

Fonte: Elaborazione dell'autore

La parte ombreggiata indica l'esperienza fatta nel caso del Comune di Modena insieme ad esperti conoscitori del suo bilancio per indicare la ripartizione dei fondi destinati ad un progetto secondo i diversi obiettivi individuati nel progetto stesso. Si tratta del livello più avanzato e dettagliato raggiunto nei bilanci di genere basati sull'approccio allo sviluppo umano attualmente portati a compimento e reso possibile dall'alto grado di cooperazione fornito dall'amministrazione interessata. I bilanci infatti risentono molto del funzionamento e della disponibilità del personale amministrativo, che segnano il livello di approfondimento. Tuttavia consentono di modificare la prospettiva del quadro analitico e di offrire uno strumento di riflessione e discussione pubblica particolarmente necessario in un momento in cui le logiche puramente finanziarie si contrappongono in modo evidente con le logiche di benessere della popolazione.

La seconda strategia possibile nella costruzione dei bilanci è quella di lavorare per capacità, rispetto alle quali rendicontare i programmi e i progetti. Questo significa individuare gli assessorati che hanno un impatto, diretto o indiretto, sulla capacità che si è scelto di analizzare. Si prenda, a titolo d'esempio, la capacità relativa alla sicurezza, intesa come sicurezza nelle relazioni tra persone e dei luoghi di vita e di lavoro e definita come "capacità di vivere e lavorare in luoghi adeguati e sicuri". Una volta stabilita la capacità, si procede a individuare le risorse effettivamente stanziare riferibili ad obiettivi di sicurezza all'interno dei diversi programmi e possibilmente messi in atto dai diversi assessorati.

Anche in questo caso si può costruire una matrice che permetta di rendicontare le spese rispetto ai diversi obiettivi di sicurezza, evidenziando la partecipazione di più assessorati al conseguimento di obiettivi di sicurezza e, dunque, il possibile intreccio tra più capacità individuali. Ad esempio, più assessorati possono avere progetti riguardanti rispettivamente la sicurezza degli edifici scolastici, delle strade, dei trasporti, di spazi urbani, dell'ambiente, dell'alimentazione, etc. Possono anche avere programmi di educazione alla prevenzione dei rischi, di informazione o di istituzioni di case protette.

Rintracciando gli obiettivi e le spese si arriva quindi a ricostruire l'esito di uno sforzo integrato che ridefinisce in modo meno riduttivo la dimensione della sicurezza e mette in luce il complesso delle assunzioni di responsabilità e le azioni pubbliche in

materia. Lavorando su capacità specifiche è inoltre possibile individuare diseguaglianze di genere evidenti che si manifestano con più chiarezza in uno spazio multidimensionale. Ad esempio, la capacità di vivere in luoghi adeguati e sicuri si presenta con caratteristiche e dimensioni molto diverse per uomini e donne che dipendono dall'intreccio di diversi funzionamenti e spazi di libertà. Le donne hanno infatti per una questione di redditi più bassi (differenziali salariali e minori patrimoni) o inesistenti (bassi tassi di attività) un accesso più difficile ad abitazioni (in affitto o proprietà) adeguate. All'interno delle abitazioni, lavorano più degli uomini in attività domestiche e di cura, sono più insicure perché più esposte ad incidenti domestici per i quali l'INAIL indica un numero di circa 8.000 morti l'anno, infine sono vittime di violenza domestica. La crescente violenza contro le donne, peraltro, viene ormai attribuita in modo chiaro ad una paura maschile della loro libertà e, come Sen insegna, la libertà costituisce l'essenza del benessere e dello sviluppo umano. In questo quadro di contesto possono entrare diversi programmi che rimangono tuttavia separati e ad hoc se non si trova un criterio di connessione nella composizione del benessere individuale su diverse dimensioni. La dimensione della sicurezza delle donne ha, inoltre, un effetto che si cumula nel ciclo di vita sul benessere di altre persone, ad esempio su quello dei figli e delle figlie.

Attraverso le matrici, più o meno dettagliate a seconda delle condizioni del contesto amministrativo, è possibile mettere in evidenza la relazione che esiste tra le diverse capacità. Come si è detto, tutti i programmi e i progetti dei diversi assessorati possono esercitare un impatto non solo su una capacità specifica (ad esempio, le politiche sanitarie hanno un impatto sulla capacità di vivere una vita sana; le politiche legate all'istruzione e alla formazione hanno un impatto sulla capacità di conoscere), ma su molte altre o su quasi tutte le capacità. Ad esempio, l'accesso alla conoscenza e al sapere è una capacità essenziale per la crescita e la maturazione del carattere, per l'emancipazione e l'autonomia delle donne e degli uomini e per la possibilità di cambiamenti nella vita sociale ed economica degli individui.

Rispetto allo sviluppo di questa capacità, risultano rilevanti, potenzialmente, tutte le funzioni dell'ente legate alla formazione e all'istruzione. Tuttavia, queste capacità risultano necessarie, a loro volta, allo sviluppo di altre dimensioni, prima tra tutte l'accesso alle risorse tramite l'attività lavorativa, poiché la produzione e la distribuzione di beni e di servizi si avvalgono in misura crescente di conoscenze altamente specializzate. Inoltre anche le politiche sanitarie e le politiche culturali incidono su questa capacità.

Abbiamo in precedenza osservato la stretta dipendenza tra salute e conoscenza, messa in luce anche nell'analisi empirica delle regioni fatta nel capitolo precedente. Tutte le funzioni legate all'ambito socio-sanitario incidono ovviamente direttamente sullo sviluppo di questa specifica capacità, su di essa però giocano un ruolo fondamentale direttamente o indirettamente anche le politiche legate all'ambiente, allo sport, all'alimentazione, all'educazione e all'informazione. Il concetto di cura del corpo e della mente non si riferisce solo alla condizione passiva di accettazione di cure mediche e di indicazioni terapeutiche, ma la capacità di vivere una vita sana si esprime anche in un atteggiamento attivo dell'individuo nell'adozione di uno stile di vita salutare che può essere promossa dall'azione pubblica in un'ottica non solo preventiva ma educativa allo star bene e al sentirsi bene.

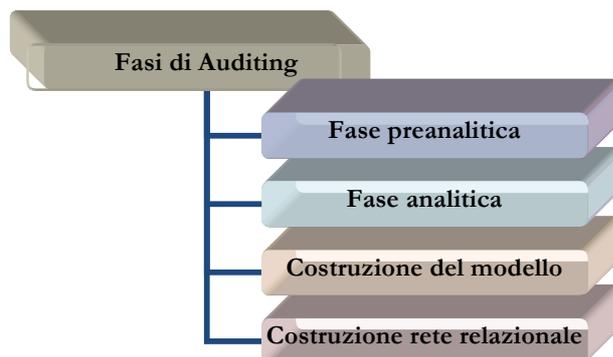
La capacità di conoscere comprende anche la possibilità di avere accesso alle informazioni, si tratta di una capacità essenziale nella società della conoscenza e dell'informazione che consente lo svilupparsi e l'affermarsi di altre capacità individuali. La capacità di essere informati è essenziale nell'orientare in modo corretto le scelte degli individui. Incidono su tale capacità tutte le funzioni dell'ente pubblico legate all'informatica e ai sistemi informativi, ai servizi di comunicazione, agli affari generali e istituzionali.

Come si vede, la sequenza di relazioni è lunga ed articolata e finisce per investire praticamente tutte le sfere di vita individuali. In questa catena di nessi e interdipendenze si gioca peraltro la determinazione di marcate diseguaglianze di genere nell'opportunità di vivere una vita sana. Non si deve infatti confondere la capacità biologica di vivere più a lungo con l'opportunità di essere più sani. Le donne hanno infatti vite lunghe segnate da una maggiore povertà di reddito e minore salute. In mancanza di politiche pubbliche adeguate questo impatta sulla qualità della vita di altre donne più giovani (figlie o nuore) sulle quali soprattutto ricade la responsabilità di cura, che è un fondamentale mezzo e fattore di conversione dei mezzi (che nel caso degli anziani/e possono essere molto scarsi) in effettivo benessere di altri/e. Anche nel caso delle persone anziane sarebbe molto importante riflettere su una molteplicità di dimensioni per arrivare a politiche eque ed efficaci in termini di benessere effettivo. Come si è detto nel capitolo precedente, si tratta di tenere conto dell'esperienza storica delle donne sul terreno del benessere nell'intero ciclo di vita di donne e uomini reali.

5.4. Le fasi di costruzione

Abbiamo visto che la matrice permette di mettere in relazione l'ente pubblico territoriale con gli individui, di favorire una discussione pubblica e/o interna all'ente e di far emergere uno spazio cooperativo tra settori. In questa sezione vogliamo percorrere le quattro fasi di costruzione, evidenziate nella figura 5.2, in cui si articola la redazione di un bilancio di genere nella prospettiva dello sviluppo umano. Queste fasi chiamano in causa aspetti di carattere politico e competenze di natura metodologica e tecnica; in alcune esperienze, come nel caso del bilancio di genere del Comune di Forlì, si è rivelato molto produttivo un lavoro di formazione preliminare rivolto ai funzionari interni perché ha permesso di accedere a informazioni utili all'arricchimento di ciascuna fase. In altri casi, come per la Regione Lazio, il percorso formativo ha invece seguito, e non preceduto, la redazione del bilancio di genere.

Figura 5.2
Fasi di auditing



Fonte: Elaborazione dell'autore

Al fine di rendere più chiari finalità e contenuti delle quattro fasi e più intuibile la comprensione del processo di analisi delle politiche pubbliche, la loro presentazione sarà accompagnata da esempi concreti tratti principalmente dalle sperimentazioni condotte per il Comune di Forlì,⁵⁷ la Provincia di Bologna⁵⁸ e la Regione Lazio⁵⁹. Questo ci permetterà anche di confrontare i tre diversi livelli - regionale, provinciale e comunale - di autonomia amministrativa presenti nei diversi contesti territoriali.

57 Corrado F., Saltini S., Picchio A. (2009)

58 Addabbo T. et al. (2009).

59 Addabbo T. et al. (2007b)

5.4.1 La fase preanalitica

La prima fase, chiamata fase preanalitica, si compone di sottofasi che vanno dalla lettura dei documenti politici e programmatici e dalla mappatura delle politiche dell'ente territoriale, alla verifica delle competenze istituzionali, delle politiche e degli obiettivi propri dell'unità di lavoro scelta. Si tratta, in sintesi, di raccogliere e passare in rassegna lo statuto e i documenti programmatici dell'ente al fine di formulare un quadro descrittivo di carattere generale. Attraverso lo statuto è possibile individuare i principi di organizzazione e di funzionamento dell'ente locale, i fini costitutivi, le garanzie della minoranza e le forme di partecipazione popolare, l'accesso dei cittadini alle informazioni e ai procedimenti amministrativi, gli istituti attraverso cui assicurare l'equità di trattamento tra uomini e donne.

Anche i regolamenti degli enti locali rappresentano un'utile fonte conoscitiva del funzionamento e dell'organizzazione dell'ente, oltre che delle sue funzioni. Nel caso di una regione, è importante leggere il DPEFR (Documento di Programmazione Economica Finanziaria Regionale), un documento che fissa gli obiettivi di finanza pubblica e le azioni che riguardano gli strumenti finanziari e di controllo strategico e operativo sulla base di principi di efficienza ed efficacia. Attraverso questo documento è possibile valutare inoltre la chiarezza e la trasparenza dell'azione amministrativa nei confronti dell'autorità pubblica e della collettività. Infine, nel documento di programmazione si possono cogliere i macro obiettivi settoriali, gli obiettivi strategici e le relative proposte di bilancio contenute nella nota previsionale.

Un altro documento fondamentale è rappresentato dal documento di pianificazione strategica che corrisponde al programma di mandato del sindaco, un documento politico che definisce gli obiettivi da raggiungere e le strategie da sviluppare nel corso della durata dell'incarico.

Alle linee di indirizzo politico, contenute nei documenti di programmazione, alle disposizioni e i regolamenti si affiancano infine i veri e propri documenti di bilancio. Le rilevazioni contabili, preventive e consuntive, di un'amministrazione pubblica (che comprendono la relazione previsionale e programmatica, il bilancio pluriennale e il piano esecutivo di gestione) assolvono la duplice funzione di programma e di autorizzazione: in altre parole, *ex ante* l'organo di governo definisce le scelte riguardanti la natura e la provenienza delle entrate e la natura e la destinazione delle uscite, *ex post*, attraverso il conto del bilancio o consuntivo, sintetizzano il lavoro degli organi di governo, rendendo conto alla comunità dell'effettivo impiego delle risorse.

Dal momento che il bilancio in un'ottica di sviluppo umano è condotto per settori aggregati o per centri di responsabilità, è in qualche modo d'obbligo la lettura del bilancio annuale e pluriennale per assessorato o per programmi, del quadro generale riassuntivo per funzioni e obiettivi o del piano dettagliato degli obiettivi, in modo tale da scomporre più facilmente le diverse voci di spesa e attribuirle a ciascun centro di responsabilità o unità di costo in base agli obiettivi dei programmi e alla loro reinterpretazione in termini di dimensioni del benessere, intese come capacità e funzionamenti individuali.

Alla lettura dei documenti contabili sopra indicati è opportuno far seguire l'analisi di altri importanti documenti, quali il Piano sociale di zona o il Piano sociale di sviluppo, il Bilancio sociale o il Bilancio partecipato. Questi documenti forniscono un'importante chiave di lettura delle scelte contenute nel bilancio, in particolare delle risorse finanziarie impiegate, permettendo inoltre di ricavare informazioni in merito ai programmi, alle finalità e alle risorse di finanziamento e di spesa, agli obiettivi prioritari e agli indirizzi di natura politica dell'ente pubblico.

Rispetto allo stato attuale delle esperienze, un ulteriore passaggio significativo potrebbe essere rappresentato dall'integrazione dell'approccio a preventivo, vale a dire nella fase di definizione delle politiche, incorporando l'ottica di genere e la riflessione sulle dimensioni del benessere in ogni passaggio politico, di programmazione e amministrativo dell'ente locale.

Riassumendo: il processo di costruzione di un bilancio di genere nella prospettiva dello sviluppo umano richiede, in buona sostanza, l'analisi dei documenti dell'ente territoriale riferiti ai tre momenti distintivi delle politiche pubbliche- pianificazione, programmazione e costruzione del bilancio - e lo studio dei processi di decisione ed esecuzione del bilancio al fine di favorire una riflessione pubblica sul benessere e sulla valutazione dell'impatto sulla qualità della vita delle donne e degli uomini che risiedono nel territorio e rispetto ai quali le politiche sono dirette.

5.4.2 La fase analitica.

Una seconda fase riguarda la scelta dei settori, dei macro aggregati o dei centri di responsabilità rispetto ai quali si intende sperimentare il bilancio di genere. Come già menzionato si possono prendere in considerazione alcune capacità trasversali a più assessorati o unità di costo: in tal caso, l'attenzione si concentrerà solo su quei progetti che hanno una rilevanza diretta con le capacità selezionate. Questo naturalmente non significa che saranno del tutto ignorate altre capacità, ma

piuttosto che queste saranno prese in considerazione solo se hanno una relazione diretta o indiretta, ma rilevante, rispetto alle dimensioni scelte.

Dopo aver individuato gli assessorati o le unità di costo rispetto ai quali applicare questo approccio occorre verificare la competenze istituzionali, le attività, le politiche e gli obiettivi propri dell'unità di lavoro scelta. Le responsabilità dell'unità di costo rispetto ad una capacità specifica emerge di norma dalla rilettura più dettagliata dei documenti di pertinenza dell'unità in questione e dei programmi o dei progetti che le fanno capo. Dalla lettura dei documenti di contabilità pubblica è invece possibile individuare le spese assegnate a ciascun programma o progetto e i relativi obiettivi. Vediamo alcuni esempi concreti: nella sperimentazione che ha interessato il Comune di Forlì, in accordo con l'amministrazione comunale stessa, si è deciso di concentrare l'analisi solo su alcune dimensioni: in particolare, la capacità di conoscere, la capacità di lavorare, la capacità di accedere alle risorse pubbliche e private e la capacità di vivere una vita sana. Queste dimensioni erano facilmente individuabili in alcuni specifici programmi contenuti nel Piano Generale di Sviluppo (PGS) e facevano riferimento a tre programmi: il Programma 2- La qualità del sapere, della formazione e della cultura; il Programma 3 – La qualità dello sviluppo economico; il Programma 5 – La qualità del welfare municipale e comunitario.

Per la redazione del bilancio di genere della Provincia di Bologna le capacità erano state identificate sulla base di programmi e attività sviluppate in ambito provinciale e riguardavano: la capacità di accesso alla conoscenza (istruzione, formazione e informazione), in connessione alle attività provinciali in materia di istruzione scolastica e formazione professionale; la capacità di accesso alle risorse, con riferimento diretto alle politiche attive del lavoro e al ruolo dei centri per l'impiego del territorio bolognese; la capacità di godere della bellezza e della cultura, per quanto riguarda il programma Cultura, Sport e Tempo libero; infine, la capacità di partecipare alla vita sociale e di accedere alla rappresentanza politica, con riguardo al livello di *gender empowerment* raggiunto sia all'interno dell'amministrazione sia rispetto ai programmi e alle attività provinciali messe in atto al fine di garantire alle donne pari opportunità nell'accesso al mondo del lavoro e favorire la loro rappresentanza nelle istituzioni e nei luoghi decisionali.

In ultimo, la sperimentazione condotta con la regione Lazio ha coinvolto due assessorati le cui competenze sono considerate particolarmente rilevanti ai fini della qualità della vita della popolazione laziale: i) Mobilità e Lavoro e ii) Pari Opportunità e Politiche Giovanili. In questo caso, si voleva valutare l'impatto che gli obiettivi specifici e i macro obiettivi contenuti nel DPEFR in materia di trasporto e mobilità, di lavoro, di politiche giovanili e di pari opportunità per l'anno 2008, potevano avere

rispetto alle dimensioni di benessere individuate come rilevanti per l'ente regionale⁶⁰.

Entrando più nel dettaglio dell'analisi, in questa seconda fase del processo di costruzione del bilancio è necessario selezionare tra le informazioni disponibili quelle che hanno maggior rilevanza per i centri di responsabilità o gli assessorati analizzati. Uno degli strumenti adottati in questa fase è l'intervista, rivolta ad assessori, dirigenti e/o al personale amministrativo, al fine di raccogliere informazioni utili a identificare settori e aree in cui già sono in atto azioni di genere o che, al contrario, non siano state oggetto di attenzione su questo fronte. Alcuni quesiti possono essere del tipo: "Come immaginate i destinatari delle politiche?", "Siete consapevoli delle differenze tra soggetti e delle molteplici dimensioni delle loro vite?", "Pensate ai soggetti destinatari delle politiche come maschi e femmine?", "In caso affermativo, in quale relazione tra loro?"

L'intervista consente di cogliere alcuni elementi che potranno rivelarsi utili nella fase di costruzione dello schema di lettura del bilancio e nella valutazione delle politiche pubbliche rispetto alla qualità della vita di uomini e donne.

Terminata questa fase di indagine, prevalentemente concentrata sugli obiettivi e sulle prassi dell'amministrazione, inizia il lavoro di conoscenza del contesto territoriale in cui si inserisce l'ente territoriale di riferimento. L'analisi del contesto ambientale, economico, sociale e culturale deve avvalersi di una pluralità di fonti amministrative e statistiche, interne o esterne all'ente stesso, in grado di fornire una base conoscitiva del territorio quanto più possibile ampia e accurata relativamente al profilo delle persone che vivono o lavorano in quell'area.

Anche in questo caso, però, è opportuno farsi guidare non tanto dal tradizionale approccio statistico centrato sull'appartenenza degli individui a particolari categorie di popolazione omogenee per domanda di servizi (tipicamente, gli anziani o i giovani, le famiglie, i lavoratori, i disoccupati, i pazienti, le vittime di reati e così via) quanto piuttosto dall'approccio allo sviluppo umano. In altre parole, guardando ai funzionamenti reali o al grado di effettivo esercizio delle capacità individuali nella

⁶⁰ Tutte queste esperienze hanno in comune il fatto di concentrare l'attenzione solo su alcuni centri di costo, dipartimenti o assessorati mentre fino ad ora non è stata sperimentata la rendicontazione sociale dell'intero bilancio in una prospettiva di genere. Questo richiederebbe di estendere la metodologia a tutti i programmi e a tutti i progetti che fanno capo a ciascun singolo assessorato e a valutarne l'impatto su tutte le capacità considerate rilevanti per quello specifico ente territoriale. Un'analisi di questo tipo richiederebbe, come è evidente, un lavoro molto impegnativo e articolato, ma anche una stretta cooperazione tra i diversi centri di spesa e tra i diversi assessorati e un'estesa discussione comune sul significato di benessere e sul senso delle politiche come assunzione di responsabilità rispetto alle condizioni effettive di vita di coloro che risiedono nel territorio.

vita quotidiana di individui che si prendono cura della famiglia, che lavorano, che acquisiscono conoscenza e sapere, che aspirano a vivere una buona vita in luoghi sani e sicuri, e così via.

L'analisi di contesto svolta deve essere coerente con l'approccio allo sviluppo umano e quindi, ad esempio, mostrare la multidimensionalità del benessere e la molteplicità delle differenze tra gli individui. Rimandiamo al capitolo quarto di questo libro per un esempio dettagliato di analisi sulla capacità di accedere al reddito, vivere una vita sana ed essere istruiti.

Se non è possibile dar conto in dettaglio dei risultati emersi dalle analisi di contesto condotte con riferimento a tutte le esperienze menzionate è possibile però richiamare solo gli aspetti più significativi del bilancio di genere del Comune di Forlì, i cui risultati sono in buona parte comuni alle altre sperimentazioni condotte dall'Università di Modena.

L'analisi di contesto per il Comune di Forlì è stata condotta analizzando inizialmente la composizione demografica della popolazione residente: in particolare, è stato calcolato l'indice di dipendenza,⁶¹ che registra un costante aumento in Italia. Questo indice è stato poi messo in relazione con i funzionamenti relativi alla cura di sé e degli altri, al lavoro e alla conoscenza. Una lettura integrata di queste informazioni ha permesso di evidenziare, insieme ad un indice di dipendenza elevato, un incremento nelle necessità di cura, in particolare della fascia di popolazione relativa alle donne con una età superiore ai 65 anni,⁶² e una diminuzione del numero di asili nido, diminuzione che ha un impatto non solo sull'occupazione e sui tassi di attività dei genitori (in particolare delle madri), ma anche sull'apprendimento e la conoscenza negli anni successivi del bambino⁶³.

⁶¹ È un rapporto percentuale tra la somma tra la popolazione 0-14 anni e quella di 65 anni e più (numeratore) e la popolazione in età compresa tra i 15 e i 64 anni (denominatore), che indica la situazione di dipendenza tra la parte della popolazione che, per ragioni anagrafiche, non è autonoma e la fascia di popolazione che, essendo in attività, dovrebbe provvedere al suo sostentamento.

⁶² Dall'incrocio di questi dati con quelli relativi alle condizioni di salute degli anziani in età compresa fra 65 e 100 anni emerge che le principali cause di decesso delle donne sono da imputare a malattie del sistema circolatorio, ai tumori (per i quali si osserva una percentuale di decessi femminili più elevata), alle malattie dell'apparato respiratorio (anche questi più incidenti sulla popolazione femminile), i disturbi psichici e le malattie del sistema nervoso. È interessante a questo proposito la lettura della Guida alla salute delle donne, in cui Elvira Reale esprime alcune considerazioni sui pregiudizi in campo sanitario, in cui il maschio è assunto come modello e misura della salute e della malattia anche per la donna, con conseguenze negative, per le donne, nella valutazione diagnostica, nella cura, nel trattamento e nella prevenzione delle patologie (Reale, 2003).

⁶³ Numerosi studi hanno messo in evidenza che i bambini che frequentano buone strutture per l'infanzia, hanno maggiori possibilità di sviluppare le loro capacità cognitive e relazionali poiché i servizi per l'infanzia aiutano lo sviluppo intellettuale ed emotivo del bambino. Nel caso

Un'analisi del contesto di questo tipo permette quindi di integrare le informazioni di carattere statistico demografico, fotografando la realtà, ovvero fornendo una immagine di come si presenta sino a quel momento il territorio e la sua collettività dal punto di vista dei suoi funzionamenti.

Tuttavia, l'analisi di contesto può anche precedere altri tipi di analisi. Ad esempio, nello studio propedeutico al bilancio di genere della Provincia di Roma, Silvia Macchi e Angela D'Orazio, del CIRPS,⁶⁴ usando le informazioni desunte dall'analisi di contesto, hanno analizzato il piano territoriale generale della Provincia di Roma, offrendo una lettura critica del documento e facendo emergere il modo diverso di abitare il territorio da parte di uomini e donne e il diverso impatto che le dotazioni e l'organizzazione territoriale esercitano sulle capacità della popolazione che vive o lavora su quel territorio. Ogni documento è il frutto di una visione politica ed economica dell'ente e anche il piano territoriale riflette una serie di ipotesi di lavoro che non tengono conto in alcun modo della dimensione di genere e della qualità di vita delle persone, o del lavoro di riproduzione sociale accanto a quello più direttamente collegato al processo produttivo.

Il tentativo sperimentale fatto dalle autrici di leggere in modo diverso il territorio provinciale, ha permesso di estendere la prospettiva in una direzione di genere e di analisi multidimensionale, guardando, ad esempio, all'effetto provocato dallo spostamento di uomini e donne da quartieri centrali a zone periferiche sulle dimensioni del vivere, in particolare sulla capacità di prendersi cura degli altri, di accedere alle risorse e di muoversi sul territorio.

Dal lavoro è emerso chiaramente che la politica urbanistica incide in misura significativa sullo spazio delle potenzialità delle persone e che le caratteristiche dell'ambiente di vita contribuiscono a ridurre o meno il carico del lavoro di cura. Queste caratteristiche ambientali possono essere modificate in senso positivo o negativo dalle azioni previste nel piano urbanistico, non solo nel breve periodo ma soprattutto nel lungo poiché vengono assunte decisioni che riguardano gli investimenti infrastrutturali, la spesa per la gestione delle risorse naturali e la valorizzazione del patrimonio pubblico. In tema di politiche di localizzazione, è stato poi messo in evidenza come le decisioni di assecondare l'espulsione di parte dei cittadini dall'area urbana a quella metropolitana debbano essere assunte tenendo in considerazione che lo spostamento in quartieri non dotati di servizi e infrastrutture danneggia in

delle famiglie più svantaggiate, l'impossibilità di accesso a buoni servizi pubblici si associa talvolta all'incapacità dei genitori, e della madre in particolare, di poter fornire gli stimoli necessari allo sviluppo di complesse capacità da parte del bambino.

⁶⁴ Centro Interuniversitario di Ricerca per lo Sviluppo Sostenibile, Università la Sapienza, Roma.

prevalenza le donne. Si determina, infatti, un abbassamento su più fronti della qualità della vita di queste ultime e in particolare sul fronte conciliativo, per l'assenza di servizi di cura, di scuole per l'infanzia, di poliambulatori, per la carenze di trasporti pubblici nei quartieri di nuovo trasferimento e per la localizzazione del posto di lavoro nell'area centrale romana.

In conclusione, un'analisi di contesto accurata e dettagliata permette di ricavare informazioni particolarmente utili in sede di formulazione delle politiche pubbliche. Solo attraverso un'attenta conoscenza del territorio e delle condizioni di vita reali della popolazione è possibile articolare un sistema comprensivo di politiche di aiuto e di sostegno adeguato. Anche la distribuzione delle risorse deve essere pensata in modo da risultare funzionale al sostegno e alla valorizzazione delle capacità individuali e alla realizzazione dei propri piani di vita.

5.4.3 Fase di costruzione del modello

Come abbiamo discusso estesamente nelle precedenti sezioni, la matrice delle capacità pone in relazione ogni singola capacità selezionata con le politiche attuate dall'ente locale, valutando inoltre l'impatto delle spese rispetto alle dimensioni di benessere.

La scelta delle strutture, come si è detto, può variare di caso in caso. Nella costruzione della matrice della capacità per la Regione Lazio si è scelto, ad esempio, di lavorare sugli assessorati; per la Provincia di Bologna sui centri di responsabilità; per la Provincia di Roma sui macro aggregati, infine, per il Comune di Forlì, direttamente sui programmi.

Un esempio interessante di costruzione partecipata della matrice delle capacità è relativo all'esperienza condotta presso una scuola del territorio modenese, l'Istituto C. Cattaneo - Deledda di Modena, in cui è stato avviato nel 2010, in via sperimentale, un progetto dal titolo "De-costruzione del bilancio scolastico". Il progetto rappresenta un caso innovativo di formazione di un bilancio partecipato in un contesto scolastico: gli studenti di due classi quinte dell'Istituto hanno applicato al bilancio scolastico la metodologia sviluppata per l'elaborazione e redazione dei bilanci di genere in una prospettiva basata sull'approccio allo sviluppo umano.

Il progetto è stato considerato dagli stessi studenti un importante momento di crescita e di arricchimento, per lo spirito di squadra che si è generato, per la comprensione della diversità dei comportamenti maschili e femminili che è emersa, per la conoscenza degli effetti diretti ed impliciti legati al tipo di approccio partecipato e condiviso che è stato adottato per la realizzazione del progetto.

Tanto le lezioni teoriche quanto la sperimentazione applicata sono state improntate al principio di partecipazione democratica, non solo nella fase di apprendimento del sapere ma anche nella sua definizione e nel suo sviluppo. L'attività si è infatti inserita in un percorso di apprendimento attivo delle conoscenze e degli strumenti, che ha richiesto uno sforzo per estraniarsi dalla propria condizione e dal vissuto individuale e per concentrarsi sulla capacità di osservare, di interpretare e di esprimere la propria visione sulla realtà scolastica.

Per ragioni di spazio, non possiamo render conto nel dettaglio dell'esperienza e ci limitiamo a riportare qui gli elementi più interessanti e critici che ne sono emersi. Un primo risultato è rappresentato dall'individuazione, da parte degli studenti, del loro concetto di benessere, ovvero delle loro capacità di essere e di fare. La lista delle capacità, come insieme di dimensioni sulle quali la scuola può avere un impatto diretto o indiretto, è stata individuata dagli stessi studenti e comprende i seguenti aspetti:

- Fare ricerca: capacità di sviluppare conoscenze più approfondite in modo autonomo o in gruppo su temi trattati nelle ore scolastiche o su argomenti liberamente scelti dagli studenti.
- Educare: capacità di avere rispetto nei confronti del personale docente e non docente e nei confronti degli altri studenti; essere educati alla solidarietà, al valore della pace ed al rispetto dell'ambiente; essere consapevoli e responsabili dei propri comportamenti.
- Studiare in spazi sani e sicuri: capacità di sentirsi sicuri negli spazi in cui si trovano a studiare, poter relazionarsi e agire all'interno di un contesto scolastico adeguato.
- Viaggiare: possibilità di spostarsi a fini culturali e di svago.
- Essere in relazione e partecipare alla vita sociale e scolastica: capacità di essere un soggetto attivo e partecipare alle attività formative della scuola e a quelle extra-scolastiche proposte od organizzate dalla scuola; capacità di relazionarsi con gli altri all'interno e all'esterno del contesto scolastico.
- Convivere in una società equa: saper convivere con gli altri alla pari, ovvero con gli stessi diritti e gli stessi doveri, non solo nell'ambiente scolastico, rispettando la diversità.

Come ha mostrato questa esperienza, la formulazione di una lista partecipata delle capacità favorisce il dibattito e il confronto: è stato anche sottolineato che questa lista potrebbe essere oggetto di ulteriori discussioni e revisioni qualora si estendes-

se la partecipazione al corpo docente e alle famiglie, guadagnandone in chiarezza e significatività.

Rispetto agli aspetti di benessere, gli studenti si sono interrogati sulla capacità di educare, mettendo in luce che la famiglia e la scuola sono i luoghi sociali deputati alla loro educazione e alla crescita della loro identità e del loro essere persone e che la scuola ha un ruolo educativo che non è secondario a quello formativo-conoscitivo.

Un secondo risultato interessante riguarda la costruzione della matrice attraverso la quale è stato possibile verificare quali fossero le capacità maggiormente valorizzate e quali quelle non sufficientemente sostenute. La matrice è stata costruita incrociando l'asse delle capacità, in cui sono collocate le capacità degli studenti e delle studentesse, individuate dagli stessi alunni che hanno partecipato al progetto, con l'asse della struttura organizzativa didattica e formativa della scuola. Per la costruzione del modello sono stati analizzati la relazione del Programma Annuale per l'esercizio finanziario 2008 e il Piano dell'Offerta formativa che definisce gli indirizzi strategici e operativi della scuola nell'ambito delle finalità generali del sistema scolastico e dell'istruzione professionale in particolare. Il rapporto tra la spesa per progetti e il totale delle entrate complessive dell'Istituto, ha messo in chiara evidenza la limitata quota di spesa destinata alle capacità di godere della bellezza e di vivere in spazi sani e sicuri. Gli studenti non hanno solo bisogno di spazi relazionali ma anche di ambienti fisici adeguati e sicuri: è emerso che il loro luogo di lavoro e di studio è poco accogliente, gratificante e sicuro, e questo incide negativamente non solo sul benessere fisico ma anche sul fatto di essere motivati e invogliati a studiare. Una scuola bella e confortevole sotto il profilo estetico e funzionale, attrezzata di buone infrastrutture didattiche, ha certamente un impatto positivo sulla capacità di studio e di apprendimento degli studenti. Altro elemento critico è rappresentato dall'assenza di un'area verde che crei idealmente una continuità di spazi, interni ed esterni, in cui studiare, socializzare, condividere.

Un terzo risultato, infine, riguarda la dimensione di genere: uno degli obiettivi importanti del progetto era quello di sensibilizzare gli studenti verso le tematiche di genere, aprendo spunti di riflessione sui ruoli diversi di donne e di uomini. Coniugare la relazione tra benessere, sapere, partecipazione non è certamente facile, sia sul piano strettamente teorico che sul piano applicativo. Il bilancio di genere centrato sul benessere degli studenti e delle studentesse richiede la presenza e la partecipazione attiva degli alunni, ma anche un percorso di formazione e di apprendimento di un sapere, non scontato né immediato. Solo attraverso la conoscenza e consapevolezza di sé, l'autonomia cognitiva e di democratica partecipazione attiva ai pro-

cessi di apprendimento è possibile filtrare, interiorizzare e interpretare i processi effettivi di vita e di benessere di ciascun individuo trasformandoli in un corpus di conoscenze e di saperi. E solo quando questo sapere vissuto si intreccia con l'offerta formativa ed educativa scolastica, lo studente diventa protagonista del proprio processo di conoscenza ed è in grado di leggere la realtà, interpretare i contesti, formulare scelte e preferenze secondo le proprie capacità di essere e di fare e modificare l'ambiente con decisioni autonome, consapevoli e responsabili. Al di là dei risultati e del prodotto conseguito, il punto su cui porre lo sguardo è il diverso processo di acquisizione della conoscenza e delle informazioni: un percorso attivo che può determinare nuove e diverse forme di comunicazione tra scuola, istituzioni, studenti e famiglie.

5.4.4 Fase di costruzione della rete di responsabilità

L'assunzione della prospettiva teorica multidimensionale del benessere nella valutazione delle politiche pubbliche, favorisce il passaggio da un'analisi dell'ente territoriale nella sua dimensione atomistica, ad una analisi relazionale tra un sistema di attori interdipendenti. In questa cornice, l'ente locale non è l'ente burocratico responsabile del benessere collettivo ma, piuttosto, l'attore chiave di una struttura relazionale collaborativa. Nel suo agire economico e politico, l'ente locale, al fine di pervenire al raggiungimento degli obiettivi strategici e specifici, intrattiene costantemente rapporti collaborativi con altri attori pubblici o privati: attraverso questa complessa struttura relazionale si interfaccia con la realtà territoriale locale, nazionale o sovranazionale e le azioni che sono assunte nel corso delle relazioni avranno poi un riflesso concreto sul benessere delle persone che vivono e lavorano sul territorio.

La parte più importante della rete, ai nostri fini, è rappresentata da un particolare tipo di relazione che l'ente pubblico territoriale intrattiene con gli attori, sociali e politici, diversi per natura e competenza. Queste relazioni sono tutte di tipo formale, poiché hanno una veste istituzionalmente definita, e sono relazioni di responsabilità, in quanto tutti i soggetti coinvolti hanno sia una responsabilità di recepimento e/o di attuazione degli obiettivi fissati dall'ente pubblico sia una responsabilità concreta rispetto al benessere degli individui, uomini e donne, collocati in uno specifico contesto sociale e istituzionale. Il punto centrale è rappresentato proprio dal concetto di responsabilità nei confronti del benessere individuale e di gruppo, benessere che dovrebbe considerarsi come fine principale della relazione e come logica cui ispirarsi nello stabilire l'adeguatezza o meno delle

scelte politiche e delle risorse impiegate per la collettività. Potremmo quindi definire queste relazioni come *wellbeing relationship* - relazioni di benessere - per sottolineare il tipo di rapporto a cui intendiamo fare riferimento.

I destinatari di queste scelte sono sia utenti, interni ed esterni all'ente territoriale (individui e famiglie) interessati agli accordi tra quest'ultimo e gli altri partner e ai loro risultati effettivi, sia attori che rivestono il doppio ruolo di destinatari delle politiche pubbliche, sostenute ed incentivate da ciascun assessorato, e di attori chiamati a implementare le politiche locali, anche di genere, e le direttive nazionali o europee.

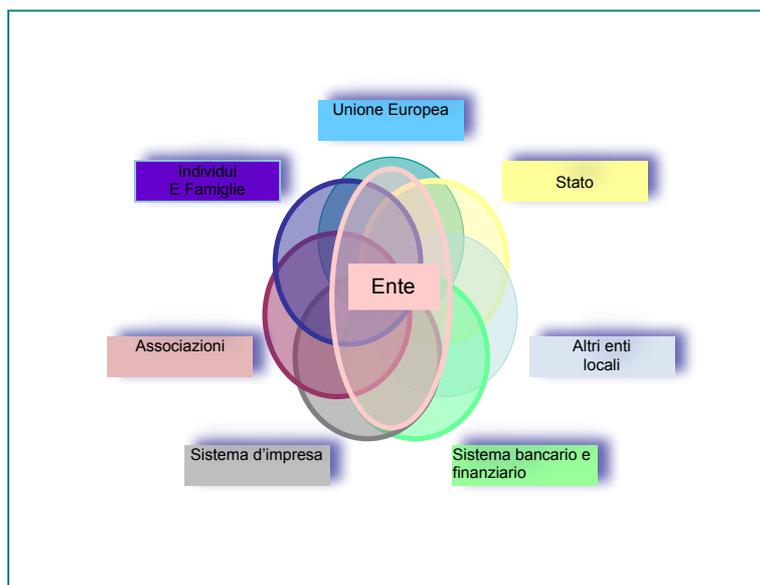
A fini semplificativi è possibile distinguere tre dimensioni attraverso cui raggruppare gli attori coinvolti nella rete:

- Dimensione economico-politica (Unione Europea, Stato, Regione, Provincia, Comune);
- Dimensione economico-finanziaria (imprese pubbliche e private; sistema bancario e finanziario; fondazioni pubbliche o private)
- Dimensione economico-sociale (associazioni, famiglie e individui).

La nozione di rete relazionale tiene conto della multidimensionalità delle famiglie e degli individui, anche interni all'ente, in termini non solo di genere, ma di condizioni sociali, economiche, culturali, ambientali; si riferisce a uomini e donne che lavorano o vivono nel territorio e non esclusivamente a soggetti residenti che possono, attraverso l'espressione democratica del voto, esprimere le proprie scelte.

Quello che ci proponiamo, in questa sezione, non è di disegnare una mappa che si limiti ad analizzare esclusivamente i portatori di interesse, ma di mettere in evidenza proprio questo complesso "intreccio relazionale" tra soggetti con ruoli diversi, come in figura 5.3.

Figura 5.3
Rete istituzionale



Fonte: Elaborazione dell'autore

Alcuni attori sono presenti nella rete di tutti gli enti territoriali (ad esempio, di una stessa regione); altri, invece, saranno specifici per ciascun territorio. Potrebbero essere sviluppate reti e categorie differenti per ciascun assessorato, al fine di individuare gli attori specifici di ciascuna dimensione del benessere – trasporti, welfare, istruzione, ambiente – e di definire più in dettaglio il modo in cui sono disegnate le politiche rispetto al coinvolgimento di alcuni attori rispetto ad altri.

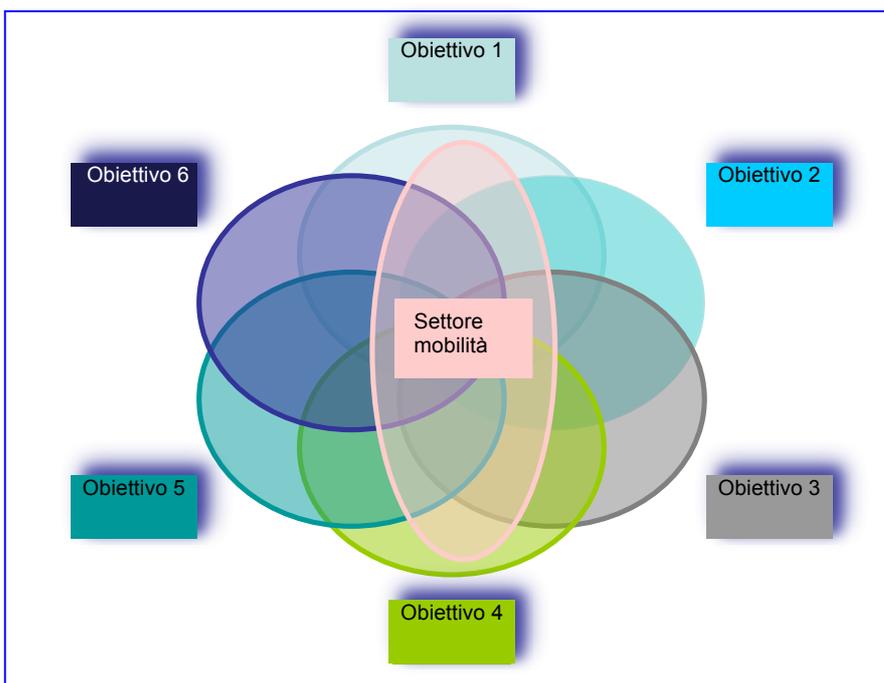
Inoltre, l'ente subisce continui cambiamenti in occasione di un evento politico come le elezioni, l'introduzione di nuovi programmi e funzioni, di cambiamenti nelle scelte politiche per effetto di crisi economiche. Questo senso di instabilità si trasmette agli attori coinvolti nella rete, che può evolversi nel tempo, in senso positivo o negativo, attraverso meccanismi di *feedback* tra l'ente, gli altri attori del network e il contesto di riferimento. In ogni caso, come vedremo tra breve con alcuni esempi concreti, le azioni politiche possono essere attuate solo con il coinvolgimento e il supporto di particolari categorie di attori e di organizzazioni, soprattutto nei momenti di crisi economica e sociale.

Se la valutazione delle politiche pubbliche interessa solo un assessorato o programmi e progetti specifici di un centro di responsabilità o di costo, è possibile costruire una rete relazionale più dettagliata. Ad esempio, la sperimentazione del bilancio di genere basato sull'approccio allo sviluppo umano per la Regione Lazio, ha interessato solo due assessorati. Questo ha suggerito di disegnare una rete relazio-

nale specifica per ciascun assessorato, cercando di creare una mappa degli attori interni ed esterni coinvolti nel processo di programmazione.

Ogni anello della rete della figura 5.4 è costruito sulla base di un rapporto, generalmente bilaterale, tra l'ente territoriale e l'attore privato o pubblico; tale rapporto può essere di tipo normativo o contrattuale, e può già contenere in sé la realizzazione di un fine comune.

Figura 5.4
Rete relazionale: settore mobilità



Fonte: Bilancio di genere basato su un approccio al benessere, Regione Lazio (2007).

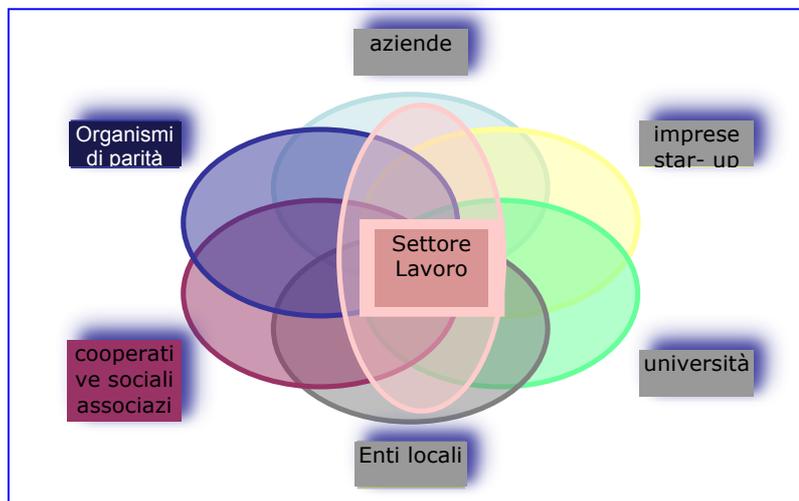
La figura mette in evidenza la rete relazionale che il settore mobilità intratteneva con operatori privati e con gli enti pubblici sulla base di sei macro obiettivi riconducibili ai diversi progetti strategici in materia di trasporto e mobilità.

Questa rete relazionale deve essere letta in termini di condivisione della responsabilità che il settore mobilità e gli altri soggetti pubblici e privati hanno rispetto al benessere della collettività. La Regione ha una responsabilità di verifica dei risultati e la responsabilità di indicare gli standard ritenuti qualitativamente adeguati ad una buona qualità della vita nel territorio regionale.

L'Assessorato al Lavoro, alle Politiche giovanili e alle Pari opportunità, nel porre i propri obiettivi strategici e i micro obiettivi, aveva individuato i destinatari preferenziali di ciascun capitolo di spesa, suddividendoli per categorie. La figura 5.5

mette in evidenza la rete relazionale che era stata disegnata per questo Assessorato nello specifico.

Figura 5.5
Rete relazionale: settore lavoro



Fonte: Bilancio di genere basato su un approccio al benessere, Regione Lazio (2007).

Nelle reti si sviluppano e si trasmettono, oltre che aspetti materiali (dati, informazioni, normative, contratti, prodotti), anche conoscenze, competenze, scambi monetari e valori non materiali che contribuiscono a rafforzare o meno le capacità individuali e collettive, e quindi a definire la qualità del vivere e del convivere. Il network è in grado di promuovere il benessere della popolazione nelle sue diverse dimensioni e manifestazioni ed è importante, a questo fine, valutare l'apporto che ciascun attore fornisce alla rete, chiarendo la natura delle relazioni di cooperazione che l'ente intrattiene allo scopo di perseguire finalità istituzionali nell'interesse collettivo. Inoltre, proprio perché le dimensioni del benessere di cui si occupano le politiche sono diverse tra loro (formazione, mobilità, salute, innovazione etc.) e vengono gestite in ambiti amministrativi funzionalmente separati, gli stessi interventi possono avere effetti diversi sul piano del raggiungimento dei fini per categorie differenti di destinatari delle politiche.

I soggetti in rete devono muoversi coerentemente con gli obiettivi pubblici nel contemperamento di interessi e obiettivi che sono diversi rispetto a quelli degli individui che operano nella rete. Affinché ciò si realizzi la rete relazionale deve essere basata sulla condivisione dei mezzi e sulla compartecipazione al fine. Gli scambi all'interno della rete avvengono lungo diversi assi che possono essere desunti dalla lettura dei documenti programmatici e di bilancio e di altri documenti

di corredo a questi ultimi. Il Testo Unico degli enti locali stabilisce, ad esempio, che Comuni e Province, al fine di promuovere lo sviluppo economico e civile delle comunità locali, offrano beni e servizi che possono essere gestiti in economia, in concessione a terzi, a mezzo azienda speciale, a mezzo di istituzioni, a mezzo di società per azioni o a responsabilità limitata, a prevalente capitale pubblico o senza il vincolo della proprietà pubblica maggioritaria. Per la fornitura e la gestione dei servizi pubblici l'ente locale si avvale di alcune dei soggetti in rete al fine di ottenere capitali e risorse, tecnologie, consulenze e idee, forza lavoro. Lo scambio materiale o immateriale non può essere considerato un fine in sé ma un mezzo in vista della realizzazione di una finalità pubblica. Ogni attore nel network dovrebbe quindi assumersi la responsabilità della realizzazione del fine pubblico che è il benessere sociale.

Un esempio di quanto si è detto è rappresentato dalle politiche di welfare nelle quali gli attori coinvolti, che interagiscono per fornire beni o servizi, sono molti e diversi per natura. La lettura del Piano sociale di zona può essere allora particolarmente utile, perché permette di individuare immediatamente il network. In molte realtà locali, tra le quali il Comune di Forlì, la programmazione, gestione e verifica dei servizi sociali e socio-sanitari vede coinvolti, mediante convenzione, enti locali, Usl, cooperative e associazioni del terzo settore.

Al momento non sono stati condotti studi empirici per verificare il reale impatto del network, nel suo complesso, sul benessere effettivo della popolazione. Possiamo però sostenere, rispetto alle sperimentazioni condotte dall'Università di Modena, che la presenza di un legame debole o inefficace, tende a rendere debole il resto delle relazioni, poiché l'interazione tra l'ente e un attore ha un riflesso sugli altri rapporti relazionali, direttamente o indirettamente.

In conclusione, quando si adotta un approccio multidimensionale, l'unità di analisi non è costituita solamente dall'ente territoriale locale, ma dalla relazione interattiva che quest'ultimo intrattiene con la società, nelle sue diverse unità, per la realizzazione delle finalità istituzionali e degli obiettivi di benessere sociale. In questa ottica, assumono rilievo le prassi di gestione della *res publica* socialmente responsabili che, come nel caso del bilancio di genere, rappresentano uno strumento per rendicontare la responsabilità sociale dell'ente, coinvolgendo direttamente nella valutazione e nella definizione delle politiche gli attori coinvolti nella rete relazionale e utili, quindi, a costruire uno spazio di riflessione e discussione pubblica sul ben-vivere.

5.4.5. Redazione del rapporto

La redazione del documento finale rappresenta l'ultima delle fasi del processo di *auditing*. Dalla individuazione, interpretazione e lettura critica delle informazioni desunte dai documenti interni all'ente, si passa ora alla costruzione del rapporto nelle sue diverse fasi, cercando di individuare possibili aree di miglioramento nella distribuzione delle risorse e nella gestione delle politiche pubbliche. I bilanci basati su una prospettiva di sviluppo umano che fino ad ora sono stati redatti hanno una struttura tendenzialmente molto simile.

Confrontando gli indici dei rapporti predisposti per il Comune di Forlì, la Provincia di Bologna e la Regione Lazio, emergono con chiarezza le singole fasi e la loro sintesi nel prodotto finale. All'introduzione segue una premessa sulle caratteristiche metodologiche dell'approccio di genere e di sviluppo umano adottato per la rendicontazione sociale dell'ente; segue poi un'analisi di contesto del territorio comunale, provinciale e regionale e l'analisi del centro di costo o assessorato secondo le due ottiche - genere e capacità - incrociate con la capacità prevalente di quel centro o assessorato (ad esempio, per la Regione Lazio si è scelto di analizzare l'Assessorato alla Mobilità per quanto riguarda la capacità di muoversi sul territorio e l'Assessorato al Lavoro, alle Politiche giovanili e alle Pari opportunità per quanto riguarda tutte le altre capacità). Come si è detto, si può anche scegliere di lavorare su una specifica capacità, e allora saranno analizzati tutti i programmi e i progetti che hanno un impatto diretto o indiretto su quella capacità⁶⁵. Infine, per ogni capacità o assessorato è stata sviluppata la rete relazionale, per evidenziare quale tipo di relazioni l'ente pubblico territoriale intrattiene con le diverse categorie di attori pubblici e privati locali e nazionali (enti istituzionali nazionali o sovranazionali, imprese pubbliche e private; sistema bancario e finanziario; fondazioni pubbliche o private e Università; associazioni profit e non profit, famiglie e individui).

Rispetto alla rendicontazione sociale fatta per il Comune di Forlì e la Provincia di Bologna, il bilancio di genere della Regione Lazio conteneva, inoltre, un allegato aggiuntivo⁶⁶ relativo all'impostazione dell'analisi di genere di bandi e leggi regionali che aveva come obiettivo quello di fornire delle linee guida che tenessero conto della prospettiva di genere sia rispetto alle esigenze delle donne e degli uomini beneficiari degli interventi, sia rispetto all'inserimento della componente femminile

⁶⁵ Ad esempio, per il Comune di Forlì l'analisi relativa alla capacità di vivere una vita sana ha portato alla lettura del programma del piano generale di sviluppo *La qualità del welfare municipale e comunitario* e quindi di tutti i progetti in esso contenuti.

⁶⁶ Il capitolo è stato curato da Rita Corneli, Manuela Galaverni, Delia La Rocca, Maura Misiti, Daria Squillante.

a livello quantitativo (numero delle donne coinvolte nella progettazione, numero e tipologia delle destinatarie degli interventi, istituzioni e organismi di parità coinvolti, ecc.) e qualitativo (valorizzazione e promozione della prospettiva di genere).

Bandi e avvisi pubblici devono tenere in considerazione gli effetti, non solo a breve ma, soprattutto, a medio e lungo termine, del singolo progetto sulle persone beneficiarie dell'azione, non dimenticando il diverso impatto sugli uomini e sulle donne in termini sia di risultati che di efficacia; tuttavia, allo stesso tempo, devono tenere in considerazione l'impatto degli stessi sullo sviluppo delle capacità individuali con probabili ricadute sul benessere di altre persone e sul benessere sociale in generale.

5.5 Il bilancio di genere basato su un approccio allo sviluppo umano: il punto di vista dei funzionari degli enti locali.

L'analisi dei bilanci e delle politiche pubbliche in una prospettiva di genere e in un'ottica di sviluppo umano rappresenta una esperienza ambiziosa e complessa, che richiede l'uso di nuovi strumenti analitici e di riflessioni teoriche che non siano confinate all'ambito della ricerca, ma che coinvolgano persone impegnate nella sfera politica, nell'apparato amministrativo e nella società civile.

Essendo inoltre una pratica innovativa, ma ancora sperimentale, necessita per la sua implementazione, da un lato, del coraggio degli amministratori locali di aprirsi ad una riflessione pubblica sul benessere della collettività, dall'altro lato che la ricerca teorica ascolti e rifletta sui limiti e sulle criticità rispetto agli strumenti e alla metodologia adottata, individuati dagli stessi assessori, funzionari e dirigenti interni all'ente territoriale locale.

In questo senso, di seguito sono riportati due estratti del Convegno *Globalisations public budgets and the well-being of women and men*, organizzato dal Gender Capp e svoltosi presso la Facoltà di Economia Marco Biagi il 30 maggio 2009. Il primo intervento della Consigliera di Pari Opportunità della Provincia di Roma Franca Cipriani si fondava sull'esperienza del bilancio di genere basato sull'approccio allo sviluppo umano della Provincia di Roma. Il secondo intervento è della attuale Consigliera Regionale dell'Emilia Romagna, Dott.ssa Palma Costi, che ha invece concentrato il suo intervento sulla necessità di inserire l'approccio allo sviluppo umano negli strumenti programmatici e di bilancio degli enti.

Franca Cipriani Consigliera di Pari Opportunità della Provincia di Roma

L'esperienza del bilancio di genere in un'ottica di sviluppo umano, sperimentato dalla Provincia di Roma nel 2009 è stato oggetto di grande interesse da parte del mondo femminile locale. Alla presentazione del rapporto finale erano presenti rappresentanti sindacali, delle associazioni, dei comitati pari opportunità degli enti locali. Ma erano presenti anche le elette dei piccoli comuni che sono intorno a Roma, nonché donne provenienti dal mondo imprenditoriale, interessate al ragionamento alla base dell'approccio allo sviluppo umano che mette in evidenza la necessità, da parte anche delle imprese private e non solo degli enti pubblici, di responsabilizzazione verso il benessere collettivo e di sensibilizzazione nei confronti delle donne che lavorano all'interno delle aziende private. Grazie ai contatti che si sono sviluppati durante questo percorso si è giunti alla firma di un protocollo di intesa con l'assessore ai servizi sociali della Provincia di Roma, circa una serie di azioni comuni da intraprendere con le consigliere di parità, azioni individuate grazie al lavoro che è emerso all'interno del bilancio di genere. Per quanto riguarda invece le criticità, sono state riscontrate nella costruzione di questa esperienza difficoltà legate ai contatti e al coinvolgimento degli uffici provinciali che si sono dimostrati "sospettosi": è in genere difficile ottenere le documentazioni interne a meno che non ci sia un'azione incisiva da parte delle consigliere di parità, come in questo caso.

La seconda criticità riguarda la difficoltà del linguaggio: la lettura di un bilancio di genere secondo l'approccio allo sviluppo umano è in qualche modo "onerosa", e comporta la necessità di traduzione e di conversione di uno strumento concettuale e metodologico complicato in un messaggio semplice.

Cosa fare invece da qui in poi? Riflettere sulla individuazione di azioni di coinvolgimento diretto degli uffici nella costruzione del bilancio, affinché questo non risulti essere un corpo estraneo, separato. L'altra cosa è adoperare la forza di pressione delle donne, di convogliarla in un'unica direzione, come quella di incentivazione dell'uso di questo strumento a livello non solo locale ma anche nazionale, per non disperdere energie preziose.

Palma Costi – Consigliera della Regione Emilia Romagna

Credo che un problema centrale sia prima di tutto capire come le regole e gli strumenti a disposizione della Provincia agiscono sulla vita degli uomini e delle donne. Questo è il motivo per il quale è importante individuare e capire quali sono questi strumenti e, conseguentemente, come intervenire affinché l'approccio allo sviluppo umano sia inserito nella fase di definizione delle politiche e non come semplice valutazione *ex post* delle scelte di un ente. L'atto fondamentale di programmazione annuale è il documento di programmazione economica, nel quale abbiamo inserito quei pezzi di politiche che riteniamo siano necessari a sviluppare gli assi di benessere elaborati nell'ambito del bilancio di genere. Gli altri strumenti sono: il bilancio, ovvero l'allocazione concreta delle risorse, che è strettamente legato al primo documento; il bilancio sociale, che dal 2006 viene impostato in modo integrato con il bilancio di genere e ha l'obiettivo di rilevare la trasversalità di genere, sia a livello quantitativo e finanziario, ma anche in termini di integrazione delle politiche, di qualità e di risultati; il Piano esecutivo di gestione (peg), che è lo strumento più coerente di attuazione delle azioni; il piano territoriale di coordinamento. L'organizzazione dello spazio e le politiche che lo governano rispetto alle possibilità dei cittadini e delle cittadine di stare bene è infatti fondamentale. E qui mi permetto di fare un accenno. Il Comune di Modena tra il

2000 e il 2004 ha elaborato l'unico vero strumento che esiste in Italia per le politiche di genere rispetto alla pianificazione, che è il piano strategico. Uno strumento del piano regolatore generale che rimette al centro il benessere dei cittadini e della cittadine. La Provincia ha un altro strumento straordinario che è il piano di sviluppo rurale: non è indifferente capire dove vanno allocate queste risorse. Esistono quindi diversi strumenti ma dobbiamo soffermarci a capire quali di questi incidono realmente sulla vita quotidiana degli uomini e delle donne. Inoltre, come Provincia di Modena, abbiamo costruito il bilancio sociale di metà mandato, realizzato nel 2006-2007. Per la sua formulazione abbiamo adottato l'ottica di genere ed esso è diventato anche un ulteriore aggiornamento del lavoro di verifica fatto del bilancio di genere. Questo lavoro è faticosissimo ma se non iniziamo a costruire le politiche con l'aiuto del personale dell'ente, a formare le persone in modo integrato, ad usare un linguaggio chiaro, semplice, comprensibile a tutti, non possiamo ottenere risultati interessanti. Ci sono tanti piccoli germogli che se sappiamo cogliere, in termini di attenzione al benessere degli uomini e delle donne, possono farci fare un salto di qualità in pochi anni.

Appendice

Di seguito sono riportate tre tabelle a doppia entrata come esempi più specifici di matrici delle capacità: nella prima matrice l'asse della struttura organizzativa contiene i programmi contenuti nel Piano esecutivo di gestione peg; nella seconda matrice le capacità sono incrociate con i centri di responsabilità; nell'ultima matrice, infine, sono stati scelti gli assessorati come unità di lettura della struttura organizzativa regionale.

Tab A1
Matrice delle capacità del Comune di Modena

Capacità	Accedere alla conoscenza	Vivere una vita sana	Lavorare e fare impresa	Accedere alle risorse pubbliche	Vivere, abitare e lavorare in luoghi adeguati e sicuri	Muoversi nel territorio	Prendersi cura degli altri	Prendersi cura di sé	Partecipare alla vita pubblica e convivere in una società equa
Programmi									
1- La qualità di un governo locale democratico e partecipato, per servizi efficienti e profili di sicurezza rivolti a tutti i cittadini									
2- La qualità del sapere, della formazione e della cultura									
3- La qualità dello sviluppo economico									
4- La qualità ambientale									
5- La qualità del welfare municipale e comunitario									

Tab A2
Matrice delle capacità della Provincia di Bologna

Capacità CdR	Cognitiva	Accesso alle risorse pubbliche e private	Vivere una vita sana	Prendersi cura di sé e degli altri	Godere della bellezza e della cultura	Vivere in spazi sani e sicuri	Muoversi nel territorio	Partecipazione e accesso politico
01 Unità speciale Studi per la Programmazione								
02 Unità speciale Servizi di comunicazione								
03 Unità speciale Segreteria generale								
04 Affari Generali ed Istituzionali								
05 Coord.giuridico amm.vo - Avvocatura provinciale								
06 Coordinamento programma lavori pubblici								
07 Controllo interno e organizzazione								
08 Patrimonio, scuole e provveditorato								
09 Bilancio, prog. finanziaria ed economica								
10 Personale								
11 Servizi informatica e sistemi informatici								
12 Ambiente								
13 Agricoltura								
14 Tutela e sviluppo fauna								
15 Pianificazione territoriale e trasporti								
17 Servizi alla persona e alla comunità								
18 Cultura, turismo e sport								
19 Artigianato, commercio e industria								
20 Viabilità								
21 Settore edilizia								
22 Direzione generale								

Tab A3
Matrice delle capacità della Regione Lazio

Capacità	Accedere alla conoscenza	Vivere una vita sana	Lavorare e fare impresa	Innovare e fare ricerca	Vivere, abitare e lavorare in luoghi sani e sicuri	Muoversi nel territorio	Accedere alle risorse pubbliche	Prendersi cura degli altri	Prendersi cura di sé: tempo, cultura, sport, svago	Partecipare alla vita pubblica e convivere in una società equa
Assessorati										
Urbanistica										
Affari Istituzionali										
Agricoltura										
Ambiente e Cooperazione tra i popoli										
Bilancio, Programmaz. economico-finanziaria e partecipazione										
Cultura, Spettacolo e Sport										
Lavori pubblici e Politica per la casa										
Lavoro, Politiche giovanili e pari opportunità										
Mobilità										
Piccola e Media impresa, Commercio e Artigianato										
Politiche Sociali										
Risorse umane, Demanio e Patrimonio										
Sanità										
Scuola, Diritto allo studio e Formazione professionale										
Sviluppo economico, Ricerca, Innovazione e Turismo										
Tutela dei consumatori e Semplificazione amministrativa										

TERZA PARTE

**LO SVILUPPO UMANO: LA COOPERAZIONE DECEN-
TRATA**

CAPITOLO 6

LA COOPERAZIONE DECENTRATA: UNA "MICRO" POLITICA IN EVOLUZIONE

Andrea Stocchiero

6.1 Introduzione

La cooperazione decentrata nasce come azione politica vera e propria, verso la fine degli anni '80 quando, a seguito della prima legge organica italiana sull'aiuto pubblico allo sviluppo emanata nel 1987, alcune Province autonome e alcune Regioni si sono dotate di normative specifiche con l'intento di regolare l'attività di cooperazione promossa. Successivamente, questa attività normativa si è diffusa in tutte le Regioni e in gran parte delle Province e dei Comuni italiani, dando luogo all'adozione di delibere e di modifiche di statuto che rendevano più esplicito l'intento di contribuire concretamente, attraverso opportune azioni, alla pace e alla realizzazione di un mondo più equo e sostenibile.

A livello locale si iniziò a discutere organicamente in merito agli obiettivi e agli strumenti più adeguati a perseguire finalità di pubblico interesse sul terreno della cooperazione, richiamandosi a principi stabiliti dalla comunità internazionale - come la Carta dei Diritti dell'Uomo - e a paradigmi - quali l'approccio allo sviluppo umano - che si venivano ad affermare in quel momento a livello internazionale.

La cooperazione decentrata entrò così nel novero delle politiche locali: questo permise da un lato, alle rappresentanze democratiche della cittadinanza presenti a livello locale di assumere come proprie le aspirazioni cooperative delle organizzazioni sociali attive sul territorio. Dall'altro, gli stessi rappresentanti politici a livello locale ripensarono al ruolo delle loro amministrazioni in una prospettiva globale, anche in considerazione dei crescenti legami che i territori intrattengono con attori esterni, siano essi organizzazioni sociali e culturali, piccole e medie imprese, multinazionali e banche, migranti o governi di altri paesi.

Come specificato nel titolo di questo capitolo, la cooperazione decentrata si può però definire ancora come una "micro" politica perché, nonostante la sua diffusione e la sua potenziale rilevanza, essa resta al momento confinata in ambiti piuttosto ristretti delle amministrazioni e dei bilanci delle autorità locali. I finanziamenti per la cooperazione decentrata rappresentano, in media, lo 0,01 per cento del bilancio di ogni regione italiana (Stocchiero e Zupi, 2005) e gran parte degli uffici dei Co-

muni e delle Province con delega alla cooperazione dispone di un ristretto numero di persone impiegate in queste attività, per lo più con funzioni burocratiche. La cooperazione decentrata finisce così per esaurirsi molto spesso nel semplice cofinanziamento di iniziative promosse da associazioni di volontariato presenti sul territorio. Inoltre, i diversi settori delle amministrazioni non sono coinvolti in modo trasversale e considerano la cooperazione decentrata come una funzione accessoria lasciata alla sensibilità di alcuni politici locali e di alcune organizzazioni sociali e religiose. Questo quadro fa sì che gli esperti del settore considerino in genere la cooperazione decentrata nel nostro paese come un'attività frammentata, caotica e di scarso impatto.

Occorre però considerare che negli ultimi anni, anche a seguito della crisi in cui versa la cooperazione italiana, la cooperazione decentrata ha iniziato ad assumere un ruolo maggiore. A livello nazionale, ad essa viene oggi chiesto di entrare a far parte del "Sistema Italia" della cooperazione, mentre a livello europeo si cerca attraverso un accordo tra gli attori interessati, di organizzare meglio le migliaia di iniziative decentrate esistenti. Si tratta di aspetti importanti, non tanto in termini di volumi finanziari mobilitati, che comunque sono scarsi nel quadro della cooperazione internazionale, quanto per il fatto che consente di far emergere dal basso, dai territori, quei movimenti attenti alle dinamiche della globalizzazione, alla costruzione europea, alla ricerca di nuovi modelli di sviluppo umano. Questo mondo, composto dalle tante realtà presenti sui territori, potrebbe generare un effetto di sistema non trascurabile se solo trovasse il modo di aggregarsi.

In sintesi: la cooperazione decentrata, per sua stessa natura, è e resta una "micro" politica; ma se interpretata e collocata nel quadro complesso delle relazioni internazionali, può rivelare elementi interessanti che possono utilmente contribuire alla costruzione di politiche e alla realizzazione di interventi concreti per una trasformazione sociale ed economica più equa e sostenibile fondata sullo sviluppo umano.

6.2 L'evoluzione della cooperazione decentrata e i suoi principali attori

A partire dagli anni '80 e '90, le amministrazioni locali coinvolte nella cooperazione decentrata sono cresciute in modo esponenziale. Oggi, pressoché tutte le Regioni

(anche quelle senza una normativa *ad hoc* sulla cooperazione, come la Sicilia, la Calabria e la Campania), oltre la metà delle 107 Province e centinaia di Comuni promuovono una miriade di iniziative, la maggior parte delle quali piccole e puntuali. Queste iniziative sono promosse, nella maggior parte dei casi, da differenti soggetti attivi sul territorio e sostenuti dalle autorità locali; in altri casi, sono le stesse amministrazioni che definiscono e realizzano interventi di cooperazione, coinvolgendo in diversa misura le organizzazioni della società civile. Tra le amministrazioni attive su questo fronte vi sono le Regioni, le Province, i Comuni, ma anche le Aziende Sanitarie Locali e gli ospedali per quanto riguarda la cooperazione sanitaria, le scuole di diverso grado, le università, i parchi regionali, le Comunità montane, le agenzie "in house" per lo sviluppo locale e la gestione dei servizi pubblici.

Come si è già anticipato, le motivazioni alla base della nascita della cooperazione decentrata sono da ricercare, in primo luogo, nelle aspirazioni di solidarietà e giustizia internazionale espresse dai cittadini e dalla società civile. Con il passare del tempo, la crescente articolazione degli attori coinvolti e degli interessi internazionali delle amministrazioni locali ha fatto emergere anche altre argomentazioni. Oggi, così come la politica di cooperazione allo sviluppo è parte della politica estera del nostro Paese, la cooperazione decentrata rientra, in modo più o meno integrato, nelle attività di relazioni internazionali sviluppate dalle autorità locali.

Dagli anni '90 in poi la cooperazione decentrata ha acquisito un'importanza crescente, frutto non solo dell'impegno mostrato dalle amministrazioni locali e dalle organizzazioni della società civile impegnate nel sostenere e realizzare iniziative di solidarietà, ma anche "dall'emergere di una sfera sopranazionale di partecipazione sociale e politica" (Anheier, Glasius, Kaldor, 2001, p.?) e alla "nuova scala e ai nuovi obiettivi che le organizzazioni sopranazionali ed internazionali di vario tipo raggiungono" (ivi, p.?). Questo nuovo dinamismo vuole essere una risposta alle trasformazioni globali a cui assistiamo - dalla fine della guerra fredda al multi-polarismo, dalle ricorrenti crisi finanziarie al cambiamento climatico - anche se la povertà e la guerra, nelle sue diverse forme, restano la grande sfida. Tra i momenti di discussione che si sono imposti a livello internazionale, influenzando anche la cooperazione decentrata, ricordiamo, in particolare la Conferenza delle Nazioni Unite per lo sviluppo sostenibile di Rio de Janeiro nel 1992 e quella per lo sviluppo sociale di Copenhagen nel 1995, dove l'approccio per lo sviluppo umano ha avuto una particolare risonanza.

In queste conferenze si è spesso riconosciuto il fallimento, almeno parziale, della cooperazione tradizionale attuata dai governi centrali e legata agli interessi dei

cosiddetti paesi donatori, e si è progressivamente affermata la necessità di coinvolgere altri soggetti non statali e autorità locali, promuovendo azioni di partenariato innovative con gli attori del Sud. Come vedremo meglio tra poco, il coinvolgimento di queste organizzazioni territoriali nelle azioni di cooperazione decentrata veniva visto con favore per l'approccio partecipativo che le caratterizza e per i principi ai quali si ispirano, quali il co-sviluppo, la titolarità dei paesi del Sud delle politiche di sviluppo (*ownership*) e la creazione di capacità per l'acquisizione di poteri delle parti coinvolte (*empowerment*).

Anche se questo orientamento che si stava affermando a livello internazionale delineava la cornice ideale per la nascita di nuove forme di cooperazione, si può dire che è stato però un drammatico evento internazionale, quale lo scoppio dei conflitti nella vicina ex Jugoslavia durante gli anni '90, a segnare concretamente l'avvio e l'evoluzione della cooperazione decentrata italiana.

Nello scenario di guerra dei Balcani occidentali, giocarono un ruolo propulsivo non soltanto le tradizionali organizzazioni non governative (ONG), ma l'intera società civile e un numero consistente di autorità locali italiane. I legami che si instaurarono tra questi attori erano talmente forti che non si può parlare delle attività di cooperazione decentrata di regioni ed enti locali italiani senza tenere conto del ruolo che le organizzazioni della società civile hanno avuto in questa attività transnazionale.

Il crescente dinamismo mostrato dalle autorità locali e dalla società civile a seguito della crisi balcanica aveva dato luogo a un intero ripensamento delle politiche di aiuto pubblico allo sviluppo e alla ricerca di spazi politici particolarmente innovativi che non trovavano riscontro in altre aree geografiche. Le Nazioni Unite, dal canto loro, avviarono una stretta collaborazione con le autorità locali e iniziarono a realizzare programmi di cooperazione all'intero dei quali la società civile, le Regioni e i Comuni trovavano ampio spazio.

Furono molte le iniziative e collaborazioni istituzionali di cooperazione decentrata che presero avvio in quegli anni. In questa sede ci limitiamo a ricordarne alcune tra le più significative.

La prima riguarda il Programma Atlante in Bosnia Erzegovina, sostenuto dalla Cooperazione italiana e realizzato da United Nations Office for Project Services (UNOPS) tra il 1996 e il 1998. Il programma si fondava sulle relazioni tra territori e con il coinvolgimento, oltre che di numerose organizzazioni della società civile, anche di trenta Comuni italiani, della Regione Toscana, di ventidue municipalità bosniache e di venticinque città europee inserite all'interno di un quadro di riferimento multilaterale che lasciava spazio però a iniziative autonome. L'approccio adotta-

to, caratteristico dei Programmi di sviluppo umano a livello locale⁶⁷, metteva al centro la crescita delle capacità materiali e immateriali degli individui e delle comunità locali, al fine di lottare contro l'esclusione sociale e di coinvolgere i gruppi marginali nei processi decisionali.

La seconda iniziativa, è stata avviata dalla Cooperazione Italiana a partire dal 2000, con il programma City to City, promosso da UNDP/UNOPS in Serbia e mirato a sostenere e rafforzare le relazioni di cooperazione decentrata di enti locali, Regioni, attori della società civile italiani e sei città della allora Repubblica Federale Jugoslava, secondo un approccio multi-livello (che lega cioè autorità dal livello internazionale a quello nazionale e locale) e multi-attoriale (che vede cooperare attori di diversa natura: dalle autorità pubbliche alle organizzazioni sociali a quelle economiche, culturali e della conoscenza)⁶⁸.

In quegli anni sono nate inoltre numerose reti orizzontali di attori locali tra Italia e Balcani occidentali. Già nel 1993, nelle prime fasi della guerra nell'ex Jugoslavia, era nato il Consorzio italiano di solidarietà (ICS), su iniziativa di alcune grandi associazioni di volontariato e di gruppi locali sorti spontaneamente per aiutare le vittime del conflitto. Il Consorzio raccoglieva le spinte di solidarietà di un gran numero di attori territoriali, in particolare associazioni della società civile e comitati cittadini, città e Province⁶⁹, per attuare interventi coordinati di solidarietà attiva e umanitari dal basso. ICS affiancava all'azione umanitaria un lavoro politico con il governo italiano sfociato nel Tavolo di Coordinamento per gli aiuti all'ex Jugoslavia, e collaborava con diverse agenzie delle Nazioni Unite in Bosnia Erzegovina e Serbia.

Tra le prime iniziative di rete, oggi ancora attive, che vedevano la collaborazione di enti locali italiani e balcanici vi erano le Agenzie della Democrazia Locale (ADL), create a partire dai primi anni '90 dal Congresso dei poteri locali e regionali del

⁶⁷ I programmi quadro di UNDP gestiti da UNOPS sono stati lanciati a partire dalla metà degli anni '90 nell'ambito del Vertice mondiale sullo sviluppo sociale di Copenaghen. I Programmi di sviluppo umano a livello locale favoriscono lo sviluppo sociale, privilegiando i gruppi più vulnerabili, e sostengono i processi di sviluppo. Essi rappresentano inoltre un canale di coordinamento e di integrazione degli interventi dei diversi attori della cooperazione internazionale, nazionale e decentrata.

⁶⁸ Il programma City to City troverà poi una continuazione nel programma ART GOLD Serbia, realizzato da UNDP e finanziato dalla Cooperazione Italiana. A sua volta il programma ART, si richiama ai concetti dello sviluppo umano e trova applicazione in numerosi paesi. In particolare ART è un'iniziativa di cooperazione internazionale che associa programmi e attività di diverse Organizzazioni delle Nazioni Unite: UNDP, UNESCO, UNIFEM, OMS, UNOPS ed altre. L'iniziativa promuove un nuovo tipo di multilateralismo, nel quale il Sistema delle Nazioni Unite lavora con i Governi favorendo la partecipazione attiva delle comunità locali e degli attori sociali del Sud e del Nord. La sigla ART vuol dire: "Appoggio alle reti territoriali e tematiche di cooperazione allo sviluppo umano". ART ha fatto propri gli Obiettivi di Sviluppo del Millennio (UNDP et al., pg.1).

⁶⁹ Queste ultime davano luogo anche all'associazione degli Enti Locali per la Pace.

Consiglio d'Europa. Dal 1999 la rete delle ADL è coordinata dall'Associazione delle Agenzie della Democrazia Locale (ALDA). Le ADL accompagnano i paesi balcanici lungo la difficile strada della transizione e dell'integrazione europea, secondo un approccio multi-attoriale e multi-livello, coinvolgendo autorità locali e regionali, organizzazioni della società civile, università e organizzazioni internazionali in progetti di co-sviluppo. Queste Agenzie svolgono un'attività di rafforzamento delle istituzioni democratiche locali e a favore dell'integrazione europea, promuovono la cittadinanza attiva e la democrazia a livello locale, realizzano attività formative e di assistenza tecnica per collettività locali e associazioni. Alla fine del 2008 risultano aperte nella regione dei Balcani occidentali tre ADL in Croazia, tre in Bosnia Erzegovina, una in Montenegro, cinque in Serbia e una in Kosovo e in Albania.

Ancora: dal 1999, presso il comune di Ancona, è attiva l'associazione Forum delle città dell'Adriatico e dello Ionio, il cui obiettivo è l'integrazione economica, sociale, ambientale e culturale tra le città delle due sponde, con particolare attenzione ai temi dello sviluppo sostenibile. Oltre alle attività di incontro e dialogo, il Forum ha realizzato alcuni progetti concreti come l'Adriatic Action Plan, un progetto finanziato dal programma Interreg IIIC della Commissione europea per la definizione e il coordinamento di politiche di sviluppo sostenibile a livello locale in area adriatica. Nel quadro dell'Iniziativa inter-governativa adriatico-ionica sono stati promossi molti progetti: nel 2000, a Ravenna, Uniadriion, una rete per la cooperazione interuniversitaria che ha istituito anche un'università virtuale per la realizzazione di iniziative didattiche comuni; nel 2001, ad Ancona, il Forum delle Camere di Commercio dell'Adriatico e dello Ionio, con l'obiettivo di rafforzare le relazioni tra enti camerali, la diffusione di una cultura di impresa, lo sviluppo economico dell'area adriatico-ionica e l'armonizzazione delle procedure giuridiche e amministrative dei paesi aderenti⁷⁰. A Teramo, nel 2005, è nata l'associazione Arco Adriatico Ionico, costituita da alcune Province italiane del basso Adriatico intenzionate a lavorare in sinergia, con i fondi europei e della cooperazione internazionale, al fine di acquisire un rilievo maggiore sulla scena internazionale finora dominata da regioni e comuni. La Regione Marche, a partire da giugno 2008, è anche sede del segretariato permanente dell'Iniziativa adriatico-ionica e ha istituito il Segretariato per l'Adriatico, uno spazio di collaborazione per l'insieme dei territori adriatici e, in particolare, di

⁷⁰ Il Forum è organizzato intorno a tavoli di lavoro tematici e realizza progetti concreti attraverso fondi europei, italiani e regionali. In particolare, ha ottenuto finanziamenti dal Nuovo Programma di Prossimità Adriatico Interreg/Cards-Phare di cooperazione transfrontaliera, dalla legge n. 84 del 2001 per la stabilizzazione, ricostruzione e sviluppo dei paesi balcanici e dalla legge regionale delle Marche n. 9 del 2002 per la concessione di contributi per iniziative di solidarietà internazionale e cooperazione allo sviluppo.

quelli dell'Euroregione Adriatica. L'Euroregione è un'associazione tra enti locali dei diversi paesi e ha come scopo la definizione di piani e progetti per integrare i territori delle due sponde dell'Adriatico, nel quadro del processo di allargamento dell'Unione Europea verso i Balcani occidentali. La più recente fra le proposte politiche per favorire la cooperazione decentrata in quest'area è quella avanzata nel 2010 tra i governi di Italia, Grecia e Slovenia al fine di creare una strategia per la macro-regione adriatico-ionica nel quadro della politica di coesione sociale e di allargamento dell'Unione Europea. Questa strategia prevede una governance multi-livello tale da integrare la cooperazione delle Regioni e degli enti locali con quella dei governi nazionali e della Commissione europea per la realizzazione di progetti strategici di grande impatto per l'integrazione dell'area.

Infine, ricordiamo il programma SeeNet, costituito da una rete di enti locali italiani e del Sud Est Europeo⁷¹ che cooperano con l'obiettivo di rafforzare le competenze di governance dei territori e di promuovere lo sviluppo locale sostenibile, cercando di interagire con l'Euroregione⁷² e con la macro-regione adriatico-ionica. In particolare, il programma mira a contribuire al processo di allargamento europeo e a prefigurare iniziative strategiche attraverso azioni di sostegno allo sviluppo locale nei settori dei servizi sociali, della crescita delle piccole e medie imprese, del turismo rurale e culturale, oltre che attraverso l'analisi di buone pratiche, alla comunicazione e al rafforzamento delle autorità locali nei Balcani.

In conclusione: il ruolo di primo piano svolto oggi dalla cooperazione decentrata in queste iniziative è evidente, non soltanto per la capacità propositiva nella creazione di queste attività ma anche per la capacità di attivare un numero sempre assai elevato di partner italiani, di norma in misura di gran lunga superiore rispetto a quello di tutti gli altri paesi. La storia delle relazioni territoriali tra Italia e Balcani occidentali non si esaurisce certamente in queste reti, sono molteplici infatti le iniziative dal Friuli Venezia Giulia alla Puglia che legano i territori, qui e là, sia tra istituzioni pubbliche che tra enti del terzo settore e dell'economia; tuttavia, esse assumono rilievo in quanto spazi istituzionalizzati per il dialogo tra attori omologhi e per la connotazione multi-attoriale e multi-livello della cooperazione. Il caso della cooperazione decentrata tra l'Italia e l'area balcanica è di particolare significato perché ne rappresenta l'evoluzione più matura e strutturata, dove la connotazione di "micro-politica" viene superata da una rete di relazioni e livello di articolazione di particolare rilevanza.

⁷¹ SEENET è coordinato dalla Regione Toscana, finanziato dal Ministero degli Affari Esteri Italiano e cofinanziato dalle regioni Emilia-Romagna, Friuli Venezia Giulia, Marche, Piemonte, Veneto e la Provincia autonoma di Trento, coinvolgendo nel Sud Est Europa 47 enti locali.

⁷² Torneremo a parlare di Euroregione più avanti nel testo.

6.3 Le amministrazioni regionali e locali

Questo quadro generale sulla genesi della cooperazione decentrata nel nostro Paese e dell'esperienza maturata con i paesi dei Balcani occidentali mostra il ruolo centrale e il potenziale dinamismo che possono esercitare le autorità locali. Naturalmente questo dipende anche dalla natura delle tipologie di amministrazioni coinvolte, siano esse Comuni, Province o Regioni. Qui di seguito, descriviamo brevemente alcuni aspetti legati all'attività di cooperazione decentrata caratteristici di queste tipologie di amministrazioni.

Un primo aspetto che occorre rilevare è che non esistono statistiche effettive sul numero di comuni italiani impegnati nella cooperazione decentrata, ma sia l'Associazione Nazionale dei Comuni Italiani (ANCI) che altre reti dedicate, come quella degli Enti locali per la pace e i diritti umani o quella dei comuni solidali (ReCoSol), stimano che siano centinaia i comuni coinvolti nel sostenere piccole iniziative di appoggio alle comunità presenti nei paesi in via di sviluppo. Nella maggior parte dei casi le risorse, sia finanziarie sia umane, sono di piccola entità e vulnerabili ai cambiamenti delle maggioranze politiche; nonostante questi limiti, alcuni Comuni, in particolare quelli di media dimensione, riescono a strutturare iniziative significative, entrando in contatto con reti europee ed internazionali che attingono risorse da programmi della Commissione europea (come ad esempio Urb-AI) o promossi da Agenzie delle Nazioni Unite (come il già citato programma ART di UNDP).

I comuni metropolitani, come Roma, Milano e Torino, svolgono e sostengono azioni di cooperazione decentrata sia attraverso la distribuzione di piccoli finanziamenti ad attori presenti sul proprio territorio, sia inserendo l'attività di cooperazione all'interno delle relazioni internazionali che intrattengono e delle loro politiche di marketing territoriale. Significativo è, ad esempio, il programma di cooperazione del Comune di Milano legato alla costruzione dell'evento Expo 2015 che prevede finanziamenti per oltre 15 milioni di euro per iniziative legate alla tutela della biodiversità, per la sicurezza alimentare e per il co-sviluppo delle associazioni di migranti. In alcuni casi la cooperazione è strettamente legata alla figura dei Sindaci, vuoi per il loro genuino impegno o per la sola ricerca di visibilità, per ragioni di rilevanza internazionale come la lotta alla povertà, la pace nel Medio-oriente, i diritti umani. Non sempre, però, alle dichiarazioni di principio o alla visibilità mediatica corrispondono azioni concrete e strutturate.

Per quanto riguarda le Province, fino agli anni '90 non si erano distinte per un particolare attivismo mentre nel corso dell'ultimo decennio hanno mostrato di

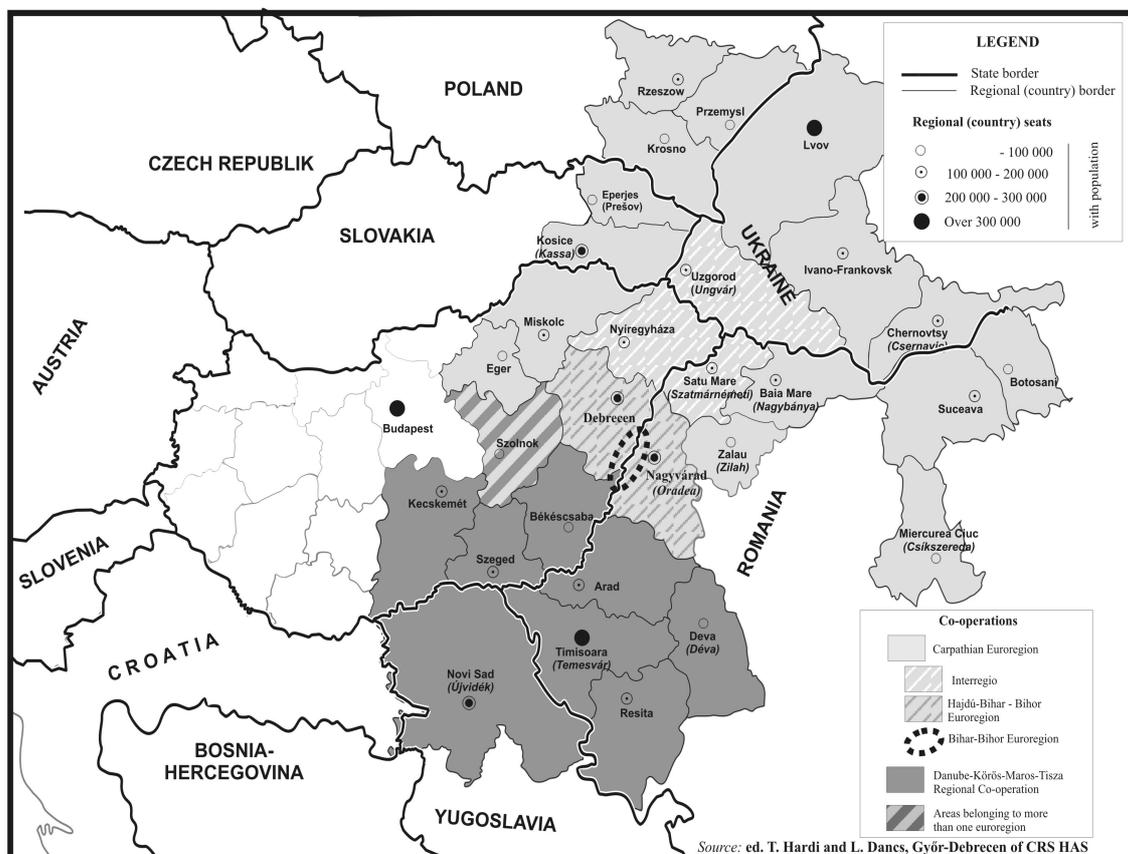
essere un nuovo interlocutore importante: nel 2006 oltre il 50% delle 107 Province italiane risulta impegnato nella cooperazione decentrata con una mobilitazione di oltre 2 milioni di euro di risorse proprie registrate. Molte tra queste fanno parte di quelle reti di enti locali citate in precedenza; altre si sono riunite in associazioni su base geografica, come l'Arco Latino che riunisce Province italiane, francesi e spagnole interessate alla cooperazione mediterranea nel quadro di specifici programmi della Commissione europea. Questa associazione, oltre a promuovere progetti e a raccogliere finanziamenti per sostenere le attività dei propri associati, esercita attività di lobby sulla Commissione al fine di promuovere il ruolo e le competenze di questo livello di amministrazione.

Negli ultimi vent'anni, sono però salite alla ribalta con particolare evidenza le relazioni internazionali delle Regioni che, più delle Province e dei Comuni, hanno potestà normativa e di programmazione, oltre che risorse e capacità specificatamente dedicate a questo tipo di competenze. Sono loro, oggi, a rappresentare il livello più importante della cooperazione con i territori europei ed extra europei, in termini normativi (pressoché tutte le Regioni si sono dotate di leggi sulla cooperazione internazionale), programmatici (le Regioni più impegnate predispongono, in genere, programmazioni triennali e piani annuali di cooperazione), di creazione di un sistema territoriale dedicato (attraverso la definizione di processi e strumenti di accompagnamento offerti ai comuni e ai diversi soggetti dei territori), di risorse (le Regioni rappresentano oltre il 90% degli stanziamenti totali delle Autonomie locali italiane per la cooperazione, che nel 2009 si aggiravano attorno ai 70 milioni di euro) e nei rapporti con il Ministero per gli Affari Esteri (sia con la Direzione Generale per la Cooperazione e lo Sviluppo che con altre Direzioni), con la Commissione europea (attraverso i 12 uffici di rappresentanza a Bruxelles) e con i diversi organismi delle Nazioni Unite.

A livello europeo, le Regioni si organizzano tra loro attraverso un sistema di reti: oltre ad essere rappresentate nel Comitato delle Regioni dell'Unione Europea, sono numerose le associazioni dedicate a sviluppare le relazioni con i paesi in via di adesione e con i paesi dell'area mediterranea e balcanica. Ne sono un esempio la comunità di lavoro delle regioni europee di confine e la Conferenza delle regioni periferiche marittime, che ha costituito una Commissione intermediterranea molto attiva. Vi sono poi le Euroregioni che caratterizzano il sistema geopolitico dei paesi balcanici e dell'Europa orientale, come mostrato nella figura seguente.

Figura 6.1

Euroregioni nell'area dell'Europa sud-orientale



Fonte: T. Hardi e L. Dancs, Centre for Regional Studies of the Hungarian Academy of Science at Győr-Debrecen.

Vi sono, infine, alcune autonomie locali che hanno fatto crescere, in maniera più o meno formalizzata, un sistema di soggetti molti attivi nella cooperazione decentrata in relazione all'attività di internazionalizzazione, di marketing del territorio e di relazioni internazionali sviluppate dalle amministrazioni stesse, in una sorta di paradiplomazia e diplomazia dal basso su cui torneremo tra poco. Queste evoluzioni recenti sono spesso legate alla presenza di "imprenditori politici", cioè di amministratori interessati ad un loro riconoscimento anche a livello trans-nazionale. Anche in questo caso sono soprattutto quelle Regioni che mostrano capacità e risorse adeguate; è il caso, in particolare, di Regioni quali l'Emilia Romagna, le Marche, il Piemonte, la Puglia, la Toscana, il Veneto, oltre che le Province Autonome di Trento e di Bolzano.

Tutto ciò, però, non è sufficiente a dar vita ad un vero e proprio "Sistema Italia", in quanto si caratterizza ancora per una relativa dispersione di azioni promosse da un certo numero di amministrazioni locali, da una serie di reti, associazioni e

attività di coordinamento a geometria variabile e da alcune Autonomie che giocano un ruolo leader e godono di una buona visibilità internazionale. La mancanza di un vero e proprio coordinamento persiste nonostante la Cooperazione italiana abbia sostenuto, prima con i programmi di sviluppo umano locale di UNDP e UNOPS e poi con programmi diretti in convenzione con le Regioni, con l'Unione delle Province Italiane (UPI) e con l'Associazione Nazionale dei Comuni Italiani (ANCI), iniziative volte a informare, formare e coordinare i diversi attori in iniziative di cooperazione allo sviluppo. Molto resta ancora da fare se si vuole creare una strategia della cooperazione decentrata, che continuerà peraltro ad essere in parte ingovernabile o non ordinabile secondo un approccio centralistico, essendo costitutivamente fondata sui principi di autonomia e pluralità.

Nello stesso tempo, nonostante le tante iniziative di informazione e sensibilizzazione, molto resta da fare anche a monte per approfondire il senso, i fini, i valori che devono ispirare la cooperazione decentrata. Occorrerebbe una discussione pubblica aperta al fine di individuare convergenze e orientamenti comuni per un'azione di cooperazione più coerente con le attività di marketing territoriale e di paradiplomazia svolte dalle amministrazioni oltre che con i percorsi di sviluppo locale all'interno e tra i diversi territori coinvolti. Per tutto questo l'approccio allo sviluppo umano può rappresentare uno schema teorico importante "[...] per mettere a fuoco quei criteri con cui valutare le cose che contano davvero, e soprattutto perché non siano trascurati argomenti d'importanza cruciale" (Sen, 2000, pag. 39) quale la libertà sostanziale, o *capability*, di scegliersi una vita a cui si attribuisce valore.

6.4 Dalla cooperazione decentrata alla paradiplomazia

Come si è visto, accanto all'attività di cooperazione decentrata le autonomie locali, e in particolare le Regioni, hanno moltiplicato le loro relazioni internazionali. Per definire questo coinvolgimento crescente dei governi locali nell'arena internazionale in letteratura è stato coniato il termine di paradiplomazia.

In queste attività internazionali, le autonomie locali assumono ruoli di: (1) partner veri e propri della politica estera; (2) promotori di interessi territoriali, settoriali e tematici; (3) controparti in accordi con i governi esteri; (4) negoziatori sulla scena mondiale; (5) difensori della democrazia e delle minoranze; (6) nuovi centri di discussione pubblica e di partecipazione (Adelcoa, Keating, 1999).

È importante sottolineare che attraverso la paradiplomazia alcune autorità locali arrivano a sostenere rivendicazioni identitarie e spinte autonomistiche che se, da un lato, possono essere legate alla difesa di diritti umani nei confronti di uno stato centrale oppressore, come nel caso del popolo Saharawi, dall'altro possono essere funzionali a interessi politici ed economici che disgregano la coesione sociale e territoriale causando conflitti e tragedie, come nel caso della dissoluzione della Jugoslavia.

La letteratura sul nuovo regionalismo (Scott, 2001) di carattere economico e politico, evidenzia il ruolo che le autorità subnazionali possono avere attraverso tre diversi canali: 1) la loro partecipazione a diverse forme di *governance* e nella valorizzazione delle risorse, delle capacità e delle identità territoriali a livello globale; 2) la loro apertura, interazione e inserzione in reti transnazionali per attrarre e combinare conoscenze ed investimenti esteri e, infine 3) la loro richiesta di influire sulle regolazioni sopranazionali oltre che nazionali. Tutto questo con il fine non solo di elevare il proprio vantaggio e posizionamento competitivo nell'arena globale (provocando conflitti e guerre di posizionamento tra territori e all'interno degli stessi territori) ma, in modo contraddittorio, anche con lo scopo di difendere e promuovere, attraverso reti politiche transnazionali e comportamenti cooperativi, i beni pubblici globali data la loro interdipendenza con quelli locali.

Il crescente rapporto con l'esterno è analizzato anche dalla teoria italiana sui sistemi locali, in cui questi vengono rappresentati come insieme di quattro elementi: i) la rete dei soggetti locali; ii) il milieu locale; iii) il rapporto della rete locale col milieu locale e con l'ecosistema; iv) il rapporto interattivo della rete locale con reti sovra-locali (Salone, 2005). La rete dei soggetti locali è la rete di interazioni tra soggetti di un territorio locale, "dove per locale s'intende la scala geografica che permette le interazioni tipiche della prossimità fisica" (ivi, p.?). Il milieu locale "fa riferimento quindi alle 'risorse potenziali immobili' proprie di un territorio locale, cioè a quell'insieme di condizioni fisiche e socio-culturali che si sono sedimentate in quel territorio come risultato di processi di lunga durata" (Dematteis, 2001, pg?). Il rapporto della rete locale col milieu locale e con l'ecosistema, invece, "consiste nel tradurre le potenzialità del milieu in valori comunicabili e scambiabili, attraverso processi di trasformazione simbolica e materiale dell'ambiente" (ivi, p. 18), ossia nel valorizzarle e impiegarle nei processi di sviluppo. Infine, con rapporto interattivo della rete locale con reti sovra-locali si intende la connessione e l'interazione del sistema locale con reti materiali (come quelle di trasporto) e immateriali (come quelle relazionali) esterne.

Quest'ultimo elemento riveste grande importanza, poiché comprende anche le reti transnazionali istituite attraverso la cooperazione territoriale. In senso ampio, per cooperazione territoriale si intende una relazione collaborativa tra due o più territori per il raggiungimento di obiettivi comuni. Nella più diffusa terminologia comunitaria, qui adottata, il concetto di cooperazione territoriale è invece circoscritto al suo significato normativo e strumentale, cioè alle iniziative di cooperazione transfrontaliera (in inglese, Cross Border Cooperation, CBC), transnazionale e interregionale, nate per sostenere l'integrazione regionale e la coesione sociale dell'Unione europea e finanziate attraverso i fondi strutturali. Queste iniziative sono state progressivamente estese anche ai territori dei paesi terzi fino a prevedere la compartecipazione degli strumenti di assistenza esterna: lo strumento europeo di partenariato con i paesi vicini – ENPI (European Neighbourhood and Partnership Instrument) - e lo strumento per la pre-adesione IPA (Instrument for Pre-Accession Assistance).

Una componente importante della paradiplomazia è dunque la cooperazione internazionale delle Regioni che si articola in cooperazione decentrata e cooperazione territoriale, due termini, questi ultimi, nati in ambiti politici distinti. Se da un lato, infatti, la cooperazione decentrata come ramo locale della cooperazione internazionale fa capo alla politica estera, dall'altro, la cooperazione territoriale, quale componente della politica di sviluppo regionale, fa riferimento alla politica interna. All'interno di questo quadro di riferimento, negli ultimi anni si è osservata una convergenza crescente tra politica esterna ed interna da parte delle autorità locali: dapprima parallele, la cooperazione decentrata allo sviluppo (esterna all'Europa) e la cooperazione territoriale (interna all'Europa) si sono progressivamente integrate nell'area di vicinato (dall'Ucraina al Marocco) e di pre-adesione (Balcani occidentali). In un certo senso, a livello di autorità locali, si è anticipato il parziale superamento del confine tra interno ed esterno, e quindi l'interdipendenza tra le politiche europee di assistenza esterna e di sviluppo regionale.

Per la prima volta, nelle politiche esterne dell'Unione Europea del vicinato e della pre-adesione, si assume il principio della sussidiarietà verticale prevedendo due nuove linee di azione per la cooperazione territoriale delle autonomie locali (ENPI CBC ed IPA CBC). In questo modo si estende una politica interna dell'Unione Europea nella politica esterna: l'esperienza e la metodologia del programma di iniziativa comunitaria Interreg (che si fonda sul principio del partenariato multi-livello) viene aperta alla partecipazione delle autonomie locali dei paesi vicini e in pre-adesione. Le regioni e gli enti locali vengono dunque riconosciuti come portatori di un valore aggiunto specifico nell'assistenza esterna; in questo modo la cooperazio-

ne territoriale, parte integrante della politica interna di sviluppo regionale, interagisce con quella della cooperazione decentrata, che deriva dalla politica esterna di cooperazione allo sviluppo.

Il maggiore attivismo dei governi locali nell'arena internazionale si esprime dunque nel superamento del confine politico-amministrativo tra esterno e interno dei territori, siano essi nazionali, regionali o comunali, a causa del profondo cambiamento delle relazioni che da inter-nazionali sono diventate sempre più trans-nazionali (Beck, Grande, 2006). La crescente interdipendenza tra esterno ed interno coinvolge direttamente i territori e le relative autorità locali attraverso il commercio, gli investimenti, la mobilità delle persone (con particolare riferimento alle emigrazioni ed immigrazioni), i flussi di idee e conoscenze. "La relativizzazione del confine interno-esterno, di fronte alla quale la globalizzazione ci sta ponendo, sta tutta nell'accettazione che i problemi con cui essa chiama a confrontarsi nascono e producono effetti su una dimensione sopranazionale e in una dimensione subnazionale" (Parsi, 1998, pg?).

Si è così coniato il termine glocalizzazione che unisce il globale e il locale, i flussi ai territori. Ciò comporta una revisione del ruolo degli Stati centrali, che non sono più gli unici attori delle relazioni e delle politiche internazionali.

"Durante l'ultimo decennio la dominanza relativa dello Stato nazionale come scala primaria della vita sociale è cambiata a vantaggio di nuove configurazioni nelle quali sia il locale/regionale che la scala transnazionale/globale hanno acquisito preminenza. Le multinazionali, i movimenti finanziari globali e le politiche globali giocano ruoli decisivi nello strutturare la vita quotidiana, mentre simultaneamente viene data maggiore attenzione alle risposte locali e regionali e ai processi di ristrutturazione. C'è, in altre parole, un doppio movimento di globalizzazione da un lato e di devoluzione, decentramento o localizzazione dall'altro – glocalizzazione. Questo concetto suggerisce inoltre che l'interazione locale/globale negli attuali processi di ristrutturazione capitalistica dovrebbe essere pensata come un processo unico e combinato di due movimenti, inerentemente relazionati, sebbene contraddittori, e come un processo che coinvolge una ricomposizione de facto dell'articolazione delle scale geografiche della vita sociale ed economica." (Swyngedouw, 1992, pg?)

Gli attori territoriali e le autorità locali sono sempre più attivi sullo scenario mondiale e operano all'interno dello Stato così come nelle relazioni transnazionali e dell'economia globale (Aldecoa, Keating, 1999). La glocalizzazione produce una ri-

strutturazione degli Stati che si ri-articolano a livello territoriale, attraverso i processi di decentramento e, a livello sovra-nazionale, attraverso nuove organizzazioni regionali e multilaterali.

Intrecciato al processo di glocalizzazione vi è quello della integrazione europea e più in generale della cosiddetta europeizzazione. Quest'ultimo concetto è interpretato in modo relativamente diverso da diversi autori, vi è chi dà maggiore rilevanza al ruolo svolto dalle élite politiche che continuano a rielaborare e a promuovere una visione europea di integrazione andando però al di là dei particolari interessi nazionali, e che quindi vede nel processo di integrazione europea il motore principale, mentre altri sottolineano come l'europeizzazione avvenga innanzitutto "dal basso" attraverso le trasformazioni transnazionali sociali, economiche e culturali che la crescente interazione tra i diversi attori sta producendo (Clark, Jones, 2008).

Sempre secondo Beck e Grande si forma un sistema politico a rete "contraddistinto da due caratteristiche: in primo luogo dalla forma non gerarchica dell'elaborazione delle decisioni e dall'inclusione di attori nazionali-statali nel processo decisionale europeo; in secondo luogo, dalla partecipazione di un grande numero di attori sociali (unioni di interesse, lobbisti, imprese, attori della società civile) a processi decisionali politici" (2006, pg?).

Il processo di europeizzazione è un processo istituzionalizzato di trasformazione permanente, dinamico e dagli esiti aperti, che avviene verso l'interno e verso l'esterno, nel quadro della crescente interdipendenza globale. Vi è quindi un rapporto dialettico tra europeizzazione e localizzazione, o si potrebbe anche considerare l'europeizzazione come una forma di glocalizzazione a scala europea. Questa trasformazione coinvolge l'interesse nazionale. In una visione cosmopolita "subentra il gioco a somma positiva del sia ... sia: l'estensione di potere del livello supra-nazionale non coincide affatto con la perdita di potere del livello nazionale. Infatti il potere complessivamente aumenta e, di conseguenza, la nazionalità, la transnazionalità e la sovranazionalità si rafforzano e si completano" (ivi, pg?). Lo stesso può essere affermato anche per il livello regionale e locale, qualora i processi e gli attori assumano regole, comportamenti e traiettorie virtuose. Tuttavia, questo può non avvenire se la visione e gli interessi rimangono fortemente nazionalistici e localistici, in un gioco competitivo che può dare risultati a somma zero o peggio negativa.

Le motivazioni alla base della cooperazione, nelle sue differenti modalità, si articolano a seconda dei contesti, delle volontà politiche e degli interessi, assumendo nei migliori dei casi una visione cosmopolita, mentre nei peggiori dei casi alimentando

processi competitivi dannosi. Queste motivazioni si possono ricondurre: a ragioni ambientali, allo scopo di gestire risorse comuni sia a livello transfrontaliero che transnazionale e globale; a questioni sociali, come la creazione di occupazione e la gestione delle migrazioni; a ragioni economiche, per la promozione del commercio estero delle PMI e l'attrazione di investimenti esteri, al fine di creare spazi economici funzionali (costruzione di infrastrutture, creazione di corridoi, gestione dei bacini di manodopera e di competenze) e per reagire alle forze che determinano sviluppi territoriali ineguali (si consideri la politica regionale europea a favore delle aree più arretrate); a ragioni culturali, per la promozione e la difesa della propria lingua, dell'identità e dei valori (ma anche per la loro riproduzione globale); a ragioni politiche, che mirano a sostenere le proprie aspirazioni nazionalistiche (noti, in tal senso, sono i casi della Catalogna e del Quebec) e a rigenerare spazi economici e culturali storici potenzialmente viabili (come nel caso dei rapporti con le regioni dell'Europa centro orientale dopo la fine della guerra fredda), a gestire questioni di sicurezza (traffici illegali e quindi lotta alle organizzazioni criminali transnazionali). Talvolta, queste iniziative sono promosse dagli stessi imprenditori politici per sfruttare le nuove opportunità offerte a livello sovranazionale. È dunque in questo complesso gioco politico e in questo intreccio di interessi e motivazioni più o meno coerenti o contraddittori che opera la cooperazione decentrata.

6.5 Il rapporto con la cooperazione italiana

La cooperazione decentrata rientra a pieno titolo nell'ambito della politica di cooperazione allo sviluppo. Il suo minimo comune denominatore riconosciuto a livello internazionale e italiano è rappresentato dall'azione dei governi locali che, come si è sottolineato nelle sezioni precedenti, non si limitano più solo a contribuire finanziariamente a progetti di cooperazione portati avanti dai diversi soggetti del proprio territorio, ma assumono anche un ruolo politico e pro-attivo. Le *Linee Guida sulla Cooperazione decentrata* predisposte dalla Direzione generale per la Cooperazione allo sviluppo del Ministero degli Affari esteri definiscono questo ambito di intervento come "l'azione di cooperazione realizzata dalle Regioni e dagli Enti Locali nell'ambito di relazioni di partenariato territoriale con istituzioni locali (per quanto possibile omologhe) dei paesi con i quali si coopera. Tali azioni sono finalizzate a stabilire e consolidare lo sviluppo reciproco equo e sostenibile. Per la loro realizzazione ci si avvale della partecipazione attiva degli attori pubblici e privati nei rispettivi territori" (DGCS/MAE, 2010, p.). Nelle linee guida si dà enfasi al

rapporto virtuoso che può essere posto in essere tra governi locali e soggetti del mondo sociale, economico e culturale presenti sul territorio; si sottolinea il concetto di partenariato tra territori che, come si dirà più avanti, si fonda sui principi di sussidiarietà verticale ed orizzontale e sullo sviluppo partecipativo.

Un altro aspetto di grande rilevanza che differenzia la cooperazione decentrata rispetto a quella tradizionale, è l'adozione dell'approccio per processo. In breve: non si tratta di "fare progetti", ma di partecipare e sostenere processi di sviluppo locale, di decentramento, di *empowerment*. Le azioni puntuali devono essere pensate in sequenze flessibili a seconda dei ritmi degli attori, seguendo un approccio strategico di medio periodo, fondato sull'ascolto, sul dialogo e sul confronto continuo (Bossuyt, 2004). Per far questo, diventa essenziale la dimensione politica e la costruzione di istituzioni di partenariato nelle quali condividere i modelli di sviluppo, gli obiettivi, gli strumenti e i ruoli dei diversi soggetti territoriali.

A partire da queste considerazioni, il valore aggiunto della cooperazione decentrata può essere riassunto in quattro punti principali: 1) nell'assunzione dell'impegno politico delle autonomie locali nei confronti dei fini della cooperazione allo sviluppo⁷³ e nella sua realizzazione 2) nella sensibilizzazione e nella mobilitazione di competenze (se possibile di eccellenza), nelle capacità e nelle risorse del territorio nelle relazioni trans-nazionali e attraverso la creazione di sistemi territoriali per la cooperazione allo sviluppo; 3) nell'impegno diretto delle amministrazioni su tematiche di loro competenza relative al sostegno al processo di democratizzazione, decentramento e sviluppo locale; 4) nella mobilitazione di risorse finanziarie aggiuntive sia da parte delle amministrazioni che da parte del territorio (partnership pubblico-privata).

La cooperazione decentrata si fonda dunque su principi ispiratori e modalità di azione particolarmente innovativi e ambiziosi, che risultano però molto impegnativi, soprattutto per attori come le autonomie locali, che hanno iniziato da poco tempo a misurarsi con le problematiche della cooperazione allo sviluppo. Del resto, è bene sottolineare come, nel panorama italiano, la trasformazione di questo potenziale valore aggiunto in azioni concrete debba trovare ancora una sua realizzazione nella maggior parte delle amministrazioni.

⁷³ Gli Obiettivi di sviluppo del millennio e la Comunicazione della Commissione sulla visione europea della politica di sviluppo indicano le seguenti priorità: la lotta alla povertà, il perseguimento dei diritti umani e delle libertà fondamentali, con particolare riferimento alle questioni di genere e all'infanzia, la *governance* democratica (e quindi anche il decentramento), lo sviluppo umano e sociale sostenibile, l'integrazione economica (e quindi lo sviluppo locale).

Vediamo ora più in dettaglio i quattro punti sopra elencati. Per quanto riguarda il primo, l'assunzione dell'impegno politico delle autonomie locali sul fronte della cooperazione decentrata è ancora relativamente limitato, anche perché questa competenza non rientra tra le priorità politiche di una amministrazione locale e si intreccia, di norma, con interessi di tipo paradiplomatico, di internazionalizzazione economica e di co-gestione di questioni sociali, come i flussi migratori. Si osserva, però, una relativa crescita di questo impegno politico che fa seguito alla maggiore consapevolezza delle interdipendenze tra la dimensione globale e quella locale, ma che sconta ancora però problemi di confusione nei fini, personalizzazioni e discontinuità nell'azione, carenza di un quadro strategico unitario e insufficiente confronto con i livelli politici sovra-ordinati (in particolare, governo centrale e Commissione europea). Le priorità geopolitiche sono rivolte ai paesi vicini per questioni di prossimità e a paesi lontani attraenti per motivi politici ed economici (la Cina rappresenta oggi il nuovo target) mentre, al di là di alcuni singoli casi, vi è una attenzione relativamente minore verso l'obiettivo della lotta alla povertà in regioni quali l'Africa sub-sahariana, che costituisce invece il principale obiettivo della comunità internazionale nella politica di cooperazione allo sviluppo.

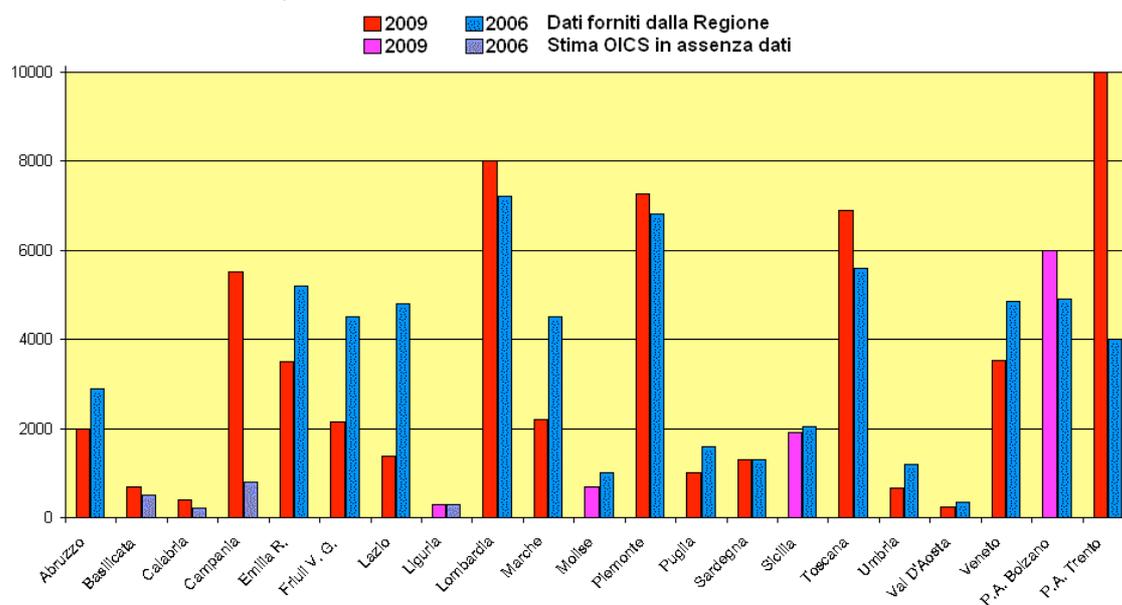
Con riferimento al secondo punto, che mira alla creazione di sistemi territoriali per la cooperazione allo sviluppo, si registra invece una consapevolezza sempre più diffusa e un impegno crescente. La maggior parte delle autonomie locali si sta orientando nella direzione del partenariato territoriale e nella valorizzazione delle competenze esistenti nella stessa amministrazione locale e negli enti ad essa collegati (terzo punto distintivo della cooperazione decentrata). Come si è già sottolineato, però, la maggior parte delle autonomie locali (in particolare, a livello provinciale e comunale) può contare su risorse umane limitate e scarsa capacità di mobilitazione attiva. È inoltre difficile per le amministrazioni sviluppare un'attività relazionale che richiede metodo, tempo e costanza, soprattutto quando si tratta di promuovere il coinvolgimento di nuovi attori al fine di uscire dall'auto-referenzialità tipica della cooperazione allo sviluppo. Questo ha implicazioni importanti perché riduce il grado di coerenza delle politiche territoriali interne rispetto agli obiettivi della cooperazione esterna. Si pensi, ad esempio, alla contraddizione tra una cooperazione decentrata che persegue il riconoscimento dei diritti di minoranze in paesi del Sud del Mondo e la scarsa attenzione che la stessa amministrazione potrebbe assegnare alla protezione dei diritti dei soggetti richiedenti asilo.

Per quanto riguarda, infine, il quarto punto, si è registrata una forte crescita delle risorse finanziarie dedicate alla cooperazione decentrata, risorse che sono più che raddoppiate in cinque anni. Uno studio realizzato dal CeSPI ha stimato che dal

2000 al 2005 i finanziamenti propri delle amministrazioni locali sono passati da 20 a oltre 50 milioni di euro, un valore pari a circa il 10% della cooperazione bilaterale italiana, al netto della componente relativa all'annullamento del debito dei paesi poveri (Stocchiero, Zupi, 2005). Più di recente, i dati raccolti dall'Osservatorio Interregionale per la Cooperazione allo Sviluppo (OICS) mostrano che l'apporto finanziario della cooperazione decentrata è in continuo aumento. Nel 2009 le risorse finanziarie dedicate dalle Regioni a questa voce ammontavano a circa 70 milioni di euro, mentre si stimavano tra i 10 e i 15 milioni le risorse dedicate dagli enti locali (Comuni e Province). Oltre all'apporto in denaro, dovrebbe essere considerato anche quello in natura sotto forma di personale dedicato, di beni e servizi, componente che dovrebbe ammontare all'incirca allo stesso valore.

Figura 6.2

Risorse destinate alla cooperazione decentrata



Fonte: OICS 2010.

Queste risorse, pur in progressivo aumento, rimangono però ancora scarse, soprattutto se si tiene conto dei progressivi tagli di bilancio alla Cooperazione italiana⁷⁴ e se si confrontano queste cifre con il caso spagnolo, almeno fino al 2009. In seguito infatti, anche la cooperazione spagnola, sia centrale che decentrata, ha subito importanti riduzioni di bilancio.

Il Segretariato del Development Aid Committee (DAC) dell'OCSE ha analizzato la cooperazione delle Autonomie locali di alcuni paesi membri ed è giunto alla conclusione che "[...] i governi locali sono attori minori [...] i governi locali sono una fonte

⁷⁴ Dopo una riduzione del 60% dei fondi stabilito nel 2009, la legge finanziaria del 2010 prevede un ulteriore taglio del 45%.

importante per la cooperazione allo sviluppo solo in Spagna” (OCSE, 2005, pg.). A quanto risulta dalle statistiche del DAC le autonomie locali della Spagna hanno stanziato 321 milioni di euro nel 2003, superate solo da quelle tedesche (687 milioni di euro) che però sono state dirette per il 90 per cento alla distribuzione di borse di studio per studenti e ricercatori provenienti dai cosiddetti paesi in via di sviluppo, mentre per quanto riguarda l’Italia gli aiuti erogati dalle autonomie locali ammontavano a 27,3 milioni di euro⁷⁵.

Negli ultimi anni, le autonomie locali italiane lamentano il taglio dei trasferimenti fiscali operato nei decreti finanziari dal governo centrale e in alcuni casi (soprattutto i Comuni) mostrano per la prima volta una riduzione degli impegni verso la cooperazione decentrata. Di fondo vi è il problema del decentramento fiscale: le maggiori risorse della cooperazione decentrata spagnola dipendono infatti non solo dalla diversa volontà politica, ma anche da una capacità impositiva delle autonomie locali che è pari al 66 per cento delle entrate totali del bilancio. In Italia l’insufficienza della volontà politica, accoppiata alla scarsa autonomia nella disponibilità delle risorse, dà luogo a un basso investimento nella cooperazione decentrata. Un caso italiano da citare per la convergenza tra maggiore autonomia impositiva e assunzione di impegno politico è quello della Provincia Autonoma di Trento che nel 2005, con l’approvazione della nuova legge sulla cooperazione, ha stabilito uno stanziamento pari allo 0,25 per cento delle sue entrate (circa 10 milioni di euro).

Da questo punto di vista, la prospettiva del federalismo, in particolare di quello fiscale, può aprire nuovi scenari per la cooperazione decentrata italiana. Se nonostante la crisi finanziaria ed economica, si riafferma l’impegno internazionale delle Regioni, non è escluso che lo stanziamento a favore della cooperazione decentrata possa continuare a crescere. D’altra parte, è probabile che anche nelle relazioni internazionali e nella cooperazione decentrata si acuisca il divario tra Regioni virtuose e Regioni che non sono in grado di articolare una politica con capacità e risorse relativamente adeguate. Del resto, il dibattito politico sul federalismo ha già portato all’approvazione delle modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione, a cui è seguita la legge attuativa n. 131 del 5 giugno 2003, detta “La Loggia”. Questa legge riconosce alle Regioni e Province autonome di Trento e di Bolzano, nelle materie di propria competenza legislativa, la potestà di concludere intese con enti territoriali interni ad altro Stato al fine di favorire il loro sviluppo economico, sociale e culturale, di realizzare attività di mero rilievo internazionale, di attuare

⁷⁵ Questo dato è ritenuto sottostimato da CeSPI e OICS.

accordi internazionali ratificati dandone preventiva comunicazione al Ministero degli Affari Esteri e alla Presidenza del Consiglio dei Ministri. Nel caso di accordi con Stati centrali, le Regioni devono comunicare preventivamente il relativo progetto al ministero degli Affari esteri, il quale, sentita la Presidenza del Consiglio dei Ministri, e accertata l'opportunità politica e la legittimità dell'accordo, conferisce i pieni poteri di firma.

Persistono ancora però contrasti tra il governo centrale e le Regioni nell'interpretazione di queste norme. La Corte Costituzionale, su ricorso del governo contro alcune Regioni e Province autonome, ha stabilito che esse non possono legiferare in materia di cooperazione internazionale, perché si tratta di una materia riservata alla competenza statale. Le Regioni però obiettano che "far rientrare tutte le attività di cooperazione tout court nell'ambito della politica estera è eccessivamente riduttivo. Urge a questo punto un chiarimento a livello legislativo, tra l'altro auspicato anche dalla Corte Costituzionale, che meglio definisca la potestà estera delle regioni, in materia di cooperazione allo sviluppo, così come è stato già fatto in materia di politica estera economica".

Nel frattempo, con la crisi economica e i tagli al bilancio statale, la scarsità di risorse finanziarie spinge le autonomie locali a individuare modalità di drenaggio di cofinanziamenti che provengono soprattutto dai canali dell'Unione Europea. Questa istituzione è in grado di garantire un quadro politico e programmatico certo, strategico e di medio periodo, condizioni che mancano a livello nazionale, e che rispondono alle necessità e alle priorità delle regioni italiane. L'UE rappresenta dunque, al momento, la migliore struttura di opportunità per i territori italiani coinvolti nella cooperazione.

In sintesi: le prospettive di evoluzione della cooperazione decentrata italiana sono fondamentalmente legate all'assunzione di un maggiore impegno politico che si dovrebbe tradurre in un corrispondente maggior impiego di risorse umane e finanziarie, soprattutto attraverso iniziative che prevedono forme di co-finanziamento da parte della Commissione Europea. La creazione di sistemi di aggregazione tra diversi livelli di autonomie locali e la partecipazione a reti e a programmi di cooperazione europea, sono oggi una *conditio sine qua non* per la prosecuzione e il rafforzamento delle iniziative di cooperazione. La cooperazione decentrata diventa sempre più parte del processo di europeizzazione, un processo che dovrà trovare un'integrazione con la prospettiva del federalismo fiscale e che potrà dare alle regioni maggiori risorse da impiegare anche nella cooperazione internazionale.

Un punto di vista

Andrea Semplici intervista Michele Nardelli

L'importanza delle parole: 'Valgono più dei fatti'

'Vanno sempre ascoltati coloro che navigano controcorrente. Quando ho sentito Michele Nardelli sostenere che 'parlare ha più valore che fare' ho pensato che valeva la pena seguire il filo dei suoi ragionamenti. Michele Nardelli è trentino (e questo qualcosa vuol dire: un forte senso montanaro della comunità, a esempio), ha la politica nel suo Dna. Sempre a sinistra. Fu eletto la prima volta nel consiglio provinciale di Trento nel 1978. Allora era giovane. Oggi ha 57 anni ed è nuovamente sui banchi del Consiglio Provinciale (da sapere: la Provincia è la prima azienda del Trentino, uno dei luoghi del potere politico ed economico in quella regione). I Balcani hanno segnato la sua vita e il suo pensare: quella guerra feroce ha cambiato tutti coloro che hanno deciso di 'mettersi in mezzo' fra chi la combatteva. Non se ne esce indenni e Nardelli non ne è uscito indenne. Nel 1998, è fra i fondatori dell'Osservatorio dei Balcani. Dieci anni dopo, nel 2008, con Marco Cereghini, pubblica *Darsi il tempo*, un piccolo, appassionato libro che, senza sconti, ripercorre i passi di quell'universo a parte che è la cooperazione internazionale. Ha avuto il suo successo, questo libro: almeno una sessantina di presentazioni in giro per l'Italia sono a testimoniare che vi è gente che non vuole seppellire una storia. *Darsi il tempo* racconta le speranze e la caduta della cooperazione. Gli entusiasmi degli anni '80 e le derive di questo millennio. Nardelli e Cereghini non suonano la ritirata. Tutt'altro: propongono una nuova cooperazione. Che abbia al centro l'uomo. Che muova il suo nuovo cammino dalla cultura. Per questo Nardelli va 'in direzione ostinata e contraria'. Non è facile seguirne i passi. Per questo è interessante ascoltarlo. Oggi continua a fare politica e cooperazione'.

Ripeti sempre: 'La parole sono più importanti dei fatti'. Vai controcorrente: oggi prevalgono, anche in cooperazione, gli uomini del fare. Spiegaci.

'La cooperazione, oggi, non ha più sguardi intelligenti sulla realtà. È il suo male più profondo. Eppure non era nata semplicemente per aiutare qualcuno, ma dal bisogno politico di guardare alle cose del mondo. Negli anni la cooperazione si è trasformata in un meccanismo di aiuti, spesso non sempre virtuosi, che altro non sono stati che strumento per costruire aree di influenza. Poi ha avuto una deriva economicistica. Le organizzazioni non governative, nei primi anni di vita, hanno svolto una funzione importante. Avevano questo sguardo politico. Sono state capaci di immaginare altri cammini e un mondo *altro*.

Oggi è venuto meno il senso migliore di fare cooperazione. Bada bene, non è un problema solo delle organizzazioni non governative, è una caduta che ha investito i partiti e la società civile. Non si guarda più al mondo con occhi attenti: in pochi decenni sono cambiati tutti i contesti, ma noi utilizziamo gli stessi strumenti di osservazione. Non riusciamo a comprendere quello che accade. Tantomeno ad anticipare quello che accadrà. Siamo costretti a una rincorsa affannosa di emergenze continue, mentre io credo che la cooperazione debba essere capace di prevedere i conflitti e la loro degenerazione violenta. Per questo, per me, ha più valore il parlare, il comprendere i contesti, che non il fare per il fare'.

Serve ancora la cooperazione?

'Se il problema sono gli aiuti materiali, ti rispondo che serve sempre meno. Non esistono più i paesi poveri. Esistono paesi impoveriti, ma noi continuiamo a guardare a questo mondo con categorie eurocentriche. Ci interroghiamo su cosa serve a un paese in difficoltà o, peggio, cosa serve a noi. Una cooperazione che voglia aiutare qualcuno a diventare come noi non è utile. Ripeto: la cooperazione è uno sguardo sulla realtà, dovrebbe aiutare a comprendere le connessioni fra il nostro mondo e gli altri. No, la cooperazione tradizionale non serve più'.

Puoi darmi una definizione di cooperazione?

'Noi parliamo di cooperazione di comunità. Le comunità avvertono sulla loro pelle i giochi della interdipendenza del mondo contemporaneo. Oggi siamo tutti legati e connessi uno all'altro. E il nostro problema è quello di stare in questo mondo senza subire gli effetti omologanti della globalizzazione. La cooperazione di comunità è uno strumento che ci aiuta a capire queste interdipendenze. Non è pensata per aiutare qualcuno'.

Devi farmi capire: dov'è la differenza fra la cooperazione decentrata, quella di territorio e quella di comunità?

'Ho cominciato a occuparmi di cooperazione quando quella che viene chiamata decentrata muoveva i primi passi. Io sono trentino e ho tradizioni autonomiste: ero diffidente, il decentramento presuppone che ci sia un potere centrale che delega alcune delle sue

prerogative, mentre io ho sempre pensato che ogni piramide andasse rovesciata. Il decentramento, per me, aveva senso se era autogoverno, capacità di espressione diretta di una comunità e non fosse la concessione di chi stava più in alto di te. Per questo abbiamo cominciato a parlare di territorio e di comunità. E, anche se capita sempre più spesso che le parole perdano il loro valore, io credo che territorio e comunità conservino la loro importanza. Il territorio è un luogo vivo, un essere vivente, fatto di storia, cultura, tradizioni, saperi: la cooperazione fra i territori mette in gioco questi luoghi. Abbiamo provato a fare un passo ulteriore: se la cooperazione decentrata è una relazione fra istituzioni, la cooperazione di comunità vuole coinvolgere sia i territori che i loro governi. In ogni comunità vi sono risorse. Oggi viviamo in una doppia dimensione, territoriale e sopranazionale, dove sono intrecciate questioni economiche e sociali: soltanto assieme territori e istituzioni possono vivere questa duplice polarità. Le comunità possono mettersi in gioco, ma non semplicemente perché vogliono occuparsi degli altri, ma per il bisogno di stare dentro i processi. Oramai quello che accade a mille chilometri di distanza da casa tua, si riverbera in tempo reale sulla tua vita. Questa consapevolezza può mettere in moto e rendere sensibili anche realtà che mai si sono occupate di cooperazione'.

Mi fai capire? Mi fai un esempio reale?

'Le comunità piemontesi e quelle serbe dovrebbero essere capaci di dialogare, per esempio. Dovrebbero discutere assieme di lavoro e di Fiat. Tutti i nodi che stanno venendo al pettine con la globalizzazione hanno dimensioni territoriali e globali. Non c'è una politica sovranazionale capace di affrontarli. La cooperazione di comunità potrebbe fare in modo che gli operai serbi e quelli torinesi possano affrontare in maniera positiva il conflitto evitando che si risolva solo in termini di inclusione/esclusione'.

Non sei l'unico a mettere sotto accusa la cooperazione. Anzi, oggi si moltiplicano le voci contrarie alle politiche di aiuti. In Africa si è affascinati dal modello politico, economico e sociale cinese: niente democrazia in politica e liberismo in economia. La cooperazione occidentale viene messa in un angolo da questo grande processo. Cosa ne pensi?

'La cooperazione dovrebbe aiutare le comunità locali a riappropriarsi delle proprie risorse. Io sono convinto che ogni territorio abbia risorse e ricchezze: entrarne in possesso, riuscire a gestirle è democrazia. È un processo di autogoverno, è formazione di una classe dirigente. Questa cooperazione è agli antipodi di un modello cinese. Non stiamo semplicemente parlando di economia di un territorio, ma della sua organizzazione. La cooperazione di comunità si interroga su come gli abitanti di un territorio abbiano affrontato i loro problemi. Dalla gestione dei rifiuti alle produzioni agricole. Questo processo conduce le comunità locali ad affrontare la questione di fondo: che è come si costruisce una classe dirigente. Non è banale: è in questo cammino che nascono pensieri, proposte, politiche capaci di stare al passo delle dinamiche, nazionali e sovranazionali, dell'economia. Se dovessi fare una provocazione, ma non lo è, ti direi che oggi la cooperazione dovrebbe smettere di fare quanto sta facendo e dedicarsi solo alla presentazione di libri'.

Presentazione di libri?

'Voglio dire che nelle comunità deve crescere una nuova intellettualità. Nelle situazioni di crisi, di rottura di equilibri, di guerra la prima vittima è il pensiero, sono gli intellettuali, le classi dirigenti. Le guerre hanno come primo obiettivo la distruzione delle culture autonome'.

Ho la sensazione che il mondo, compreso quello della cooperazione, sia da un'altra parte. Non ti senti minoranza?

'È vero. Ma è altrettanto vero che quanto stiamo dicendo è sempre più ascoltato. Io avverto la crescita di nuove consapevolezze nel mondo della cooperazione. Qui in Trentino abbiamo creato una scuola di formazione sulla solidarietà internazionale. Anche le istituzioni, fra mille contraddizioni, stanno cominciando ad avere nuove sensibilità. Quanto meno si sta superando quel pietismo che ha contrassegnato molte politiche di cooperazione. Io non credo di essere una mosca bianca. I leader africani più intelligenti sono consapevoli dei danni provocati dalla cooperazione. Chiedono un'inversione di rotta. Puntano alla valorizzazione della cultura'.

L'idea di Sud del mondo ha ancora senso?

'No, quando ero ragazzo Cina, India e Brasile erano i paesi della fame del mondo. Oggi sono le locomotive dell'economia mondiale. Sono terre di straordinaria ricchezza culturale. No, il Sud del mondo non esiste più, è una convenzione geografica. La provincia di Trento è stata investita da polemiche quando ha finanziato un progetto in Cina. Pensa: abbiamo dato una mano ai salesiani a costruire un centro di aggregazione giovanile in una grande città. L'obiezione era scontata: i cinesi sono più ricchi di noi e non hanno bisogno di nostri

interventi. Io ho difeso questo progetto: se vuoi stare dentro ai processi della modernità devi abitarli. È assolutamente necessario essere in Cina perché devi avere dei punti di sguardo su quella realtà. Ma poi basta fare un giro del mondo per capire: i campionati del mondo in Sudafrica hanno dato, finalmente, un'immagine diversa dell'Africa. Hanno rivelato al mondo che questo continente è forte, capace di pensare il futuro. Desmond Tutu saltava come un bambino, l'Africa ci diceva che non era una terra solo di miseria. E se dovessi indicarti un paese post-moderno, ti citerei il Messico. Vi sono contraddizioni immense, vi è malavita e narcotrafficienti, milioni di persone vivono in baraccopoli eppure vai a Città del Messico e non sei in un paese piegato. Sei in una città di trenta milioni di abitanti che funziona, che ha un efficiente sistema di trasporti. Cambio ancora continente: nemmeno in Mozambico, uno dei paesi agli ultimi posti delle classifiche mondiali del reddito pro-capite, ho avuto la sensazione di trovarmi in un paese povero'.

So che tu non hai mai amato la frase-slogan, molto diffusa fra la gente, rispetto alla cooperazione: non bisogna dare un pesce, ma insegnare a pescare. È così?

'È presunzione. Nelle comunità locali ci sono saperi profondi. Sanno pescare. Ma io arrivo a dirti esattamente l'opposto: preferisco l'assistenza, l'emergenza all'aiuto allo sviluppo. Non sono cinico, se qualcuno ti chiede un soccorso immediato, e nonostante che gli aiuti di emergenza abbiano spesso provocato danni gravi, non si può rimanere insensibili. Ma non sopporto più chi va a spiegare cosa si deve fare per svilupparsi. L'aiuto allo sviluppo ha fatto disastri, è una categoria che non funziona più. La cooperazione deve essere relazione, non aiuto'.

Ancora l'importanza delle parole, dunque. Tu usi ancora la parola 'sviluppo'?

'Non sono un talebano, la uso ancora. Ma so bene che le parole subiscono una traiettoria che ne cambia il significato. Diciamo che uso sempre meno la parola sviluppo. Non sono un teorico della decrescita per quanto felice o sobria. Ma so che dobbiamo fare i conti con il concetto di limite'.

Ti racconto una storia reale: ho lavorato un paio di mesi in Erzegovina, una terra che tu conosci bene, la mia interprete, di mestiere, faceva la fisioterapista. So bene che facendo l'interprete guadagnava di più che con il suo lavoro. Ma questo non è un danno serio che fa la cooperazione? In Bosnia le cooperazioni sono il lavoro di migliaia di persone.

'La cooperazione fa girare soldi e la gente non è stupida. Ma è un meccanismo senza vie d'uscita. Non è sostenibile. Per questo io ritorno alla necessità di presentare libri. Non vi è bisogno di molti soldi per farlo. In Bosnia, più che altrove, la guerra è stata contro la cultura, contro ciò che quella terra rappresentava per intrecci di culture. Bisogna ripartire da lì, dalla cultura'.

Tu sottolinei sempre un'altra esigenza che appare controcorrente rispetto ai nostri tempi. 'Darsi il tempo', dici. C'è bisogno di tempo, vi è la necessità di non farsi travolgere da emergenze. Ancora una volta: parlare prima di agire. Eppure il mondo di oggi chiede velocità, cronogrammi, pretende il rispetto di scadenze e di *terms of reference*. Come pensi di essere capace di fermare il tempo?

'Io vorrei chiedere a chi fa cooperazione di guardarsi attorno. Viaggiano e vivono fra comunità locali: debbono essere capaci di vedere e raccontare quello che hanno attorno. Invece, spesso, pensano solo al progetto che stanno realizzando. La nostra fatica è sempre stata quella di farsi raccontare dai cooperanti un fatto al giorno. Chiedevamo: dateci una notizia al giorno, diteci cosa accade nella città o nel paese dove vivete. Non ci è quasi mai riuscito. Io vorrei sapere chi comanda nel luogo dove i cooperanti vivono, ma loro sembrano disinteressarsene, eppure se non si conosce profondamente la struttura del potere di un luogo, si ignora qualcosa di fondamentale e si rischia di commettere errori gravissimi. La cooperazione vive in un meccanismo di autoreferenzialità spaventoso. I cooperanti sono diventati una casta che si interroga solo sulla prossima destinazione di lavoro. Non si mettono in gioco, sono privi di curiosità'.

Fammi capire: quando parli di potere, vuol dire che bisogna stringere anche mani macchiate di crimini?

'Le contraddizioni sono dentro di noi. C'è un criminale in ognuno di noi. Nei Balcani ho imparato che non ci sono buoni e cattivi. La cooperazione commette un grave errore quando non indaga sulla elaborazione dei conflitti. Noi andiamo sempre in cerca di colpevoli, rinunciando a capire i processi e le dinamiche di quanto è accaduto o sta accadendo. I Balcani sono stati una lezione impietosa: non ho mai pensato che quella guerra fosse un conflitto etnico, è stato uno sporco affare criminale, ma poi chi combatteva erano uomini e donne come noi. Avevano un kalashnikov in mano e l'adrenalina a mille. È quella che viene

chiamata la *felicità della guerra*. Se non abbiamo il coraggio di guardarla in faccia, non comprendiamo nulla. Se non indaghiamo sulla banalità del male, non saremo in grado di fare cooperazione'.

Io devo chiederti nuovamente di farmi esempi concreti di cooperazione di comunità.

'Parto dal Trentino. Qui la qualità della vita è alta. Non abbiamo subito quei processi di spaesamento che hanno investito il Veneto e la Lombardia. A chi me ne chiede le ragioni, io rispondo: 'Qui ci sono i vigili del fuoco volontari'. Poi mi gusto l'espressione interrogativa sul viso del mio interlocutore. Ho detto una provocazione e una verità: in Trentino, fra contraddizioni, esistono le comunità. Io ho un conto corrente in una cassa rurale, ma ne sono anche socio. Poi faccio parte della corale del paese. Oppure sono vigile del fuoco volontario. Qui c'è la Sat, il club alpino. Ha 35mila iscritti. È una tradizione solida, familiare, tenace. Un giorno sono andato dal presidente della Sat e l'ho invitato a fare un giro nei Balcani. Gli ho mostrato montagne bellissime e ho organizzato incontri con i montanari di là. È tornato entusiasta. Da questo viaggio è nato un gemellaggio fra il parco nazionale di Kozara e quello dell'Adamello-Brenta. Una piccola comunità trentina, a Borgo Valsugana, da anni porta avanti un'originale esperienza di 'arte nella natura'. Si fa un altro viaggio nei Balcani e ne nasce un progetto di *land-art* lungo i sentieri del parco di Kozara. Più di dieci anni fa, abbiamo dato una mano ad artisti di Prijedor, sempre in Bosnia, a costruire una galleria d'arte. Venimmo sepolti dalle critiche solo per pensare all'arte in una regione devastata dalla guerra. Eppure quella galleria è diventata un punto di riferimenti per i ragazzi della città. Si torna alla cultura: se a noi preme che un ragazzo rimanga in un luogo distrutto dalla guerra e dalla povertà, dobbiamo far sì che trovi delle ragioni per restare. E queste ragioni sono anche il futuro, la bellezza, l'orgoglio. Io spero che fra i ragazzi che sono cresciuti in quella galleria, vi sia una capace classe dirigente'.

Il luogo dell'intervista

Il Trentino, per chi è cresciuto sotto l'Appennino, ha un aspetto troppo ordinato. Perfino il mondo della politica ci appare troppo 'perfetto' nelle sue architetture fisiche. Gli uffici dei gruppi consiliari della Provincia di Trento sono eleganti, niente di lussuoso, ma lasciano addosso la sensazione di una pulitissima sala d'aspetto: sono aseptici e silenziosi. Manifesti sotto vetro, porte chiuse, voci ovattate, niente che sia fuori posto. Michele Nardelli ci prova a ribellarsi alla sua natura trentina: la sua scrivania ha il disordine di chi lavora molto. Lui cerca di tenerlo sotto controllo tenendo in fila cartelline e fascicoli. L'intervista avviene nel suo ufficio, senza panorami, al gruppo consiliare del Partito Democratico. Un grande tavolo, molti libri, pareti bianche. Ci sbarazziamo della scrivania, due poltroncine una di fronte all'altra. Almeno il tavolinetto di lato ha un'aria confusa di depliant, libretti, copie di riviste.

CAPITOLO 7

COOPERAZIONE DECENTRATA E SVILUPPO UMANO: VALORI E PRINCIPI, VOCI E NARRATIVE

*Andrea Stocchiero e Raffaella Coletti**

7.1 Introduzione

Il rapporto tra cooperazione decentrata e approccio allo sviluppo umano è evidente, almeno in linea generale, se si considera che l'obiettivo della maggior parte delle normative e dei programmi stabiliti dalle autorità locali si richiama, direttamente o indirettamente ai suoi principi: equità, sostenibilità ambientale, difesa e promozione dei diritti umani. Sebbene non utilizzi termini specifici come capacità, funzionamenti, fattori di conversione o di contesto, la cooperazione decentrata di fatto adotta un approccio territoriale, multi-dimensionale, attento all'interazione tra attori e tra assetti sociali ed istituzionali. È dunque utile, in questa sede, reinterprete questa forma di cooperazione sotto la prospettiva più ampia dello sviluppo umano. Lo faremo rileggendo alcuni aspetti della cooperazione decentrata in una prospettiva di sviluppo umano attraverso una serie di fonti e documenti ufficiali sia europei sia nazionali.

7.2 Definizioni e concetti della cooperazione decentrata in rapporto allo sviluppo umano

Uno dei primi documenti internazionali in cui viene menzionata la cooperazione decentrata è la IV Convenzione di Lomè (ACP-UE) firmata nel 1989, che regolamentava gli accordi di cooperazione tra l'Europa e i paesi di Africa, Caraibi e Pacifico. Nelle disposizioni generali, l'articolo 20 rendeva esplicito il principio relativo a una cooperazione decentrata da realizzarsi con la partecipazione delle forze economiche, sociali e culturali e in cui i poteri pubblici decentrati erano individuati come parti attive del processo.

La definizione comunitaria di cooperazione decentrata, così come quella adottata in Italia, pur rimarcando il nuovo ruolo internazionale delle autorità locali, mette

* Andrea Stocchiero ha redatto le sezioni 7.1 e 7.2; Raffaella Coletti ha redatto le sezioni 7.3.

l'accento sull'interazione tra le autonomie locali e i diversi attori del territorio. La Commissione Europea nel corso degli anni ha progressivamente esteso lo spettro degli attori coinvolti, trovandosi a mediare tra la lobby delle ONG tradizionalmente impegnate nella cooperazione allo sviluppo e quella delle autorità locali, ma anche di altri nuovi attori quali le fondazioni politiche, le associazioni per la difesa dei diritti umani, per la tutela dell'ambiente, per l'intercultura. In questa opera di mediazione, ha sempre richiesto ai diversi attori coinvolti di superare le divisioni per promuovere percorsi di *governance* comuni.

La definizione sopra menzionata di cooperazione decentrata si ricollega anche a quella avanzata dal Programma per lo sviluppo delle Nazioni Unite (UNDP), che individua in questa forma di azione una nuova modalità di politica di cooperazione allo sviluppo centrata sugli attori. La cooperazione decentrata è espressione di un nuovo modo di concepire lo sviluppo equo e sostenibile tra i popoli, fondato sulla partecipazione, sulla promozione dei diritti umani e delle libertà fondamentali, sul rafforzamento delle capacità e dei poteri degli attori decentrati e in particolare dei gruppi più svantaggiati. È dunque molto evidente la corrispondenza con i principi e i concetti dell'approccio allo sviluppo umano discussi estesamente nella prima parte di questo lavoro.

L'obiettivo di questa forma di cooperazione è quello di favorire uno sviluppo in grado di considerare in maniera più attenta e in misura maggiore rispetto a quanto avviene nelle tradizionali politiche tra Stati, i diritti e le priorità delle popolazioni nei loro luoghi di vita. È dunque importante il sostegno alle politiche di decentramento nei paesi partner e il ruolo dei poteri locali e delle organizzazioni politiche, economiche, sociali, culturali e religiose della società civile, in un rapporto dialettico virtuoso dove un altro principio fondamentale è quello del "buon governo" e quindi della trasparenza, della responsabilità (*accountability*) da parte dei diversi soggetti dello sviluppo nel dar conto delle loro azioni.

Le diverse definizioni di cooperazione decentrata convergono sul principio dello sviluppo partecipativo e, in particolare, sulla costruzione di capacità per partecipare attivamente alla *governance* democratica dello sviluppo locale. Il Rapporto sullo Sviluppo Umano del 1993 del Programma delle Nazioni Unite per lo Sviluppo, è il documento che più di altri ha posto all'attenzione della comunità internazionale la questione della partecipazione nei processi di cambiamento, dedicando un capitolo specifico al tema del decentramento, dell'organizzazione della società civile e della democrazia. In particolare si legge: "Le implicazioni del porre la popolazione al centro dei cambiamenti economici e politici sono profonde. Esse sfidano i concetti tradizionali di sicurezza, i vecchi modelli dello sviluppo, i

dibattiti ideologici sul ruolo del mercato e le tradizionali e oltrepassate forme di cooperazione internazionale. Esse richiedono niente di meno che una rivoluzione nel nostro pensiero. Questo rapporto tocca alcuni aspetti di una rivoluzione umana profonda che fa della partecipazione della popolazione l'obiettivo centrale di tutte le componenti della vita" (UNDP, 1993, pg.?).

Il ruolo della *governance* democratica per lo sviluppo territoriale, riconosciuto da tempo nella politica di integrazione regionale dell'Unione Europea, ha acquisito un'importanza crescente negli ultimi anni anche nelle politiche esterne europee e nel dibattito internazionale sulle questioni di sviluppo. Nel 2005, il consenso europeo in questa materia ha evidenziato come lo sviluppo territoriale rappresenti un tema chiave nella strategia di riduzione della povertà: "La Comunità sosterrà un sviluppo ambientalmente sostenibile, decentrato, partecipativo, e guidato dal paese partner, che mira a coinvolgere i beneficiari nell'identificazione degli investimenti e nella gestione delle risorse in modo da appoggiare la nascita di cluster di sviluppo locale, rispettando le capacità degli eco-sistemi" (Consiglio dell'Unione Europea, 2005, pg.?). Il valore aggiunto attribuito alla cooperazione tra territori, grazie alla maggior prossimità rispetto ai cittadini e alle realtà locali e alla capacità di sostenere i processi di democratizzazione, decentramento e sviluppo locale attraverso una cooperazione dal basso in grado di mobilitare diverse tipologie di attori, sono visti ormai come requisiti fondamentali per il raggiungimento degli obiettivi del millennio per lo sviluppo a livello globale⁷⁶ oltre che degli obiettivi politici dei donatori.

Uno spirito non dissimile ha animato anche il terzo forum sull'efficacia dell'aiuto allo sviluppo, che si è tenuto ad Accra tra il 2 e il 4 settembre 2008 e ha adottato un'Agenda che riconosce ampio spazio alle autorità locali come attori dello sviluppo. Al punto 13 dell'Agenda operativa di Accra, i ministri dei paesi partecipanti e le organizzazioni di sviluppo multilaterali e bilaterali si impegnano infatti in un dialogo aperto e inclusivo sulle politiche di sviluppo prevedendo le seguenti azioni:

1) "I governi dei paesi in via di sviluppo lavoreranno più in collaborazione con i parlamenti e le autorità locali nel preparare, realizzare e monitorare le politiche e i piani di sviluppo nazionale. Essi si impegneranno anche nei confronti delle organizzazioni della società civile."

⁷⁶ Come ricordato nel capitolo terzo, l'ottavo obiettivo del millennio per lo sviluppo fa espressamente riferimento alla necessità di costruire un partenariato tra Nord e Sud del mondo, tra attori pubblici e privati e tra diversi livelli di governo.

2) "I donatori sosterranno gli sforzi per accrescere le capacità di tutti gli attori dello sviluppo – parlamenti, governi centrali e locali, organizzazioni della società civile, istituti di ricerca, media e il settore private – affinché assumino un ruolo attivo nel dialogo sulla politica di sviluppo e sul ruolo dell'aiuto nel contribuire agli obiettivi di sviluppo dei paesi." (OECD, The Paris Declaration on Aid Effectiveness and the Accra Agenda for Action, 2005/2008, p. 16).

Da parte sua, la Commissione Europea ha promosso nel 2008 un processo di consultazione pubblica allo scopo di giungere ad un nuovo approccio alla *governance* democratica per lo sviluppo territoriale, che ha poi trovato formalizzazione in una comunicazione della Commissione su "Autorità locali: nuovi attori per lo sviluppo" e nello Statuto Europeo della Cooperazione allo Sviluppo a sostegno della *governance* locale.

La consultazione ha inteso definire un nuovo quadro politico per la *governance* locale che dovrebbe guidare la cooperazione in generale e, in particolare, quella decentrata (Commissione Europea, 2008a). Questo quadro si fonda su tre pilastri concettuali e operativi: i) la costruzione di una *governance* locale democratica, ii) il sostegno ai processi di decentramento e iii) le politiche per lo sviluppo territoriale. Il primo pilastro è considerato una pre-condizione per fondare le traiettorie di sviluppo territoriale e per il funzionamento dei processi di decentramento. Si riafferma, da un lato, la necessità di adottare un approccio per lo sviluppo e per la cooperazione di carattere multi-attoriale e di processo. Dall'altro, l'importanza di favorire l'interazione tra i governi locali, la società civile e il settore privato, per la costruzione di un ambiente istituzionale e di un capitale sociale fondato sui principi della partecipazione, dell'equità, della trasparenza, della responsabilità, dello stato di diritto e della legittimità.

La terza edizione delle Giornate Europee sullo Sviluppo, che si è tenuta a Strasburgo nel novembre del 2008, ha posto l'accento proprio sulla dimensione locale della cooperazione allo sviluppo per il raggiungimento degli obiettivi di sviluppo del millennio. Il presupposto dal quale si parte è la complessità delle sfide poste dallo sviluppo, sfide che rendono necessario superare l'approccio dall'alto finora seguito. Anche la Commissione Europea ritiene indispensabile una maggiore azione a livello locale, processi decisionali più partecipativi, l'adattamento delle strategie di sviluppo ai bisogni locali e un coinvolgimento maggiore delle risorse locali per il raggiungimento degli obiettivi del millennio. I *driver* dello sviluppo territoriale come la *governance*, il decentramento, la partecipazione della società civile e delle autorità

locali superano dunque l'ambito locale per acquisire rilievo nelle dinamiche di sviluppo a livello globale.

Inoltre, lo sviluppo territoriale non si esaurisce nella sola crescita economica, che pure resta una sua componente fondamentale, ma è un concetto multi-dimensionale. "L'elemento essenziale che lo contraddistingue è costituito dalla capacità dei soggetti locali di collaborare per produrre beni collettivi che arricchiscono le economie esterne, ma anche per valorizzare beni comuni, come il patrimonio ambientale e storico-artistico" (Trigilia, 2005, pg.?). Secondo gli esperti incaricati dalla Commissione Europea: "lo sviluppo territoriale è un concetto fondato su un approccio multi-settoriale, che include la gestione sostenibile dello spazio rurale e dei suoi legami economici e sociali con i centri urbani, così come i processi di decentramento e le questioni della governance locale" (Commissione Europea, 2006b, pg. ?), dove con *governance* locale si intendono i processi partecipativi di pianificazione e gestione dello sviluppo locale, e con decentramento i processi di trasferimento di poteri, responsabilità e risorse alle autorità locali.

Lo sviluppo territoriale implica quindi una articolazione multi-livello che assicuri coerenza tra le politiche internazionali, nazionali e locali, poiché "nessun singolo livello territoriale può promuovere lo sviluppo da solo, lo sviluppo territoriale deve includere una governance multi-livello e la coerenza tra le politiche a diversi livelli territoriali. Migliorare l'articolazione dei diversi livelli territoriali (locale, regionale, nazionale) è essenziale" (Commissione Europea, 2006b, pg.?).

La *governance* multi-livello si gioca tra diversi piani di analisi: in primo luogo, tra il piano locale e quello nazionale, secondo il principio della sussidiarietà verticale, ma anche, e sempre di più, sulla scala transnazionale in considerazione dei fenomeni di globalizzazione. Questo avviene soprattutto attraverso le diverse forme di cooperazione tra territori che, nel caso dell'Europa, si manifestano nella cooperazione decentrata allo sviluppo e nella cooperazione territoriale.

Come si è già sottolineato in precedenza, negli ultimi anni si è assistito ad una crescente convergenza tra cooperazione decentrata e cooperazione territoriale⁷⁷: la sussidiarietà verticale, principio caratterizzante della cooperazione tra i territori, è stata per la prima volta inclusa nelle politiche esterne dell'Unione Europea, quali quella di vicinato e quella di pre-adesione, che prevedono la partecipazione di enti locali e di diversi soggetti territoriali in azioni transnazionali e transfrontaliere. Si riconosce dunque espressamente il valore aggiunto apportato dalle autonomie

⁷⁷ La cooperazione territoriale, e cioè la cooperazione tra territori a livello transfrontaliero e transnazionale, è ora un obiettivo della politica di coesione sociale europea, mentre precedentemente era una iniziativa comunitaria promossa dal programma Interreg.

locali e dai diversi soggetti sociali ed economici per quanto riguarda la realizzazione di iniziative a carattere trans-locale che si esprime nella formazione di partenariati territoriali. È in questo quadro che si definisce il concetto di partenariato territoriale, il quale implica un coinvolgimento ad ampio spettro e su diversi fronti degli attori territoriali coinvolti. In altre parole, si tratta di un approccio che, rispetto a quello vettoriale tipico della cooperazione allo sviluppo tradizionale, può essere definito circolare, in quanto fondato sull'intensità degli scambi materiali e immateriali e sulla reciprocità degli interessi e degli obiettivi del co-sviluppo.

Il dibattito sulla cooperazione decentrata svolto negli ultimi dieci anni ha consentito di definire una serie di elementi di qualità che sono alla base di questo concetto. In particolare, sono stati messi in luce i seguenti elementi:

- il dialogo politico tra pari;
- la titolarità (*ownership*) condivisa delle politiche da promuovere;
- la reciprocità di responsabilità, impegni e condizionalità tra le autorità e società coinvolte;
- la multi-attorialità, e quindi l'adozione di metodi partecipativi di sostegno alla cittadinanza attiva nel quadro di processi di democratizzazione e di decentramento e nel rispetto dei principi di buon governo
- la multidimensionalità, e quindi la coerenza, la complementarità e il coordinamento tra le politiche portate avanti;
- il passaggio da un approccio per progetti (guidati dall'offerta, portati avanti da esperti e in un'ottica di breve termine) ad un approccio processuale con strategie e programmi (guidati dalla domanda e di medio-lungo termine);
- un approccio per piccoli passi, di apprendimento e costruzione di fiducia, mirato al rafforzamento delle capacità delle istituzioni e degli attori della società civile;
- un approccio territoriale per uno sviluppo endogeno aperto e sostenibile, che valorizzi le vocazioni e identità dinamiche;
- la continuità nel tempo della relazione;
- la sperimentazione e l'applicazione di iniziative innovative da mettere in rete e confrontare in un processo di apprendimento condiviso;
- l'inserimento delle relazioni in un quadro di *governance* multi-livello.

In quest'ottica, si può fare riferimento anche alla seguente formulazione del concetto di cooperazione comunitaria che si fonda maggiormente sul principio di autonomia dei territori. "Nella cooperazione comunitaria [...] due sono le parole chiave alla base: prossimità e reciprocità [...] sono i territori i protagonisti della relazione, mix di istituzioni locali e di espressioni della società civile organizzata, con un diffuso coinvolgimento di sensibilità e di competenze che si mettono in gioco qui e lì. Si tratta di una relazione permanente [...] che supera la logica del progetto [...] che cerca di fare sistema [...] e si interroga reciprocamente" (Nardelli, 2005, pg.?).

Con questi fondamenti concettuali la cooperazione decentrata può assumere un ruolo più specifico e riconoscibile nel dialogo istituzionale con gli organismi comunitari, le organizzazioni internazionali e i governi nazionali.

Il concetto di partenariato territoriale risulta essere particolarmente innovativo in quanto inserisce il classico obiettivo della cooperazione per la lotta alla povertà all'interno di un quadro di riferimento più ampio e multidimensionale, che comprende l'insieme delle relazioni tra le autonomie locali italiane così come, e soprattutto, tra i diversi soggetti del mondo sociale, imprenditoriale e culturale presenti sui territori, "qui e lì" (ivi, pg.). La cooperazione decentrata non dovrebbe essere dunque intesa unicamente come cooperazione tra amministrazioni, poiché si basa su relazioni che si instaurano tra i diversi soggetti del territorio secondo un principio della *governance* democratica, in un continuo processo di coinvolgimento di nuovi soggetti lungo una traiettoria verticale che dal basso va verso l'altro e viceversa. In questo senso, la cooperazione decentrata crea capitale sociale tra territori, attivando processi relazionali che hanno una loro storia e una loro evoluzione e che si innescano soprattutto grazie all'azione degli attori sociali. Al contrario, la cooperazione tra amministrazioni, così come quella tra ONG e comunità di base, tra università o tra enti omologhi, può essere definita come forma di cooperazione orizzontale.

È importante sottolineare che non si tratta semplicemente di una cooperazione dove operano assieme attori diversi, quanto piuttosto di una cooperazione che si fonda su metodi partecipativi e che ha come fine la costruzione di una società più democratica, che mira alla difesa e alla rigenerazione dei beni comuni a livello locale e globale, e in cui tutti, ma in particolare le persone più svantaggiate, possano avere la possibilità di acquisire capacità e potere di cambiamento. È il contenuto che conta: non è solo una questione "di chi" fa cooperazione, ma anche e soprattutto di "come" e "per cosa". È lo scopo che determina l'agire. Da questo punto di vista emerge la necessità di un confronto con i principi dello sviluppo

umano e di approfondire il dibattito pubblico sull'interpretazione dei fini e sulle diverse modalità di perseguirli.

Il partenariato territoriale è un concetto normativo che presuppone una condivisione di fini e di strumenti da parte dei diversi soggetti, che non si può applicare laddove vi siano conflitti e divergenze tra i principali attori e che richiede finalità e modalità diverse di applicazione a seconda delle convergenze che si stabiliscono. Il tema dei ruoli all'interno della cooperazione decentrata, quale, cioè, debba essere il rapporto tra autorità locali e altri soggetti del territorio nel realizzare le azioni di cooperazione, rappresenta un argomento di intenso dibattito e talvolta di disaccordo.

In effetti, il principio partecipativo, sebbene si fondi sui principi di equità e sostenibilità, ha carattere procedurale ma non determina a priori il contenuto dello sviluppo, lasciandolo aperto al confronto democratico all'interno e tra i diversi territori e tra i diversi soggetti, e dunque al gioco dialettico tra le forze sociali, economiche e politiche "qui e lì". La definizione ampia del principio partecipativo che si fonda sul diritto di ogni persona a poter influire sulle decisioni che riguardano la sua vita e quella della società in cui vive (richiamando la Carta delle Nazioni Unite sui Diritti Umani), riconosce nella democrazia la migliore forma di governo. A sua volta, la democrazia può avere forme, caratteristiche e problemi diversi a seconda dei contesti reali che si vengono a definire a livello locale, nazionale e internazionale. Inoltre, attraverso le diverse forme di democrazia, di concertazione e conflitto tra le forze sociali, economiche e culturali, si possono venire a delineare contenuti differenti dello sviluppo, che potrebbero anche rischiare di rivelarsi come esempi di mal-sviluppo.

Nel confronto democratico convergenze e conflitti tra gli attori sulla partecipazione e sui contenuti da dare al concetto e ai modelli di sviluppo, sono all'ordine del giorno e, da questo punto di vista, la questione è eminentemente politica. Emergono interessi diversi tra le autorità locali: alcune amministrazioni sono maggiormente interessate ai temi dell'internazionalizzazione economica, mentre altre sono orientate al sostegno ai movimenti sociali. Si verificano poi contraddizioni anche all'interno delle stesse amministrazioni, tra assessori e direzioni le cui azioni possono seguire orientamenti anche assai diversi. Infine, vi possono essere conflitti e contraddizioni tra gli stessi attori sociali (è evidente, nel terzo settore, la convivenza di ideologie diverse) e tra le autorità locali e gli attori sociali, sia nei territori del Nord sia in quelli del Sud, e a livello transnazionale.

La questione politica investe anche un altro tema che riveste un ruolo centrale nel dibattito più recente sulla cooperazione decentrata: il concetto di co-sviluppo.

Questo concetto, anch'esso collocabile nella cornice dello sviluppo umano, integra in una visione di tipo cosmopolita lo sviluppo comune dei diversi territori del Sud e del Nord, superando l'approccio assistenzialista e non sempre trasparente (per come è stato tradizionalmente gestito dai paesi "donatori") della cooperazione allo sviluppo tradizionale. Non si tratta più di un rapporto vettoriale e verticistico dal Nord al Sud, da donatore a beneficiario, ma di un rapporto di reciprocità e di corresponsabilità, più aperto all'interdipendenza tra le diverse sfere delle relazioni internazionali (culturale, sociale, ambientale, economica e politica) in un'ottica multi-dimensionale che è tipica dell'approccio allo sviluppo umano.

Come riconosce la nuova politica di vicinato dell'Unione europea, il nostro sviluppo e la nostra sicurezza dipendono sempre di più dalla stabilità e dallo sviluppo dei paesi "esterni". Lo sviluppo degli altri è il nostro sviluppo e il primo articolo dell'ENPI stabilisce il principio dello sviluppo comune e dei benefici reciproci. In sostanza, il co-sviluppo consiste in un approccio strutturale e olistico che interviene sui crescenti e diversi legami tra territori. In questo modo si supera il concetto di confine e la divisione tra politica interna ed esterna, passando dallo sviluppo locale allo sviluppo trans-locale e globale. In questa politica è implicita una visione cosmopolita del bene comune che si articola su diversi livelli, da quello globale a quello locale, in modo interconnesso. Ed è questa visione che ha nutrito il concetto di partenariato territoriale avanzato dalla cooperazione decentrata negli ultimi anni.

Il termine co-sviluppo, non a caso, è anche coniugato con riferimento esplicito alla problematica delle migrazioni. In questo ambito, si tratta di favorire lo sviluppo dei migranti nello spazio transnazionale che essi creano e che mette in relazione, in modo spesso circolare, i territori di origine con quelli di transito e di approdo. I migranti, quali nuovi cittadini del mondo e del cosiddetto villaggio globale e talvolta con una doppia cittadinanza, mostrano, da un lato, come i crescenti differenziali di sviluppo tra i territori causino sempre di più lo spostamento delle persone e, dall'altro, come queste stesse persone assumano su di sé, quando possibile, il compito di compensare le differenze e di contribuire allo sviluppo del territorio di origine. I migranti diventano quindi attori del co-sviluppo trans-locale "qui e là". Tuttavia, le strutture politiche e istituzionali ancorate alle nazioni, i conflitti percepiti e reali tra autoctoni e migranti e le strutture economiche nelle quali è prevalente l'effetto di polarizzazione della crescita, disarmano le potenzialità del co-sviluppo transnazionale policentrico.

Il concetto di co-sviluppo non è stato però ancora articolato in modo del tutto soddisfacente e si scontra con contraddizioni e conflitti di non facile risoluzione; in

particolare sono due i problemi da affrontare. Il primo problema politico di fondo è quello di definire la coerenza del disegno complessivo tra le diverse sfere di azione, tra commercio e aiuto, tra lotta alla povertà, crescita economica e sostenibilità, tra difesa delle culture e dei diritti umani, tra relativismo e universalizzazione. In secondo luogo, continuano a permanere evidenti e concreti interessi ed emergenze locali e nazionali di breve periodo che vincolano la disponibilità ad aprirsi e a trovare soluzioni comuni. Gli amministratori rispondono ai propri elettori e non a un ipotetico cittadino cosmopolita: di conseguenza, emergono conflitti sulla distribuzione dei costi e dei benefici tra territori e tra nazioni - così come tra le due sponde del Mediterraneo -, conflitti che con il tempo andranno necessariamente ad influenzare non più soltanto l'ambito territoriale ma anche quello inter-generazionale.

7.2.1 Come rendere operativo l'approccio allo sviluppo umano nella cooperazione decentrata

Sullo scorta delle riflessioni precedenti e facendo riferimento alle prime due parti di questo testo che hanno approfondito l'approccio allo sviluppo umano sia a livello generale sia in relazione alle politiche per lo sviluppo locale, è possibile delineare uno schema di orientamento per cercare di rendere più direttamente operativo l'approccio allo sviluppo umano sul terreno della cooperazione decentrata. Nelle pagine che seguono presenteremo uno schema che evidenzia i rapporti che intercorrono tra i principi e le caratteristiche salienti dell'approccio allo sviluppo umano, da un lato, e i principi e i concetti fondamentali della cooperazione decentrata, dall'altro. Tanto i principi quanto i concetti sono di tipo normativo e prescrittivo e dovranno trovare una concreta ri-definizione e applicazione in relazione agli specifici contesti di azione.

Come già chiarito, è possibile definire la cooperazione decentrata allo sviluppo umano come:

“una politica di cooperazione multi-dimensionale tra territori che ha il fine di contribuire ad accrescere le opportunità e la libertà di scelta delle persone e delle comunità secondo i principi di equità, sostenibilità, partecipazione e produttività, 'qui e lì', in modo reciproco e interconnesso tra i territori, attraverso il rafforzamento del potere di partecipazione e la capacità di incidere sulle decisioni afferenti lo sviluppo locale in un quadro multi-livello” (Stocchiero, 2010, p. 6).

Questa definizione generale, prima di potersi tradurre in concrete indicazioni di azione, richiede alcune ulteriori specificazioni. In primo luogo, si parla di “politica di

cooperazione multi-dimensionale tra territori”: in quanto politica, fa riferimento ad attori che ne hanno legittimità, in quanto soggetti democraticamente eletti o espressione di governi democratici⁷⁸; in quanto politica di carattere multi-dimensionale, deve tener conto, per quanto possibile, delle influenze reciproche tra i diversi settori di intervento, della diversa natura delle relazioni sociali e delle diversità tra gli individui; infine, in quanto politica tra territori, dovrebbe seguire una logica multi-situata che si inserisce cioè in maniere appropriata sia nel territorio del “beneficiario” sia in quello del donatore, superando lo schema tradizionale paternalistico, assistenzialistico, neocoloniale che ha di frequente caratterizzato la cooperazione allo sviluppo.

In secondo luogo, è una politica che “ha il fine di contribuire ad accrescere le opportunità e la libertà di scelta delle persone e delle comunità, secondo i principi di equità, sostenibilità, partecipazione e produttività” (*ibidem*). In questo caso, “contribuire” significa inserire e affiancare la cooperazione decentrata alle politiche di sviluppo locale che ogni territorio si dà, in modo più o meno autonomo, secondo le caratteristiche istituzionali di ogni paese. Deve essere una politica consapevole delle storie e delle traiettorie di cambiamento, in modo tale da confrontarsi apertamente per operare una reciproca trasformazione in considerazione delle interdipendenze che legano i territori. Deve essere in grado di accrescere le opportunità e le libertà di scelta delle persone e delle comunità, cercando di agire sulle strutture di potere che determinano quelle stesse opportunità e libertà, tanto a livello delle singole persone - secondo le diverse condizioni individuali -, quanto a livello di comunità - ovvero di organizzazioni sociali, economiche e politiche - con particolare attenzione agli individui e alle comunità più vulnerabili e marginali. Deve essere, inoltre, una politica centrata sui principi di equità, sostenibilità, partecipazione e produttività, con la consapevolezza che la concreta definizione e applicazione di questi principi dipende dal gioco politico e dalle strutture di potere dei diversi contesti nei quali si trova ad operare la cooperazione decentrata.

In terzo luogo, la politica di cooperazione decentrata deve avvenire “qui e lì”, in modo reciproco e interconnesso tra i territori” (*ibidem*). Come già evidenziato, la modalità concreta di azione è quella del partenariato e dell’azione multi-situata: la co-operazione dovrebbe coinvolgere e agire in entrambi i territori interessati per

⁷⁸ Si fa qui riferimento a quei paesi che hanno un sistema istituzionale del tipo decentrato, dove i governatori locali sono nominati dal governo centrale. In questi casi la cooperazione decentrata si trova ad operare contemporaneamente con consigli o assemblee elette a livello locale, ma che contano poco nella scelte, e con governatori locali, espressione del potere del governo centrale, che mantengono il controllo sulle decisioni sui piani di sviluppo.

trasformare le politiche locali e le forme di interdipendenza che li legano direttamente e indirettamente. L'intento è quello di valorizzare le interconnessioni positive e di modificare quelle con effetti potenzialmente negativi, considerando le possibili incoerenze e contraddizioni e individuando le azioni da intraprendere reciprocamente.

Infine, il contributo della cooperazione decentrata si realizza *attraverso* "il rafforzamento del potere di partecipazione e la capacità di incidere sulle decisioni afferenti lo sviluppo locale in un quadro multi-livello" (*ibidem*). La trasformazione delle politiche richiede necessariamente l'accrescimento delle risorse e delle capacità delle persone e delle comunità locali di partecipare attivamente al processo decisionale, per modificare le strutture di opportunità. Tutto questo avendo consapevolezza dei rapporti che legano i territori a livello nazionale e sopranazionale, della necessità di incidere in qualche modo nei processi di decentramento e nelle relazioni che i territori intraprendono anche a livello internazionale, attraverso organismi di rappresentanza quali le Città e Governi Locali Uniti (CGLU) o l'Assemblea Regionale e Locale Euro-Mediterranea (ARLEM) o il Comitato delle Regioni in Unione Europea.

Così intesa, la cooperazione decentrata dovrebbe definire con maggiore precisione l'impegno politico da intraprendere nei territori in termini di funzionamenti e spazi di capacità da raggiungere, con particolare attenzione alla condizione delle fasce sociali più sfavorite. Come riportato nella seguente figura 7.1, i principi e i pilastri dell'approccio allo sviluppo umano - equità, sostenibilità, partecipazione e produttività - devono essere allora articolati in termini chiari ed evidenti rispetto alle dimensioni coinvolte nei contesti specifici di intervento. Per far questo è necessario migliorare la conoscenza dei territori, individuando indicatori capaci di catturare informazioni sulle condizioni sociali, economiche, politiche, culturali e ambientali e declinandole in termini di caratteristiche e condizioni delle persone e delle diverse comunità.

Figura 7.1

Un quadro di riferimento sui rapporti tra l'approccio dello sviluppo umano e la cooperazione decentrata

L'approccio allo sviluppo umano

Lo sviluppo umano è lo spazio dei funzionamenti e delle capacità, con particolare riferimento alla posizione degli strati sociali più sfavoriti. Si fonda su **4 pilastri**: equità, sostenibilità, partecipazione e produttività. Lo sviluppo umano è **multidimensionale**.



Principi e concetti di riferimento della cooperazione decentrata

La cooperazione decentrata si fonda sull'impegno politico dei territori per contribuire a favorire in generale lo sviluppo umano. La **multidimensionalità** viene **declinata in termini territoriali** rispetto al ruolo di enti e attori locali, nel quadro di **piani di sviluppo locale**, ricercando coordinamenti ed effetti di sistema e/o moltiplicativi.

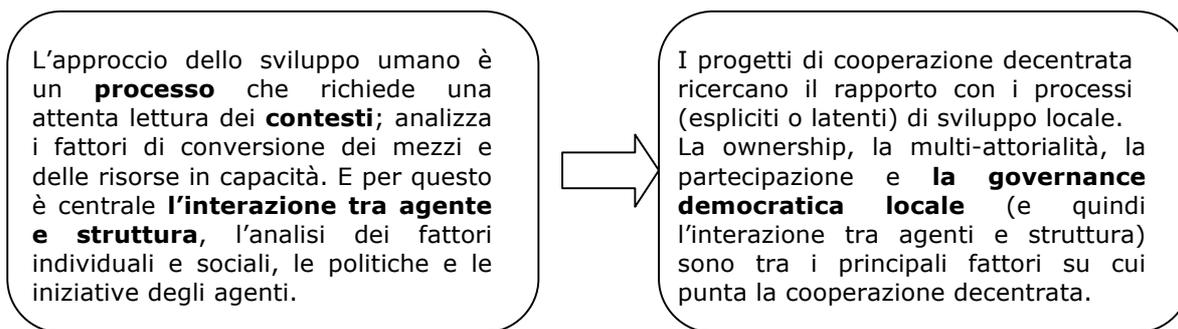
Fonte: Elaborazione dell'autore

L'approccio territoriale consente di superare le analisi di carattere settoriale e di affrontare in modo più olistico le relazioni tra le diverse dimensioni dello sviluppo umano. La migliore conoscenza dei territori consente di nutrire il dibattito pubblico, di costruire obiettivi condivisi, ancorché frutto di processi di elaborazione di conflitti tra i diversi attori rispetto ai principi dello sviluppo umano. Tutto ciò dovrebbe tradursi nel contributo della cooperazione decentrata ai piani di sviluppo locale, integrandosi rispetto alle diverse misure previste – incluse le iniziative di altri attori della cooperazione internazionale - migliorandone il coordinamento, la complementarità e quindi l'effetto moltiplicativo e di sistema. In termini tecnici, i principi relativi all'efficacia dell'aiuto definiscono questo impegno come allineamento della cooperazione ai piani di sviluppo nazionale e armonizzazione dei diversi canali di aiuto allo sviluppo.

Come rimarcato più volte, e come schematizzato nella figura seguente, la cooperazione decentrata si esprime in processi relazionali tra territori. Durante questi processi si affinano le conoscenze, si creano rapporti fiduciari, si accresce la capacità di leggere e di interpretare le traiettorie dello sviluppo locale. I processi relazionali entrano così in contatto e si intrecciano con i processi di trasformazione locale e tra i territori. Le risorse endogene disponibili nei territori, quelle esogene attivabili tra i territori e nelle relazioni internazionali, i fattori di conversione - ovvero le strutture di potere nella loro interazione con i diversi agenti -, le politiche pubbliche, il funzionamento dei mercati e le azioni collettive sociali, sono gli elementi del contesto che la cooperazione decentrata deve imparare a conoscere e rispetto ai quali è chiamata ad agire e a prendere posizione. Anche in questo caso

la cooperazione decentrata dovrebbe dotarsi di strumenti di conoscenza, come la mappa degli attori (si veda ad esempio lo schema della rete relazionale descritta nel capitolo 5) o l'analisi dei portatori di interessi, utili a individuare le opportunità di intervento.

Figura 7.2
La relazione tra sviluppo umano, cooperazione decentrata e contesto.



Fonte: Elaborazione dell'autore

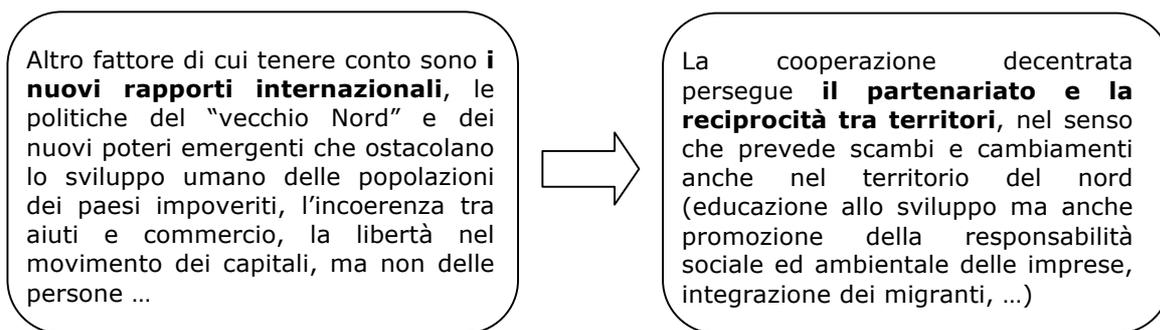
La *governance* democratica locale e la sua multi-attorialità rappresentano i principali spazi di azione della cooperazione decentrata a cui può e deve affiancarsi la collettività territoriale al fine di contribuire ad accrescere la capacità di programmazione partecipativa dello sviluppo locale, favorendo le diverse forme di sussidiarietà orizzontale (si veda, ad esempio, l'iniziativa sui piani sociali di zona sostenuta dal Comune di Forlì presentata nel capitolo quarto) oppure può prendere le parti di alcuni attori sociali ed economici, appoggiando le loro iniziative di rafforzamento delle capacità di generazione di reddito e di partecipazione volte a fare pressione sui poteri pubblici al fine di modificare le politiche ed elevare le condizioni di equità o sostenibilità (è il caso delle iniziative sulla filiera agro-alimentare in Burkina Faso e sui parchi naturali nelle aree transfrontaliere saheliene di cui parleremo nel prossimo capitolo). In questo modo la cooperazione decentrata entra nei processi, nelle relazioni, e riconosce la titolarità (*ownership*) delle azioni di trasformazione in capo agli attori stessi con cui crea rapporti di partenariato (vedi figura 7.3).

I processi di cambiamento dei territori non avvengono in modo autonomo o autarchico, ma sono profondamente legati a politiche e operazioni che dipendono da governi centrali, organismi e regimi internazionali, attori di mercato e della finanza che si muovono a livello transnazionale. In questo senso, un fattore di conversione dei mezzi in capacità che può produrre risultati rilevanti per le opportunità di sviluppo umano, è la politica di decentramento o di

“deconcentrazione” dei governi nazionali. Analogamente, possono giocare questo ruolo le politiche decise a livello sopranazionale, siano esse le politiche di aggiustamento strutturale, un tempo imposte dal Fondo Monetario Internazionale e dalla Banca Mondiale e oggi parzialmente modificate per tener conto della questione della povertà, o le politiche di stabilità definite a livello europeo.

Figura 7.3

Rapporti internazionali e cooperazione decentrata: una difficile conciliazione



Fonte: Elaborazione dell'autore

Il quadro politico multi-livello può essere più o meno favorevole alle traiettorie dello sviluppo umano dei territori. La cooperazione decentrata dovrebbe contribuire a elevare la capacità dei governi e degli attori locali di influenzare i governi nazionali e le organizzazioni internazionali nel riconoscere loro un ruolo rilevante per promuovere lo sviluppo umano dei territori, grazie al valore della prossimità e della governance democratica locale. La sussidiarietà verticale e la dinamica ascendente sono ambiti di azione tipici della cooperazione decentrata, dato il ruolo fondamentale svolto delle autonomie locali.

Sempre più importante in questi ambiti è poi la questione della misurazione degli effetti che possono avere le politiche di decentramento sullo sviluppo umano locale. Questo vale tanto per i paesi più poveri dell’Africa sub-sahariana, i quali stanno adottando, anche su pressione della cooperazione internazionale, processi di decentramento dei poteri, quanto per l’Italia, che si trova in una fase di transizione verso il federalismo.

Oltre ai necessari provvedimenti volti al trasferimento di competenze e risorse dal livello nazionale a quello locale e al rafforzamento delle capacità di programmazione, regolazione e imposizione di quest’ultimo, va presa in considerazione l’esigenza di individuare e applicare indicatori in grado di misurare gli effetti delle politiche di sviluppo umano locale. Anche in questo caso la cooperazione decentrata può svolgere un ruolo importante nella fase di confronto fra metodologie e strumenti di analisi e di valutazione.

La cooperazione decentrata opera tra due o più territori di paesi diversi coinvolti in relazioni internazionali di vario tipo: da quelle commerciali e finanziarie a quelle di sicurezza geo-politica e militare, dalle relazioni per gestire gli effetti del cambiamento climatico a quelle per il governo dei flussi migratori. I tradizionali rapporti Nord-Sud si stanno trasformando velocemente a causa dell'entrata in scena di nuovi paesi emergenti (i cosiddetti BRICS: Brasile, Russia, India, Cina e Sud Africa). Il cambiamento della geo-politica internazionale sta modificando le regole del gioco e il "vecchio Nord" deve venire a patti con i nuovi poteri emergenti.

Ciò nonostante, rimangono, e per certi aspetti possono aggravarsi, problemi, contraddizioni e incoerenze nelle politiche e nelle regolazioni dei rapporti internazionali a danno dei paesi impoveriti. L'incoerenza tra politiche di aiuto allo sviluppo e politiche commerciali, tra politiche sui movimenti dei capitali e politiche sulle migrazioni, ha effetti dirompenti sui territori. In questo contesto la cooperazione decentrata appare come il popolo dei lillipuziani nel mondo di Gulliver.

A partire però dal locale e dal rapporto tra territori, nell'ambito, ad esempio, dei movimenti della società civile globale e delle reti delle autonomie locali, sono sorte dinamiche interessanti che tentano di confrontarsi con i giganti della globalizzazione. I partenariati tra territori possono giocare un ruolo importante non solo nella crescita di una coscienza sociale a favore dello sviluppo umano – ad esempio, attraverso le diverse iniziative di educazione alla mondialità -, ma anche nel promuovere comportamenti più coerenti e responsabili da parte degli attori pubblici e del mercato del proprio territorio o degli agenti sul territorio. Si pensi, ad esempio, ai tentativi di intrecciare la cooperazione decentrata alle politiche di internazionalizzazione economica dei territori, chiedendo alle imprese di adottare politiche di responsabilità sociale ed ambientale.

Un altro campo innovativo è quello relativo alle migrazioni: se, da un lato, la cooperazione decentrata deve riconoscere i migranti e le loro comunità come nuovi attori dello sviluppo umano, dall'altro deve confrontarsi con le politiche per l'integrazione e il riconoscimento del diritto d'asilo. La reciprocità acquisisce allora uno spessore politico più ricco di significati perché si fonda su un concetto condiviso di sviluppo umano e di bene comune tra territori e sulla necessità di modificare in modo coerente le politiche in entrambi i contesti.

7.3 Sviluppo umano, cooperazione decentrata, cooperazione territoriale: uno sguardo alle narrative

7.3.1 Sviluppo umano e territori tra analisi dei testi e narrative

L'influenza che il concetto dello sviluppo umano ha esercitato ed esercita sulla cooperazione decentrata può essere mostrata analizzando gli approcci e le pratiche concretamente sperimentati dalle autorità locali e regionali. Questa influenza può essere però studiata anche concentrando l'attenzione sui testi prodotti nell'ambito della cooperazione: è possibile cioè analizzare i documenti a vario titolo elaborati da autorità locali in materia di cooperazione internazionale (leggi regionali, documenti di programmazione, griglie di valutazione ecc) al fine di individuare quali linguaggi e narrative⁷⁹ risultano comuni con quelli dello sviluppo umano e dunque da questo influenzati. Questo tipo di analisi si fonda sull'assunto che il linguaggio rappresenti un fondamentale strumento per la costruzione sociale della realtà⁸⁰. La condivisione di un medesimo linguaggio e l'adozione delle stesse narrative non solo denotano l'appartenenza ad una stessa comunità, ma implicano la continua riproduzione di un certo modo di presentare le problematiche dello sviluppo. Allo stesso modo, la presenza di narrative diverse o la contaminazione tra linguaggi propri di diversi contesti porta con sé una diversa rappresentazione delle problematiche e del ruolo che la cooperazione decentrata è chiamata a svolgere. In questo senso l'analisi dei testi aggiunge una prospettiva nuova allo studio dei legami tra sviluppo umano e cooperazione decentrata, perché si muove su un piano diverso rispetto all'analisi delle esperienze concrete: non si tratta di analizzare la traduzione pratica dei principi dello sviluppo umano, ma di delimitare i confini di una comunità discorsiva, individuando le implicazioni di determinate narrative e linguaggi sui ruoli dei diversi attori coinvolti nei processi di sviluppo a livello locale.

I concetti e i termini chiave dello sviluppo umano sono stati estensivamente discussi nella prima parte di questo volume. La possibilità di scelta, la capacità, la partecipazione, *l'accountability*, *l'empowerment*, sono alcuni dei cardini attorno a cui ruota il linguaggio dello sviluppo umano. Per completare il quadro delle narrative ricorrenti nell'approccio delle Nazioni Unite allo sviluppo umano è opportuno tenere conto anche della declinazione a livello locale di tale approccio,

⁷⁹ Per narrativa si intende "una rappresentazione semiotica di una serie di eventi collegati fra loro in chiave temporale e causale", (Onega S., García Landa J. A., 1996, p. 3)

⁸⁰ Per una introduzione agli approcci interpretativi e all'analisi del discorso si vedano: Howarth D. (2000); Minca C., Bialasiewicz L. (2004); Torfing J. (ed.) (1999)

attraverso i programmi quadro multilaterali realizzati a partire dal 1989 con diverse sigle e in diversi paesi⁸¹ e con il coinvolgimento di varie organizzazioni delle Nazioni Unite⁸². Si fa in particolare riferimento all'iniziativa di cooperazione internazionale ART – Appoggio alle Reti Territoriali, avviata nel novembre 2004 come evoluzione delle esperienze precedenti di programmi di sviluppo umano a livello locale. L'iniziativa nasce "per favorire la partecipazione attiva delle comunità locali e degli attori sociali di tutti i paesi" (ART, 2008, p. 1), attraverso l'adozione dei principi dello sviluppo umano da applicarsi concretamente a livello locale. L'elemento della partecipazione viene qui valorizzato come asse centrale dell'intervento e, coerentemente con l'impostazione dei Rapporti sullo sviluppo umano⁸³, l'iniziativa ART fa propri gli Obiettivi del millennio, intervenendo principalmente nei seguenti ambiti: "Governabilità, [...] Ambiente e assetto del territorio, [...] Sviluppo economico locale, [...] Sistemi locali di sanità e welfare, [...] Sistemi locali per l'educazione di base e la formazione" (ART, 2008, p. 5).

L'iniziativa ART incoraggia una governance multilivello della cooperazione, prevedendo uno sforzo congiunto a livello locale, regionale, nazionale ed internazionale per avviare processi di sviluppo umano. In particolare: "ART valorizza il ruolo attivo delle comunità locali nei processi di sviluppo [...]. Con le loro risorse naturali, storiche, culturali e di sapere, con le loro istituzioni e sistemi di governo, le comunità locali sono un fondamentale soggetto politico della governabilità e dello sviluppo, che assume impegni e responsabilità, dialogando attivamente con le strutture centrali dello stato e con le Organizzazioni Internazionali" (ART, 2008, p. 2). Anche questo aspetto è coerente con l'impostazione che emerge nei rapporti sullo sviluppo umano, dove la governance multilivello viene appoggiata come strumento che favorisce la trasparenza e l'accountability⁸⁴.

La valorizzazione delle comunità locali, elemento centrale a livello narrativo, si realizza anche attraverso l'adozione di partenariati locali ed internazionali che

⁸¹ Tra le sigle utilizzate si ricordano Prodere, Smalp, Hedip, Pdhl, Sehd, Atlante, Print, Pasarp, City to City, Appi, Universitas. Questi programmi hanno coinvolto i seguenti paesi: Albania, Angola, Belize, Bosnia e Erzegovina, Colombia, Costa Rica, Cuba, El Salvador, Guatemala, Honduras, Mozambico, Nicaragua, Repubblica Dominicana, Serbia e Montenegro, Sudafrica e Tunisia.

⁸² UNDP, UNESCO, UNIFEM, OMS, OPS/OMS, HABITAT, IFAD, OIL, UNEP, ACNUR, UNICEF, UNICRI, PAM e UNOPS.

⁸³ A partire dal 2000, anno in cui vengono definiti dalle Nazioni Unite gli Obiettivi di sviluppo del millennio, anche le esigenze prioritarie per lo sviluppo umano vengono riarticolate sulla base di questi obiettivi, che divengono oggetto centrale del rapporto del 2003.

⁸⁴ "Il decentramento del potere – verso le capitali o verso le regioni, le città e i villaggi – può essere uno dei modi migliori per dare potere alle persone, promuovendo la partecipazione pubblica e migliorando l'efficienza" (UNDP, 1993, p. 5).

facilitino i processi di sviluppo. L'iniziativa ART adotta la cooperazione decentrata come strumento di innovazione e promozione di scambi nelle diverse dimensioni che contribuiscono a comporre il mosaico dello sviluppo umano. La cooperazione decentrata nell'iniziativa ART assume caratteri di reciprocità e mutuo apprendimento e si articola in diverse componenti che rispecchiano la variegata composizione delle comunità locali: "in accordo con i governi, ART dà appoggio alle comunità locali per la costruzione di partenariati di sviluppo [...]. I progetti di cooperazione decentrata rappresentano dovunque dei laboratori per l'innovazione nei diversi campi d'azione dello sviluppo umano, animati da uno spirito di pari dignità e mutuo apprendimento. Essi servono anche a promuovere iniziative e scambi solidaristici, scientifici, culturali, professionali, formativi, economici e commerciali che alimentano una visione aperta e internazionalizzata dello sviluppo" (ART, 2008, p. 7).

7.3.2 Sviluppo umano e cooperazione decentrata

Le narrative adottate nell'ambito dell'iniziativa ART, di cui sono stati sinteticamente richiamati alcuni esempi, sono le stesse che hanno caratterizzato anche precedenti edizioni dei programmi delle Nazioni Unite per lo sviluppo locale. Per molte autorità locali italiane, le iniziative UNDP hanno rappresentato un importante terreno di sperimentazione di attività di cooperazione decentrata. Non stupisce dunque che a livello di narrativa si ravveda con frequenza una sostanziale coerenza tra le scelte delle autorità locali e le impostazioni dello sviluppo umano, non solo nei progetti concreti ma anche nella dimensione discorsiva. Il linguaggio dello sviluppo umano risulta diffuso a tutti i livelli (Comuni, Province, Regioni) e in varie tipologie di documenti (documenti di intenti, programmazioni, leggi regionali), che si richiamano espressamente all'impostazione delle Nazioni Unite. A titolo di esempio, vengono qui riportati alcuni passaggi di documenti prodotti dalle autorità locali e regionali fra il 1995 e il 2009⁸⁵.

⁸⁵ La Legge regionale dedicata alla cooperazione dalla Regione Piemonte del 1995; la legge regionale dedicata alla cooperazione dalla Regione Toscana del 1999; il documento di programmazione triennale delle attività di cooperazione della Provincia di Livorno 2003-2005; il documento di indirizzo programmatico per il triennio 2007-2009 della Provincia di Livorno; la Carta di Intenti della cooperazione decentrata del 2007 del Comune di Modena; la delibera quadro sulle azioni di cooperazione internazionale del 2009 della città di Torino. Come si nota, sono stati volutamente scelti documenti provenienti da enti locali diversi (Regioni, Province e Comuni), di natura diversa (leggi, documenti programmatici, delibere quadro) e prodotti in periodi diversi (dal 1995 al 2009), proprio per offrire un panorama il più vario possibile. Sotto il profilo metodologico è importante sottolineare che l'analisi condotta sui testi, sia in questo paragrafo sia nel successivo, è stata sviluppata con l'obiettivo di disegnare un quadro generale della cooperazione decentrata italiana. Questo significa che non sono state in alcun modo valorizzate le differenze (che pure sussistono tra un ente e un

Innanzitutto, nei documenti analizzati vi è un accordo, più o meno esplicito, sull'esigenza di adottare un nuovo concetto di sviluppo: "si tratta di abbandonare il paradigma unico dello sviluppo e uscire da un immaginario economico fondato esclusivamente sul concetto di crescita, sull'aumento della produzione, dei profitti, dei consumi e delle prestazioni tecnologiche" (Comune di Modena, 2007, p. 5).

Accanto a questo, è diffusa nei diversi documenti la condivisione dell'approccio UNDP sugli obiettivi stessi, che devono essere perseguiti attraverso la cooperazione decentrata: ad esempio, gli interventi di cooperazione decentrata secondo la legge regionale del 1999 della Regione Toscana "sono indirizzati allo sviluppo umano sostenibile su scala locale e al rafforzamento democratico delle istituzioni locali e della società civile [...]. La Regione Toscana indirizza il suo intervento in particolare al supporto delle azioni progettuali che valorizzano le risorse umane disponibili nell'area di intervento, contribuiscono ai processi di sviluppo endogeno, al riequilibrio delle disuguaglianze sociali e alla protezione dell'ambiente, che favoriscano il miglioramento della condizione delle fasce sociali più svantaggiate e la partecipazione delle donne allo sviluppo" (Regione Toscana, 1999, Art. 3). Come si nota, diversi elementi sono tipici delle narrative dello sviluppo umano, dall'attenzione al rafforzamento democratico alla valorizzazione delle risorse locali, dallo sviluppo sostenibile alla protezione delle fasce più deboli.

Secondo il Comune di Modena "la cooperazione decentrata ha lo scopo di creare un rapporto orizzontale e di reciproco scambio tra comunità locali di diversi Paesi, al fine di promuovere uno sviluppo locale integrato" (Comune di Modena, 2007, p. 4). L'elemento della reciprocità e dello scambio, contrapposto ad una visione di flussi uni-laterali di aiuto, è radicato nelle narrative adottate dai diversi attori locali: "la cooperazione decentrata si distingue dalle altre esperienze che si sono realizzate [...] perché mette in gioco forze molteplici locali dell'uno e dell'altro territorio per sviluppare un rapporto complessivo di crescita delle varie realtà economico - sociali" (Provincia di Livorno, 2003, p. 6). "Obiettivo centrale dell'attività di cooperazione allo sviluppo perseguita dalle autonomie locali è quello di favorire la partecipazione attiva delle istituzioni locali e dei soggetti che costituiscono la società civile dei paesi partner consolidando processi di ampio coinvolgimento nella realizzazione dello sviluppo sostenibile del proprio territorio" (Provincia di Livorno, 2003, p. 13). La

altro), ma i diversi testi sono stati piuttosto analizzati come parte di un "unicum" (appunto la cooperazione decentrata italiana) mettendo in luce elementi ricorrenti e diffusi e dunque in qualche misura comuni. E' anche evidente che il numero dei testi analizzati (in questo capitolo come nel successivo) non rappresenta di per sé un campione rappresentativo; e tuttavia alcuni elementi risultano simili sostanzialmente tra tutti i documenti analizzati, e possono dunque ritenersi validi esempi dell'universo della cooperazione decentrata italiana.

reciprocità è alla base della costruzione di partenariati, grazie ai quali entrambi i territori coinvolti possono trarre mutuo apprendimento e crescita reciproca dalla collaborazione e dallo scambio di esperienze.

Comune con lo sviluppo umano è infatti l'azione verso "un miglioramento della mobilitazione e dell'utilizzo di competenze ed iniziative presenti nel tessuto sociale di ogni comunità" (Provincia di Ferrara, 2007, p. 3) e la partecipazione delle comunità viene riconosciuta come elemento tipico: "La cooperazione decentrata si distingue [...] da quella che è stata la cooperazione del passato proprio per la capacità di mettere in rete i vari soggetti locali e per l'impegno a coinvolgere forze sociali, economiche e culturali dal basso" (Provincia di Livorno, 2003, p. 3). La Provincia di Ferrara, ad esempio, stimola la promozione di "metodologie di lavoro che favoriscano la partecipazione dei beneficiari e l'avvio di processi di autodeterminazione e di autogoverno attraverso lo stimolo di 'processi di democrazia partecipativa'" (Provincia di Ferrara, 2007, pp. 10-11). La rappresentazione dei ruoli che i diversi attori sono chiamati a giocare nelle dinamiche di sviluppo è, nei documenti della cooperazione decentrata, in linea con i principi dello sviluppo umano.

Anche le tematiche prioritarie che devono ispirare l'intervento degli enti locali e regionali sono evidentemente influenzate dalla narrativa dello sviluppo umano. A titolo di esempio, tra i principi ispiratori delle azioni di cooperazione della provincia di Livorno vengono individuati i seguenti: "promuovere reali dinamiche di partecipazione della popolazione locale [...]" ma anche "tutelare la popolazione più debole e a maggior rischio, incluse le minoranze⁸⁶ [...]" e "favorire l'occupazione mediante la creazione di centri di formazione professionale" (Provincia di Livorno, 2003, p. 13), come previsto dall'iniziativa ART. Il comune di Torino sostiene le attività delle città partner soprattutto "nei processi di sviluppo della democrazia partecipata su base locale e nei processi di decentramento amministrativo" (Comune di Torino, 2009, p. 4). Le iniziative di cooperazione della Regione Piemonte sono "finalizzate al soddisfacimento dei bisogni primari, alla salvaguardia della vita umana, alla autosufficienza alimentare, alla valorizzazione delle risorse umane, alla conservazione del patrimonio ambientale" (Regione Piemonte, 1995, Art. 2). Coerentemente con l'approccio dello sviluppo umano, un'attenzione particolare è

⁸⁶ UNDP sulla tutela delle minoranze: "Il raggiungimento di tutti i diritti umani richiede una democrazia che sia inclusiva, che protegga i diritti delle minoranze, che offra una separazione dei poteri ed assicuri una pubblica accountability" (UNDP, 2000, p. 7)

dedicata alle questioni di genere e al ruolo delle donne⁸⁷: le iniziative portate avanti dalle autorità locali mirano espressamente a realizzare “progetti mirati alla valorizzazione del ruolo della donna nelle diverse realtà locali” (Provincia di Livorno, 2003, p. 21) o “al miglioramento della condizione femminile e dell’infanzia”, prestando un’attenzione specifica a “l’impatto degli interventi sulla popolazione femminile” (Regione Piemonte, 1995, p. 2).

Meno diffuso, ma comunque presente nei documenti analizzati, è il riferimento esplicito al ruolo che autorità locali e regionali possono giocare nel sostenere processi di decentramento in grado di apportare miglioramenti nelle condizioni di vita della popolazione. La Provincia di Livorno, ad esempio, tende a “sostenere tutte le iniziative locali volte al decentramento politico e amministrativo” (Provincia di Livorno, 2003, p. 13); mentre il Comune di Torino riconosce che “le politiche di decentramento amministrativo, riconosciute come fattori fondamentali di crescita democratica e quindi di sviluppo per la maggior parte dei PVS o in fase di transizione, rendono particolarmente feconda l’esperienza degli enti locali italiani il cui patrimonio di conoscenze, competenze e *know how* è riconosciuto come particolarmente qualificato per rispondere ai bisogni dei PVS nell’attuazione del loro processo di decentramento” (Comune di Torino, 2009, p. 3).

Per quel che riguarda l’uso di termini chiave dello sviluppo umano, si deve rilevare che solo alcuni di questi risultano ricorrenti nelle narrative adottate dalle autorità locali e regionali analizzate, mentre altri risultano poco o per nulla presenti. Il principale esempio del primo tipo di linguaggio è quello legato all’uso dei termini partecipazione e sviluppo partecipativo: tutti i documenti analizzati, indipendentemente dalla loro tipologia, richiamano la partecipazione come elemento cardine della propria attività. La partecipazione è intesa sia come coinvolgimento del tessuto locale nelle attività di cooperazione sia come valorizzazione delle diverse componenti della società nei paesi beneficiari.

Altri termini molto diffusi nei documenti di programmazione o di regolamentazione delle attività di cooperazione a livello locale osservati sono quelli che fanno riferimento alla democrazia come elemento essenziale per lo sviluppo e il richiamo allo sviluppo sostenibile e alla sostenibilità, ambientale, culturale e sociale per inquadrare il tipo di sviluppo che si persegue attraverso le azioni di cooperazione decentrata.

⁸⁷ “Lo sviluppo umano è un processo di ampliamento delle scelte per tutte le persone, non solo per una parte della società. Questo processo diviene ingiusto e discriminatorio se la maggior parte delle donne sono escluse dai suoi benefici” (UNDP, 1995, p. 1)

Mancano invece del tutto alcuni termini ed espressioni caratteristici dello sviluppo umano, come quelli che fanno riferimento ai concetti di opportunità/libertà di scelta, potenziale, capacità, *accountability*, *empowerment*. Nonostante un'adesione di fondo ai principi e alle narrative proposte dalle Nazioni Unite, i documenti analizzati non ne acquisiscono dunque pienamente il linguaggio.

Per completare il quadro delle narrative adottate in ambito di cooperazione decentrata in Italia è necessario tenere conto anche del quadro di riferimento in cui questa si inserisce, e che è offerto dalla cooperazione italiana coordinata dal Ministero degli Affari Esteri – Direzione Generale per la Cooperazione allo Sviluppo (DGCS). Il Ministero ha riconosciuto e adottato la cooperazione decentrata come modalità di intervento sin dalla legge 49/1987⁸⁸, ma il primo documento ufficiale dedicato a questa pratica sono le "Linee di indirizzo e modalità attuative" della Cooperazione decentrata allo Sviluppo pubblicate nel Marzo del 2000. Le linee guida del Ministero si collocano in una fase in cui la cooperazione decentrata è già una pratica diffusa presso le amministrazioni locali e regionali italiane; di conseguenza i principi adottati a livello di Ministero rispecchiano in parte gli approcci che provengono dal basso, dalle esperienze locali. La comunicazione si apre riconoscendo "nel quadro delle strategie più idonee di lotta alla povertà, la rilevanza acquisita dall'azione di cooperazione allo sviluppo attuata in forma di partenariato fra soggetti omologhi delle Amministrazioni locali e della società civile organizzata dei paesi del nord e del sud del mondo" (MAE-DGCS, 2000, p. 1). Viene dunque sin da subito identificato il ruolo centrale delle autorità locali e regionali, come emerge chiaramente anche dalla definizione ufficiale di cooperazione decentrata adottata dal documento: "l'azione di cooperazione allo sviluppo svolta dalle autonomie locali italiane, singolarmente o in consorzio fra loro, anche con il concorso delle espressioni della società civile organizzata del territorio di relativa competenza amministrativa, attuata in rapporto di partenariato prioritariamente con omologhi istituzioni dei PVS favorendo la partecipazione attiva delle diverse componenti rappresentative della società civile dei Paesi partner nel processo decisionale finalizzato allo sviluppo sostenibile del loro territorio" (MAE-DGCS, 2000, p. 7).

⁸⁸ Con la Legge 49/1987 e con il relativo Regolamento di esecuzione (DPR n.177 del 12 aprile 1988, art.7), alle Autonomie locali italiane (Regioni, Province Autonome ed Enti locali) viene riconosciuto un ruolo propositivo ed attuativo nell'azione di cooperazione allo sviluppo disciplinandone, altresì, la facoltà di iniziativa e le modalità di collaborazione con la DGCS (Direzione Generale Cooperazione Sviluppo) del Ministero degli Affari Esteri. La Legge n. 49 del 1987 prevede che Comuni e Province possono stanziare fondi per attività di solidarietà internazionale o di cooperazione internazionale; il Governo italiano può utilizzare, nell'ambito dei propri progetti, le strutture pubbliche di Regioni ed Enti Locali.

Alla luce del fatto che "il processo di decentramento in atto nella maggioranza dei PVS e dei Paesi in via di transizione [...] benché ormai riconosciuto fattore fondamentale di crescita democratica e dunque di sviluppo, è tuttavia severamente ostacolato dalla scarsa capacità istituzionale dei governi locali" (MAE-DGCS, 2000, pp. 2-3), il principale valore aggiunto dell'intervento delle autorità locali viene individuato nel sostegno ai processi di decentramento in atto: la visione del MAE si focalizza sull'opportunità di avviare percorsi virtuosi di partenariato e collaborazione tra entità omologhe del nord e sud del mondo per la "affermazione dei principi della democrazia partecipativa" (MAE-DGCS, 2000, p. 39). In questo senso, l'approccio MAE riprende – almeno nel linguaggio – un aspetto (quello della partecipazione democratica) di estremo rilievo nell'ambito dello sviluppo umano ed uno strumento (quello del partenariato) che rappresenta la principale modalità di intervento adottata nei programmi di sviluppo umano a livello locale.

Accanto a questo, la cooperazione decentrata può svolgere, nelle intenzioni del Ministero, un ruolo molto importante sia nella *governance* orizzontale, collaborando con i PVS "apportando anche il know how di tutte le presenze economiche, sociali, culturali e scientifiche del proprio territorio" (MAE-DGCS, 2000, p. 4), sia nella *governance* verticale, costruendo "a livello regionale un punto di riferimento organico a supporto degli interventi di cooperazione promossi dagli altri enti locali e perseguendo il raccordo con la Cooperazione centrale" (MAE-DGCS, 2000, p. 5). Più che dalle narrative dello sviluppo umano, questi elementi sembrano derivare dalle caratteristiche proprie del modello di decentramento italiano, dove le Regioni rappresentano soggetti di coordinamento locale e di raccordo tra diversi livelli istituzionali.

Coerentemente con i principali elementi di valore aggiunto che vengono attribuiti alla cooperazione decentrata, gli ambiti di intervento preferenziali delle autonomie locali sono inizialmente individuati nei seguenti: "sostegno delle policies di decentramento politico e amministrativo, promozione dei processi di democrazia partecipativa, sostegno delle politiche di tutela delle fasce di popolazione a maggior rischio e delle minoranze, sostegno delle politiche di tutela del patrimonio ambientale e della conservazione dell'eredità culturale, pianificazione e gestione dei servizi al territorio [...], creazione di ambienti favorevoli alla crescita di forme associative di tipo cooperativistico e di micro, piccole e medie imprese, promozione di sistemi creditizi equi e sostenibili, creazione di centri di formazione professionale e specialistica per la crescita dell'occupazione" (MAE-DGCS, 2000, p. 7).

Complessivamente emerge con chiarezza che i principi dello sviluppo umano sono stati ampiamente condivisi e recepiti nei documenti di programmazione e

regolamentazione di Regioni e autorità locali qui analizzati, così come nelle linee guida del Ministero degli Affari Esteri del 2000. Per quanto riguarda invece il linguaggio, le autonomie locali italiane qui prese ad esempio, hanno recepito soltanto alcuni dei termini tipici dello sviluppo umano, trascurandone altri non meno importanti.

7.3.3 Dai principi alle pratiche: le griglie di valutazione

All'adesione, più o meno estesa, ai principi e ai linguaggi deve far seguito la loro effettiva traduzione sul piano operativo. In che modo i principi di base dello sviluppo umano vengono trasferiti nella pratica dei progetti di cooperazione delle autorità locali e regionali? Per rispondere a questa domanda è forse più semplice e immediato riferirsi concretamente ad alcuni esempi di progetti promossi nell'ambito della cooperazione decentrata italiana. Il prossimo capitolo è dedicato a questo tipo di analisi mentre in quest'ultima parte del presente capitolo, proseguiremo sul terreno dell'analisi dei testi guardando, in particolare, alle regole stabilite per la gestione delle attività di cooperazione decentrata.

In generale, sono i documenti di programmazione delle Regioni e degli enti locali a definire le priorità di intervento della cooperazione, in alcuni casi, arrivando anche ad individuare le tematiche centrali in materia di sviluppo umano che saranno poi oggetto di intervento. Questo è, infatti, il primo passo da compiere per tradurre in chiave operativa i principi enunciati, allocando poi le risorse finanziarie a disposizione verso azioni che permettano la realizzazione di determinati obiettivi.

Per quanto riguarda le modalità operative di intervento previste nei documenti di programmazione, queste generalmente si concentrano sugli aspetti organizzativi quali, ad esempio, il coordinamento delle attività dei vari livelli istituzionali, l'organizzazione di spazi di dialogo e informazione, il consolidamento di attività di collaborazione a vari livelli. Solo in alcuni casi è possibile individuare riferimenti che possano contribuire alla traduzione pratica dei principi dello sviluppo umano come, ad esempio, quando sono previste modalità di intervento che prevedano la partecipazione e il coinvolgimento dei beneficiari.

In generale, non sono molti i meccanismi di traduzione operativa previsti nell'ambito delle leggi regionali. Queste, infatti, dopo i primi consueti articoli di indirizzo e di principio, enunciano una serie di aspetti tecnici che poco hanno a che fare con la qualità degli interventi effettuati.

L'elemento più interessante, sotto il profilo della traduzione pratica dei principi di intervento, è rappresentato dalle griglie di valutazione adottate dalle regioni e dalle

autorità locali per valutare le proposte progettuali presentate per la richiesta di finanziamento. Nella quasi totalità dei casi, infatti, Regioni ed enti locali, oltre a svolgere alcune azioni dirette (più o meno estese a seconda dei casi), svolgono un'attività di sostegno finanziario, e in alcuni casi politico, nei confronti di iniziative promosse da associazioni e organizzazioni non governative presenti sul proprio territorio. L'analisi dei criteri di valutazione adottati per stilare le graduatorie tra progetti permette di individuare, a parità di priorità di intervento stabilite dall'ente locale o regionale, quali siano gli elementi maggiormente valorizzati nell'erogazione del contributo. A questo fine è stato analizzato un piccolo campione di documenti di valutazione provenienti da Regioni, Province e Comuni italiani⁸⁹.

È opportuno precisare che l'universo delle griglie o criteri di valutazione è assai vasto ed esistono griglie con diversi gradi di complessità e di completezza, anche se è possibile individuare una serie di elementi sostanzialmente ricorrenti. In generale, la maggior parte delle griglie include una doppia valutazione relativa, rispettivamente, al progetto e al soggetto proponente. La valutazione dei soggetti mira ad appurare la loro esperienza nella gestione di progetti di cooperazione e la specifica conoscenza dell'area geografica di intervento. Per quanto riguarda invece la componente di valutazione dei progetti, questa comprende tutta una serie di elementi tecnici quali, ad esempio, quelli relativi alla coerenza interna dei progetti o alla coerenza rispetto alle strategie dell'ente locale o regionale, la chiarezza degli obiettivi dell'intervento di sviluppo, l'individuazione di metodologie replicabili anche in altri contesti, la chiara identificazione dei beneficiari degli interventi, la sostenibilità del progetto, la chiarezza e l'ammissibilità dei costi, l'inquadramento del progetto in programmi di più ampio respiro, il coinvolgimento del tessuto locale, la capacità di cofinanziamento dei soggetti proponenti.

Alcune caratteristiche richieste per una buona valutazione dei progetti si appoggiano invece, in maniera più o meno esplicita, ai principi dello sviluppo umano, perseguendo una loro traduzione pratica. Tra questi elementi, tre risultano comuni alla maggior parte dei documenti analizzati: innanzitutto, un'attenzione specifica alla rilevanza del progetto in rapporto ai bisogni delle popolazioni beneficiarie, riconducibile all'approccio dello sviluppo umano come valorizzazione delle capacità locali non imposto dall'alto. In secondo luogo, nella quasi totalità dei casi, un punteggio positivo è assegnato a quei progetti che implicano una partecipazione dei

⁸⁹ Sono stati analizzati, in particolare, i bandi del 2009 della Provincia di Lecco, della Regione Liguria, del Comune di Milano e del Comune di Roma; il Programma attività per il 2009 della Regione Lombardia; la griglia di valutazione 2010 della Regione Toscana; i criteri di valutazione adottati dalla Provincia di Trento a partire dal 2006. Per una lista completa dei documenti analizzati si rimanda alla bibliografia.

partner locali nella definizione e nella gestione del progetto. Infine, un'attenzione specifica è riservata all'impatto ambientale prodotto dai progetti che devono accogliere un'impostazione compatibile con uno sviluppo sostenibile.

Altri elementi meno diffusi, ma comunque presenti nelle griglie di valutazione delle autorità locali e delle Regioni, sono legati alla misurazione delle ricadute dei progetti sul territorio di origine, che si richiamano al principio di reciprocità degli interventi di sviluppo e al coinvolgimento e valorizzazione delle risorse locali. Questo implica, in sostanza, un accrescimento delle capacità e dunque delle opportunità di sviluppo per le popolazioni. Infine, uno strumento osservato in alcune delle griglie di valutazione, e utile per tradurre in pratica i principi dello sviluppo umano, è quello relativo all'attribuzione di un elevato punteggio ai progetti che rispondano in pieno alle priorità espresse in termini di tipologie di intervento in fase di programmazione, purché naturalmente queste tipologie si richiamino alle priorità di intervento definite nell'approccio allo sviluppo umano definito da UNDP.

Complessivamente le griglie di valutazione rispecchiano quanto già evidenziato nei documenti prodotti dalle autonomie locali: vi è una significativa adozione delle principali narrative dello sviluppo umano, che offrono, a loro volta, i criteri qualitativi per la valutazione delle iniziative proposte. Tuttavia è necessario tenere conto del fatto che spesso i richiami a elementi qualitativi coprono una componente relativamente piccola nel contesto delle griglie, che sono invece largamente concentrate sugli aspetti tecnici richiamati precedentemente. Naturalmente il peso che viene attribuito alle diverse componenti di valutazione è cruciale per favorire quei progetti che presentino determinate caratteristiche piuttosto che altre, e in questo senso sarebbe probabilmente necessario un riequilibrio generale delle griglie (oltre che un loro orientamento maggiormente qualitativo) per favorire le componenti dello sviluppo umano nei progetti di cooperazione decentrata.

7.3.4 Cooperazione decentrata e cooperazione territoriale

Oltre che nell'ambito della cooperazione nazionale, la cooperazione decentrata delle autonomie locali italiane si inserisce anche nel più ampio quadro dei programmi di assistenza esterna e di cooperazione della Commissione Europea. La Commissione ha adottato l'approccio allo sviluppo umano nei contenuti essenziali delle attività di cooperazione decentrata: "La Comunità sostiene azioni e iniziative di sviluppo sostenibile intraprese dagli operatori della cooperazione decentralizzata della Comunità e dei paesi in via di sviluppo allo scopo di promuovere in particolare: uno sviluppo più partecipativo che risponda alle esigenze e alle iniziative delle

popolazioni dei paesi in via di sviluppo; un contributo alla diversificazione, al rafforzamento della collettività sociale e alla democratizzazione in questi paesi; la mobilitazione degli operatori della cooperazione decentralizzata della Comunità e dei paesi in via di sviluppo a favore di questi obiettivi nel quadro di programmi strutturati" (Commissione Europea, 1998, art. 1). È importante notare che elementi come la partecipazione, l'esigenza di democratizzazione e di rafforzamento delle comunità locali, nonché il coinvolgimento degli attori locali nei processi di sviluppo, sono ripresi nelle narrative tipiche delle Nazioni Unite.

Parzialmente diverso è invece l'approccio della Commissione Europea per quanto concerne gli attori. La Commissione, per lungo tempo, non ha valorizzato a sufficienza il ruolo delle autorità locali e regionali nei processi di sviluppo, identificando con il termine cooperazione decentrata semplicemente quelle modalità di cooperazione esercitate da diversi soggetti non governativi. Il regolamento della del 1998 della Commissione Europea, relativo alla cooperazione decentralizzata, individua come attori chiave di questo tipo di cooperazione le seguenti categorie di soggetti presenti nei paesi donatori e nei PVS: "autorità pubbliche locali, organizzazioni non governative, gruppi professionali e gruppi d'iniziativa locali, cooperative, sindacati, organizzazioni di donne o di giovani, istituti d'insegnamento e di ricerca, chiese e qualsiasi associazione non governativa in grado di dare un contributo allo sviluppo" (Commissione Europea, 1998, art. 3)

Rispetto all'individuazione delle comunità locali realizzata nell'ambito della cooperazione decentrata dell'iniziativa ART, dove l'apporto delle comunità nel loro complesso è portato a sistema nel quadro delle istituzioni locali, e rispetto alla definizione del Ministero degli Affari esteri italiano che attribuisce alle autorità locali e regionali un ruolo centrale, la definizione di cooperazione decentrata nei testi della Commissione Europea appare inizialmente di tipo residuale, coinvolgendo tutti quei soggetti non governativi e di livello locale che operano in favore dello sviluppo. Manca ogni riferimento ai soggetti privati e alle componenti di reciprocità e partenariato, elementi questi che appartengono invece al linguaggio dello sviluppo umano⁹⁰.

⁹⁰ Sulla partecipazione dei soggetti privati ai processi di sviluppo : "Le passate esperienze di sviluppo dimostrano che il mercato da solo non può assicurare un buon livello di sviluppo umano; e tanto meno può garantirlo una eccessiva spesa del settore pubblico, perché non è sostenibile" (UNDP, 1991, pp. 4-5); "Come l'aiuto, il commercio ha il potenziale per catalizzare lo sviluppo umano [...]. Da una prospettiva di sviluppo umano il commercio è inteso come un mezzo per lo sviluppo, non come un fine in sé stesso [...]. Regole di commercio più corrette potrebbero aiutare, specialmente in merito all'accesso al mercato" (UNDP, 2005, pp. 9-10); "il concetto di cooperazione allo sviluppo dovrebbe essere ampliato per includere tutti i flussi, non solo l'aiuto - in particolare flussi commerciali, d'investimento, di tecnologia e di lavoro. Una attenzione maggiore dovrebbe essere posta ai movimenti dei

Di contro, e in particolare a partire dagli anni '90, il ruolo delle autorità locali e regionali, quali agenti dello sviluppo, è stato assai valorizzato in ambito comunitario soprattutto sul fronte delle politiche regionali orientate alla coesione economica e sociale⁹¹. In questo ambito la cooperazione tra i territori e a livello locale ha giocato sin dall'inizio un ruolo centrale, in particolare, nella forma di cooperazione transfrontaliera, transnazionale e interregionale. Nel contesto di queste iniziative di cooperazione territoriale anche elementi quali la valorizzazione della sussidiarietà orizzontale (coinvolgimento del territorio e dei soggetti privati) e del partenariato hanno conosciuto una importante diffusione in seno all'Unione Europea. A partire dalla metà degli anni '90, lo strumento della cooperazione territoriale è stato utilizzato dalla Commissione Europea anche per facilitare le relazioni tra Regioni e città dell'Unione, da un lato, e territori di paesi destinati all'adesione o territori di paesi terzi, dall'altro. A partire dal 2007, la cooperazione territoriale ha acquisito una notevole rilevanza strategica sia ai confini interni (è divenuta il terzo obiettivo prioritario della politica di coesione) sia ai confini esterni (nell'ambito degli strumenti di preadesione e di vicinato).

L'adozione dello strumento di cooperazione territoriale ai confini esterni ha trasposto i principi propri della coesione economica e sociale europea anche nella cooperazione a livello locale con i paesi terzi. Gli elementi caratteristici di questo tipo di cooperazione non si differenziano molto da quelli propri dello sviluppo umano: del resto, l'obiettivo ultimo delle politiche di coesione, così come quello degli interventi improntati allo sviluppo umano, è quello di migliorare le condizioni di vita e il benessere delle persone.

A titolo di esempio può essere analizzato il documento strategico relativo alla cooperazione transfrontaliera nel quadro della politica di vicinato⁹². Da un punto di vista tematico, il documento riprende molti degli aspetti rilevanti anche in ambito di sviluppo umano: dalla democratizzazione all'attenzione agli standard di vita delle popolazioni, dall'esigenza di *ownership* alla rilevanza del partenariato: "la cooperazione è estremamente importante per migliorare la democratizzazione e il buon governo, il coinvolgimento dei cittadini, la trasparenza e il dialogo"

flussi non di aiuto, visto che sono più decisivi per la futura crescita dei paesi in via di sviluppo rispetto ai flussi di aiuto" (UNDP, 1994, p. 5).

⁹¹ Il Fondo Europeo per lo Sviluppo Regionale (FESR), istituito nel 1975, inizialmente è un mero meccanismo di compensazione per i paesi risultanti creditori netti del bilancio comunitario. A seguito della riforma dei fondi strutturali del 1988, la programmazione 1989-1993 rappresenta di fatto il primo esperimento pratico della politica regionale dell'Unione Europea in senso pieno. "La politica regionale, avviata negli anni '70 come un mero meccanismo di trasferimento di fondi interstatale, si trasforma negli anni '80 in una *policy* vera e propria" (Keating, 2003, p. 263).

⁹² Commissione Europea (2007).

(Commissione Europea, 2007, p. 6); "Valutazioni recenti hanno messo in luce alcuni aspetti della cooperazione transfrontaliera [...] tra cui dare priorità ad azioni che contribuiscano a migliorare gli standard di vita delle popolazioni [...]; rafforzare la ownership dei paesi partner nel processo di programmazione dei fondi [...] e aumentare l'attenzione ai progetti a piccola scala con la società civile; [...] focalizzare l'attenzione sulla costruzione del partenariato" (Commissione Europea, 2007, p. 13). "Ciascun programma [...] dovrà necessariamente avere un forte focus locale, con un partenariato locale che coinvolga attori chiave a livello locale e regionale, inclusa la società civile [...]" (Commissione Europea, 2007, p. 17). In materia di cooperazione territoriale la Commissione attribuisce inoltre una rilevanza centrale alle autorità locali e regionali: "Un elemento di policy di importanza cruciale per il successo nell'applicazione di programmi di cooperazione transfrontaliera è la capacità istituzionale delle autorità locali e regionali nei paesi terzi di partecipare a questo tipo di cooperazione" (Commissione Europea, 2007, p. 6).

Tuttavia, pur non presentando differenze sostanziali sul piano dei contenuti, le pratiche discorsive della cooperazione decentrata e della cooperazione e coesione all'interno dell'Unione Europea hanno sinora caratterizzato due comunità separate e distinte, fondate su principi ispiratori almeno parzialmente diversi. In particolare, una differenza chiave che distingue gli elementi caratterizzanti della cooperazione territoriale rispetto ai principi dello sviluppo umano è legata alla competitività tra territori. La cooperazione territoriale, così come in generale le politiche regionali di coesione, puntano molto sull'avvio o sul consolidamento di percorsi di sviluppo locale attraverso la valorizzazione dei territori e l'acquisizione da parte loro di un vantaggio competitivo rispetto ad altri territori. La competitività viene assunta come elemento imprescindibile per lo sviluppo, in parziale contrasto non solo con i principi dello sviluppo umano, ma anche in qualche misura con gli obiettivi di coesione economica e sociale che le politiche regionali intendono perseguire.

In ogni caso, l'applicazione dei principi della cooperazione territoriale ai confini esterni dell'Unione ha contribuito a modificare la visione della Commissione anche in merito al ruolo che autorità locali e regionali possono giocare in materia di cooperazione allo sviluppo in senso proprio. Nel 2008 la Commissione ha dedicato una comunicazione alle autorità locali come attori per lo sviluppo (Commissione Europea, 2008b), nella quale viene riconosciuto che "Sin dal 1990 le autorità locali sono state individuate in misura crescente come giocatori chiave nelle politiche di sviluppo. [...]. L'expertise delle autorità locali si realizza non solo nei termini della capacità di offrire servizi, ma anche come attori in grado di catalizzare il

cambiamento, prevenire i conflitti, favorire la decentralizzazione e la costruzione di fiducia nel processo di sviluppo” (Commissione Europea, 2008b, p. 2). “Le autorità locali hanno esperienza diretta e significative capacità in materia di sviluppo territoriale, decentralizzazione e rafforzamento della governance democratica” (Commissione Europea, 2008b, p. 4). Tra i principi che dovrebbero ispirare l’azione di cooperazione allo sviluppo delle autorità locali, accanto a una narrativa tipicamente influenzata da quella relativa allo sviluppo umano e agli Obiettivi del millennio (come il riferimento alla *ownership*), coesistono aspetti legati al tema dell’efficacia dell’aiuto, e più in generale all’esigenza di valutare l’effetto degli interventi, che è un tema centrale anche in materia di politiche di coesione.

Il documento del 2008 valorizza quindi le autorità locali come attori chiave della cooperazione decentrata, avvicinando la definizione di cooperazione decentrata adottata dalla Commissione a quella adottata dal Ministero degli Affari Esteri italiano. Tra le tematiche tipiche della cooperazione decentrata, un elemento che risulta particolarmente valorizzato nei documenti della Commissione Europea è quello relativo ai partenariati e ai gemellaggi, coerentemente con l’impostazione del programma ART ma anche e soprattutto con l’esperienza maturata dalle autorità locali europee in seno alla cooperazione territoriale: “Tra i valori aggiunti delle autorità locali vi è un ampio spettro di azione: settore sociale [...]; riconversione di aree urbane [...]; salute [...]; solidarietà umanitaria [...]; catalizzatori per il cambiamento [...]; partenariati e gemellaggi di lungo termine [...], attenzione ai bisogni locali [...]; partenariati multi-attoriali [...]; sensibilizzazione” (Commissione Europea, 2008b, pp. 4-5). “L’Unione Europea sostiene uno sfruttamento più estensivo dei partenariati di sviluppo, per rafforzare lo scambio di esperienze e costruire partenariati per lo sviluppo più coesi e a lungo termine” (Commissione Europea, 2008b, p. 9).

L’acquisizione da parte della Commissione Europea di una nuova centralità delle autorità locali e regionali in materia di cooperazione decentrata, accanto alla crescente rilevanza attribuita alla cooperazione territoriale come strumento di assistenza esterna⁹³, determinano una graduale convergenza tra concetti e significati tradizionalmente attribuiti alla cooperazione decentrata e alla cooperazione territoriale. Questo processo di convergenza amplia e modifica il senso della cooperazione decentrata, inserendo nuovi elementi in un panorama narrativo sinora (come visto) dominato dai paradigmi dello sviluppo umano e rendendo i contenuti di questa forma di cooperazione più sfumati e ambigui. Si

⁹³ Con questo termine si fa riferimento ai Programmi di cooperazione internazionale dell’Unione dedicati ai paesi in via di sviluppo.

tratta di una evoluzione in corso a diversi livelli, come dimostra la recente esperienza del Ministero degli Affari Esteri, analizzata nel paragrafo seguente.

7.3.5 L'esperienza del Ministero degli Affari Esteri

Il processo di convergenza tra cooperazione territoriale e decentrata ha influenzato un processo di avvicinamento e sovrapposizione anche nell'ambito delle singole Regioni e degli Stati nazionali. Un importante esempio, in questo senso, è rappresentato dall'esperienza degli Accordi di Programma Quadro tra Ministero degli Affari Esteri, Ministero dell'Economia e delle Finanze e Regioni italiane destinati ai Paesi del Mediterraneo e dei Balcani e finanziati con fondi CIPE. Questi accordi, siglati nel dicembre del 2005, rappresentano il tentativo di costruire un quadro di cooperazione istituzionale per sviluppare e coordinare le iniziative delle Regioni italiane, nei confronti dei paesi della sponda sud del Mediterraneo e dei Balcani occidentali.

La logica dei programmi è assolutamente improntata alla cooperazione interna all'Unione Europea, con l'obiettivo generale di migliorare "le competenze, le capacità organizzative e gestionali e le capacità di cooperazione interistituzionale del MAE e delle Regioni nell'ambito dei processi di apertura internazionale dei territori" (MEF-MAE-Regione Sardegna, 2005, p. 6; MEF-MAE-Regione Piemonte, 2005, p. 6); allo stesso modo anche il linguaggio adottato è quello tipico delle politiche di coesione regionale, con il richiamo a termini quali coerenza, integrazione, effetti socio-economici (MEF-MAE-Regione Sardegna, 2005, p. 7), *institutional building* o sviluppo del capitale sociale ed umano (MEF-MAE-Regione Sardegna, 2005, p. 9).

Tuttavia, i contenuti dei programmi non si discostano molto dalle azioni di cooperazione decentrata, dimostrando anzi una crescente convergenza sul piano della sostanza degli interventi tra cooperazione decentrata e cooperazione territoriale: "Il programma si sviluppa attraverso iniziative trasversali intersettoriali di ampio respiro, articolate su cinque macrotematiche: Sviluppo socioeconomico, Interconnessioni materiali e immateriali, Ambiente e Sviluppo sostenibile, Dialogo e cultura, sanità e welfare" (MEF-MAE-Regione Sardegna, 2005, p. 3). In area mediterranea le priorità sono individuate nei temi delle "grandi sfide di carattere politico-sociale [...], dell'immigrazione e più in generale delle politiche di integrazione e del mercato del lavoro [...], delle grandi opportunità derivate dall'apertura dei mercati" (MEF-MAE-Regione Sardegna, 2005, p. 3). Nel caso dei Balcani, si osserva una "perdurante instabilità socio-economica e politica da un lato,

ma con prospettive di futuro sviluppo che hanno suscitato l'interesse di una molteplicità di operatori economici italiani" (MEF-MAE-Regione Piemonte, 2005, p. 1).

Similitudini con il linguaggio della cooperazione decentrata e con quello dello sviluppo umano si riscontrano anche nel riconoscimento che "il programma riguarda la realizzazione di iniziative e azioni di cooperazione internazionale di mutuo interesse" (MEF-MAE-Regione Sardegna, 2005, p. 3), come pure dell'obiettivo generale del "miglioramento delle condizioni di vita nei contesti locali" (MEF-MAE-Regione Sardegna, 2005, p. 13; MEF-MAE-Regione Piemonte, 2005, p. 13). Complessivamente dunque i documenti raccolgono elementi e linguaggi tipici sia della cooperazione decentrata che della cooperazione territoriale.

Il processo di convergenza tra cooperazione decentrata e cooperazione territoriale ha influenzato anche la definizione del documento di aggiornamento delle linee guida del Ministero degli Affari Esteri sulla cooperazione decentrata, pubblicato nel 2010. Le nuove linee guida mantengono molti dei principi adottati dieci anni prima come risulta evidente dalla nuova definizione adottata: "Per Cooperazione Decentrata si intende l'azione di cooperazione realizzata dalle Regioni e dagli enti locali nell'ambito di relazioni di partenariato territoriale con istituzioni locali (per quanto possibile omologhi) dei paesi con i quali si coopera. Tali azioni sono finalizzate a stabilire e consolidare lo sviluppo reciproco equo e sostenibile. Per la loro realizzazione ci si avvale della partecipazione attiva degli attori pubblici e privati nei rispettivi territori" (MAE-DGCS, 2010, pp. 2-3). Viene confermata la centralità del ruolo delle autorità locali, il principio del partenariato e il coinvolgimento degli attori del territorio. A questi elementi si aggiunge poi un più esplicito riferimento a uno sviluppo "reciproco, equo e sostenibile" (*ibidem*), che richiama più direttamente i principi espressi nei documenti delle Nazioni Unite.

Del resto, il documento fa esplicito riferimento a documenti ufficiali essenzialmente provenienti dalle Nazioni Unite, dall'OCSE e dall'Unione Europea quando richiama le "dichiarazioni e attività della comunità internazionale e dell'Unione Europea che hanno riconosciuto e orientato in modo crescente la Cooperazione Decentrata" (MAE-DGCS, 2010, p. 3). Rispetto alle precedenti linee guida, il documento del 2010 adotta in maniera più esplicita e consapevole i principi e il linguaggio propri dello sviluppo umano. Viene riconosciuta e identificata una serie di termini chiave attorno a cui si articola la narrativa sulla cooperazione decentrata: "Partenariato [...]; sviluppo reciproco [...]; multi-attorialità e multi-livello [...]; ownership democratica [...]; sussidiarietà [...]; responsabilità mutua e mutua accountability [...]; sostenibilità" (MAE-DGCS, 2000, p. 4-5). Questi termini sono riconosciuti come

caratteristici di un "nuovo linguaggio della cooperazione decentrata" (MAE-DGCS, 2010, p. 4) e al linguaggio esplicitamente riconosciuto come tipico si affianca una serie di altri principi diffusi nel documento e chiaramente influenzati dalle narrative dello sviluppo umano: dall'attenzione ai temi della "capacità istituzionale [...], democrazia locale [...], governance con la società civile" (MAE-DGCS, 2010, p. 10), alla valorizzazione delle "risorse e capacità locali" e dei "saperi locali" (MAE-DGCS, 2010, p. 11). D'altro canto, altri termini come sussidiarietà o il riferimento a multi-attorialità e multi-livello, provengono invece dal linguaggio e dall'approccio propri della Commissione Europea nell'ambito dei suoi interventi di sviluppo locale e regionale. Non si tratta di differenze sostanziali – la rilevanza della dimensione locale e l'esigenza di operare a più livelli e con il coinvolgimento di diversi settori del territorio sono ben presenti anche in ambito di sviluppo umano -; tuttavia, da un punto di vista del linguaggio, è chiara la provenienza di queste espressioni e concetti dalle narrative proprie della Commissione Europea.

La compresenza all'interno del documento di narrative tipiche sia dello sviluppo umano sia della coesione a livello europeo è evidente anche osservando le tematiche prioritarie di intervento della cooperazione decentrata: "lo sviluppo territoriale e tra territori; il rafforzamento della democratizzazione e del decentramento; la creazione di nuove modalità di partenariato pubblico-privato; la ricerca di connessioni coerenti tra internazionalizzazione economica, rafforzamento istituzionale e sviluppo sociale; la valorizzazione delle comunità italiane emigrate nei paesi partner e di quelle immigrate in Italia dai paesi extra-Comunitari; il contributo alla produzione e difesa di beni pubblici globali" (MAE-DGCS, 2010, p. 4). Alle tematiche che erano già caratteristiche della cooperazione decentrata italiana nel documento di dieci anni prima (come il sostegno alla democratizzazione o il coinvolgimento delle diverse eccellenze del territorio) se ne affiancano ora nuove, legate all'evoluzione del quadro concreto di iniziative della cooperazione decentrata e ai suoi collegamenti con la cooperazione territoriale. Tra queste in particolare si possono richiamare la ricerca di connessioni tra cooperazione decentrata e internazionalizzazione economica, il riferimento esplicito allo sviluppo territoriale e tra territori, la rilevanza accordata al tema del monitoraggio e della valutazione, l'attenzione dedicata al ruolo dei migranti e più in generale alla "coesione sociale" (MAE-DGCS, 2010, p. 11) e ai "percorsi di creazione di welfare locale dei Paesi partner [...] da cui è possibile ricavare indicazioni anche per la produzione di welfare in Italia" (*ibidem*). Sempre dagli approcci della Commissione Europea deriva inoltre l'esplicito riferimento alla "cooperazione triangolare, transfrontaliera e Sud sud" (MAE-DGCS, 2010, p. 12).

Complessivamente in entrambi gli esempi presi in considerazione, tratti dai più recenti testi prodotti nel quadro della cooperazione italiana del Ministero degli Affari Esteri, risulta evidente la graduale convergenza tra linguaggi e narrative tipici della cooperazione decentrata e della cooperazione territoriale.

Sotto il profilo pratico, due sembrano essere allo stato attuale gli ostacoli principali che devono essere affrontati per portare a compimento un simile processo di avvicinamento. In primo luogo, anche se, come già richiamato, non sussistono molte differenze nei contenuti e nei principi di queste due forme di cooperazione (anche se fondate rispettivamente su sviluppo umano e coesione economica, sociale e territoriale), differenze maggiori si riscontrano nelle modalità pratiche della loro gestione. In particolare, le rigidità che caratterizzano la gestione della cooperazione territoriale europea sono molto distanti dagli approcci alla cooperazione decentrata adottati in seno a molte regioni e autorità locali. Le Regioni italiane hanno una profonda esperienza e conoscenza in entrambi gli ambiti, ma spesso queste competenze sono in mano ad uffici separati che non dialogano tra loro. In secondo luogo, l'elemento della competitività tra territori, fondamentale per le logiche su cui si fonda l'intervento in favore dello sviluppo locale e regionale da parte della Commissione Europea, risulta in parziale contraddizione con lo stesso obiettivo della coesione economica e sociale, e difficilmente conciliabile con i principi dello sviluppo umano e della cooperazione decentrata. L'avvicinamento concreto fra il mondo della cooperazione decentrata e quello della cooperazione territoriale potrà portare ad una maggiore valorizzazione delle autorità locali e regionali nei percorsi di sviluppo a livello locale, attraverso una condivisione su più ampia scala del loro ruolo e dei loro obiettivi, purché i diversi attori coinvolti siano in grado di sciogliere i nodi della contraddizione esistente tra coesione, welfare e sviluppo umano da un lato e competitività dall'altro.

La costruzione di una nuova narrativa, che nasce dall'incontro di linguaggi e pratiche discorsive maturate in contesti differenti e ispirate da obiettivi diversi (quali quelle della cooperazione decentrata e sviluppo umano a livello locale e quelle della cooperazione territoriale), rappresenta comunque un primo significativo passo verso l'unificazione di procedure, contenuti e obiettivi anche sotto il profilo concreto. La creazione di una nuova narrativa comune determina infatti l'ampliamento della "comunità" attorno alla cooperazione decentrata e l'adozione di una nuova rappresentazione del ruolo che le autorità locali sono chiamate a giocare nei processi di sviluppo. La traduzione pratica di questa nuova rappresentazione porterà a nuovi modi di intendere e fare cooperazione decentrata, come soprattutto l'esperienza degli Accordi di Programma Quadro lascia intravedere.

Un punto di vista *Oltre la cooperazione decentrata: lo sviluppo come resituzione della fiducia alle comunità locali. Dall'interno.*
Un esempio di progetto pensato e radicato nelle comunità rurali indiane e rivolto ai più poveri tra i poveri.

Andrea Semplici intervista Maria Pace Ottieri

Il mondo dei ricchi. L'universo dei poveri.

Ha inseguito per anni migranti e poveri. Poi si è imbattuta nei ricchi e, in un bel libro, ha cercato di raccontare, con le loro parole, il loro mondo. Maria Pace Ottieri, milanese, 58 anni, vive e lavora su quei confini dove il giornalismo di inchiesta si trasforma in scrittura. Né economista, né antropologa, ci tiene a dire, nonostante i suoi studi universitari. Eppure le sue pagine riescono a far comprendere meglio di ogni statistica e di ogni dotta analisi questo universo spezzato fra povertà e ricchezza.

L'India contemporanea è la metafora concreta e reale del mondo di oggi: vi è la più grande concentrazione di miliardari della Terra, la sua borghesia è fra le più dinamiche e consumiste del pianeta. L'India è il terzo paese per sapere scientifico, possiede l'11% delle riserve d'oro del mondo, ma 700 milioni di persone sono ben al di sotto del livello di povertà. E stanno tutti in campagna. Maria Pace non poteva non andare in India.

È approdata a Tilonia, un villaggio desolato, quattrocento chilometri a Sud di Nuova Delhi, ai confini del deserto di Thar, stato del Rajasthan, uno dei più poveri dell'India. Negli anni '70 del secolo scorso, qui approdò un piccolo gruppo di giovani laureati indiani, figli di potenti dinastie familiari. Questi ragazzi volevano lavorare con i poveri. Alcuni di loro sono stati capaci di rimanere. Di rinunciare alla vita di città. Di diventare poveri fra i poveri. E hanno creato il Barefoot College, l'Università a piedi scalzi, dove sono accettati solo i poveri, gli analfabeti, i marginali, gli umili, i contadini senza terra. Scrive Bunker Roy, il fondatore di questo strano College: 'Non ci sono scadenze da raggiungere, le persone imparano con il proprio ritmo. Non c'è fretta di completare i progetti'. E ancora: 'Sviluppo significa cambiare la vita delle persone, non costruire edifici'. Maria Pace ha passato alcuni mesi a Tilonia e ha raccontato la sua storia in *Raggiungere l'ultimo uomo*, celebre frase del Mahatma Gandhi. Ci sono buone ragioni per ascoltarla mentre racconta dei suoi viaggi nei mondi contrapposti della povertà e della ricchezza.

Hai raccontato il mondo dei poveri. Sei stata attenta ai migranti. Poi, dopo molti anni, hai deciso di incontrare i ricchi. Ricchezza e povertà. Raccontaci.

'Ti racconto come è avvenuto. Grazie a un incontro. Con un indiano del Punjab conosciuto a Reggio Emilia. Qui lavorava come operaio, ma, in India, aveva una sua piccola fabbrica. Volevo conoscere meglio la sua storia. È così che ho scoperto questo paese-continente che, agli occhi di un occidentale, è una terra di povertà. Ma, una volta a Delhi, basta sfogliare una rivista e ti imbatti nell'India *shining*. In un paese con una borghesia euforica. Dove i miliardari sono numerosi. Molti appartengono ad antiche dinastie, ma, spesso, sono nuovi ricchi che hanno cavalcato il treno delle liberalizzazioni nei primi anni '90. In quegli anni l'indice di crescita dell'India, fermo dall'indipendenza al 2%, si impennò al 9%. Ecco, io ho cercato di avvicinare i ricchi che vivono in paesi considerati poveri. Non è stato facile incontrarli. I poveri sai dove trovarli, basta camminare per le strade. Non è così con i ricchi. Non è stato facile avere un po' del loro tempo. Alcuni si sono negati. Nessuno mi ha concesso di passare con loro una giornata. Avere un appuntamento era un incastro complicato nel loro tempo'.

I ricchi non hanno tempo. Anche questa è una differenza con i poveri. Oltre la dimensione economica, quali sono le diversità che ti hanno colpito fra i due mondi?

'Certo, il modo di vivere il tempo è una differenza. Ma vi è qualcosa di più. Oltre i beni materiali, vi sono diversità profonde. I poveri e i migranti hanno un solo bene: la loro biografia. Una volta rassicurati sul loro interlocutore, i poveri hanno voglia di raccontarsi, di far sapere la loro storia di persone. Non hanno filtri. Non sono reticenti. La loro vita narra delle loro necessità. Un ricco, al contrario, è diffidente. Non vuole che si sappia da dove viene, né quale sia la sua vita quotidiana. E poi c'è il linguaggio, le parole che vengono usate. I poveri hanno speranze, sogni, desideri. I migranti riescono a esprimerli anche in una lingua che non è la loro. Hanno inventiva e creatività. I ricchi, invece, usano una lingua franca, utilizzano un inglese povero e arido. È il linguaggio della globalizzazione. Il loro narrare è secco, privo di fantasia, pieno di luoghi comuni. È la lingua degli affari. Il pensiero di un

magnate indiano è identico a quello di un miliardario turco o di un industriale sudafricano. E non è diverso da quello di un finanziere italiano o da un banchiere americano. Le loro parole sono tutte accomunate dal mercato. Non vanno oltre'.

In un tuo libro dici: 'Quella che oggi chiamiamo povertà è una creazione della nostra civiltà'. Cosa vuol dire?

'Non sono un'economista, né un' antropologa. Ma nel nostro mondo vi è una strana complementarità. Ti faccio un esempio: i migranti e i turisti si riflettono nello stesso specchio. Anzi: sono lo specchio gli uni degli altri. Solo quando i poveri di un villaggio africano guardano i turisti, avanguardie di un mondo occidentale, pensano di essere miserabili. I turisti spargono semi dell'occidente e non devono stupirsi se poi le piante crescono e i migranti si mettono in cammino. I turisti reclamano una messa in scena, gli africani diventano attori e intuiscono che questa recita è un meccanismo di una possibile penetrazione verso un mondo che sognano. Il turismo è stato un richiamo potente per i migranti'.

Hai passato alcuni mesi al Barefoot College, l'Università a piedi scalzi, a Tilonia, in una delle regioni più povere e desolate dell'India. Ne parleremo, ma cos'è la povertà in India?

'L'India è un paese complicato. Non esiste solo la povertà materiale. La società è organizzata, con capillarità, nel sistema delle caste. Fai fatica a capire: i poveri ti sembrano uguali, ma così non è perché vi è chi appartiene a una casta importante, i mercanti, i guerrieri o i bramini, e chi no. Vi è chi detta legge in un villaggio solo perché appartiene a una di queste caste. Oggi questo sistema è diventato ancor più complicato perché gli ultimi di questa scala sociale, i *dalit*, 'i frammenti', gli intoccabili, raggiungono posti di potere, mentre ci sono bramini miserabili che vivono dell'elemosina dei turisti. Uno dei fondamenti della comunità di Tilonia è l'abolizione del sistema delle caste, ma dopo quarant'anni di esistenza il problema rimane immutato. All'interno della comunità del Barefoot College, le caste non contano, ma appena si mette piede in un villaggio riappaiono queste gerarchie. Tutto questo in un paese dove ci sono 700 milioni di *poorest of poors*. Gente che non ha mai messo nemmeno un piede sul treno dell'India *shining*'.

In India la frattura sociale corre fra campagna e città. Appaiono come due universi separati. Due mondi. È così?

'Sì. I fondatori del Barefoot College, Bunker Roy e chi per primo lo seguì nelle campagne, venivano dalla città. Rinunciarono alla loro vita. Il loro destino era diventare banchieri o industriali e, invece, scelsero di vivere in campagna. Hanno sempre creduto che in campagna fosse possibile alimentare la speranza di ridare fiducia alla gente, riattivare la consapevolezza nelle proprie capacità, recuperare un sapere tradizionale. Al Barefoot College si insegna ai bambini a riconoscere il fango dal diverso colore della terra e se ne spiegano i diversi modi di utilizzarlo. Questo si stava perdendo. Questo sapere non potrà mai essere concorrenziale con l'istruzione che viene fornita in città, ma restituisce dignità. Chi emigra verso le città, fa una vita altrettanto miserabile di quella che conduceva al villaggio e si troverà senza il tessuto di solidarietà che, in campagna, ancora esiste'.

Bunker Roy contesta duramente il sistema di istruzione formale. È diffidente verso le campagne di alfabetizzazione. Ha favorito le 'scuole di notte', scuole per bambini che, di giorno, lavorano nei campi. Spiegaci.

'Trecento milioni di indiani sono analfabeti, dicono le statistiche. Probabilmente sono molti di più. La metà delle donne è analfabeta. Bunker Roy è convinto che non si possa più gettare un ponte fra il sistema di istruzione formale e il mondo dei saperi sperimentali e tradizionali dei villaggi. Vi è un immenso problema di lingua: nessuno conosce l'inglese e pochi sanno l'hindi. Si parlano una infinità di dialetti. Nessuno di coloro che arrivano a Tilonia ha mai avuto, né potrebbe mai avere la possibilità di entrare nel circuito formale dell'istruzione. Ci sono anche problemi pratici quasi irrisolvibili: un maestro che viene assegnato a una scuola in un villaggio si sente un condannato ai lavori forzati. Vi rimane qualche settimana e poi fugge, cercando di mantenere lo stipendio. Le scuole, spesso, sono edifici vuoti. Per Bunker Roy non è prioritario imparare a leggere e a scrivere. Chi ha quaranta o cinquanta anni non ha alcuna possibilità di rientrare in un cammino di istruzione formale: al Barefoot College si insegna un mestiere, si diventa installatori di pannelli solari, si impara a occuparsi delle cisterne di acqua piovana. E gli allievi prediletti di questi corsi sono le donne.

È diverso con i bambini. Appena hanno cinque o sei anni, ogni giorno, devono star dietro agli animali o lavorare nei campi. Non c'è tempo per la scuola. Non è possibile chiedere a una famiglia di rinunciare al lavoro dei figli. Bunker Roy ha favorito, perciò, la nascita di 'scuole di

notte'. Non appena cala il sole, i bambini raggiungono una piccola capanna dove il saggio del paese, il sarto o un vecchio sapiente dà insegnamenti pratici ai ragazzini. Moltissime sono state le critiche dei pedagogisti a queste scuole, ma oggi sono diffuse e hanno ottenuto risultati'.

Ogni tanto affiora una particolare attenzione alle donne. Al Barefoot College vi è più fiducia nelle donne che negli uomini?

'Nella società tradizionale le donne, senza alcun dubbio, lavorano molto più degli uomini. Fanno il 70% dei lavori domestici e agricoli. Si svegliano prima degli uomini e vanno a letto ben più tardi. Seminano, mietono i campi, raccolgono l'acqua. Si prendono cura del bestiame. E si caricano sulle spalle il peso della famiglia. Al Barefoot College si dà fiducia alle donne. Si punta su di loro. *L'empowerment*, la responsabilizzazione delle donne, è stata una grande novità nei primi anni di vita del College. Sono state le donne a fare le prime manifestazioni e a rivendicare il diritto al lavoro e allo studio. La formazione degli ingegneri solari è rivolta soprattutto alle donne. Non solo: diventano esperte nelle pompe, sanno utilizzare cucine solari, sono maestre nelle scuole di notte, fanno lavori in muratura, insegnano ad utilizzare il computer, costruiscono giochi, fanno le artigiane. Dai villaggi africani, latinoamericani e asiatici arrivano donne per imparare tecniche solari perché sono più responsabili e garantiscono che il loro nuovo sapere andrà a vantaggio delle loro comunità. Gli uomini non assicurano la stessa continuità, la stessa tenacia. A Tilonia ho visto contadine analfabete lavorare al computer dopo aver ricevuto un elementare corso di alfabetizzazione. Fanno semplici lavori di inserimento di dati, ma hanno compiuto un salto di secoli in pochi anni'.

La storia di Tilonia sembra riflettere una diffidenza profonda verso il mondo degli intellettuali. Compresi quelli più attenti ai grandi problemi della povertà.

'È così. L'attenzione di Bunker Roy è rivolta ai più poveri fra i poveri. Rimprovera a Mohamed Yunus, il fondatore della Greemen Bank, di non curarsi di chi sta sotto la linea di povertà. Il microcredito non raggiungerà mai chi non ha alcuna possibilità. Ci sono informazioni che mai potranno arrivare agli ultimi fra gli ultimi. Il Barefoot College si è sempre posto il problema di come *raggiungere l'ultimo uomo*. Il microcredito, in India, è prigioniero del sistema delle caste. Bunker Roy diffida degli intellettuali, esclude che esperti venuti dalla città possano risolvere i problemi delle campagne, non crede che visioni teoriche possano affrontare le grandi questioni legate alla povertà. È durissimo contro il mondo delle grandi organizzazioni internazionali e della cooperazione Nord-Sud. Crede che la povertà sia diventata un affare: le organizzazioni non governative vivono sulla povertà e il governo è felice di scaricare su altri questi problemi immensi. È così che sono stati spesi fiumi di denaro, ma ben poco è arrivato ai villaggi. La corruzione è un pilastro della politica indiana'.

Bunker Roy non crede alla cooperazione?

'Non crede alla cooperazione Nord-Sud. Rifiuta l'aiuto della Banca Mondiale e delle grandi organizzazioni internazionali. Ma accetta donazioni perché il Barefoot College non è autosufficiente. Crede e pratica la cooperazione Sud-Sud. Da qualche anno sta battendo i villaggi africani e latinoamericani. Invita a Tilonia donne di questi villaggi, *gran mothers*, come dice, nonne di cinquant'anni, che arrivano dal Mali, dalla Sierra Leone o dalla Bolivia e che, per sei mesi, senza aver una lingua in comune, con insegnanti indiani, imparano a costruire impianti solari. Si accordano su parole-chiave per riconoscere il colore dei fili e riescono a capire come montare lampade elementari. In dieci anni, alcuni paesi africani e andini sono stati elettrificati a questa maniera'.

Cos'è sviluppo per la gente del Barefoot College?

'Significa riprendere in mano i propri problemi e risolverli secondo le proprie esperienze e le proprie conoscenze. Vuol dire non cercare soluzioni all'esterno, non affidarsi a esperti venuti da fuori. Significa restituire fiducia alle comunità locali. A Tilonia non esistono specializzazioni: se hai lavorato tre anni alla sezione medica, è tempo che tu vada a lavorare i prossimi anni alla costruzione delle marionette che servono a fare gli spettacoli nei villaggi per raccontare delle caste o della deforestazione. Poi passerai altri anni a lavorare nelle scuole. Tutto ciò che il nostro mondo interpreta come diletterismo, è il metodo del Barefoot College. Se una persona ha ritrovato fiducia in sé stessa, può fare qualsiasi cosa. Se uno è bravo in un mestiere, può essere bravo anche in un altro. Così non si formano gerarchie. Così non si cristallizzano ruoli di potere'.

Dopo quarant'anni si può considerare riuscita l'esperienza del Barefoot College? È replicabile?

'Non lo so. Oggi ci sono altri Barefoot College in tredici stati indiani. Se io penso all'Italia, mi viene in mente la storia di Danilo Dolci. Sono esperimenti riusciti all'interno di un territorio, in

un periodo storico ben determinato e legati a persone carismatiche e visionarie. A Tilonia si sta cercando di lavorare sul futuro. Ma le nuove generazioni sono sempre un imprevisto. Ci sono tratti in comune. Forse un po' retorici. Si lavora con i bambini e si crea il loro parlamento. Nel dopoguerra esperimenti simili furono tentati con gli orfani al Villaggio del Fanciullo a Civitavecchia. Ci sono tratti in comune nelle utopie. Le idee si ripetono: i bambini possono essere agenti di cambiamento e a Tilonia si sta facendo sensibilizzazione proprio con loro'.

Tilonia è un'esperienza solitaria?

'La moglie di Bunker, Aruna Roy, dopo venti anni, ha lasciato la comunità. Lei crede che un'idea di sviluppo debba vivere nella politica. Che vi sia bisogno di una cornice politica e della coscienza dei propri diritti. È andata a vivere in un villaggio ancora più povero ed è riuscita, dopo anni, a ottenere due leggi importanti nella battaglia contro la povertà: il diritto di ogni indiano ad avere un lavoro per almeno cento giorni all'anno e il diritto di ottenere, anche per l'ultimo analfabeta di un villaggio, informazioni su come sono stati spesi i denari pubblici'.

L'India spezzata in due. Da un lato i ricchi e una borghesia potente. Dall'altro i poveri delle campagne. I ricchi pensano mai ai poveri?

'No. Non se ne preoccupano. Una borghesia di 400 milioni di persone è già un mercato sufficiente. I grandi ricchi se ne occupano come filantropi. È un modo ottocentesco. Non ci sono progetti visionari come quelli di Bill Gates. Ma c'è il senso di restituzione alla società. C'è un'idea di prestigio sociale, ma anche di detassazione fiscale o copertura di malefatte. Ci sono ragioni spurie. I magnati costruiscono nelle loro città università od ospedali. Ne beneficerà la borghesia e non certamente i poveri dei villaggi. Un cittadino non va mai in campagna. Non ha ragione, né desiderio di farlo. Né lo farà mai. In città poveri e ricchi vivono fianco a fianco, ma il mondo delle campagne è lontano e invisibile dalla città'.

Il luogo dell'intervista

Cuore nobile di Milano. Castello Sforzesco, Foro Bonaparte, Teatro Strheler. Qui vive la vecchia borghesia intellettuale milanese. Bella famiglia quella di Maria Pace: il padre è stato fra i protagonisti di quella splendida avventura italiana che si chiamava Olivetti. Suo zio era Valentino Bompiani. Casa accogliente, scale importanti, portiere, piccola corte. Casa senza sfarzi. Libri dovunque. Comoda. Informale. Soffitti bassi. Due grandi tamburi africani in un angolo della sala. Caffé offerto in cucina. Lo studio è di fianco. Ordinato nella confusione di molti lavori sovrapposti. Stanza in cui si passano molte ore. Un passo e sei in cucina, un altro passo e puoi leggere qualche pagina di un libro sul divano della piccola sala. Luce nei posti strategici in cui rifugiarsi. Una bella casa. In cui subito ti senti a tuo agio. Sediamo sul divano e sulla poltrona. Luce di spalle da una piccola finestra. I libri di Maria Pace sono su un piccolo tavolino. Non è un'intervista, ma una conversazione che, felicemente, non ha direzione.

CAPITOLO OTTAVO

ESPERIENZE CONCRETE TRA SVILUPPO UMANO E COOPERAZIONE DECENTRATA

Costanza Pagnini*

8.1 Introduzione

Una delle principali sfide che l'approccio allo sviluppo umano deve affrontare è la sua trasposizione sul piano pratico, in particolare sul piano delle politiche e dei programmi, della loro formulazione, attuazione e valutazione. Si è visto nella prima parte di questo lavoro come tale dottrina affondi le sue radici nella teoria seniana delle capacità e dei funzionamenti, concetti filosofici complessi – sebbene apparentemente di intuitiva comprensione – con una forte valenza euristica, la cui traduzione operativa ha costituito e costituisce tuttora un'enorme sfida per accademici e *practitioners* dello sviluppo.

Sul piano della sua sistematizzazione, della definizione operativa e della misurazione, l'elaborazione dell'indice di sviluppo umano e i relativi rapporti globali e nazionali pubblicati regolarmente, rappresentano un passo importante in questa direzione e hanno giocato un ruolo fondamentale nel determinare la popolarità e il successo che questo approccio ha riscosso negli ultimi vent'anni⁹⁴. Sul piano dei programmi di cooperazione, numerose agenzie di sviluppo bilaterali e multilaterali hanno formulato e sperimentato modalità progettuali che fanno espresso riferimento ai principi fondanti dell'approccio allo sviluppo umano. Si possono citare, a titolo di esempio, i programmi di sviluppo umano a livello locale (PDHL), di cui il programma ART discusso nel capitolo precedente rappresenta un'evoluzione (si veda il riquadro seguente). Queste iniziative si caratterizzano per l'importanza

· La redazione dei casi studio presentati in questo capitolo è stata possibile grazie a una serie di interviste ad alcuni testimoni chiave dei progetti presi in esame che ringraziamo per la loro disponibilità: Stefano Piemontese e Luca Gemignani del Movimento Shalom, Riccardo Bagni di Coop Italia; Monica Renna della Regione Toscana, Bassel Al Khatib di UNIDO (Progetto per lo sviluppo del settore privato in Burkina Faso); Sonia Parisi del Comune di Forlì, Luca de Pietri e Cinzia Ioppi della Regione Emilia Romagna (Progetto per la pianificazione sociale nell'area balcanica); Andrea Micconi del Consorzio delle ONG Piemontesi, Graziano del Mastro del Parco della collina torinese, Davide Sigauo del Parco della Val Sesia (Progetto per la Gestione delle aree protette nel Sahel)

⁹⁴ Per una discussione sulla definizione operativa del concetto attraverso una lettura trasversale dei rapporti sullo Sviluppo Umano, si veda Alkire S. 2010, *Human Development: Definitions, Critiques and Related Concepts*, Human Development Research Paper 2010/01, <http://hdr.undp.org/en/reports/global/hdr2010/papers/>.

attribuita nel loro disegno e nella loro attuazione alla partecipazione attiva delle comunità locali nonché alla creazione di un sistema di *governance* multilivello della cooperazione.

Riquadro 8.1

I PHDL – Programmi di Sviluppo Umano a livello Locale

I Programmi di sviluppo umano a livello locale (PDHL) promossi da UNDP sono caratterizzati da un strategia-quadro che, pur rispettando le specificità dei contesti locali, è accomunata da obiettivi generali, metodi partecipativi e criteri di valutazione condivisi. Obiettivo generale dei PDHL è quello di favorire lo sviluppo sociale rafforzando lo sviluppo locale a livello provinciale e municipale, con priorità nei confronti dei gruppi sociali più vulnerabili oltre che di sostenere il coordinamento e l'efficacia degli interventi, tenendo conto dei differenti attori della cooperazione (istituzioni e strutture nazionali, organismi internazionali, Paesi donatori, ONG, ecc.).

I PHDL operano a livello locale, nazionale e internazionale promuovendo un migliore funzionamento delle amministrazioni pubbliche decentrate e dei servizi di base che hanno un impatto diretto sulle condizioni di vita delle popolazioni; il rafforzamento delle capacità di promozione dello sviluppo sociale decentrato; le collaborazioni fattive con altre iniziative delle Nazioni Unite e della Cooperazione italiana.

I PDHL intervengono su diversi settori quali la i) la promozione dei diritti e l'appoggio al funzionamento delle istituzioni locali; ii) lo sviluppo economico locale mediante la costituzione delle Agenzie per lo sviluppo economico locale (studi sull'economia locale, servizi per sostenere la creazione d'impresa, ricerca di opportunità di finanziamento e canalizzazione di risorse finanziarie a favore di imprese o progetti locali, formazione del personale); iii) lo sviluppo sostenibile delle risorse del territorio e definizione di progetti di valorizzazione (progetti di recupero urbano e di promozione del patrimonio storico, progetti di sviluppo ecoturistico, progetti di risanamento ambientale, ecc.); iv) lo sviluppo dei servizi sanitari e sociali mediante assistenza tecnica e finanziaria per un migliore funzionamento dei sistemi locali di fornitura dei servizi; v) lo sviluppo dell'educazione di base.

Nel corso del 2002, 14 Regioni, 35 Province, 1 Provincia Autonoma, 5 Comunità Montane e 130 Comuni italiani hanno partecipato a queste iniziative, apportando il grande patrimonio della loro esperienza e della loro solidarietà.

Fonte: OICS, CesPI, *La Piazza della Cooperazione. Le nuove opportunità della Cooperazione decentrata*, 2005

In generale, però, le pratiche di cooperazione decentrata non sono delineate a priori secondo un preciso schema definito all'interno dell'approccio allo sviluppo umano. Possono ispirarsi in termini generali a questo approccio, possono richiamarne alcuni concetti; ma non esiste, al momento, una metodologia definita o consolidata che renda immediatamente operativo questo approccio sul piano dell'azione o che quanto meno individui gli aspetti chiave da tenere in considerazione nella formulazione e nell'attuazione dei programmi di cooperazione decentrata.

L'obiettivo di questo capitolo è quello di contribuire a colmare, almeno parzialmente, questa lacuna attraverso l'analisi di alcuni casi studio di cooperazione decentrata italiana in un'ottica di sviluppo umano. Nei capitoli precedenti sono state discusse le influenze reciproche di questi due aspetti, attraverso l'analisi congiunta dei concetti chiave che vi sottendono e delle terminologie e narrative ricorrenti nell'evoluzione del linguaggio. In questo capitolo, cercheremo di comprendere come

tutto ciò si possa trasferire sul piano concreto e quali spunti operativi si possano trarre per disegnare, attuare e valutare progetti e processi di cooperazione decentrata orientati allo sviluppo umano. Questo ci permetterà anche di individuare le possibili relazioni in senso opposto, vale a dire in quale modo i progetti di cooperazione decentrata possono avere una valenza ai fini dello sviluppo umano.

8.2 Lo sviluppo umano nelle pratiche di cooperazione decentrata: una proposta di metodo e di lettura

Prima di procedere con l'analisi delle pratiche di cooperazione, in questa sezione, desideriamo descrivere il metodo di lavoro che intendiamo proporre e che sarà poi applicato con riferimento ad alcuni casi concreti nella sezione successiva. Le pratiche di cooperazione decentrata che saranno prese in considerazione, saranno inizialmente descritte attraverso una semplice lettura del progetto che ne sottolinei gli obiettivi, le attività previste e i risultati raggiunti sulla base delle informazioni raccolte, sia tramite interviste ad attori chiave sia attraverso la ricerca documentale. Ricorrendo poi ad una griglia di lettura che verrà ora descritta nella sua architettura generale, si cercherà di mettere in risalto le specificità dell'iniziativa rispetto ai principi cardine della cooperazione decentrata, analizzando in che modo questa si coniughi con l'approccio allo sviluppo umano.

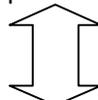
8.2.1 Una griglia di lettura

La griglia di lettura che proponiamo rappresenta uno strumento di lavoro flessibile, costruito mettendo in relazione alcuni degli elementi distintivi della cooperazione decentrata e dello sviluppo umano, analizzandone sinergie e complementarietà e ricercando indicazioni operative e di metodo per formulare, implementare e valutare le iniziative di cooperazione decentrata in un'ottica di sviluppo umano. La costruzione di questa griglia rappresenta un tentativo di ulteriore raffinamento dei rapporti tra approccio allo sviluppo umano e cooperazione decentrata esposti nel capitolo. La griglia si articola in sette punti distinti che saranno ora discussi in dettaglio, anche attraverso l'impiego di alcuni diagrammi che renderanno più semplice la lettura e più immediati i legami tra cooperazione decentrata da un lato, e sviluppo umano, dall'altro.

8.2.1.1 Partecipazione e partenariato

Come si è rimarcato più volte, il partenariato e la partecipazione sono due elementi chiave della cooperazione decentrata.

La **cooperazione decentrata** si basa sulla centralità del **partenariato** e dell'**ownership** dei processi di sviluppo promossi dall'iniziativa degli attori coinvolti e dunque sull'interazione tra, e sull'inclusione di, diversi soggetti e tipologie di attori nella loro formulazione, nonché sul mutuo scambio e il beneficio reciproco delle parti.



Lo **sviluppo umano** si basa sulla centralità dell'individuo, visto come soggetto attivo (mezzo e fine) di sviluppo e di cambiamento. Di conseguenza, lo sviluppo umano è in primo luogo un **processo partecipato ed inclusivo** (equo): gli individui partecipano attivamente all'individuazione dei bisogni e delle priorità di sviluppo, che non vengono dunque "imposti dall'alto" ma identificati grazie ad un processo interattivo. Tale processo di interazione dovrà essere rappresentativo di tutti i segmenti della società, inclusi i più deboli e marginalizzati.

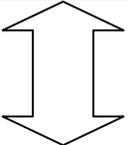
A partire dalla struttura del partenariato e del livello di *ownership* promossi dalle iniziative di sviluppo (con riferimento ai partner e agli attori di progetto, agli accordi formali o informali in essere tra loro), analizzeremo se e in che modo questa struttura di *governance* abbia contribuito ad innescare un processo partecipato di individuazione dei bisogni e delle priorità da affrontare. Si individueranno i partner del progetto per capire se la loro partecipazione, in particolare quella dei soggetti più deboli, sia stata garantita sia in fase di formulazione (analisi dei bisogni, identificazione delle priorità) che di attuazione. Nell'analisi dei partner sarà importante identificare se è stato rispettato il principio di pari opportunità che assicura la promozione dell'uguale partecipazione dei diversi soggetti alle attività e benefici del progetto. Analizzeremo anche se, e in che modo, l'iniziativa è stata in grado di promuovere uno sviluppo reciproco dei territori e degli attori coinvolti, in termini di scambi paritari di esperienze, di mutuo apprendimento e di promozione dei cambiamenti anche nel territorio del soggetto promotore (ad esempio, attraverso l'educazione allo sviluppo, attività di commercio equo, promozione dell'impresa etica, ecc.). La discussione si articolerà pertanto attraverso le seguenti questioni a cui cercheremo di dare risposta:

- Qual è la struttura e il ruolo del partenariato all'interno del progetto?
- In che modo i partner locali sono protagonisti dell'iniziativa?

- Quale relazione tra i partner e i principali attori coinvolti? Qual è stato il loro ruolo nell'individuazione dei bisogni, delle priorità e nell'attuazione dell'iniziativa?
- L'iniziativa promuove la sensibilizzazione e il cambiamento presso i partner e i territori italiani?

8.2.1.2 Multidimensionalità e inter-settorialità

Il secondo punto che prenderemo in considerazione è quello relativo alla pluralità di dimensioni e di settori coinvolti e alle loro interrelazioni.

<p>La cooperazione decentrata adotta un approccio integrato allo sviluppo: coinvolgendo organismi e associazioni appartenenti a diversi ambiti istituzionali ed operativi, essa si basa sulla consapevolezza dell'inter-settorialità dei processi di sviluppo locale, ricercando effetti di sistema per tentare di dare una risposta appropriata alla multi-dimensionalità dello sviluppo.</p>

<p>Lo sviluppo umano è un processo di ampliamento delle libertà di scelta individuali nei diversi campi del vivere che riguarda diversi aspetti della vita e del benessere dell'individuo, pertanto esso è multidimensionale.</p>

A partire dalla relazione tra multi-settorialità e multi-dimensionalità di un'iniziativa di cooperazione in termini di sviluppo umano, cercheremo di analizzare l'obiettivo generale e specifico in termini di capacità e funzionamenti quali, ad esempio, il diritto a un tenore di vita dignitoso, a una vita sana, a ricevere un'istruzione adeguata, ma anche la possibilità di partecipare attivamente alla vita sociale economica e politica e il diritto a essere integrati socialmente. Abbiamo visto che lo sviluppo umano è, per definizione, multi-dimensionale, nel senso che riconosce espressamente che il benessere dell'individuo non può essere riconducibile ad una sola dimensione o a una sola metrica, tipicamente il reddito o la capacità di spesa, ma che occorre guardare alla pluralità di aspetti della vita che concorrono a determinare il benessere di ciascuna persona. Abbiamo anche visto che la cooperazione decentrata promuove un approccio inter-settoriale e multidimensionale, che spazia dalla gestione sostenibile delle risorse agli aspetti socio-economici, che copre le aree urbane e quelle rurali (Commissione Europea, 2006b) e che viene declinato in termini territoriali in relazione al ruolo giocato dagli

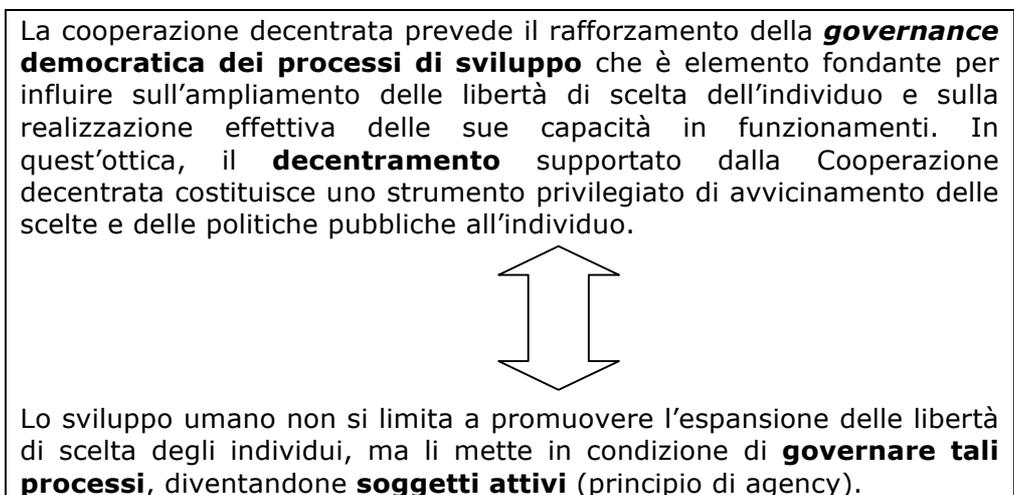
enti e dagli attori locali, alla ricerca di forme di coordinamenti e di effetti di sistema.

Anche in questo caso, per comprendere se e in che misura le pratiche si conformino all'approccio allo sviluppo umano, considerino effettivamente una pluralità di aspetti e di settori e siano attenti alla rete di interrelazioni che si vengono a determinare, ricercheremo attraverso la lettura di queste pratiche una risposta alle seguenti domande:

- Quali sono gli obiettivi del progetto in termini di capacità e funzionamenti?
- Quali sono le dimensioni dello sviluppo che il progetto promuove e qual è il livello di consapevolezza relativa al rapporto con altre dimensioni?
- In che modo l'iniziativa promuove il miglioramento delle condizioni di vita dei gruppi più vulnerabili?

8.2.1.3 Governance e agency

Democrazia e partecipazione sono ingredienti essenziali per ogni processo di sviluppo umano e per ogni pratica che intende facilitarne la realizzazione, come sintetizzato nel diagramma seguente:



In altre parole, occorre che le iniziative di sviluppo possano condurre ad una migliore capacità dei cittadini di poter influire sui processi di cambiamento. Ci chiederemo allora se il progetto ha influito sulle politiche locali e sui comportamenti degli attori in un'ottica di *agency*, attivando o potenziando la facoltà di agire di ogni individuo e consentendogli così di perseguire scopi e obiettivi a cui l'individuo stesso attribuisce valore. Analizzeremo in che modo l'iniziativa interagisce con i processi locali delle politiche pubbliche, di rafforzamento della società civile o del sistema di

produzione. In particolare, cercheremo di capire come il processo di decentramento promosso dall'iniziativa costituisca un effettivo strumento di miglioramento della *governance* democratica (inteso come rete di attori e sistemi di interazione che presiedono al corretto funzionamento dei processi pubblici) e, di conseguenza, dell'*empowerment* degli individui.

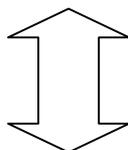
Sintetizzando, le questioni che ci porremo sono le seguenti:

- Il progetto promuove un cambiamento delle politiche e delle strutture locali di decisione?
- In che modo accresce la facoltà di fare o di essere (per sé o per gli altri) di ciascun beneficiario?
- L'iniziativa promuove la capacità dei partner locali e dei beneficiari di influenzare le politiche e di partecipare alla vita economica, sociale e politica?

8.2.1.4 Fattori di trasformazione del contesto locale e interazioni multi-livello

L'approccio allo sviluppo umano è un approccio multidimensionale non solo perché considera una pluralità di dimensioni: come sappiamo, tiene conto anche del fatto che gli individui sono molto diversi tra loro, che i contesti locali non sono omogenei ma si differenziano per una molteplicità di aspetti, che diversi sono i livelli di azione (locale, nazionale e sovranazionale) e che questi sono legati tra loro.

La cooperazione decentrata, lavorando a livello territoriale, si basa su una buona conoscenza del **contesto locale** - dei suoi attori e delle sue politiche - e delle interrelazioni tra soggetti nazionali e sopranazionali, secondo un'articolazione **multi-livello**.



Lo sviluppo umano considera i beni e le risorse a disposizione dell'individuo come punto di partenza, cercando di influire sui **processi di trasformazione** (o fattori di conversione) delle risorse in capacità e in funzionamenti. Essi dipendono dalle caratteristiche individuali, oltre che dal **contesto** sociale, economico, naturale, culturale, politico-istituzionale circostante. Lo sviluppo umano si può articolare a **diversi livelli di azione** - internazionale, nazionale e locale - delle politiche pubbliche.

Per comprendere se i progetti di cooperazione siano stati in grado di incidere sui processi di trasformazione delle risorse a disposizione degli individui in risultati effettivi, andremo ad analizzare in che relazione si è posta l'iniziativa con il contesto

locale, proprio per quanto riguarda: i fattori personali e sociali, economici, culturali e istituzionali che determinano il benessere dei partner/beneficiari; la dotazione di risorse (endogene ed esogene) a loro disposizione; i bisogni e le risorse (in senso ampio) da valorizzare; gli attori locali, le loro strategie e la struttura delle relazioni tra loro esistenti. Cercheremo anche di capire in che modo questi elementi possono facilitare od ostacolare il processo di trasformazione e l'espansione delle libertà di scelta. Analizzeremo i diversi attori istituzionali (locali, nazionali, sopranazionali) coinvolti e quelli rimasti a margine dell'iniziativa, i loro rispettivi ruoli e le loro funzioni e in che modo l'iniziativa sia coerente con le politiche di cui questi attori sono espressione. La lettura proposta in questo paragrafo è per certi versi assimilabile all'analisi sulla *governance* e sull'*agency* proposta nel punto precedente, poiché i fattori di trasformazione sono strettamente correlati al sistema di *governance* e il decentramento all'interazione multi-livello. La differenza risiede nel fatto che la lettura dei fattori di trasformazione si colloca a un livello più ampio, di analisi dei processi, mentre l'identificazione del sistema di *governance* ha una connotazione più operativa, concentrandosi sull'impatto specifico del progetto all'interno delle politiche.

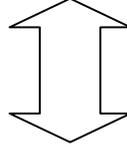
I quesiti su cui concentreremo l'attenzione saranno dunque i seguenti:

- Qual è la dotazione di beni e risorse e quali i fattori di trasformazione presenti nel contesto locale in termini di fattori individuali, socio-economici, culturali e istituzionali?
- In che modo il progetto può tenerne conto?
- Quali sono i livelli di azione su cui si articola la pratica?

8.2.2.5 Ottica di programma e processo

Per le finalità che si pongono e per le modalità con cui si realizzano, sviluppo umano e cooperazione decentrata non possono che collocarsi in una prospettiva temporale di riferimento di lungo periodo.

La cooperazione decentrata, basandosi sulla costruzione di un partenariato, supera l'approccio di progetto – limitato nel tempo e nello scopo – a favore di una **logica di programma** di più **ampio respiro** e di **maggior durata**, che permette di incidere sui processi locali di sviluppo.



Lo sviluppo umano è lo sviluppo del "progetto di vita" dell'individuo e come tale richiede un processo di trasformazione, che si proietta naturalmente in una prospettiva temporale di **medio-lungo termine**.

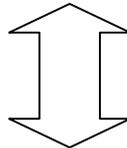
A partire dalla lettura dell'evoluzione del progetto nel tempo e dello scopo dello sviluppo locale e delle iniziative prese in esame, si analizzerà il rapporto tra efficacia del progetto stesso in un'ottica di sviluppo umano da un lato, e approccio programmatico e di processo di medio-lungo termine, dall'altro, in contrapposizione a una logica di progetto più tradizionale limitata al raggiungimento di un obiettivo specifico in un arco di tempo più circoscritto. La principale questione a cui cercheremo di dare risposta sarà la seguente:

- Come si situa il progetto nel processo di sviluppo locale?
- Il progetto adotta un'ottica di programma, promuovendo relazioni e cambiamenti duraturi nel tempo?

8.2.2.6 Sostenibilità

Come ampiamente messo in luce nella prima parte di questo lavoro, uno dei pilastri centrali su cui si regge l'impianto teorico dello sviluppo umano è quello della sostenibilità, sia ambientale sia sociale.

La cooperazione decentrata si richiama alla **sostenibilità** delle azioni promosse, intesa sia come flusso duraturo dei benefici sia come compatibilità con il contesto locale delle pratiche e delle tecnologie introdotte



Lo sviluppo umano, deve essere, per sua natura, **sostenibile**

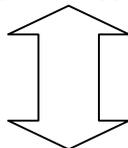
Andremo allora ad analizzare in che modo il progetto garantisce o potrebbe garantire la sua sostenibilità, intesa come durata (o rinnovabilità) nel tempo, in primo luogo delle risorse impiegate nel progetto, risorse non solo finanziarie ma anche sociali e ambientali, ma anche dei risultati ottenuti. Ci chiederemo, in sintesi:

- In che modo e in che misura il progetto assicura la sostenibilità sui diversi fronti?
- In che modo il progetto si inserisce nella politica per lo sviluppo sostenibile?

8.2.2.7 Monitoraggio e valutazione

L'ultimo degli aspetti che andremo a considerare, in termini di sequenza e non certo di importanza, è quello relativo al monitoraggio e alla valutazione del progetto.

Come ogni politica pubblica, la cooperazione decentrata rientra nel ciclo della politica e di conseguenza deve essere **monitorata e valutata**



Lo sviluppo umano ha una doppia valenza: sviluppo umano come **processo** e come **risultato** (espansione delle libertà effettive: quali sono i livelli di well-being realmente conseguiti). Pertanto va misurato e **valutato** tenendo conto di entrambi gli aspetti.

Attraverso l'analisi delle singole iniziative, ricercheremo e proporremo alcune ipotesi di monitoraggio e di valutazione di queste iniziative, identificando possibili indicatori qualitativi e quantitativi per misurarne la valenza in termini di sviluppo umano. In particolare, guarderemo ad aspetti quali il grado di partecipazione dei beneficiari; le capacità e i funzionamenti promossi dall'iniziativa (sia presso i partner che i promotori dell'iniziativa); lo sviluppo della capacità di *agency* da parte dei soggetti coinvolti; la sostenibilità del progetto e dei suoi risultati.

Anche in questo caso, la nostra griglia di lettura si svilupperà attraverso la ricerca di risposte da fornire ad alcuni quesiti, quali:

- Come monitorare e valutare tale pratica in un'ottica di sviluppo umano?
- Quali indicatori qualitativi e quantitativi possono essere elaborati?

Nella tabella che segue proponiamo uno schema riassuntivo della griglia di lettura:

Tabella 8.1
Cooperazione decentrata e sviluppo umano: una griglia di lettura.

Cooperazione Decentrata	Sviluppo Umano	Contenuti	Spunti di riflessione
Partecipazione e partenariato			
si basa sulla centralità del partenariato e dell' ownership dei processi di sviluppo promossi a livello reciproco	si basa sulla centralità dell'individuo, soggetto attivo di sviluppo: processo partecipato ed inclusivo (equo)	Analizzare il livello di partecipazione degli attori nel disegno dell'intervento e nella sua attuazione in entrambi i contesti	<ul style="list-style-type: none"> • In che modo i partner locali "qui e lì" sono protagonisti dell'iniziativa? • Qual è il loro ruolo nell'individuazione e dei bisogni, delle priorità e nell'attuazione dell'iniziativa?
Multidimensionalità			
Approccio integrato e inter-settoriale	Multi-dimensionalità	Analizzare gli obiettivi in termini di espansione delle libertà di scelta, capacità e funzionamenti	<ul style="list-style-type: none"> • Quali sono le dimensioni dello sviluppo che il progetto promuove, e le loro interrelazioni? • In che modo l'iniziativa promuove il miglioramento delle condizioni di vita dei gruppi più vulnerabili?
Governance e Agency			
Rafforzamento della governance democratica dei processi di sviluppo, decentramento	Principio di agency: promuovere la capacità di governare i processi di cambiamento	Analizzare la ricaduta del progetto in termini di empowerment, sulle strutture di decisione e produzione	<ul style="list-style-type: none"> • Cambiamento delle politiche/strutture locali di decisione? • L'iniziativa promuove la capacità dei partner locali/beneficiari ad influenzare le politiche e a partecipare alla vita economica?
Fattori di trasformazione del contesto locale e interazioni multilivello		Analizzare la relazione tra l'iniziativa e il contesto locale e multi-livello in termini di: fattori che determinano il benessere dei partner/beneficiari; dotazione di risorse a disposizione; bisogni e risorse da valorizzare; attori locali	<ul style="list-style-type: none"> • Quali i fattori di trasformazione presenti nel contesto locale in termini di fattori individuali, socio-economici, culturali e istituzionali con cui il progetto interagisce? • Su quali livelli si articola l'iniziativa?
Conoscenza del contesto locale e interazioni multi-livello	Elementi di trasformazione del contesto delle dotazioni iniziali in capacità e funzionamenti		

Ottica di programma e processo			
La costruzione del partenariato richiede un approccio di programma che si inserisce nei processi di sviluppo locale	Processo di trasformazione di medio-lungo periodo	Analizzare la storia dell'iniziativa e orizzonte temporale	<ul style="list-style-type: none"> • Il progetto adotta un'ottica di programma, promuovendo relazioni e cambiamenti duraturi?
Sostenibilità		Analizzare elementi di sostenibilità dei risultati, economica e ambientale	<ul style="list-style-type: none"> • In che modo il progetto assicura la sua sostenibilità?
Monitoraggio e valutazione		Proporre strumenti e indicatori di monitoraggio e valutazione dell'iniziativa di cooperazione decentrata in un'ottica di sviluppo umano	<ul style="list-style-type: none"> • Quali indicatori qualitativi e quantitativi possono essere elaborati per misurare: livello di partecipazione dei beneficiari; capacità e funzionamenti promossi dall'iniziativa; sviluppo della capacità di agency; sostenibilità?

Fonte: Elaborazione dell'autore

8.3 Un primo caso studio: la cooperazione decentrata per lo sviluppo del settore privato

Il primo caso studio che prendiamo in esame fa riferimento a un'iniziativa di valorizzazione delle filiere di prodotti agroalimentari in Burkina Faso: questa iniziativa si è articolata in un'azione sperimentale condotta in via preliminare, a cui ha fatto seguito una fase di progettazione e di attuazione specifica all'interno di un intervento più ampio. La prima fase, che rappresenta il momento pilota dell'iniziativa, aveva come obiettivo la messa a punto di un sistema per la coltivazione di un prodotto ortofrutticolo (i fagiolini), in due zone del Burkina Faso e la loro esportazione e commercializzazione sul mercato italiano della grande distribuzione. Questa fase ha visto il coinvolgimento attivo del Movimento Shalom, di Coop Italia e di due cooperative di piccoli agricoltori del Burkina Faso, con il supporto logistico e politico della Regione Toscana.

In un secondo momento, attraverso il coinvolgimento attivo della Regione Toscana, l'interessamento dell'UNIDO - l'Agenzia delle Nazioni Unite per lo sviluppo industriale - e grazie alla disponibilità di fondi da parte del Ministero degli Affari Esteri italiano, è stato possibile elaborare un programma di azione più ampio che, partendo dagli stessi attori e preservando lo stesso principio operativo del progetto pilota, prevedeva l'individuazione di nuovi canali commerciali e la valorizzazione per l'esportazione di una più ampia gamma di prodotti agricoli (quali il mango e il melone). Nelle intenzioni dei programmatori questo stesso progetto costituiva, a sua volta, un'azione pilota per verificare la possibilità di estenderlo ad altri paesi dell'Africa occidentale.

8.3.1 Descrizione dell'iniziativa

Situato nel cuore dell'Africa Saheliana, una delle regioni più povere al mondo, il Burkina Faso occupa una delle ultime posizioni (161° su un totale di 169 paesi analizzati) nella classifica UNDP per Indice di Sviluppo Umano relativa al 2010. Il 72% dei suoi circa 13 milioni di abitanti vive sotto la soglia di povertà. L'economia del paese si basa su un'agricoltura per lo più di sussistenza che impiega circa l'80% della forza lavoro, contribuendo al 40% del PIL nazionale. Si tratta di un'agricoltura caratterizzata da scarsa produttività e soggetta a importanti shock esogeni, quali siccità e i cambiamenti climatici, oltre che esposta alle fluttuazioni dei prezzi internazionali dei prodotti agricoli, primo fra tutti il cotone, che rappresenta anche il principale prodotto di esportazione del paese. Queste fragilità, unite ai vincoli e alle carenze infrastrutturali che caratterizzano l'economia del paese, limitano le prospettive di miglioramento delle condizioni di vita della popolazione, in particolare di quella che risiede nelle zone rurali e che presenta tassi di povertà vicini al 95% (Ministero dell'Economia del Burkina Faso, 2000, 2003).

Come già anticipato, il progetto per la valorizzazione della filiera agroalimentare dei fagiolini nasce grazie alla presenza del Movimento Shalom e alla sua esperienza diretta delle problematiche di sviluppo di questo paese. Shalom è un'associazione di volontariato per la cooperazione internazionale che opera da diversi decenni in questa parte dell'Africa, soprattutto in campo rurale e agricolo. Agli inizi del 2000, Shalom ha individuato una possibilità di sviluppo per le popolazioni locali sul fronte della valorizzazione e della commercializzazione di un prodotto agricolo in particolare - i fagiolini - destinato al mercato dell'esportazione. La coltivazione di questo prodotto era stata promossa su larga scala già tra gli anni '70 e '80 grazie al finanziamento della cooperazione francese, che aveva avviato progetti di

investimento e di produzione agricola destinata all'esportazione. Queste iniziative, tuttavia, non ottennero l'effetto atteso soprattutto per la mancanza di sbocchi commerciali sicuri e per la competizione di altri grossi produttori africani.

A partire dal 2005, con il supporto della Regione Toscana (in un primo momento di natura soprattutto istituzionale) e il coinvolgimento di Coop Italia (e Unicoop Firenze), è stato possibile definire accordi commerciali pluriennali diretti tra quest'ultima e due cooperative di agricoltori burkinabé per la produzione e l'esportazione in contro stagione verso il mercato italiano di diverse centinaia di tonnellate di questo prodotto, eliminando così diversi passaggi di intermediazione commerciale. Coop Italia si è impegnata ad acquistare, tramite un suo importatore di fiducia, l'intera produzione delle cooperative a un prezzo predefinito per un periodo di cinque anni. Il prezzo fissato era ritenuto "equo" tanto per i produttori locali, in quanto superiore ai prezzi del prodotto sui mercati internazionali (passibili peraltro di significative variazioni a secondo dell'andamento delle borse internazionali dei beni agricoli) sia per l'acquirente e, in ultima analisi, anche per i consumatori italiani che possono acquistare durante il periodo invernale il prodotto a prezzi non superiori a quelli abituali. L'idea del progetto richiama per certi versi quella del commercio equo e solidale: acquistare direttamente dai produttori, per lo più raggruppati in forma cooperativa, garantendo loro un prezzo equo e fornendo una garanzia di continuità nell'acquisto, nonché l'assistenza tecnica e il prefinanziamento necessari per la valorizzazione del prodotto.

Gli elementi fondamentali di questo progetto pilota risiedono in prima analisi nella esistenza di un accordo commerciale pluriennale, che assicura ai produttori la vendita di un dato quantitativo dei loro prodotti ad un prezzo certo, e in un approccio di filiera, coniugandosi con un'azione di responsabilità sociale d'impresa in Italia. Infatti, il prodotto finale immesso sui banchi della grande distribuzione è il risultato di un concatenamento di passaggi e processi che, a partire dalla coltivazione e dalla raccolta dei fagiolini da parte dei singoli agricoltori, passa per il loro trasporto al luogo di controllo, di impacchettamento e di conservazione, fino al trasporto aereo in Italia.

Attraverso l'intermediazione di Shalom e la collaborazione di Coop e Regione Toscana, il progetto si è articolato nelle seguenti fasi:

- i) L'assistenza ai coltivatori, per quanto riguarda le tecniche di coltivazione;
- ii) Il pre-finanziamento, a determinate condizioni, dell'acquisto delle sementi e dei fertilizzanti;
- iii) Il supporto e gli strumenti logistici per il trasporto, l'impacchettamento e la conservazione;

- iv) il trasferimento aereo dalla capitale Ouagadougou all'aeroporto di Pisa con l'appoggio istituzionale della Regione.

Da un lato, la possibilità di intervenire nei diversi passaggi della filiera ha permesso all'acquirente di poter disporre di una determinata quantità di prodotto fresco nel rispetto dei necessari standard di qualità e di controllo. Dall'altro, l'approccio di filiera fa sì che il beneficio economico e di esperienza professionale prodotto attraverso i diversi stadi della catena di produzione e trasformazione ricada non solo sui coltivatori, ma su tutti coloro che partecipano al processo di trasformazione del prodotto (circa una settantina di persone). Un ulteriore elemento caratterizzante del progetto è relativo al fatto che l'importazione dei fagiolini avviene nel periodo dicembre-marzo, vale a dire in contro-stagione sia rispetto alla coltivazione del prodotto in Italia, sia rispetto alla coltivazione delle produzioni locali in Burkina Faso.

Le attività di valorizzazione della filiera sono state coordinate, con un investimento minimo, principalmente da Shalom che in Burkina si avvale del supporto di un ufficio locale che ha seguito il progetto e coordinato le attività di filiera. Coop Italia, oltre ad assicurare l'acquisto del prodotto tramite un suo importatore, ha anche richiesto che questo contribuisse al pre-finanziamento delle attività e ha creato un marchio apposito per la commercializzazione del prodotto "TerraEqua", sia in un'ottica di comunicazione commerciale rispetto alla sua politica di responsabilità sociale che per dare visibilità al progetto e informare i consumatori circa l'origine del prodotto. La Regione Toscana, oltre ad un contributo economico al progetto, ha assicurato il supporto istituzionale, rilevatosi particolarmente prezioso per risolvere un importante problema logistico riguardo al trasporto aereo - elemento chiave per la commercializzazione di un prodotto fresco - nonché per il coinvolgimento del Governo burkinabé.

8.3.2 Il coinvolgimento dell'UNIDO

Le attività iniziate da Shalom e Coop Italia con il supporto della Regione Toscana si sono successivamente sviluppate in una proposta di progetto più ampia e organica che ha visto il coinvolgimento di UNIDO come coordinatore e partner tecnico e la messa a disposizione di fondi della cooperazione bilaterale da parte del governo italiano. Il progetto, dal titolo "Sviluppo delle filiere agro-alimentari e di canali di mercato per le comunità rurali del Africa Occidentale - Fase I Burkina Faso", è stato sottoscritto da UNIDO e dal Governo Burkinabè per il periodo 2007-2010. Esso

prevede, oltre alle attività di promozione delle esportazioni dei fagiolini, l'espansione delle attività di promozione e commercializzazione ad altre filiere agro-alimentari (in particolare, mango, cipolle e pomodori), la successiva individuazione di nuovi sbocchi commerciali. sia in Europa che nei paesi dell'Africa occidentale, in vista dell'estensione del progetto di valorizzazione ad altri paesi dell'area. Il progetto, prevede un budget di circa 2,4 milioni di euro, per la maggior parte di provenienza del MAE (due milioni di euro) e con un contributo da parte della Regione Toscana pari a 200.000 euro.

Obiettivo generale del progetto di valorizzazione delle catene agroalimentari⁹⁵ è la lotta alla povertà rurale attraverso: (1) la valorizzazione delle filiere agro-alimentari del Burkina e il rafforzamento delle capacità produttive delle due cooperative agricole SOGCAM e SCOOBAM situate in due diverse zone rurali del paese; (2) la promozione dei prodotti del Burkina Faso nei mercati italiani ed europei; (3) la predisposizione di piani e sistemi di finanziamento; (4) il rafforzamento delle capacità del Ministero dell'Agricoltura burkinabé per il controllo e la certificazione del prodotto.

Le attività previste dal progetto sono:

- 1) Assistenza all'uso di tecnologie appropriate (sistemi di irrigazione, distribuzione di fertilizzanti e pesticidi, tecniche di semina e raccolta, con l'obiettivo di accrescere la produzione dalle 4-500 tonnellate iniziali alle 1000-1500 tonnellate);
- 2) Formazione e assistenza per l'ottimizzazione delle tecniche di coltivazione e di filiera (*processing* e *packaging*, ottimizzazione del trasporto, attrezzature); assistenza ai beneficiari di progetto nelle tecniche di gestione e organizzazione delle cooperative e promozione dell'imprenditorialità (contabilità, gestione e controllo);
- 3) L'identificazione di un progetto che vada a replicare le attività promosse in Burkina Faso in altri paesi della zona (in particolare, Mali, Niger e Ghana).

Le prime due attività, che costituiscono il cuore della nostra analisi, sono già state illustrate nel paragrafo precedente. Per quanto riguarda invece l'estensione del progetto ad altri paesi dell'area, la Regione Toscana ha organizzato nell'aprile del 2010 un incontro tra i rappresentanti governativi dei paesi interessati in cui si sono gettate le basi per una possibile futura cooperazione. I paesi partecipanti hanno

⁹⁵ La documentazione di progetto che si è potuto consultare si riferisce esclusivamente alla fase di avvio e programmazione dell'iniziativa e non fornisce pertanto informazioni certe sulle attività effettivamente realizzate o i risultati ottenuti.

dimostrato di essere interessati al progetto e si sono impegnati a identificare un *focal point* nazionale che segua l'iniziativa e a redigere un documento che analizzi i bisogni e le priorità di ciascuno⁹⁶.

Occorre aggiungere che il progetto prevedeva anche altre aree di cooperazione che riguardavano, ad esempio, attività di *capacity building* rivolte al Ministero dell'Agricoltura del Burkina Faso, l'identificazione di schemi di finanziamento delle attività e la valorizzazione di altre filiere agroalimentari, quali il melone il mango e la cipolla - sullo stesso modello di quello seguito per i fagiolini. Riguardo a queste attività, tuttavia, non è stato possibile raccogliere informazioni e verificarne l'effettiva implementazione. Per questa ragione concentreremo la nostra analisi principalmente sulle attività di supporto alla produzione e commercializzazione dei fagiolini gestite da Shalom con la collaborazione di Coop Italia e il supporto della Regione Toscana.

8.3.3 La dimensione dello sviluppo umano

Dopo questa prima generale descrizione del progetto, applicheremo ora la griglia di lettura proposta, e articolata in 7 livelli, per valutare il grado di corrispondenza dell'intervento all'approccio allo sviluppo umano.

8.3.3.1 Partecipazione e partenariato

La progettazione dell'azione pilota non ha previsto un momento formale di identificazione dei bisogni con il coinvolgimento e la consultazione diretta dei beneficiari finali del progetto. Tuttavia, la presenza attiva del movimento Shalom nel progetto, può essere considerata espressione di un soddisfacente livello di coerenza degli interventi con gli effettivi bisogni dei partner del territorio. Il movimento, infatti, è da anni radicato nel territorio e impegnato in processi di sviluppo integrati e si trova, dunque, nella posizione di conoscere bene le problematiche di sviluppo del settore agricolo locale.

I beneficiari finali del progetto sono principalmente: i) i piccoli e piccolissimi agricoltori e loro famiglie che fanno parte, attraverso i *groupements de village*, delle due cooperative agricole burkinabé coinvolte nell'iniziativa - si stima che tali cooperative diano lavoro a circa 400 famiglie; ii) le cooperative agricole stesse, in

⁹⁶ Le informazioni più recenti, fornite dal funzionario incaricato delle attività della Regione Toscana, dicono che si stia procedendo ora con la fase di preparazione e raccolta dei documenti.

quanto beneficiarie di una serie di servizi di capacity building; iii) i lavoratori della filiera agroalimentare coinvolti nel processo di lavorazione, di processing e di packaging: si stima che questi lavoratori siano circa una settantina.

Come si è già accennato, le popolazioni rurali e i lavoratori agricoli costituiscono un segmento non solo ampio ma anche particolarmente vulnerabile della società burkinabè. Il settore agricolo copre i due terzi del settore primario nazionale ed è la principale fonte di occupazione e di reddito della popolazione burkinabè. Le poche attività di commercializzazione con l'estero riguardano infatti la trasformazione dei prodotti agricoli. Oltre agli shock esterni, i limiti interni alla crescita di tale settore sono principalmente rappresentati dalla mancanza di infrastrutture adeguate per lo sviluppo della produzione e per la commercializzazione dei prodotti, dalla scarsa finanziarizzazione del settore e dalla mancata copertura dei rischi da parte delle istituzioni finanziarie (UNDP, 2007). Da questo punto di vista, quindi, il progetto ha come target proprio il segmento più vulnerabile della popolazione.

Il progetto non prevede azioni specifiche a favore delle donne, anche se queste sono adeguatamente rappresentate tra i beneficiari diretti del progetto, in quanto impiegate nelle diverse fasi della catena produttiva.

Dal punto di vista del partenariato istituzionale, questo è stato sancito formalmente solo con l'avvio del progetto di valorizzazione delle filiere agroalimentari promosso dall'UNIDO. Il progetto è stato ratificato tramite un accordo firmato da questa Agenzia delle Nazioni Unite e dal Governo del Burkina Faso, a cui ha fatto seguito un Memorandum of Understanding (MoU) siglato da UNIDO, Regione Toscana, Shalom e Coop Italia. Un altro partner fondamentale del progetto, pur non firmatario diretto del MoU, è ovviamente rappresentato dalle due cooperative burkinabè: la Société Coopérative Agricole et Maraichère de Goran (SOGCAM) e la Société Coopérative du Lac de Bam (SCOBAM).

8.3.3.2 La multidimensionalità e l'inter-settorialità

Sono due le dimensioni del benessere su cui il progetto si è concentrato: (1) la capacità di produrre reddito attraverso la vendita dei prodotti coltivati dagli agricoltori o l'impiego nelle attività di filiera; (2) la capacità dei beneficiari di partecipare alla vita economica, tramite un miglioramento delle loro conoscenze di metodi competitivi di coltivazione e di standard qualitativi di alto livello.

Per gli agricoltori, il reddito prodotto ha permesso di far fronte ai fabbisogni primari della famiglia, quali alimentazione, salute, istruzione, nonché di coprire le spese di coltivazione (inclusi sementi e fertilizzanti) e, in alcuni casi, anche di predisporre

piccoli investimenti migliorativi della quantità e della qualità del prodotto. Il progetto assegna un ruolo centrale anche al trasferimento di capacità per quanto riguarda i metodi di coltivazione e il miglioramento della qualità della produzione, grazie ad attività di formazione e di assistenza tecnica. Un'ulteriore dimensione del progetto riguarda la promozione del commercio e lo sviluppo dell'iniziativa commerciale in campo agroalimentare. L'esito del progetto avrà presumibilmente un impatto positivo sia sui piccoli agricoltori che sulle cooperative agricole, che avranno la possibilità di veder crescere la loro produttività, partecipando direttamente al processo di crescita economica, come previsto da uno dei quattro pilastri dello sviluppo umano.

Uno degli aspetti di rilievo che caratterizzano l'approccio allo sviluppo umano e ne rappresentano il punto di partenza, è la considerazione che il concetto di sviluppo deve andare al di là della sola dimensione strettamente quantitativa e monetaria. Ma come si è avuto modo di rimarcare nella prima parte, questo non significa che i progetti che si concentrano sulla crescita economica o sull'aumento del reddito non corrispondano ad un'ottica di sviluppo umano. Ciò che si sottolinea, piuttosto, è che tali progetti promuovano una crescita "pro-poor", in grado cioè di coinvolgere i gruppi vulnerabili (quali sono, in genere, gli abitanti delle zone rurali e i lavoratori del settore agricolo) e di consentire una maggiore libertà di scelta effettiva per i beneficiari, ad esempio, promuovendo azioni di *empowerment* dei beneficiari o assicurando condizioni di scambio eque.

8.3.3.3 *Governance* democratica e *agency*

Il progetto mira al rafforzamento delle capacità di produzione di due cooperative agricole tramite azioni di formazione e assistenza tecnica, nonché di apertura di sbocchi commerciali per la vendita dei loro prodotti. Le cooperative, in quanto unioni di lavoratori, sono uno strumento di pluralità e democrazia economica e ciò fa ritenere che il rafforzamento di strutture cooperativistiche di produzione possa contribuire in maniera positiva – seppur indiretta - alla *governance* democratica del territorio, andando a rafforzare il tessuto economico locale e permettendo ai contadini e alle loro famiglie di partecipare direttamente e in maniera autonoma al processo produttivo. Benché non preveda esplicitamente delle azioni di supporto alla *governance* del territorio, il progetto contribuisce a rafforzare le capacità degli piccoli agricoltori che fanno parte delle cooperative di essere agenti dei processi di sviluppo economico previsti dal progetto. Per cercare di favorire una gestione trasparente delle cooperative e del progetto, sono state realizzate attività di

consultazione e di informazione aperte a tutte le famiglie degli agricoltori coinvolti. La grande partecipazione a questi incontri, che caratterizza le forme tradizionali comunitarie burkinabé, incentiva la presa di coscienza e l'interesse ad incidere sui processi decisionali. Comunque, al fine di assicurare un corretto funzionamento delle cooperative, in quanto mezzi pluralistici di *governance* dell'azione economica, potrebbe essere opportuno promuovere azioni di formazione dei responsabili delle cooperative e di rafforzamento della loro struttura in termini di un funzionamento rispettoso delle esigenze di tutti i soci.

8.3.3.4 Fattori di trasformazione del contesto locale e interazioni multilivello

I fattori di conversione che potrebbero influire sul raggiungimento di obiettivi di sviluppo umano dipendono, in questo caso, dall'esistenza di infrastrutture economiche e sociali che permettano la "trasformazione" del reddito delle famiglie partecipanti all'iniziativa in maggiori livelli di *well-being* come, ad esempio, l'esistenza di presidi sanitari e scuole nel territorio, nonché strade e trasporti. Altri fattori di conversione rilevanti potrebbero interessare la sfera della struttura sociale dei villaggi cui appartengono le famiglie dei piccoli agricoltori quali, ad esempio, le strutture decisionali ma anche la cultura familiare e il ruolo delle donne all'interno e al di fuori della famiglia.

Il progetto potrebbe approfondire ulteriormente questo aspetto esplicitando le criticità del contesto socio-economico locale e i fattori che possono costituire un ostacolo alla trasformazione delle risorse a disposizione degli individui in capacità e funzionamenti.

Il MoU identifica e definisce i seguenti ruoli e le corrispondenti responsabilità dei diversi attori coinvolti nel progetto:

- La Regione Toscana, capofila e coordinatore della partnership, ha garantito il supporto istituzionale del progetto, gestendo i rapporti con le autorità burkinabè (Ministero dell'Agricoltura/Presidente della Repubblica) e adoperandosi al fine di attivare il volo diretto tra il Burkina Faso e l'Italia: quest'ultimo è uno degli aspetti di sicuro successo del progetto.
- La Coop Italia, partner commerciale, sostiene le attività di commercializzazione e individuazione di sbocchi commerciali per le comunità coinvolte nel progetto e si impegna a vendere i prodotti acquistati con il marchio TerraE-qua attraverso il quale garantisce il rispetto di standard etici, di qualità e controllo delle filiere di produzione

- Il Movimento Shalom, partner tecnico del progetto, fornisce assistenza alle comunità locali nell'acquisire e rafforzare le capacità produttive e nel migliorare il controllo della produzione, il coordinamento e la logistica (formazione e accompagnamento diretto alle cooperative). Il Movimento lavora a diretto contatto con la produzione e garantisce il coordinamento e la comunicazione tra le cooperative locali, Coop e i consumatori finali.
- l'UNIDO, infine, fornisce assistenza tecnica per le attività di capacity building, la predisposizione di sistemi di finanziamento e l'uso delle tecnologie appropriate.

Critica è l'assenza nel MoU delle cooperative che invece dovrebbero risultare i principali attori dello sviluppo locale rurale. Così come avrebbe meritato di essere maggiormente esplicitato l'inquadramento del progetto all'interno di un'ottica di sviluppo multi-dimensionale, consapevole dell'interazione con altri importanti fattori di conversione come l'educazione e la salute in un quadro di programmazione territoriale più ampio dove fare interagire le cooperative con le collettività rurali.

La coerenza e l'allineamento delle priorità dei diversi partner e la lotta alla povertà, soprattutto nei contesti rurali dove questa maggiormente si concentra, sono elementi centrali per il governo burkinabè, così come sottolineato nel loro Poverty Reduction Strategy Paper (PRSP)⁹⁷. Il Burkina Faso è stato uno dei primi paesi a finalizzare un PRSP nel 2000, successivamente aggiornato e integrato per il periodo 2004-2006. Il documento rappresenta il quadro di riferimento degli interventi di cooperazione e i Paesi donatori si sono progressivamente allineati nel garantire supporto all'attuazione del piano di riduzione della povertà da parte del Governo. I temi prioritari identificati dal PRSP comprendono, oltre ovviamente alla lotta alla povertà (con l'obiettivo di diminuire il tasso di povertà dal 46,4% del 2003 - in aumento di più di un punto percentuale rispetto al 1999 - al 35% nel 2015), il rafforzamento delle infrastrutture sociali di base e lo sviluppo rurale, con investimenti nel settore agricolo, nell'allevamento, nell'irrigazione e nella rete di strade rurali.

Da questo punto di vista, il progetto che stiamo esaminando è perfettamente coerente con il programma nazionale strategico per il supporto al settore agricolo e allo sviluppo locale e lo è anche nei confronti del PAFASP (Programme d'Appui aux

⁹⁷ I PRSP sono documenti pluriennali di azione per favorire la crescita economica, ridurre la povertà e avere accesso ai finanziamenti esterni necessari alla realizzazione di questi obiettivi. Questi documenti sono predisposti dai governi dei paesi più poveri, con la partecipazione della società civile e delle agenzie internazionali, in particolare Banca Mondiale e Fondo Monetario Internazionale.

Filières Agro Sylvo Pastorales), un ampio programma finanziato dalla Banca Mondiale il cui obiettivo ultimo è il miglioramento della competitività di alcune filiere considerate prioritarie a livello nazionale, regionale e internazionale al fine di promuovere un settore agricolo più equo nel paese.

Infine, il progetto di sviluppo delle catene agro-alimentari rientra può essere collocato all'interno di uno dei quattro assi di azione della strategia della Regione Toscana nel continente africano, denominata "Sviluppo locale e valorizzazione delle risorse" – con particolare riferimento all'obiettivo specifico di favorire l'accesso ai mercati internazionali⁹⁸. Questa strategia si propone di dare un contributo alla riduzione dell'insicurezza alimentare nei paesi beneficiari, alla valorizzazione e allo sviluppo dell'agricoltura tradizionale e dei sistemi contadini locali, nonché al sostegno e al rafforzamento delle organizzazioni e delle associazioni contadine, aspetti che rientrano tutti in qualche misura nel progetto in esame.

8.3.3.5 Sostenibilità

Le attività di formazione e di *capacity building* a favore degli agricoltori e delle cooperative sono una buona premessa per la sostenibilità del progetto in termini di maggiore produttività del lavoro agricolo, sebbene i risultati di queste attività non siano omogenei per le due cooperative. Inoltre, resta il fatto che la produttività è legata ad altri fattori che con la fine del progetto potrebbero venire meno, come la manutenzione delle attrezzature per la coltivazione e la logistica.

Il progetto ha richiesto investimenti fissi relativamente bassi. Tuttavia, da un punto di vista economico finanziario non è ancora autosufficiente: si stima che la sostenibilità del progetto si potrebbe raggiungere qualora la produzione per l'esportazione passasse dalle attuali 400-500 tonnellate/anno a circa 700 tonnellate/anno. Un ulteriore importante elemento che potrebbe minare la sostenibilità del progetto è se venisse meno la disponibilità di un volo aereo diretto tra il Burkina Faso e l'Italia, che ha contrastato il "monopolio" di Air France, il principale vettore aereo tra il Burkina e l'Europa.

Per quanto riguarda la sostenibilità ambientale, il progetto garantisce tecniche di coltivazione rispettose della salute del consumatore e dell'ambiente, come certificato dal marchio Global gap⁹⁹ il quale assicura che la produzione è orientata a minimizzare gli impatti negativi sull'ambiente, riducendo l'uso di componenti chimici e assicurando, al contempo, l'attenzione alla salute del lavoratore. Come tutte le

⁹⁸ Questa strategia è coerente anche con l'Annual Action Programme for Food Security elaborato da EuropeAid, l'agenzia di sviluppo della Commissione Europea, nell'ambito dello Strumento di Cooperazione allo Sviluppo (DCI).

⁹⁹ <http://www.globalgap.org>

iniziative di esportazione di merce fresca basate sul trasporto aereo il progetto ha però un impatto ambientale negativo in termini di inquinamento atmosferico e di uso di risorse energetiche non rinnovabili.

8.3.3.6 Ottica di programma e di processo

Il progetto nasce dall'esperienza ventennale del Movimento Shalom in Burkina Faso e dunque si iscrive all'interno di un rapporto duraturo con le controparti locali. Inoltre, l'estensione del progetto pilota e l'attenzione da parte di altri stati della regione alla metodologia applicata ha dimostrato che l'iniziativa presenta interessanti elementi di successo che potrebbero essere trasferiti ad altri paesi e ad altri settori agricoli.

8.3.3.7 Monitoraggio e valutazione

Purtroppo non è stato possibile consultare la documentazione riguardo al monitoraggio e alla valutazione del progetto, sia per quanto riguarda la fase pilota che per il progetto UNIDO. La fase pilota non è stata però oggetto di specifiche attività di valutazione, a parte il monitoraggio da parte di Shalom dell'effettiva distribuzione dei redditi alle famiglie che partecipano di anno in anno al progetto. Su questa attività, tuttavia, non si hanno maggiori informazioni e, dato il suo carattere informale, meriterebbe senz'altro di essere rafforzata, codificata e sistematizzata. Per quanto riguarda le attività del progetto, invece, UNIDO è formalmente incaricata delle attività di monitoraggio e valutazione.

Ci limitiamo qui a sottolineare che un monitoraggio in chiave di sviluppo umano dell'iniziativa in oggetto potrebbe concentrare l'attenzione sui seguenti elementi:

- sulla dimensione di *income generation* del progetto (ad esempio, in termini di valore medio del raccolto per ogni famiglia);
- sull'impatto di genere del progetto, guardando al coinvolgimento delle donne nelle attività di produzione e logistica, nelle attività cooperative e nella partecipazione alla presa di decisioni delle cooperative, oltre che alla distribuzione del reddito intra-famigliare;
- sulla trasformazione dell'accresciuta disponibilità di reddito in un effettivo incremento di well-being delle famiglie e delle comunità interessate analizzando, ad esempio, in quali voci di spesa il reddito addizionale è stato impiegato (per maggiori spese in istruzione, in salute ecc.);

- sulla governance interna alle cooperative e su come si sia venuta a modificare (ad esempio, se e come sono cambiati i meccanismi di presa di decisioni), e sul loro rapporto con la collettività rurale e il ministero dell'agricoltura;
- sulle strutture cooperativistiche e sui miglioramenti effettivi delle capacità di coltivazione, processing e commercializzazione dei suoi soci.

Riquadro 8.10

Sovranità alimentare vs. sviluppo del commercio: una visione critica del progetto

Negli anni passati il progetto di commercializzazione dei fagiolini è stato oggetto di forti critiche da parte di una testata giornalistica (Liberazione), poi riprese da alcuni esponenti del terzo settore. Le principali critiche mosse al progetto riguardavano ad esempio: la promozione di un nuovo modello di "colonialismo commerciale", attraverso la sostituzione delle coltivazioni locali per il consumo immediato con prodotti destinati al mercato delle esportazioni che andava a creare un rapporto di dipendenza, "travestito" da progetto di commercio equo; la scarsa sensibilità ambientale del progetto, in particolare per l'impatto ambientale provocato dal trasporto aereo; il presunto danno arrecato ai coltivatori italiani che si trovano a competere con i coltivatori africani. Al di là della ragionevolezza o meno di tali critiche, potrebbe essere interessante riflettere su di esse in un'ottica di sviluppo umano, chiedendosi, ad esempio, se vi sia in effetti un trade-off tra progetti di commercializzazione per l'esportazione e sovranità alimentare e se sia stata data sufficiente attenzione ai possibili effetti sugli agricoltori di un'interruzione del contratto di acquisto o più semplicemente delle attività di assistenza tecnica e formazione. A questo proposito, dalle informazioni raccolte sembra che la produzione per l'esportazione non si sostituisca alla produzione per il consumo locale, ma che piuttosto vada ad affiancarsi ad essa. Inoltre la produzione di fagiolini ha attirato altri commercianti, eventualmente mettendo in difficoltà il rapporto delle cooperative con la Coop. Ciò a significare che esistono sbocchi di mercato alternativi. Il problema semmai è che i commercianti concorrenti sfruttano le convenienze congiunturali di prezzo senza impegnarsi come la Coop in un rapporto di assistenza medio-lungo periodo. Le cooperative agricole burkinabè rischiano quindi di avere un comportamento opportunistico miope e di rientrare in un'ottica di mercato guidata dalle borse e dalle speculazioni internazionali dei beni agricoli che sono in mano ad oligopoli commerciali. Infine sul versante della sostenibilità ambientale, l'utilizzo di fertilizzanti naturali locali sembra scongiurare effetti dannosi e garantire la perennità delle coltivazioni.

8.4 Un secondo caso studio: la cooperazione decentrata per la pianificazione sociale nei paesi dell'area balcanica

8.4.1 Descrizione dell'iniziativa¹⁰⁰

Il secondo caso studio su cui concentriamo l'attenzione si riferisce all'iniziativa di cooperazione decentrata per la pianificazione sociale promossa dalla Regione Emilia Romagna con il coordinamento del Comune di Forlì. L'iniziativa era finalizzata a sostenere le capacità di programmazione in campo socio-sanitario presso alcuni Comuni e Municipalità dell'area balcanica attraverso azioni di formazione e di accompagnamento, in particolare, trasferendo e adattando alle circostanze locali lo strumento metodologico dei Piani Sociali di Zona. Le motivazioni alla base di questa

¹⁰⁰ Le informazioni di questo paragrafo sono in parte tratte da De Ambrogio (2008).

azione nascevano dalla necessità dei paesi partner di migliorare e rafforzare le capacità di pianificazione in ambito sociale a livello locale - e dunque la capacità di autogoverno degli enti locali - a fronte dell' importante processo di decentramento amministrativo in atto da diversi anni nei paesi balcanici, processo che incontrava numerose difficoltà organizzative, politiche, ed economiche. Questa trasformazione prevedeva un graduale passaggio delle competenze e delle responsabilità di programmazione e di gestione, e dei relativi stanziamenti, dal livello centrale a quello periferico. A questo processo si accompagnava poi la necessità specifica di ripensare e riqualificare il sistema dell'assistenza socio-sanitaria.

L'iniziativa rientrava all'interno di una più ampia strategia di cooperazione decentrata multisetoriale che la Regione Emilia Romagna porta avanti nei paesi dell'area balcanica da oltre un decennio con il supporto di diverse istanze locali emiliano-romagnole e che si articola in diversi settori strategici di intervento, quali il turismo, la cultura e il welfare. Questa strategia si caratterizza per alcuni aspetti distintivi. Il primo si riferisce all'adozione di un approccio "multi-fondo" e "multi-progetto", per cui la costruzione dei partenariati territoriali supera l'orizzonte della singola progettazione e consente di operare come rete-sistema, facendo convogliare diverse fonti di finanziamento (regionali, nazionali, europee) su una medesima iniziativa di medio-lungo periodo. Un secondo aspetto rilevante è la designazione di un partner emiliano romagnolo a coordinamento di ciascuno dei vari ambiti strategici di intervento, così da razionalizzare le iniziative e valorizzare le diverse eccellenze o vocazioni territoriali esistenti in ambito regionale, secondo un'idea di cooperazione che prende le mosse dalla ricchezza del territorio e delle comunità locali.

Il Comune di Forlì è l'attore locale di riferimento per la cooperazione nel campo delle politiche e degli strumenti del *welfare* e negli anni, con il coordinamento politico e l'assistenza tecnica della Regione, ha attuato numerosi programmi e iniziative per il supporto integrato alle politiche di *welfare* e al decentramento.

Nell'illustrare l'iniziativa faremo riferimento a due progetti di cooperazione territoriale, finanziati dal programma comunitario Interreg transfrontaliero (IIIA), che si sono svolti tra il 2004 e il 2008. Si tratta dei progetti NEW (Net Europeo del Welfare) e NEWNET che insieme hanno realizzato un intervento coordinato di cooperazione sulle tematiche del welfare, mettendo in rete attori pubblici e privati presenti sul territorio emiliano-romagnolo che operano nei paesi dell'area balcanica e nei paesi partner dei progetti.

I progetti rientravano in un processo di rafforzamento della capacità di programmazione, selezione delle priorità, di collaborazione tra pubblico e privato

sociale, di miglioramento della qualità dei servizi erogati e di accrescimento professionale degli operatori coinvolti nei Comuni partner.

Il progetto NEW aveva una valenza soprattutto formativa sui temi del decentramento amministrativo, del welfare-mix, dell'impresa sociale e sulle modalità di raccolta dati, di promozione dell'empowerment politico delle donne e delle politiche per i minori. L'esperienza acquisita durante questa prima fase, soprattutto in termini di rapporti istituzionali e relazioni con gli attori dei diversi territori, ha dato poi origine al progetto NEWNET (e al rifinanziamento del progetto NEW), che pur restando nell'ambito dell'attività di formazione e di accompagnamento, delineava un percorso più ampio e di sistema, mirato all'individuazione di una strategia istituzionale per le politiche di welfare comune all'area adriatica e all'integrazione territoriale dell'area balcanica in vista del futuro allargamento dell'Europa.

L'elemento chiave utilizzato per avvicinare i sistemi di protezione sociale fra le due sponde dell'Adriatico e per accrescere le competenze e il coordinamento degli operatori pubblici e privati, è stato quello dei Piani Sociali di Zona (PdZ)¹⁰¹, da realizzarsi nelle città partner sulla base dell'esperienza italiana. L'esperienza dei PdZ in Italia è molto rilevante e preziosa, per la sua spinta di integrazione tra diversi attori del sociale e tra diversi settori, e per la sua ottica di programmazione a livello locale/territoriale. Il progetto NEWNET sperimentava questi stessi elementi in un'ottica di cooperazione decentrata.

I PdZ sono essenzialmente processi partecipativi di programmazione che, partendo dall'analisi e dall'ascolto dei bisogni della collettività (enti e servizi territoriali, terzo settore, società civile, singoli e famiglie) progettano risposte condivise in termini di servizi alla persona e alla comunità. La chiave di volta di questo strumento è il ripensamento del modello di welfare alla luce dei concetti di prossimità (ai bisogni delle comunità) e di integrazione (delle prestazioni e dei servizi con altri settori quali la sanità e l'istruzione).

I soggetti proponenti del progetto hanno identificato nei PdZ uno strumento che permetteva ai Comuni partner di assumere un ruolo nuovo e cruciale, quali soggetti della programmazione in sintonia con il percorso di decentramento istituzionale.

8.4.1.1 Il Processo di costruzione dei Piani di Zona

L'intervento è stato realizzato nelle città di Scutari e Elbasan (Albania), di Novi Sad e Kragujevac (Serbia) e di Tuzla (Bosnia Erzegovina). Gli obiettivi operativi del

¹⁰¹ Strumento introdotto dalla Legge 328/2000

progetto erano sostanzialmente tre: il consolidamento delle amministrazioni delle città aderenti ai progetti nel loro ruolo di regia, attraverso l'accompagnamento e il supporto degli amministratori e dei dirigenti e la promozione della costruzione di uffici di piano; il rafforzamento del legame fra amministrazioni e organizzazioni del privato sociale (in primis ONG) attraverso la promozione di un modello di governance basato sulla creazione di gruppi tematici "misti", ossia formati da pubblico e privato sociale; la messa in comune di un metodo e di uno strumento di programmazione che comprendeva anche la capacità di gestione dei gruppi.

Tre erano anche i principali strumenti di programmazione individuati sulla base dell'esperienza italiana ed emiliano-romagnola:

- la creazione di un ufficio di piano che agisse come una sorta di cabina di regia della programmazione territoriale. L'idea era quella di un'unità operativa che rappresentasse una risorsa stabile dell'amministrazione comunale.
- La creazione di tavoli tematici, quale strumento di confronto, scambio e promozione di idee sulle possibili aree di bisogno. L'ipotesi era che i tavoli rappresentassero i luoghi della governance del processo di programmazione, frutto del confronto fra soggetti istituzionali ai diversi livelli di governo, privato sociale, ONG, società civile.
- la redazione del Piano Sociale di Zona, a conclusione del percorso di analisi dei bisogni e di identificazione delle risposte a guida della successiva implementazione delle politiche. Questo documento doveva essere presentato o sottoposto all'approvazione e alla discussione delle diverse istituzioni competenti, in modo tale da pervenire a scelte condivise di programmazione che fossero riconosciute e prefissate da tutti.

A conclusione delle attività dei due progetti, si è realizzata l'attivazione di tavoli tematici che operano in diversi campi di intervento (minori, donne, rom, disabili, anziani, adulti, ecc), coordinati dalle amministrazioni locali, in tutte le cinque città dei tre paesi partner. Gli uffici di piano aperti nelle due città albanesi sono operativi già da qualche tempo mentre sono ancora in una fase iniziale a Tuzla, Novi Sad e Kragujevac. Per quanto riguarda Scutari ed Elbasan, i documenti di piano sono stati redatti e approvati formalmente dalle amministrazioni locali. A Tuzla il documento elaborato è ristretto all'area anziani e non ha ancora avuto una formale approvazione, mentre a Novi Sad e Kragujevac non si è ancora giunti alla redazione di un documento condiviso, ma solo a indici ragionati che sono la premessa necessaria per la costruzione dei documenti di piano.

L'approccio adottato dai due progetti è mirato non tanto a trasferire in maniera automatica lo strumento dei PdZ, quanto piuttosto a trasmettere una modalità di lavoro e di progettazione adattabile alle esigenze locali, che sia coerente con l'obiettivo di promuovere una elevata progettualità in chiave non solo di assistenza ma anche di prevenzione del disagio e di promozione della persona. La filosofia che sottende questo approccio vede l'individuo (minori, anziani, Rom, disabili, adulti in difficoltà) non come semplice fruitore di interventi assistenziali, ma come membro attivo della comunità locale e dunque protagonista della propria vita. Filosofia, questa, che corrisponde all'approccio allo sviluppo umano.

8.4.2 La dimensione dello sviluppo umano

Così come avvenuto con riferimento al caso studio precedente, ripercorriamo ora i diversi elementi che compongono la nostra griglia di lettura.

8.4.2.1 Partecipazione e partenariato

La dimensione partecipativa è uno degli elementi centrali di questa iniziativa di cooperazione decentrata. Tale dimensione è strettamente connessa sia con lo strumento dei Piani di Zona, che si basa sulla concertazione e la condivisione dell'analisi dei bisogni e delle prese di decisione, sia con la natura di *institution building* dei progetti NEW e NEWNET. Il processo di accompagnamento e assistenza tecnica portato avanti con le amministrazioni delle città partner - e individuato come priorità dalle stesse - aveva come obiettivo finale la trasformazione dei beneficiari diretti del progetto in soggetti attivi di sviluppo sociale del proprio territorio. Inoltre, lo strumento dei tavoli tematici ha visto la partecipazione di un'ampia gamma di soggetti nell'analisi dei bisogni e nella presa di decisioni riguardo alla strategia di fornitura di servizi. Pur con diversi gradi di efficacia e successo, i tavoli tematici e i vari *focus groups* che ne hanno preceduto la realizzazione hanno coinvolto, oltre alle amministrazioni e agli enti pubblici, le ONG che lavorano nel sociale e i gruppi di cittadini, con l'intento di "fare sistema" tra i vari attori del terzo settore. Il partenariato ha dunque giocato un ruolo fondamentale nel permettere un approccio partecipato all'analisi dei bisogni. Se le relazioni tra partner costituiscono uno degli elementi di forza del progetto ne rappresentano però anche l'elemento di criticità, a causa delle difficoltà insite nella costruzione di un rapporto di lavoro consolidato tra una pluralità di attori che sono soggetti ad avvicendamenti amministrativi e che sono talvolta motivati più dalla ricerca di risorse finanziarie che dalla volontà di migliorare le proprie capacità.

Le testimonianze raccolte hanno inoltre messo in evidenza l'esistenza di elementi di reciprocità e di mutuo scambio: i progetti hanno permesso ai partner italiani di imparare da alcune esperienze di assistenza sociale incontrate, di confrontarsi con valide professionalità e anche di riflettere sul proprio modello di welfare¹⁰².

8.4.2.2 La multidimensionalità e l'intersectorialità

L'inter-settorialità di questa iniziativa di cooperazione decentrata deriva dal requisito chiave della programmazione sociale proposta dai progetti, ovvero quelli di una programmazione integrata che tocchi i diversi ambiti dei servizi alla persona, dall'assistenza sanitaria all'inclusione sociale, dall'istruzione alla formazione e all'inserimento lavorativo. Da ciò ne discende che le dimensioni dello sviluppo umano su cui vanno ad agire queste iniziative sono molteplici: dal diritto a una vita lunga e sana, a godere di un'istruzione, all'integrazione sociale e lavorativa delle classi più deboli o emarginate. Inoltre, come vedremo più avanti, il sostegno al processo di decentramento e l'approccio partecipato riguardano anche le dimensioni della partecipazione attiva del cittadino e dell'organizzazione e concorrono al miglioramento della governance del sistema politico amministrativo.

8.4.2.3 Governance democratica e agency

Uno dei principali punti di forza di questa iniziativa risiede nella centralità che è stata data ad attività di accompagnamento e di *institution building* finalizzate al processo di decentramento amministrativo in corso nei paesi partner, elemento chiave per promuovere una governance democratica dei processi di formulazione delle politiche. Il progetto si basa sull'assunto che è possibile promuovere l'innovazione del welfare e sostenere il percorso di decentramento rafforzando le capacità e la governance degli enti locali e la loro capacità di fare rete con enti e associazioni private sia per quanto riguarda l'offerta di servizi che la disponibilità delle risorse locali e internazionali.

8.4.2.4 Fattori di trasformazione del contesto locale e interazioni multilivello

I principali elementi di criticità presenti nel contesto locale nelle cinque città partner che potrebbero avere un'influenza sull'efficacia del progetto, e dunque sull'effettiva

¹⁰² La necessità di rinnovamento del sistema è un aspetto centrale anche per le regioni italiane per cui diventa sempre più pressante ripensare i propri modelli di welfare sotto la spinta di fenomeni quali l'invecchiamento della popolazione, la razionalizzazione delle risorse, le difficoltà connesse con una presenza crescente di popolazione immigrata e la precarizzazione del mercato del lavoro.

possibilità di trasformare le risorse (materiali e immateriali) a disposizione, riguardano – seppur con diversi livelli di intensità e diverse problematicità – l’arretratezza del sistema dei servizi del welfare, la debolezza delle amministrazioni locali e la discontinuità amministrativa e politica. Quest’ultimo elemento è di particolare peso per un’iniziativa basata sull’impegno delle amministrazioni locali e centrali poiché ne richiede il coinvolgimento attivo, che spesso viene meno durante le fasi di transizione e gli avvicendamenti amministrativi. Questa discontinuità ha fatto sì che molte energie del progetto siano state spese per ricostruire il sistema di relazioni con gli enti partner e per assicurarsi il loro impegno. Inoltre, occorre sottolineare che prima dell’avvio del processo di decentramento i Comuni e gli enti locali non erano mai stati coinvolti in questo tipo di attività, se non come semplici erogatori di assegni di povertà o di altre sovvenzioni.

La multi-attorialità di questa iniziativa di cooperazione decentrata si esprime sia a livello orizzontale, in quanto promuove la partecipazione degli enti locali e il coinvolgimento attivo delle organizzazioni della società civile, sia a livello verticale, in quanto coinvolge i diversi livelli governativi (dal centrale al locale) coinvolti nel processo di decentramento e nei tavoli di piano. A fronte di questa struttura di governance si inquadra la strategia di azione della Regione Emilia Romagna che ha firmato, attraverso un protocollo di intesa, alcuni accordi bilaterali con i ministeri dei paesi partner sulle tematiche del welfare. Essa è anche intervenuta sul territorio regionale coinvolgendo le istituzioni locali e individuando, tra l’altro, in un Accordo di Programma Quadro (fra gli enti locali che lavorano nei Paesi Adriatico-Orientali, i cosiddetti Paesi PAO) lo strumento per coordinare e mettere in rete gli interventi per la cooperazione in questi paesi¹⁰³.

8.4.2.5 Ottica di programma

Come si è già accennato in apertura del paragrafo, questa iniziativa si situa all’interno di una più ampia strategia di cooperazione portata avanti da oltre un decennio dalla Regione Emilia Romagna, strategia che abbraccia più tematiche – dalla cultura al welfare – e che si fonda su di un approccio integrato sia per quanto riguarda gli strumenti di finanziamento (fondi regionali, finanziamenti del Ministero degli Affari Esteri e della Commissione Europea) sia sul fronte delle azioni che si sviluppano su una pluralità di progetti e di iniziative.

¹⁰³ Come già ricordato nel capitolo sette, la Regione Emilia Romagna (L. R. 7/2007) fa anche parte dell’Euroregione adriatica, un’associazione di regioni e comuni della costiera adriatica.

Riquadro 8.11

Sperimentazione di un sistema regionale di cooperazione: l'Accordo Quadro di Programma

Nel corso del 2006, la Regione Emilia Romagna in collaborazione con diversi comuni e province della regione, ha promosso la stipula e l'implementazione di un Accordo di Programma Quadro (APQ) in materia di cooperazione decentrata a sostegno delle politiche di welfare, cultura e ambiente nei Balcani. Si tratta di un'azione di sistema che valorizza i Comuni e le Province emiliano-romagnoli e i loro rapporti di partenariato, costruendo relazioni fra sistemi territoriali delle due sponde dell'Adriatico ed integrando le progettazioni. Tale accordo è stato sottoscritto dal Ministero Politiche Sociali dell'Albania e della Serbia e ha come obiettivo la sperimentazione di un "sistema regionale di cooperazione" che in un'ottica multi-fondo e multi-programma ha consentito di dare continuità alla programmazione facendo uso sia di fondi regionali che ministeriali ed europei. L'accordo è scaduto a fine 2009, ma viene considerato dalla Regione come una buona pratica da trasferire ad altri temi oltre la cooperazione allo sviluppo in modo tale da diventare uno strumento di progettazione integrata dove far confluire tutti i fondi dell'Unione Europea.

Per quanto riguarda l'ambito sociale, sono in atto diversi progetti complementari a quelli ora citati, quali un progetto a favore dei minori in Serbia e Albania e il progetto SEENET di cui già si è parlato nel capitolo sesto.

Alcuni risultati concreti ottenuti dal progetto NEWNET, come l'elaborazione in autonomia dei documenti di piani di zona, la creazione di uffici di piano e dei tavoli tematici, non sarebbero stati possibili se il progetto non si fondasse su contatti e iniziative precedenti e su quell'insieme di relazioni di partenariato consolidate attraverso diversi anni di lavoro congiunto. Benché la solidità della rete e l'integrazione delle progettazioni registri ancora situazioni difformi, ciò ha permesso di fare un salto di qualità negli interventi di cooperazione passando da un approccio basato su interventi episodici e su azioni singole alla costruzione di un vero e proprio partenariato.

8.4.2.6 Sostenibilità

I tavoli tematici istituiti nelle città partner costituiscono la premessa per il consolidamento duraturo di una governance locale delle politiche sociali. La creazione degli uffici di piano, autonomi rispetto al progetto, costituisce non solo un importante risultato dell'iniziativa, ma un'importante premessa organizzativa per l'autonomia e la continuità della programmazione e dunque per la sostenibilità del progetto in termini di durevolezza dei risultati nonché di sostenibilità istituzionale e politica. A titolo di esempio, l'ufficio sociale di Elbasan ha già redatto autonomamente una versione aggiornata del documento.

Tuttavia, la sostenibilità dell'iniziativa presenta anche dei problemi, alcuni dei quali già descritti, relativi soprattutto alla precarietà finanziaria di alcuni partner istituzionali e del terzo settore che mette a rischio la continuità delle azioni una volta terminati i finanziamenti di progetto.

8.4.2.7 Monitoraggio e valutazione

L'iniziativa non ha previsto un sistema di monitoraggio e valutazione ad hoc, ma ha comunque intrapreso una riflessione approfondita sull'esperienza¹⁰⁴. Il frutto di questa riflessione è stato raccolto in una pubblicazione della Collana di Prospettive Sociali e Sanitarie *I Quid* curato dall'Istituto per la Ricerca Sociale e che ha messo in evidenza alcune delle criticità citate in precedenza.

Uno schema di monitoraggio e valutazione in chiave di sviluppo umano dovrebbe in questo caso orientarsi sui seguenti indicatori:

- Partecipazione delle organizzazioni del terzo settore ai tavoli tematici;
- Organizzazione di momenti di confronto con il terzo settore e la cittadinanza;
- Numero di servizi socio-sanitari forniti dal privato sociale;
- Indicatori qualitativi e quantitativi relativi ai servizi erogati nell'ambito del piano.
- Grado di soddisfazione sui servizi erogati.

8.5 Un terzo caso studio: la cooperazione decentrata per lo sviluppo locale e la gestione delle aree protette

8.5.1 Descrizione dell'iniziativa¹⁰⁵

L'esperienza della Rete dei Parchi Piemontesi e Saheliani nasce nel 1997 all'interno del Programma per la Sicurezza Alimentare nel Sahel promosso dalla Regione Piemonte, un'ampia iniziativa di cooperazione decentrata rivolta a contrastare la povertà. Il Programma prevedeva l'attuazione di 200 progetti in 8 paesi africani per un investimento di circa 17 milioni di euro (dati del 2008), a fronte di altrettante risorse (finanziarie e in natura) messe a disposizione dall'insieme dei soggetti pubblici e privati impegnati nel programma (complessivamente, circa 800 soggetti piemontesi e oltre 400 partner africani). Esso si basava sul coinvolgimento degli enti locali e sulla messa in rete di attori della società civile piemontese nel tentativo di valorizzarne le competenze e contribuire così all'attivazione di processi di sviluppo locale sostenibili.

La creazione della Rete dei Parchi Piemontesi e Saheliani risponde proprio a questa esigenza e ha dato vita ad un impegno, sia in Africa che sul territorio piemontese, mirato a coinvolgere sempre più soggetti, a partire dai Comuni e dalle Province,

¹⁰⁴ Occorre precisare che la Regione Emilia Romagna opera un monitoraggio "tecnico" su ogni progetto di cooperazione. Tale monitoraggio è affidato agli uffici competenti nella materia oggetto del progetto (in questo caso l'assessorato per le politiche sociali).

¹⁰⁵ Le informazioni relative a questo caso studio sono in parte tratte da A. Micconi (2009).

dalle scuole alle università. Con il tempo la rete si è ingrandita e vede oggi la partecipazione di otto parchi regionali piemontesi e dieci parchi in Africa occidentale, coinvolgendo cinque paesi della regione (Burkina Faso, Senegal, Mauritania, Benin, Niger). L'iniziativa è organizzata sulla base di undici rapporti di partenariato diretto "parco-parco" sviluppati attraverso sedici progetti avviati tra il 1997 e il 2005. Questi progetti, a loro volta, hanno dato vita a diversi accorpamenti e alla nascita di "piattaforme di lavoro trasversali", che prevedono la collaborazione di partner sia piemontesi che africani, nonché la creazione di partenariati tra i Parchi del Sahel che partecipano alla rete.

La creazione e il rafforzamento dei rapporti di collaborazione instaurati e le sinergie che si sono venute a creare fra enti che in Piemonte e nel Sahel si occupano di conservazione della natura e di gestione delle aree protette, ha permesso la creazione di una rete che si propone di sostenere le politiche di protezione delle risorse naturali in Africa Occidentale attraverso la partecipazione attiva delle popolazioni locali. La principale sfida dell'iniziativa, peraltro comune a molti interventi di conservazione ambientale, soprattutto nei paesi più poveri, è quella di conciliare questi obiettivi con la promozione dello sviluppo locale e il miglioramento delle condizioni di vita delle popolazioni locali stesse, in particolare per quanto riguarda la sicurezza alimentare. L'investimento complessivo della Regione Piemonte tra il 1997 e il 2008 è stato di circa un milione di euro, grazie ai quali sono state realizzate numerose attività riconducibili principalmente alle seguenti tipologie:

- Formazione tecnica di personale dei parchi partner, in particolare per quanto riguarda le tecniche cartografiche per la gestione delle risorse naturali, ma anche per il turismo, l'educazione ambientale e il monitoraggio della fauna.
- Fornitura di materiale e attrezzature per la gestione delle aree protette in concomitanza ad azioni di supporto alle popolazioni locali che hanno previsto anche il coinvolgimento di gruppi, enti e associazioni piemontesi. E' il caso, ad esempio, del sostegno fornito alle scuole locali tramite la raccolta di cancelleria e di materiali scolastici; o di piccoli progetti di adozione a distanza a supporto delle famiglie più disagiate.
- Attività generatrici di reddito nei villaggi circostanti ciascuna area protetta tramite la promozione del turismo responsabile presso la cittadinanza piemontese e del commercio equo e solidale, in collaborazione con i negozi di commercio equo italiani, per sostenere l'artigianato e la piccola imprenditoria (ad esempio, nel settore agro-alimentare con la produzione di miele).

- Educazione ambientale, da promuovere sia nei Parchi saheliani sia in Piemonte, in collaborazione con le scuole delle due regioni per la promozione di percorsi di educazione alla mondialità e di solidarietà.

Da un punto di vista organizzativo, il coordinamento del progetto è affidato al Consorzio delle ONG piemontesi (COP), che sulla base di una convenzione triennale fornisce assistenza tecnica e accompagnamento ai vari progetti sviluppati all'interno della rete. Questi progetti sono poi presentati con cadenza annuale alla Regione per l'ottenimento dei finanziamenti. I singoli progetti vengono gestiti nell'ambito dei diversi partenariati esistenti, sebbene grande attenzione venga posta nella creazione di sinergie ed economie di progetto tra le varie iniziative promosse.

8.5.2 La dimensione dello sviluppo umano

Esaminiamo ora il progetto nelle sue articolazioni attraverso l'impiego della griglia di lettura.

8.5.2.1 Partecipazione e partenariato

Come si è visto, la costruzione delle relazioni di partenariato è alla base del funzionamento della rete e ne è in un certo senso il principale risultato. Forse non è un caso che l'iniziativa sia nata proprio grazie al rapporto instauratosi tra un direttore di un parco piemontese e uno africano a seguito di un'attività promossa dal programma per la sicurezza alimentare. La rete promuove inoltre un partenariato diffuso, vale a dire che mira a coinvolgere nell'attuazione delle attività - oltre ai parchi - enti, associazioni e comunità locali, sia in Piemonte che nei territori limitrofi ai parchi saheliani. Nella gestione delle attività della rete è stata data particolare attenzione sia alla valorizzazione sul territorio piemontese delle iniziative intraprese sia al coinvolgimento delle comunità locali che vivono nei, o in prossimità dei parchi africani. In Piemonte il coinvolgimento delle istituzioni della società civile (enti locali interagenti con i parchi, in primo luogo, ma anche scuole, associazioni, ecc) ha presentato meno ostacoli grazie all'ormai consolidata tradizione degli enti parco di coinvolgere il territorio per il disegno delle politiche di sviluppo locale, costituendo così un'occasione di sensibilizzazione e di mobilitazione del territorio a favore dei progetti avviati. Il coinvolgimento delle comunità locali da parte dei parchi africani partner è invece risultato più complesso poiché le condizioni di povertà della popolazione e la fragile economia locale rendono difficile considerare i parchi come una priorità e un motore per lo sviluppo. Al contrario,

rischiano talvolta di essere visti come un vincolo da parte degli abitanti di luoghi in cui le risorse naturali – al di fuori delle aree protette - sono particolarmente scarse. Per tentare di ovviare a questo problema, si è cercato di promuovere attività che andassero a diretto beneficio dei villaggi circostanti le aree protette: si è trattato, per lo più, di micro-realizzazioni, quali ad esempio la fornitura di materiale scolastico e il gemellaggio tra classi, che hanno permesso però l'avvio di un dialogo più costruttivo e meno conflittuale tra parco e villaggi circostanti¹⁰⁶ e hanno destato l'interesse nei confronti delle attività promosse da parte delle città vicine, delle scuole e, in alcuni casi, anche delle autorità tradizionali. La partecipazione delle comunità locali alle attività della rete è dunque ritenuto un elemento chiave del progetto e un esempio di buona pratica.

8.5.2.2 La multidimensionalità e l'intersettorialità

Benché la rete coinvolga, in prima istanza, parchi e aree protette e dunque abbia una chiara dimensione conservazione delle aree protette e delle risorse naturali, il suo fine ultimo è quello di contribuire alla lotta alla povertà, in cui si trovano le popolazioni che vivono nelle aree limitrofe ai parchi e attraverso questa anche alla sicurezza alimentare. In un'ottica di sviluppo umano questo può essere letto come un approccio multi-dimensionale al benessere, inteso non solo come miglioramento del tenore di vita grazie ad attività generatrici di reddito (turismo sostenibile, produzione agro-alimentare per il commercio equo, progetti di sviluppo della pesca), ma anche come miglioramento delle possibilità di istruzione (fornitura di materiale didattico), dell'integrazione dei gruppi deboli (azioni di promozione delle donne) e del potenziamento delle capacità del territorio e delle sue eccellenze (*capacity building* al personale del parco nella gestione delle aree protette).

8.5.2.3 Governance e agency

La creazione di un sistema di relazioni tra territori ha un'influenza diretta sulla *governance* delle aree protette saheliane e sulla promozione di una dinamica partecipativa a livello sia di gestione delle aree protette stesse, sia delle decisioni da prendere per la promozione di uno sviluppo locale sostenibile da parte delle autorità locali insieme agli enti parco. Per quanto riguarda il primo aspetto, il confronto di buone pratiche tra responsabili di aree protette italiane ed africane, ma soprattutto di quelle africane fra di loro, mette in evidenza l'importanza della

¹⁰⁶ I conflitti erano conseguenza delle severe azioni repressive attuate nei parchi per la lotta al bracconaggio, il pascolo illegale e gli incendi causati da agricoltori in cerca di nuove terre da coltivare.

responsabilizzazione delle comunità locali nella gestione delle risorse naturali. Per quanto riguarda il secondo aspetto, la messa a disposizione di alcuni fondi da parte della Regione Piemonte per iniziative di sviluppo locale ha spronato le autorità dei parchi ad avviare alcuni di questi progetti a favore della popolazione che vive nei villaggi limitrofi alle aree protette. In questo caso la Regione aveva espressamente richiesto la partecipazione delle comunità locali nella scelta degli interventi.

8.5.2.4 Fattori di trasformazione del contesto locale e interazioni multilivello

Come si è visto, la rete si sviluppa su un territorio molto ampio che tocca diverse realtà locali a cavallo tra cinque paesi. Benché i diversi contesti presentino elementi di criticità e punti di forza simili, occorre assicurarsi che ogni intervento tenga conto delle specificità del territorio su cui si opera. In un'ottica di sviluppo umano questo richiede di prendere in considerazione, da un lato, le condizioni di partenza dello sviluppo umano nei territori interessati dalla rete, misurato sulla base di indicatori quali ad esempio quelli che compongono l'Indice di Sviluppo Umano; dall'altro, il modo in cui il contesto socio-economico e culturale può influire sulla trasformazione dei beni e delle risorse, messe a disposizione grazie al progetto, in termini di maggior benessere e di *empowerment* degli individui o dei gruppi. Dall'analisi condotta non risulta vi sia stata una esplicita considerazione di questi elementi da parte degli attori di progetto, anche se l'approccio "micro" e multidimensionale adottato dal programma e l'elevato grado di interazione tra partner piemontesi e saheliani lasciano presupporre una buona rispondenza delle azioni alle specificità del territorio.

I parchi piemontesi coinvolti nella rete sono tutti regionali mentre tra i partner saheliani quasi ogni area protetta partner è classificabile in modo diverso rispetto alla propria organizzazione o in relazione al livello a cui opera (parco nazionale, parco cittadino, riserve naturali, ecc.¹⁰⁷). Ciò ha fatto sì che la rete si sia sviluppata automaticamente su diversi livelli di concertazione e di discussione, da quello locale a quello nazionale e internazionale. Inoltre, le piattaforme di lavoro hanno promosso una logica di collaborazione trasversale (governance orizzontale), attraverso la condivisione di risorse, di informazioni e di conoscenze concernenti le medesime tematiche (l'educazione ambientale, la promozione del turismo, la ricerca scientifica ecc.) o ancora, di metodologie e di pratiche gestionali (monitoraggio e rendicontazione, strumenti di comunicazione, tecniche di rilevamento dati).

¹⁰⁷ Solo in Burkina, per citare un esempio, si possono trovare 9 tipologie di Aree Protette: Riserva Naturale Integrale, Parco Nazionale, Riserva Faunistica, Riserva Faunistica Totale, Riserva Faunistica Parziale, Riserva Speciale, o Santuario, Riserva Silvo-Pastorale, Foresta Classificata, Foresta Protetta.

8.5.2.5 Sostenibilità

Il progetto promuove la conservazione delle risorse naturali e la protezione ambientale, per cui trova nella sostenibilità ambientale un suo punto di forza, sia in chiave di cooperazione decentrata che di sviluppo umano.

8.5.2.6 Monitoraggio e valutazione

L'iniziativa non è stata oggetto di valutazione da parte della Regione Piemonte. Questo è anche dovuto al fatto che la rete promuove perlopiù micro-realizzazioni che hanno un impatto circoscritto: un sistema di monitoraggio dovrebbe essere pensato sulla base delle singole iniziative.

8.6 Conclusioni

In questo capitolo si è cercato di offrire alcuni spunti operativi per l'elaborazione di pratiche di cooperazione decentrata in un'ottica di sviluppo umano attraverso la rilettura di alcuni casi studio. L'ipotesi di lavoro sottostante l'analisi delle pratiche di cooperazione decentrata è basata sull'individuazione di una serie di chiavi di lettura che a partire dalle complementarità e dalle sinergie evidenti, e discusse nelle altre parti di questo lavoro, permettessero di leggere in un'ottica di sviluppo umano le pratiche di cooperazione decentrata proposte. Le chiavi di lettura che abbiamo individuato fanno riferimento ai seguenti aspetti centrali:

- Partecipazione e partenariato
- Multi-dimensionalità e intersettorialità
- Governance e agency
- Fattori di trasformazione del contesto locale e interazioni multilivello
- Ottica di programma
- Sostenibilità

Sulla base di questi elementi sono state poi delineate anche alcune ipotesi per il monitoraggio e la valutazione che possano rilevare la valenza di sviluppo umano delle pratiche prese in esame.

L'analisi dei tre casi studio qui esaminati sembra confermare una sostanziale adesione e coerenza con l'approccio allo sviluppo umano. Due sono gli elementi che presentano la valenza più significativa per il raggiungimento di obiettivi di sviluppo umano: il partenariato, come strumento di partecipazione, e la governance democratica, come elemento di *empowerment* e generatore della capacità dei beneficiari delle comunità locali di diventare agenti di sviluppo. Questi elementi

corrispondono ai due macrocriteri fondamentali che un'azione pubblica dovrebbe rispettare se vuole mostrarsi coerente con l'approccio allo sviluppo umano, ovvero assicurarsi che l'azione pubblica conduca ad un aumento effettivo delle libertà di scelta e delle libertà degli individui (aumento delle libertà e opportunità come fine) e che la partecipazione degli individui – e in particolare dei gruppi più deboli – sia garantita in fase di definizione e di realizzazione dei programmi di sviluppo (*agency* e partecipazione come mezzo)¹⁰⁸.

Il partenariato, elemento chiave delle pratiche di cooperazione decentrata, gioca un ruolo molto importante nell'assicurare tale coerenza. Inteso in senso ampio come la totalità degli attori coinvolti nelle iniziative, esso contribuisce a avvicinare territori, enti e organizzazioni locali in un'ottica di prossimità e di integrazione delle attività e dei servizi offerti ai beneficiari finali e ne promuove una loro definizione e gestione dal basso, pre-requisito essenziale al fine dello sviluppo umano. Un partenariato efficace assicura il ruolo attivo di tutti gli attori nella definizione delle priorità, nell'attuazione del progetto come nella loro necessaria responsabilizzazione.

Si è visto come la creazione di una rete di relazioni – che passa anche attraverso la nascita di legami personali – è un processo complesso e tutt'altro che scontato che deve essere costantemente coltivato e necessita di un approccio di programma che si proponga cioè orizzonti ampi e di medio-lungo termine. I principali fattori di criticità che si osservano su questo fronte hanno a che fare con la debolezza delle istituzioni locali con cui si collabora, con i continui avvicendamenti di personale dovuti a ragioni amministrative o politiche e, talvolta, con una interpretazione strumentale del partenariato che viene inteso come veicolo di risorse finanziarie o materiali. Analogamente, si è visto come le azioni di cooperazione prese in esame siano in genere coerenti con il principio di *agency*, quanto meno nella misura in cui promuovono azioni di *institution building* e di rafforzamento delle capacità rivolto sia a istituzioni che a singoli individui.

Vi sono poi due ulteriori e potenziali criticità dell'approccio della cooperazione decentrata in un'ottica di sviluppo umano che meriterebbero una maggiore riflessione. Il primo ha a che fare con la difficoltà di monitorare e valutare i risultati dell'azione in termini di sviluppo umano. Questa difficoltà è da ricondursi sia alle criticità connesse con la sua misurazione, tanto più quando si fa riferimento a singole iniziative circoscritte a uno o più territori limitati, ma anche al fatto che non sempre le azioni di cooperazione decentrata sono oggetto sistematico di azioni di monitoraggio o valutazione e che nel nostro paese non è ancora sufficientemente

¹⁰⁸ Su questo punto si veda anche il Dossier UmanamEnte (2010).

sviluppata una cultura della valutazione. Un secondo elemento di criticità, in parte legato al primo, si riferisce al fatto che lo sviluppo umano trova la sua applicazione ideale nell'ambito delle politiche pubbliche di sviluppo su larga scala, a livello nazionale, mentre la cooperazione decentrata fa solitamente riferimento ad azioni più circoscritte se non addirittura a micro-realizzazioni a livello locale. Questo passaggio di scala pone alcune questioni di adattamento di un modello teorico generale a casi specifici che hanno connotazioni assai differenziate e non definibili a priori.

CAPITOLO 9

LO SVILUPPO UMANO: QUALI ULTERIORI SPAZI DI AZIONE PER LE POLITICHE PUBBLICHE

Enrica Chiappero-Martinetti

9.1 Introduzione

Le esperienze discusse nella seconda parte del lavoro hanno permesso di sottolineare come i presupposti teorici che si pongono alla base dell'approccio allo sviluppo umano possono trovare concrete forme di realizzazione nell'ambito delle politiche locali, come nel caso dei bilanci di genere e delle politiche di cooperazione decentrata attraverso azioni di co-sviluppo. In questo capitolo conclusivo vogliamo rivolgere lo sguardo ad altre esperienze maturate a livello internazionale e nazionale negli anni recenti, per cercare di trarre indicazioni utili per il disegno delle politiche pubbliche nel nostro paese. Non desideriamo, né sarebbe possibile, fornire un quadro sistematico di tutte queste esperienze, alcune delle quali, peraltro intraprese in contesti molto lontani dal nostro, risulterebbero poco interessanti o sarebbero difficilmente replicabili o adattabili alla nostra realtà. Crediamo però sia un esercizio utile, non fosse altro che per mostrare che, a dispetto della sua complessità e del suo livello di articolazione, l'approccio allo sviluppo umano è uno strumento concreto di azione per le politiche pubbliche.

9.2. Dal Rapporto sullo sviluppo umano 2010: politiche mirate, target specifici e attenzione al contesto

Come si è visto nel corso della prima parte di questo volume, i Rapporti globali sullo sviluppo umano pubblicati annualmente, oltre ad offrire una visione generale sulla condizione dello sviluppo umano nel mondo, sono particolarmente attenti a delineare linee guida sulle azioni di politica pubblica, che possono essere intraprese per promuoverlo: è quanto è accaduto, ad esempio, in materia di migrazioni o di cambiamento climatico o relativamente alla questione dell'acqua, solo per citare i rapporti più recenti.

Il Rapporto pubblicato nel 2010 (UNDP, 2010), celebrando i vent'anni di analisi sullo sviluppo umano, ha dato molto spazio al racconto di quanto avvenuto sul fronte delle dinamiche passate, oltre che alla proposta di nuovi indici e di nuove misure di sviluppo umano; tuttavia, lo spazio dedicato alle politiche è stato, in

questo caso, meno esteso rispetto ai rapporti precedenti. Pur riaffermando che non esiste una soluzione unica o una ricetta preconfezionata per lo sviluppo, l'ultimo Rapporto richiama tre principi generali che dovrebbero ispirare la definizione di un'agenda per lo sviluppo. In primo luogo, non si tratta tanto (o soltanto) di valutare, *ex post*, se una certa linea di azione intrapresa sia o meno adeguata a ottenere buoni risultati in termini di sviluppo umano. Occorre piuttosto dar spazio *ex ante*, sin dalla fase di scelta e di disegno delle politiche pubbliche, a quei principi di base dello sviluppo umano più volte richiamati e relativi all'equità, alla sostenibilità, all'inclusione di tutti, e in particolare dei gruppi più sfavoriti. È certamente prioritario promuovere politiche di crescita e di sviluppo economico: ancor più importante è verificare se queste politiche sono state in grado di incidere positivamente sulle condizioni di vita degli individui e delle famiglie più povere che si trovano in posizione marginale all'interno dei mercati, in particolare sul mercato del lavoro. Tuttavia, poiché la capacità inclusiva di queste politiche è lontana dall'essere automatica o scontata, è fondamentale accompagnare a queste azioni altre più specificatamente pensate in un'ottica di sviluppo umano e mirate a target di popolazione specifici.

L'esigenza di caratterizzare in maniera puntuale le politiche pubbliche in relazione all'obiettivo di sviluppo umano e ai suoi potenziali beneficiari riguarda anche il campo delle politiche sociali. Una riforma del sistema di istruzione superiore, pensata e disegnata in termini astratti e universalistici, sul piano formale può certamente soddisfare un principio di equità generale e come tale va perseguita e sostenuta. Da un punto di vista sostanziale, può, però, produrre effetti assai differenziati in termini di effettive possibilità di accesso all'istruzione superiore per quei ragazzi e ragazze che provengono da contesti familiari o sociali meno favorevoli. In questo caso è necessario affiancare alle riforme generali interventi più mirati, espressamente indirizzati all'inclusione di questi ragazzi per far sì che alle opportunità formali seguano, nei fatti, opportunità reali.

In secondo luogo, occorre prendere in seria considerazione il contesto: non solo a livello globale ma anche a livello nazionale e locale; non è infatti ragionevole disegnare le politiche in astratto, ignorando le profonde differenze che esistono nei contesti sociali ed economici entro cui queste politiche andranno ad agire e il diverso grado di efficienza e capacità che caratterizza le singole istituzioni che sono chiamate a metterle in atto. Questa affermazione, che può apparire scontata qualora si abbiano in mente paesi a diverso livello di sviluppo economico, non è meno valida se si raffrontano contesti apparentemente più simili tra loro, ad esempio alcuni paesi europei tra loro, così come realtà locali all'interno di un singolo

paese. Non solo sono diverse le condizioni strutturali dei singoli contesti, quali il livello di sviluppo economico o la dotazione di infrastrutture presenti: sono profondamente diverse le organizzazioni e le istituzioni presenti sul territorio, il modo in cui queste funzionano, il capitale civile e sociale esistente. Questo fa sì che ciò che può funzionare perfettamente in un dato territorio possa non funzionare affatto nel territorio confinante e, dunque, che qualunque tentativo di "esportare" un'azione da un contesto all'altro non offra di per sé alcuna garanzia di successo. La storia dello sviluppo è caratterizzata da decine di esempi che mostrano come riforme o politiche economiche e istituzionali eguali o molto simili hanno dato luogo a risultati completamente differenti¹⁰⁹. Il Rapporto 2010 richiama in più parti il concetto di "contratto sociale" riferendosi al modo in cui individui, imprese e istituzioni interagiscono tra loro all'interno dei singoli contesti, tenendo conto delle loro reciproche responsabilità e delle aspettative che generano, delle norme e delle pratiche a cui danno luogo. Laddove esistono mercati inclusivi e un contratto sociale che pone lo sviluppo umano come priorità, i contesti sono più dinamici e garantiscono maggiore equità e sicurezza (UNDP 2010, p. 61).

Infine, alcune sfide come quelle che riguardano le migrazioni internazionali, il cambiamento climatico o il commercio internazionale superano i confini locali e nazionali e si giocano su scala globale. Non per questo, le politiche sul territorio sono meno importanti, ma certamente vengono in qualche misura (talvolta in larga misura) a dipendere dalle decisioni intraprese su una scala decisionale più ampia e devono mostrarsi coerenti e complementari rispetto ad esse. È immediato osservare come tutti e tre gli esempi appena citati - migrazione, ambiente e commercio internazionale - siano questioni di estrema rilevanza per il nostro paese in generale, e per alcuni territori in modo particolare, la cui soluzione non può che essere influenzata dalle decisioni che saranno intraprese a livello europeo e su scala internazionale.

9.3 Dal Rapporto sullo sviluppo umano 2011: equità e sostenibilità

Il rapporto sullo sviluppo umano attualmente in corso di preparazione, la cui pubblicazione è prevista per il prossimo novembre 2011, avrà come tema centrale la questione della sostenibilità e dell'equità¹¹⁰. Non è un caso che i problemi relativi

¹⁰⁹ Attingendo alla cronaca recente è emblematico il fatto che, sulla base dei più recenti dati Istat (2011), la raccolta differenziata sia pari al 17,7 per cento a Napoli e pari al 71 per cento nella vicina Salerno.

¹¹⁰ Parte delle considerazioni espresse in questa sezione si ricollegano alla discussione emersa in occasione di un workshop organizzato a Pavia nel maggio 2011 nell'ambito del

all'ambiente e alle diseguaglianze sociali siano considerati congiuntamente e ciò avviene principalmente per due ragioni. Da un lato, perché, come il Rapporto 2010 dimostra, se vi sono stati importanti progressi sul fronte dello sviluppo umano negli ultimi due decenni, è pur vero che nello stesso periodo il degrado ambientale e il divario sociale si sono intensificati e le previsioni future fanno temere un ulteriore peggioramento in queste due sfere. Dall'altro lato, perché i due problemi sono spesso intrecciati tra loro e coloro che soffrono maggiormente le conseguenze del degrado ambientale sono anche coloro i quali si collocano in posizioni più marginali e vulnerabili. Inoltre, come spesso accade, i problemi di sfruttamento delle risorse naturali e dell'ambiente si accompagnano a disparità nella distribuzione del potere politico ed economico.

I rischi ambientali, i disastri naturali e i cambiamenti climatici rappresentano una minaccia per tutti, ma è indubbio che producano conseguenze più gravi sui paesi più poveri e sulle condizioni di vita delle persone più vulnerabili: colpiscono maggiormente coloro che vivono di attività agricole, pastorali, forestali e di pesca; espongono ad un rischio maggiore la salute delle persone più vulnerabili alla contaminazione di elementi come l'acqua, l'aria o il cibo; e, infine, rendendo più fragili gli eco-sistemi, rendono più fragili anche le condizioni di vita di alcune fasce di popolazione, soprattutto donne e bambini, che da questi eco-sistemi sono maggiormente dipendenti per quanto riguarda alcune attività quotidiane, come l'approvvigionamento dell'acqua o della legna.

La diversa esposizione al rischio ambientale da parte di singoli territori e di persone si osserva anche in paesi come il nostro, seppur attraverso modalità differenti. È innegabile, ad esempio, che anche in Italia alcune drammatiche conseguenze prodotte da disastri naturali siano spesso avvenute in località più povere del nostro paese e abbiano colpito maggiormente fasce di popolazione più vulnerabili. Allo stesso modo, l'esposizione ai danni prodotti dall'inquinamento nelle nostre città è maggiore per soggetti più fragili come anziani, bambini o chi soffre di particolari patologie.

In sintesi: se, a partire dal famoso Rapporto Brundtland del 1987 sul significato di sviluppo sostenibile, è ormai riconosciuta a livello globale la necessità di garantire lo sviluppo delle generazioni attuali senza pregiudicare lo sviluppo delle generazioni future, viene suggerito di prestare eguale attenzione, come sottolineano Anand e

Progetto UmanamEnte sul tema della sostenibilità. Al workshop ha partecipato Eva Jespersen, Deputy Director dello Human Development Report Office di New York, la quale nella sua presentazione ha illustrato i presupposti da cui prende le mosse il Rapporto 2011 anticipandone alcuni contenuti.

Sen (2000), anche all'equità inter-generazionale, riconoscendo il fatto che i due aspetti non sono disgiunti.

Naturalmente, non è semplice individuare soluzioni che permettano di realizzare questo duplice obiettivo, anche se l'attenzione che l'approccio allo sviluppo umano riserva alla dimensione della partecipazione suggerisce che proprio questa dovrebbe essere una delle direzioni da seguire, naturalmente insieme ad altre, per conciliare sostenibilità ed equità. Un maggior coinvolgimento delle comunità locali nella gestione delle risorse naturali, una più forte decentralizzazione amministrativa e politica, il rafforzamento dei diritti politici e delle libertà civili delle fasce più marginali della popolazione, un miglior accesso all'informazione e ai meccanismi di decisione da parte della popolazione, una maggior collaborazione pubblico-privato saranno alcune fra le strade possibili che saranno esplorate nel nuovo rapporto.

9.4 Dall'esperienza dei Rapporti nazionali sullo sviluppo umano

I rapporti globali prodotti annualmente da UNDP rappresentano un punto di riferimento importante per comprendere le circostanze e le dinamiche dello sviluppo umano nel mondo e per indicare possibili azioni in grado di orientare gli scenari futuri in una direzione favorevole ad uno sviluppo inclusivo delle persone. Come si è avuto modo però di sottolineare più volte, l'angolo visuale assunto e conseguentemente le indicazioni di policy formulate non possono che essere di ordine globale e molto generale, rivolgendosi nella maggior parte dei casi a paesi che sono in una fase di cammino verso lo sviluppo umano.

Prescrizioni molto più specifiche e circostanziate emergono invece dalle centinaia di Rapporti nazionali o regionali che sono stati prodotti nel corso degli anni e che per loro natura offrono uno spaccato molto più accurato delle situazioni presenti sul fronte dello sviluppo umano nelle singole realtà e delle azioni da intraprendere sul terreno delle politiche nazionali e locali. In questo caso, però, il problema è in qualche modo opposto: trattandosi di indicazioni molto dipendenti dal contesto e dal momento in cui vengono svolte le analisi, è difficile trarre delle indicazioni utili per altri contesti o per altri istanti temporali. A questo si aggiunga il fatto che nella pressoché totalità dei casi i rapporti nazionali riguardano paesi molto poveri o paesi in via di sviluppo che presentano situazioni sociali, economiche e istituzionali piuttosto lontane rispetto a paesi come il nostro.

Anche se non è dunque immediato pensare di trarre indicazioni utili da uno o più di questi rapporti nazionali per il disegno di politiche locali in contesti differenti, né

risulterebbe un esercizio semplice data l'enorme quantità e varietà di rapporti nazionali oggi esistenti¹¹¹, si può comunque guardare ad alcune fra queste esperienze per trarre indicazioni di metodo e raccomandazioni di policy che, opportunamente riadattate e ripensate, potrebbero non di meno rivelarsi utili anche per il nostro paese¹¹².

Una prima considerazione che emerge dal confronto fra rapporti nazionali è che in molti casi gli indici di sviluppo umano sono adattati e riformulati alla luce del contesto in esame o, più spesso, sono integrati al fine di includere nel calcolo dimensioni considerate rilevanti per il paese in questione¹¹³. Pressoché in tutti i casi, queste misure sono fornite a livello di distretto, di provincia e talvolta di municipalità e spesso sono disaggregate per gruppi di popolazione più vulnerabili o sfavoriti. Questa visione disaggregata non solo permette un'accurata diagnosi della situazione sul fronte della privazione e delle diseguaglianze nelle dimensioni dello sviluppo umano, ma si rivela anche particolarmente utile per disegnare e monitorare le politiche a livello nazionale e soprattutto locale. Essa permette, inoltre, ai paesi di cogliere l'eventuale mancanza o inadeguatezza nella disponibilità di dati statistici accurati e adeguati a render conto dello sviluppo umano.

Una seconda considerazione, altrettanto importante e del tutto in linea con i fondamenti teorici dell'approccio allo sviluppo umano, è che la preparazione di questi rapporti nazionali e la successiva fase di implementazione delle linee di azione, hanno visto nella maggior parte dei casi il coinvolgimento diretto di una pluralità di attori pubblici e privati, appartenenti alla sfera politica, sociale ed economica, oltre che alla società civile, favorendo il dialogo e la collaborazione; aspetti, questi, tanto più importanti quanto più si tratta di paesi in post-conflitto o caratterizzati dalla presenza di tensioni sociali o semplicemente da elevati livelli di complessità amministrativa¹¹⁴.

¹¹¹ Come indicato nel capitolo 2 sono oltre 700 i rapporti nazionali e regionali prodotti dalla pubblicazione nel 1992 del primo rapporto nazionale relativo al Bangladesh.

¹¹² Per un'analisi estesa e accurata di questi rapporti e dei principali risultati conseguiti si rinvia a Pagliani, 2010

¹¹³ Pagliani (2010) ricorda, tra gli altri, il caso dell'Extended Human Development Index dell'Argentina e lo Human achievement index della Thailandia che estende a otto le componenti dello sviluppo umano; l'HDI corretto per tener conto della violenza in Colombia o, ancora gli indici di empowerment formulati dal Nepal nel 2004 e dalla Repubblica Dominicana nel 2008.

¹¹⁴ Sempre nel lavoro di Pagliani (2010) si richiama ad esempio l'esperienza dell'India che accanto al Rapporto Nazionale sullo sviluppo umano, ha prodotto 26 rapporti a livello di Stato, 19 a livello di distretto e uno per la città di Mumbai. Tra questi rapporti, viene in particolare citato quello relativo allo Stato del Chhattisgarh come un'esperienza articolata e interessante di metodologia bottom-up che vede il coinvolgimento di oltre 17 mila villaggi e un'unità di coordinamento.

Emergono, infine, considerazioni interessanti anche sul terreno delle politiche nazionali e dell'allocazione delle risorse da investire per le politiche di sviluppo umano. In molti casi, i rapporti nazionali sullo sviluppo umano hanno costituito una base di riferimento importante per i paesi nella predisposizione di piani pluriennali di azione di lotta alla povertà e di strategie di sviluppo. Talvolta, hanno permesso anche di riallocare le risorse nella direzione di ambiti di spesa o di aree o gruppi particolarmente sfavoriti, riorientando in alcuni casi anche gli aiuti da parte dei donatori esterni (siano essi altri paesi o agenzie quali la Banca Mondiale). Nel lavoro di Pagliani (2010) si cita, a titolo di esempio, il Brasile che ha istituzionalizzato un insieme di indicatori di sviluppo umano (Human Development Atlas) per l'allocazione di risorse tra Stati e tra ambiti di azione, indipendentemente dall'orientamento politico del partito al governo.

Vogliamo infine menzionare un report recente, riferito all'Indonesia, in cui si mettono a confronto alcune esperienze e *best practices* condotte a livello locale ma che hanno in comune l'assunzione della prospettiva dello sviluppo umano (BAPPENAS and UNDP, 2010). L'aspetto interessante che viene messo in rilievo in questo rapporto è che se la decentralizzazione assegna ai governi locali e regionali la piena autonomia per quanto riguarda la definizione e l'attuazione delle proprie strategie di sviluppo, aumentandone in linea di principio le possibilità di successo, non di meno l'opportunità di confrontare queste strategie tra unità amministrative e tra queste e il governo nazionale, può aiutare ciascuna unità di governo a imparare dalle esperienze altrui, a migliorare le proprie strategie e, per questa via, a ridurre le disparità territoriali. Può sembrare una considerazione tutto sommato ovvia, ma che talvolta rischia di essere non sufficientemente considerata nel dibattito relativo al decentramento e all'autonomia locale.

9.5 Dall'esperienza britannica dell'Equality and Human Rights Commission

Se queste esperienze internazionali maturate nei paesi in via di sviluppo possono apparire un po' troppo lontane dalla nostra realtà (sebbene, come si è cercato di sottolineare, possano offrire spunti interessanti di riflessione anche per il nostro paese) ve ne sono altre in Europa a cui occorre guardare con interesse. Ci riferiamo, in particolare, all'esperienza condotta dalla Equality and Human Rights Commission in Gran Bretagna che al momento rappresenta, a nostro avviso, il tentativo più interessante e completo di applicazione dell'approccio delle capacità con finalità di azione concreta e di politica pubblica da parte di un governo.

L'esperimento, avviato in Gran Bretagna nel corso del 2007 e ancora in fase di completamento, è particolarmente interessante perché pur ponendosi obiettivi concreti e operativi ("to develop a new equality concept and way of measuring equality that is appropriate for the needs of a multicultural democracy in the 21st century" EHRC, 2008, pg.2), ha nello stesso tempo l'ambizione - a nostro avviso perfettamente riuscita - di tradurre in maniera diretta, ricorrendo ad un linguaggio semplice ma estremamente accurato e rigoroso, quella che è la complessa struttura teorica dell'approccio delle capacità¹¹⁵.

In breve: nel 2007 il Primo Ministro britannico ha istituito una Commissione indipendente di esperti (denominata Equality and Human Rights Commission, EHRC) allo scopo di unificare in una prospettiva integrata il lavoro svolto da tre pre-esistenti commissioni governative, già impegnate sul fronte dell'eguaglianza nella sfera del genere, della disabilità e dell'etnicità¹¹⁶, e di estenderne le finalità in relazione ad altri fattori di rilievo presi in considerazione anche da parte delle legislazione britannica più recente, quali l'età, la religione, l'orientamento sessuale e lo stato di transgender. A questa Commissione è assegnato lo scopo non solo di contribuire a promuovere una cultura dei diritti, di eguale dignità e rispetto, ma anche di renderla direttamente operativa sul fronte delle azioni da intraprendere e di monitorarne i progressi. Una sintesi del lavoro preliminare svolto dalla Commissione è contenuta in un primo Rapporto, denominato "Fairness and freedom: the final report of the Equalities Review" pubblicato nel febbraio 2007 (si veda Equalities Review 2007a). Oltre a descrivere i passi compiuti dalla EHRC, questo documento delinea in modo molto chiaro lo schema teorico preso a riferimento e i passi necessari per la realizzazione di una maggiore equità. Contemporaneamente, si è costituito un gruppo di lavoro formato da esperti con il compito di formulare un Equality Measurement Framework (EMF) le cui finalità comprendono: i) la definizione della cornice teorica accolta (sostanzialmente una riformulazione dell'approccio delle capacità) e la discussione punto per punto dei diversi passaggi necessari ai fini di pervenire a una piena operazionalizzazione di questo approccio; ii) la corrispondenza di tale approccio con lo schema internazionale dei diritti umani; iii) l'avvio di un lavoro di consultazione con le differenti componenti sociali e, in particolare, con i gruppi più svantaggiati o a maggior rischio di discriminazione.

¹¹⁵ Per un approfondimento sui lavori di questa commissione si vedano anche Burchardt 2008 e Burchardt, Vizard (2011).

¹¹⁶ Si tratta rispettivamente della Equal Opportunities Commission, della Disability Rights Commission e della Commission for Racial Equality

Nel corso dei suoi lavori, l'EHRC ha specificato, in primo luogo, la concezione di uguaglianza da cui prendere le mosse

"An equal society protects and promotes the central and valuable freedoms and real opportunities of each person, securing human rights for all and ensuring that no-one is unfairly disadvantaged. In an equal society, central and valuable freedoms and real opportunities are not unconstrained but are limited by the need to guarantee the same freedoms and opportunities for all. In an equal society, institutions and individuals respect the diversity of people and their goals, address their different needs and situations, and remove the barriers that limit what people can do and can be" (EHRC, 2008, pg. 2)¹¹⁷.

Coerentemente con la prospettiva suggerita da Sen, si pone qui l'accento sulla necessità di promuovere e accrescere lo spazio delle libertà e delle opportunità reali per tutti e con particolare attenzione ai soggetti più svantaggiati. Si riconosce, inoltre, la diversità delle condizioni individuali in termini di bisogni, obiettivi e identità e dunque la necessità da parte delle istituzioni di rimuovere vincoli e barriere che in maniera diversa si frappongono alla realizzazione dei piani individuali di vita.

Inoltre, il rapporto del 2007 rileva il fatto che se, in linea di principio, è generalmente condivisa l'idea che i cittadini siano trattati in egual maniera, vi sono tuttavia differenti interpretazioni di uguaglianza non sempre conciliabili tra loro. Concentrare l'attenzione sull'uguaglianza delle libertà sostanziali, come fa l'EHRC, permette di considerare (e in qualche modo di conciliare) le disuguaglianze che si possono manifestare tra individui e tra gruppi in almeno tre differenti spazi: i) nello spazio dei risultati che gli individui considerano centrali e cui attribuiscono particolare valore; ii) nello spazio dell'autonomia (agency) di intraprendere decisioni che possono influenzare la propria vita; iii) nello spazio del processo, della dignità e del rispetto, laddove gli individui potrebbero essere vittime di un ineguale trattamento a causa di condizioni di svantaggio o dell'esistenza di forme di discriminazione.

¹¹⁷ "Una società equa protegge e promuove le libertà ritenute fondamentali e le reali opportunità di ciascuna persona, assicurando il rispetto dei diritti umani per tutti e garantendo che nessuno venga ingiustamente svantaggiato. In una società equa, le libertà fondamentali e le reali opportunità non sono vincolate, ma limitate dalla necessità di garantire le stesse libertà e opportunità per tutti. In una società equa, le istituzioni e gli individui rispettano la diversità delle persone e i loro obiettivi, si occupano delle loro diverse necessità e situazioni, e rimuovono ogni ostacolo che limiti ciò che le persone possono fare e possono essere". (traduzione nostra)

Partendo da quelli che sono riconosciuti come diritti umani universali e attraverso un complesso processo di consultazione che ha coinvolto anche categorie di popolazione potenzialmente svantaggiate, è stata redatta una lista di dieci dimensioni considerate rilevanti ai fini di una richiesta di eguaglianza¹¹⁸. Questa lista comprende: 1) la longevità e la possibilità di sfuggire a una mortalità precoce; 2) l'integrità fisica e la possibilità di sfuggire alla violenza fisica e sessuale; 3) la salute e l'accesso a servizi sanitari di qualità; 4) l'istruzione, la formazione e l'accesso alla conoscenza nel corso dell'intera vita; 5) il tenore di vita materiale, la cui definizione include aspetti quali la nutrizione, la casa, il vestiario, i servizi sociali e i trasporti; 6) la sfera occupazionale, fino a comprendervi anche il bilanciamento tra vita e lavoro e la conciliazione tra lavoro di mercato e lavoro di cura; 7) la vita personale, familiare e sociale, inclusa l'autonomia e l'eguaglianza nella vita di relazione e di coppia; 8) la possibilità di partecipare, di influire e di far sentire la propria voce nell'arena democratica; 9) l'identità, compresa quella religiosa, la libertà di espressione e il rispetto di sé; 10) la sicurezza legale, ivi incluso il principio di uguaglianza e di non-discriminazione e il diritto ad un eguale trattamento di fronte al sistema giudiziario. Queste dieci libertà centrali andrebbero considerate congiuntamente, e non singolarmente, e ogni confronto dovrebbe essere eseguito con riferimento al complesso delle dimensioni "opportunamente ponderate".

Accanto a queste dieci dimensioni fondamentali, la Commissione individua anche un insieme di caratteristiche della popolazione rispetto alle quali occorre prestare particolare attenzione in quanto è rispetto ad esse che si osservano forme più o meno gravi di discriminazione. In particolare, sono sei le caratteristiche selezionate: l'età, la disabilità, l'etnicità, il genere (inclusa la condizione di transgender), l'appartenenza religiosa e l'orientamento sessuale.

Infine, l'Equality Measurement Framework (EMF) definisce tre direttrici principali lungo le quali sviluppare l'analisi di diseguaglianza: queste riguardano gli aspetti di risultato, di autonomia e di processo. Riprendendo un esempio citato nel rapporto britannico, se si considera una delle dieci dimensioni sopra menzionate e si guarda a una caratteristica particolare, ad esempio alla condizione di salute della popolazione anziana, è possibile valutare questa condizione dal punto di vista del risultato (lo stato di salute effettivamente sperimentato dall'anziano), del grado di autonomia (la capacità di scelta e di controllo del trattamento sanitario) e del

¹¹⁸ Ciò che è particolarmente apprezzabile nell'approccio seguito dall'EHRC è che ha cercato di applicare per intero l'approccio delle capacità, ivi inclusa la necessità di procedere alla validazione e all'operazionalizzazione della teoria a partire da un processo democratico di discussione e consultazione con le parti in causa.

processo (se il soggetto ha subito, ad esempio, forme di discriminazione o di mancanza di dignità o di rispetto).

Lo sforzo maggiore è oggi orientato a individuare un insieme di indicatori separati (i cosiddetti *spotlight indicators*) per adulti e per bambini e una serie di misure associate per le tre regioni britanniche (Inghilterra, Scozia e Galles) finalizzate a misurare e monitorare la disuguaglianza lungo questi tre assi presi in considerazione (10 dimensioni, 6 caratteristiche, 3 direttrici)¹¹⁹. Nel frattempo, è stato anche pubblicato il primo Rapporto Triennale (EHRC 2010) che fornisce una prima evidenza empirica sull'applicazione di questo schema concettuale in Gran Bretagna.

Ciò che però ci interessa particolarmente, in questa sede, sono le conseguenze sul fronte delle politiche. Quali sono gli argomenti sui quali si fondano le prescrizioni di politica pubblica formulate dall'EHRC? Quali azioni, in concreto, sono suggerite? Verso quali ambiti e quali target di popolazione si indirizzano le priorità? Sul primo fronte, la Commissione rimarca come, nonostante i progressi compiuti nel corso del tempo, divari persistenti siano ancora presenti in molte sfere (in particolare, nel campo dell'educazione, del mercato del lavoro, della salute e della giustizia penale) e interessino in maniera più sistematica alcuni gruppi di popolazione (in particolare, donne, anziani, disabili, minoranze etniche), mettendo a rischio il tessuto sociale britannico in un momento in cui il cambiamento tecnologico e l'instabilità economico-finanziaria pongono già a dura prova la coesione sociale. Tenendo conto che le politiche di uguaglianza, soprattutto quando si rivolgono ad ambiti quali l'istruzione o la salute, manifestano i loro risultati in tempi generalmente piuttosto lunghi, si pone la necessità di intervenire con una certa tempestività. Un successivo punto rimarcato nei lavori della Commissione si ricollega al fatto che i gruppi più svantaggiati, nei confronti dei quali occorrerebbe intervenire, non costituiscono affatto una minoranza nel paese: le donne sono la maggioranza assoluta della popolazione; ad alcuni di questi gruppi – è il caso degli anziani – tutti sono destinati prima o poi, auspicabilmente, ad appartenere e, inoltre, alla condizione di anziano, soprattutto di "grande" anziano (oltre gli 80 anni), si accompagnano spesso situazioni di disabilità e vulnerabilità; infine, se è pur vero che l'appartenenza etnica non è una circostanza modificabile, tuttavia in una società multietnica non è escluso che i nostri figli o i nostri nipoti possano essere di etnia mista. Infine, sempre sul fronte degli argomenti a favore di una maggiore eguaglianza, vi è la considerazione che società meno diseguali progrediscono più velocemente anche sul fronte della

¹¹⁹ Sulla questione degli indicatori si veda Alkire et al. (2009)

crescita economica e risultano rafforzate sul piano della stabilità e della coesione sociale¹²⁰.

Sul fronte delle azioni da intraprendere, il Rapporto affida alle scelte politiche del governo e delle amministrazioni la responsabilità ultima di decidere quali priorità vi siano o debbano esservi sul fronte dell'eguaglianza nelle diverse dimensioni e in relazione al singolo contesto. Esso identifica però, sulla base dell'evidenza empirica, alcune aree di sofferenza rispetto alle quali si rimarca la necessità di un'azione incisiva di politica pubblica. Queste aree riguardano: i) l'infanzia e l'istruzione, dove si registrano sostanziali svantaggi nello sviluppo cognitivo e nelle performance scolastiche dei bambini che provengono da situazioni familiari più svantaggiate dal punto di vista socio-economico; ii) l'occupazione, ambito in cui si registrano svantaggi consistenti in termini di opportunità lavorative per i disabili¹²¹ e per le donne, in particolare, quelle appartenenti ad alcune minoranze etniche, come nel caso delle donne pachistane e bengalesi, o per le madri sole); iii) la salute, dove ancora si osservano differenze importanti in relazione al gruppo etnico di appartenenza; iv) il crimine e la giustizia penale, con particolare riguardo al problema della violenza domestica nei confronti delle donne¹²², dei crimini dovuti a odio razziale e religioso¹²³ e della persistente sproporzione di minoranze etniche nella popolazione carceraria. Tra queste quattro aree, inoltre, si vengono spesso a creare degli effetti a cascata, dove giovani che crescono in contesti di particolare degrado realizzano un basso livello di istruzione, spesso di scarsa qualità, hanno minori opportunità occupazionali, condizioni di lavoro più insalubri e remunerazioni più basse, sono più esposti al rischio di povertà economica, godono di peggiori condizioni di salute e sono più esposti al rischio di coinvolgimento attivo e passivo ad azioni criminali.

Le caratteristiche demografiche della popolazione italiana differiscono da quella britannica, in particolare, per quanto riguarda la minor connotazione multietnica della nostra società; tuttavia, non è difficile individuare anche elementi di similarità, e dunque molte delle indicazioni di policy qui menzionate potrebbero essere trasferite anche al nostro contesto, seppur con opportuni ripensamenti e adattamenti. Ma ciò che risulta particolarmente interessante, a nostro avviso, è lo sforzo compiuto per tradurre l'approccio seniano sul piano dell'azione concreta.

¹²⁰ Cfr. Wilkinson R.G. (2005).

¹²¹ Secondo il Rapporto, i disabili hanno il 29% in meno di probabilità di trovare lavoro rispetto ad un soggetto normalmente abile, a parità di altre caratteristiche

¹²² Il 16% dei crimini violenti commessi ogni anno, cifra che il Rapporto considera sottostimata data la scarsa propensione alla denuncia di questo tipo di crimine.

¹²³ Sempre secondo il Rapporto sono 50 mila i casi denunciati nel 2005, ma le stime più recenti fanno salire questa cifra a 260 mila casi.

Particolarmente innovativa è stata la metodologia partecipativa sperimentata nel caso britannico, che ha predisposto un meccanismo di consultazione deliberativa molto articolato e completo, messo a punto da un'agenzia specializzata, che attraverso incontri e focus group con un pubblico eterogeneo e con gruppi di persone particolarmente esposte a forme di discriminazione (inclusi gay e lesbiche, minoranze etniche, disabili, etc), ha coinvolto attivamente oltre 200 soggetti¹²⁴. In particolare, partendo dallo schema universale dei diritti umani si è giunti alla formulazione della lista di capacità rilevanti per la società britannica attuale, seguendo l'approccio suggerito dalla letteratura scientifica in tema di deliberazione democratica, vale dire evitando di aggregare preferenze e valori, nella maggior parte dei casi anche piuttosto eterogenei, ma ricercando un consenso democratico attraverso la discussione e la riflessione. È evidente che questo modo di procedere, non usuale nelle prassi politiche neppure dei paesi sviluppati e democratici, rappresenta un'esperienza interessante che potrebbe essere facilmente replicata anche su scala locale.

9.6 Dal progetto UmanamEnte: l'esperienza dei dossier

All'interno del progetto europeo entro cui si colloca anche questo nostro volume, si è prestata particolare attenzione a due questioni – migrazioni e disabilità - ritenute particolarmente rilevanti per almeno tre ordini di ragioni¹²⁵. In primo luogo, perché le dinamiche demografiche in corso nei paesi europei, e in misura particolarmente marcata anche nel nostro paese, hanno imposto questi temi all'attenzione dei governi e dell'opinione pubblica. Da un lato, vi è la crescita dei flussi migratori - la cui dimensione, come vedremo tra breve, è spesso ritenuta più forte di quanto non lo sia in reale - con i conseguenti effetti in campo economico (in particolare, sul mercato del lavoro), sociale e culturale e la necessità di intervenire con adeguate politiche di inserimento e integrazione. Dall'altro, vi è il fatto che per effetto del progressivo invecchiamento della popolazione, la questione della disabilità non è un problema che colpisce solo un numero limitato di persone e di famiglie (a cui, peraltro, andrebbero destinate attenzioni speciali e risorse adeguate molto più di quanto forse non sia accaduto fino ad ora). È questo un problema che inevitabilmente finirà per interessare una quota crescente di popolazione anziana,

¹²⁴ Per una sintesi del processo si rinvia a Burchardt, Vizard (2011) mentre per maggiori dettagli si veda Equalities Review (2007b)

¹²⁵ A questi temi sono stati dedicati due dossier UmanamEnte a cui rinviamo

alimentando bisogni di cura difficilmente conciliabili con le trasformazioni dei modelli famigliari in corso e con i modelli organizzativi delle società odierne.

In secondo luogo, perché per entrambe le questioni si apre un naturale spazio di azione soprattutto a livello locale, dal momento che è sulla relazione di vicinanza e di prossimità che meglio si possono pensare e realizzare le politiche di inclusione e di integrazione degli immigrati e di cura e di sostegno delle persone con disabilità.

Infine, perché i fondamenti dello sviluppo umano e dell'approccio delle capacità ben si prestano ad offrire nuovi spunti di interpretazione e di azione rispetto a questi temi.

9.6.1 Migrazione

Il Rapporto sullo sviluppo umano del 2009 (UNDP, 2009) era interamente dedicato ad affrontare il tema dei movimenti migratori, interni e internazionali, e a discutere gli effetti che si determinano sul fronte dello sviluppo umano, sia nei paesi da cui originano questi movimenti sia in quelli che li ricevono. Il Rapporto forniva inoltre alcune cifre interessanti relativamente alla mobilità umana, offrendo un quadro composito e ridimensionando la percezione, non sempre corretta, dell'effettiva consistenza e delle direzioni dei flussi. Sulla base delle cifre contenute nel Rapporto, risultano circa 940 milioni i migranti nel mondo, di cui però quasi l'80 per cento è rappresentato da persone che si muovono all'interno dei confini nazionali mentre sono circa 200 milioni coloro che si sono spostati da un paese ad un altro. Un altro dato interessante è che, contrariamente a quanto forse si pensa, solo il 37 per cento dei flussi migratori è diretto dal Sud verso i Paesi industrializzati mentre il 60 per cento dei migranti internazionali si muove tra paesi simili quanto a livello di sviluppo (sono i cosiddetti movimenti Sud-Sud o Nord-Nord). In ogni caso, come è ragionevole pensare, i movimenti vanno nella direzione di paesi che presentano comunque un livello di sviluppo umano più elevato. Infine, circa la metà dei migranti (48 per cento) è composta da donne, e questo è quanto avviene da almeno 50 anni, a differenza di quanto accadeva in passato (in particolare, nel XIX secolo) quando la proporzione di uomini migranti era decisamente prevalente.

Oltre ad esaminare le condizioni di vita e di sviluppo umano dei migranti e delle loro famiglie nei luoghi di provenienza e nei luoghi di destinazione, il Rapporto del 2009 avanza anche alcune linee di azione e di riforma che andrebbero messe in atto nel medio e nel lungo periodo. Molte di queste si indirizzano su scala globale, sovranazionale o quanto meno nazionale. Si suggerisce, ad esempio, di liberalizzare e semplificare in maniera controllata i canali legali di accesso, riducendo i costi di

transazione associati al movimento degli individui e ponendo così un freno allo *human trafficking* e alla criminalità organizzata. Si sottolinea la necessità di assicurare e proteggere i diritti fondamentali dei migranti e di integrare la mobilità delle persone all'interno delle strategie nazionali di sviluppo di ogni paese. Vi sono però anche spunti interessanti per quanto riguarda le politiche locali e di cooperazione decentrata che qui ci interessano.

Come mostra il Dossier UmanamEnte dedicato a questo tema, a livello locale molto si può fare per migliorare le condizioni di vita dei migranti, in particolare nel campo dei servizi di base, quali l'istruzione e le cure sanitarie, ma anche nell'ambito delle politiche per la casa, del sostegno all'apprendimento della lingua, nella lotta alle discriminazioni e alla xenofobia. Non è evidentemente un'operazione semplice, anche perché si tratta nella maggior parte dei casi di accompagnare il riconoscimento di un diritto formale (alla salute o all'istruzione del migrante o alla non discriminazione) con l'eliminazione delle non poche barriere che si frappongono all'accesso e all'effettiva fruibilità delle prestazioni e dei diritti, siano esse di natura legale, burocratica, economica od organizzativa (Geraci, 2010). Vi sono, tuttavia, spazi interessanti di azione a cui occorre guardare con attenzione¹²⁶.

Sempre nel dossier, Luatti discute alcune possibili politiche di inclusione sociale che possono essere indirizzate nei confronti dei minori migranti. Che si tratti di minori ricongiunti o di bambini e bambine nati nel nostro paese da genitori immigrati o, ancora, di minori non accompagnati, i minori stranieri rappresentano un target in qualche modo ovvio e naturale rispetto al quale guardare per attivare con successo il processo di integrazione. In base ai più recenti dati Istat (2010) i minori stranieri in Italia sono oltre 930 mila, pari al 22 per cento della popolazione straniera residente. Oltre 570 mila fra questi sono nati in Italia e dunque rappresentano la seconda generazione, mentre la parte restante è arrivata nel nostro paese a seguito del ricongiungimento familiare. Si tratta di bambini e ragazzi che attraverso la scuola possono beneficiare, oltre che dell'apprendimento linguistico, di un inserimento sociale non diverso da quello ricevuto dagli altri ragazzi e certamente più semplice rispetto a quello sperimentato dai loro genitori. Occorre inoltre considerare che gli interventi che mirano, come si dice, a "livellare il campo da gioco" (*levelling the playing field* è il modo in cui si definisce la condizione di eguaglianza di opportunità nella letteratura economica) sono in genere più facili da accettare dalla popolazione locale e più facilmente condivisibili sulla base di un

¹²⁶ Geraci, ad esempio, fa riferimento all'esperienza della Società Italiana di Medicina delle Migrazioni a livello nazionale e, a livello locale, ai cosiddetti GrIS - Gruppi Immigrazione e Salute. Si veda anche Geraci (2007).

principio di equità (è in genere ritenuto “giusto” fornire le stesse opportunità ai bambini e ai ragazzi indipendentemente dalla loro nazionalità, etnia o religione di appartenenza), tanto più quando si tratta di intervenire in età scolare o addirittura pre-scolare, cioè quando si formano maggiormente le capacità cognitive e di socializzazione dei bambini. Sono politiche che in genere soddisfano anche criteri di efficienza, poiché si tratta di interventi meno onerosi sul piano finanziario e più efficaci sul piano dei risultati di quanto non lo sia intervenire con azioni di supporto o di contrasto in fasi successive della vita delle persone.

Favorire l'integrazione non richiede però soltanto un impegno unidirezionale a beneficio degli individui o delle famiglie immigrate. Occorre anche mettere in atto le misure necessarie a ripartire i “costi”, reali o percepiti, che gravano sulle comunità che accolgono i migranti per far sì che l'integrazione degli individui e delle famiglie straniere nelle comunità dei paesi ospitanti offra vantaggi potenziali per lo sviluppo umano di tutti i cittadini e possa ridurre i margini di tensione e di conflitto. È su questo fronte, finora forse troppo trascurato, che possono esservi ancora ampi spazi di azione.

Un altro ovvio e naturale ambito di azione per quanto riguarda la questione dell'immigrazione è quella relativa al ruolo della cooperazione decentrata perché, come si diceva all'inizio e come si è già discusso anche nel capitolo sette, le migrazioni hanno un impatto diretto importante anche sui territori di provenienza. È un impatto che può essere di segno positivo, per effetto soprattutto delle rimesse, del miglioramento delle condizioni di vita delle famiglie che beneficiano di questi trasferimenti e dello sviluppo di attività economiche a livello locale che questi flussi di denaro possono essere in grado di attivare¹²⁷. Tuttavia, i fenomeni migratori possono produrre anche conseguenze negative sui luoghi di provenienza, in quanto rappresentano una perdita di capitale umano, tanto più consistente quanto più alto è il livello di istruzione di chi lascia il paese, come di solito accade. Anche in questo caso il dossier sulle migrazioni prodotto dal progetto UmanamEnte ha individuato alcune esperienze di cooperazione decentrata che hanno permesso di valorizzare gli effetti positivi e contrastare quelli negativi. Si tratta, in particolare, di progetti che mirano a fornire informazioni in merito alla riduzione dei costi di invio delle rimesse, alle modalità di trasferimento e di gestione a distanza del denaro da parte del migrante, all'impiego delle rimesse a titolo di garanzia per l'erogazione di finanziamenti da destinarsi ad attività imprenditoriali, all'attivazione di iniziative di tipo sociale e comunitario nei contesti di provenienza (Ceschi, 2010).

¹²⁷ Su questo aspetto si rinvia principalmente al contributo di Ceschi al dossier UmanamEnte già citato.

9.6.2 Disabilità

Il secondo tema preso in considerazione riguarda la disabilità. Si stima che il numero di soggetti disabili nel nostro paese ammonti all'incirca a 2,8 milioni di persone (200 mila delle quali vive all'interno di presidi socio-sanitari)¹²⁸; tuttavia, se si guarda alla disabilità come una "condizione fisica, mentale, sensoriale o psicologica che limita le attività di una persona" (World Bank 2007, p. 5) appare evidente che il problema della disabilità è un problema più generale, destinato a crescere e ad interessare un numero sempre più esteso di persone e di famiglie con il progressivo innalzamento della vita media¹²⁹.

Al di là però della definizione che si voglia dare alla questione della disabilità e alla sua conseguente estensione, l'approccio allo sviluppo umano può modificare radicalmente il modo in cui si può e si deve guardare alla disabilità¹³⁰. Come viene chiarito molto bene nel Dossier UmanamEnte dedicato a questo tema, la visione dello sviluppo umano trasforma la persona disabile da oggetto di protezione a soggetto di diritti; si concentra sulle specifiche condizioni fisiche e sociali della persona, sui suoi bisogni, senza imprigionarlo all'interno di una categoria immutabile e passiva; si differenzia sia dalla prospettiva medica, che guarda alla disabilità come differenza rispetto ad una condizione di "norma" o di "normalità" fisica, sia da quella sociale, che si concentra soprattutto sulle barriere esistenti nel contesto sociale, barriere che impediscono alla persona di svolgere le funzioni che desidera o di cui necessita.

Come chiariscono Biggeri et al. (2011, p. 17) l'approccio delle capacità "sposta il focus dalle specificità della situazione della disabilità [...] alla ricerca dell'uguaglianza in termini di possibilità e scelte". Da un lato, ciò che diventa rilevante non è solo ciò che una persona fa (in termini di *beings* e *doings*), ma soprattutto ciò che può fare (l'insieme delle capacità o delle opportunità). Questo comporta il riconoscimento del fatto che le possibilità effettive di azione o le difficoltà incontrate dalla persona con disabilità nel suo agire, rientrano all'interno di una gamma molto estesa e differenziata, che comprende lievi impedimenti come gravi vincoli, che include tanto le difficoltà psico-fisiche quanto le barriere sociali,

¹²⁸ Si veda il sito www.disabilitàincifre.it, un progetto promosso dal Ministero della Solidarietà Sociale e dall'ISTAT che fornisce dati statistici sulle persone con disabilità in Italia.

¹²⁹ Questo aspetto è stato evidenziato anche nei lavori della Commissione Britannica di cui si è parlato nella sezione precedente.

¹³⁰ Il tema della disabilità in una prospettiva di sviluppo umano è stato studiato in maniera estesa e innovativa nel nostro paese dal gruppo di ricerca coordinato da Mario Biggeri che fa capo all'Università di Firenze. Il gruppo è anche partner del progetto UmanamEnte e ha curato il dossier elaborato all'interno del progetto dedicato a questo tema.

economiche e culturali, che si associano a livelli di autonomia e di libertà di agire molto differenziate. Dall'altro, l'approccio seniano parte dal riconoscimento del fatto che le *persone*, indipendentemente dalle condizioni in cui si trovano o dove vivono, sono portatori di diritti e di libertà e che il loro benessere include non solo dimensioni legate alle condizioni di vita materiali, ma anche aspetti quali la dignità, il rispetto, l'"apparire in pubblico senza vergogna" di smithiana memoria¹³¹, lo sviluppo delle proprie potenzialità e aspirazioni.

Se si prende sul serio lo sviluppo delle persone come espansione delle opportunità effettivamente a disposizione, la condizione di disabilità impone anche un ripensamento delle politiche piuttosto radicale. Queste devono andare al di là delle semplici attività mediche di cura o di compensazione degli svantaggi attraverso l'offerta di beni e di servizi; devono consentire alle persone con disabilità di espandere le loro scelte, di fruire dei loro diritti, devono sostenere e valorizzare il ruolo dei soggetti, tipicamente le famiglie, che si fanno carico del lavoro di cura quotidiano necessario a soddisfare i bisogni delle persone disabili. Devono però anche prevedere un coinvolgimento diretto da parte dei soggetti chiamati in causa, vale a dire delle persone disabili, in primis, e delle loro famiglie.

Il lavoro sviluppato dal gruppo di Firenze, con alcune esperienze sperimentali in corso di svolgimento nella Regione Toscana, ha permesso di formulare alcuni suggerimenti molto concreti su questo fronte¹³². Due strumenti, in particolare, vengono individuati come particolarmente corrispondenti alla filosofia dello sviluppo umano. Il primo è quello che riguarda il "progetto di vita", uno strumento che spinge la persona con disabilità a individuare, con l'aiuto di un "consulente alla pari", un proprio percorso di *agency* (per usare il linguaggio seniano) con l'individuazione degli obiettivi che intende raggiungere a partire dai propri bisogni, valori e aspirazioni, e dei passi che occorre intraprendere per la loro realizzazione. Il secondo strumento, complementare al primo, è quello della "strategia a mosaico": si tratta, nella sostanza, di scomporre il percorso da compiere in dimensioni e livelli (o gradazioni) di realizzazione del benessere individuale, in modo tale da mettere in evidenza i valori, le preferenze e le priorità che la persona assegna nel percorso di vita e di benessere che intende compiere.

Desideriamo chiudere questa sezione con una considerazione di carattere generale che ci preme sottolineare. Questi due possibili ambiti di intervento a cui abbiamo appena fatto riferimento, pur caratterizzati da sostanziali differenze, permettono di mettere in luce un aspetto, a nostro avviso essenziale, che deriva dall'adozione

¹³¹ Il riferimento qui è ad Adam Smith e alla sua Teoria dei sentimenti morali (1759).

¹³² Oltre al già citato dossier si rinvia anche a Biggeri e Bellanca (a cura di), 2010.

dell'approccio allo sviluppo umano rispetto ad altri modi più tradizionali di pensare e di disegnare le politiche sociali e di sviluppo, siano esse indirizzate a favore dei migranti o delle persone disabili.

Come abbiamo sottolineato con insistenza, l'elemento distintivo dell'approccio allo sviluppo umano è l'attenzione alle persone, la cui identità si caratterizza attraverso una pluralità di caratteristiche. Non ha molto senso continuare a pensare all'immigrato o al disabile, alla donna o all'anziano come a un'etichetta che definisce una categoria omogenea al suo interno. Dietro a queste etichette vi sono, in genere, donne giovani e uomini meno giovani, bambini e adulti, con appartenenze etniche o religiose molto differenziate, che dispongono di diverse condizioni fisiche e psichiche e con diversi livelli di istruzione. In aggiunta, si tratta di persone che si trovano ad agire in contesti sociali, economici e culturali molto differenti tra loro: possono vivere in ambienti culturalmente aperti e ben disposti all'accoglienza, in grado di offrire loro effettive opportunità di inserimento e di autonomia, indipendentemente dal sesso, dalla nazionalità o da qualunque altro elemento identitario si voglia considerare. Possono, al contrario, vivere in contesti profondamente chiusi e preclusivi, in cui si esercitano forme di discriminazione e di razzismo, dove l'esposizione al rischio è maggiore e la possibilità di integrazione molto bassa. Uscire dalla logica delle categorie pre-definite (anziani, disabili, immigrati), prendere sul serio le differenze umane e le differenze di contesto costringe a ripensare le politiche e a riconoscere il valore e l'importanza delle politiche locali: quelle che guardando più da vicino la realtà sono anche meglio in grado di riconoscerne le differenze.

9.7 Alcune riflessioni conclusive: partecipazione e sviluppo umano

Partecipazione e ruolo attivo da parte dei soggetti rappresentano due aspetti distintivi dell'approccio allo sviluppo umano. Sono stati spesso richiamati nella prima parte di questo lavoro, introducendo l'approccio sin qui nei suoi fondamenti teorici; abbiamo visto in concreto come si realizzano nella seconda parte del lavoro, dedicato all'esame delle politiche di *gender budgeting* e delle pratiche di cooperazione decentrata; rappresentano il denominatore comune di pressoché tutte le esperienze a cui si è fatto riferimento in questa terza parte del lavoro. In queste pagine conclusive desideriamo riprendere questo aspetto per rimarcare ancora una volta il valore e per discutere alcuni possibili passi nella direzione di una

maggior inclusione, anche nel nostro paese, delle persone e delle comunità nei processi decisionali, soprattutto di quelli intrapresi a livello locale.

Crediamo sia particolarmente importante guardare alla scala locale perché, come si è più volte sottolineato, è questa la scala in cui più facilmente si realizza la corrispondenza tra bisogni, qualità della vita, benessere delle persone e risposte da parte del policy maker. In secondo luogo, perché il processo di federalismo fiscale e di decentramento delle competenze in atto nel nostro paese attribuisce fin da ora, e ancor più in prospettiva, un ruolo crescente alla dimensione locale delle politiche pubbliche. Infine, perché il tema della sussidiarietà – orizzontale e verticale - che si accompagna a questi processi di decentramento, si intreccia naturalmente con la dimensione partecipativa e trova la sua principale espressione in azioni ed esperienze condotte a livello locale¹³³.

In termini generali, il decentramento di responsabilità di governo su scala locale, in particolare per quanto riguarda la fornitura dei servizi, sperimentata di recente anche in molti paesi in via di sviluppo, si è rivelata positiva quando accompagnata da forme di partecipazione e di monitoraggio da parte delle comunità presenti sul territorio. Questo non significa che necessariamente, e di certo non automaticamente, il processo di decentramento si riveli più efficiente rispetto a politiche centralizzate o più efficace nel generare effetti positivi in termini di benessere e di condizioni di vita delle persone. Uno studio recente condotto con riferimento a sette paesi in via di sviluppo¹³⁴ (Thede 2009) mostra che la decentralizzazione ha incrementato il flusso di risorse disponibili a livello locale, a cui è seguito un effettivo incremento di accesso a servizi in campo sanitario e scolastico da parte delle fasce di popolazione più povere: è cresciuta però anche la disuguaglianza tra municipalità per quanto riguarda quantità e soprattutto qualità dei servizi forniti. Sul piano politico la decentralizzazione ha anche favorito la democratizzazione dando luogo a riforme politiche nella forma di democrazia rappresentativa, e talvolta di democrazia partecipativa, anche se in alcuni casi questi miglioramenti si sono dimostrati effimeri e poco in grado di sovrastare le forme di potere, di alleanza o di conflitto da parte delle élite pre-esistenti. In sintesi: affinché la decentralizzazione si riveli efficace occorre vi sia un effettivo trasferimento di poteri e di responsabilità piuttosto che una semplice attuazione di politiche e di decisioni intraprese a livello nazionale.

¹³³ Su questi aspetti si rinvia a Paci (2008)

¹³⁴ I sette paesi in questione sono Bolivia, Filippine, India (Bengala occidentale), Senegal, Tanzania. Pakistan e Ucraina.

Nel nostro Paese, l'anello di congiunzione tra decentramento e partecipazione si può idealmente ricercare nel principio di sussidiarietà orizzontale, il quale sancisce, con l'art 118 della Costituzione, che Stato, Regioni, Città metropolitane, Province e Comuni favoriscono l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale. Molti statuti regionali hanno poi fatto discendere da questo principio modalità partecipative e consultive che permettano il coinvolgimento di singoli cittadini o di loro aggregazioni (associazioni della società civile e volontariato) al fine di migliorare il livello dei servizi, di superare le disuguaglianze economiche e sociali, di favorire lo sviluppo solidale delle comunità. Molto resta da fare però per trasformare questi principi generali in effettive linee di azione e modalità di partecipazione al disegno, alla realizzazione e al controllo delle politiche pubbliche. Decentramento e sussidiarietà sono considerate più nei loro aspetti giuridico-amministrativi o interpretate in chiave politico-ideologica sulla scorta di una sostanziale sfiducia nei confronti dello stato centrale. Non sembra però ancora essere così evidente cosa si debba intendere per partecipazione e attraverso quali modalità questa si possa effettivamente realizzare.

In un articolo scritto alcuni anni fa, l'economista Kaushik Basu¹³⁵ riferendosi alla sua infanzia a Calcutta, racconta di come fra ragazzi venisse riservato il termine di "élé belé" per definire quel giocatore, di solito più piccolo ma insistente nel voler prendere parte al gioco, che apparentemente veniva accettato, ma nei fatti, un po' crudelmente, veniva escluso. Per intenderci, quello a cui non si passa mai la palla e che quando segna il suo goal non vale. Basu ci ricorda che la democrazia partecipativa, oggi molto in voga a livello internazionale, fa spesso ricorso alla tecnica dell'*élé belé*: si lascia credere alle persone che la loro opinione sia rilevante ma nei fatti le decisioni vengono prese da un gruppo ristretto di persone o in altre sedi. Accade nelle organizzazioni internazionali, ma anche a livello nazionale ed è nell'esperienza di ciascuno di noi di trovarsi in una situazione in cui ci sente un po' un *élé belé*. La soluzione, ovviamente, non è di negare il valore o l'utilità della democrazia partecipativa, ma al contrario di cercare di rafforzarla attraverso regole del gioco ben definite e trasparenti e creando la consapevolezza da parte delle persone dell'importanza del loro ruolo e della loro azione.

A conclusione di questo lavoro, crediamo di poter affermare che la cornice teorica dello sviluppo umano può essere utile a guidare questo processo nella giusta direzione. L'esperienza dei bilanci di genere narrata nella seconda parte di questo

¹³⁵ Pubblicato inizialmente su "Business Standard" nel 2003, l'articolo è stato successivamente tradotto in venti lingue e ripreso da molti altri giornali; rientra anche in una raccolta di saggi dello stesso autore pubblicata da Laterza nel 2008. Si veda Basu (2008)

volume rappresenta un esempio concreto in tal senso e la metodologia sperimentata con riferimento ai bilanci di genere potrebbe essere facilmente estesa fino a prendere in considerazione altri soggetti, siano essi minori, anziani o immigrati, e una pluralità di ambiti di azione. Le pratiche di cooperazione decentrata e la loro lettura attraverso una griglia che permette di confrontare la corrispondenza fra i principi e le effettive realizzazioni, ci mostrano quali modalità di partecipazione possono garantire il successo di un'iniziativa. L'esperienza britannica, attraverso il processo deliberativo sperimentato per la determinazione delle dimensioni del benessere degli individui e per la riduzione delle disuguaglianze, può costituire un'ottima fonte di ispirazione da replicare anche nel nostro paese. Gli esempi riportati che guardano ad esperienze lontane (dall'India al Brasile) o ad altre a noi molto vicine (come i percorsi di vita per i disabili in Toscana) rafforzano ulteriormente questa convinzione.

Lo strumento della partecipazione e la visione dello sviluppo umano possono contribuire a ricostruire quel tessuto sociale, quel capitale civile, quel contratto sociale che hanno contraddistinto il nostro paese in passato ma che ora si presentano sempre più logorati e consunti. Riportare al centro dell'attenzione la persona, i suoi valori e le sue aspirazioni, ripensare allo sviluppo nel suo significato di espansione delle opportunità reali per *tutte* le persone, ricercare e sperimentare strumenti di azione che siano rispettosi dei principi di equità e di sostenibilità può aiutare a realizzare questi traguardi.

Un punto di vista

Andrea Semplici intervista Alex Zanotelli

Da Korogocho al rione Sanità. 'Abbiamo bisogno di un'utopia globale'

La mia ultima intervista a padre Alex (qui, a Napoli, è *padre Alexe*, accento sulla A) era avvenuta nella sua baracca di Korogocho, immenso slum di Nairobi. Dieci anni dopo lo ritrovo in una microcasa verticale al centro del quartiere Sanità a Napoli. In una minuscola casa-campanile.

Alex non può vivere lontano dalle frontiere, da quei *margini* della società che il mondo contemporaneo vorrebbe invisibili. A Napoli 240mila persone vivono ai limiti della possibile sopravvivenza. I resoconti sociali sono più che allarmanti: due famiglie su dieci faticano a mangiare tre volte alla settimana, dispersione scolastica al 45 per cento, disoccupazione al 40 per cento (ma, qui alla Sanità, tutti sostengono che non vi è alcuna possibilità di trovare un lavoro), un terzo delle famiglie non riesce a pagare l'affitto. Un terzo non paga le bollette di acqua e luce. A Napoli il reddito pro-capite è di 16mila euro all'anno. A Milano è più del doppio. La metà dei napoletani ogni mese si indebita per almeno duecento euro. Alla Sanità, terra di camorra diffusa, cinque chilometri di superficie, vivono 67mila persone. Una densità impressionante.

Ma la Sanità è anche il quartiere dove è nato Totò, adorato in questi vicoli, anche se la sua casa grigia, via santa Maria Saecula, al numero 109, è quasi introvabile e dimenticata (mai nato il museo più volte promesso dal Comune). I vicoli del rione sono di grande bellezza e

vitalità formicolante. Qui i giovani della cooperativa La Paranza hanno aperto un bel *bed&breakfast* e guidano, con bravura, i turisti fra straordinarie meraviglie (grandi palazzi, reticolo di catacombe, chiese bellissime). Alla Sanità, ogni giorno, ci si inventa una vita. Padre Alex, settanta anni passati, energia ben oltre la sua età, al suo ritorno in Italia non poteva che vivere qua. E ogni angolo della sua stramba casa non può che ricordare l'Africa. Nord e Sud del mondo si incontrano sotto il campanile di santa Maria alla Sanità. Una donna sale la scala a chiocciola della casa di Alex. Ha bisogno di raccontare, oggi la sua fatica è eccessiva e chiede un conforto. Alex trova tempo, ascolta: la donna vive con 450 euro, guadagnati a nero, e ha due figli. Il suo non è un lamento, è un'orazione. Come è possibile vivere in questa Korogocho italiana?

Dodici anni a Korogocho, la 'Babilonia' di Nairobi. Quasi dieci al rione Sanità, uno dei tanti ventri di Napoli. Un tempo per definire questi luoghi avresti usato il termine 'sotterranei della storia'. Oggi non lo fai. Cos'è la povertà in una baraccopoli africana e cos'è in quartiere di frontiera nel Sud dell'Italia? Ha ragione chi sostiene che Napoli è l'Africa d'Europa?

'Il linguaggio deve cambiare. Sono luoghi diversissimi fra loro e anche tu devi cambiare registro. Vi sono differenze immense fra Korogocho e il rione Sanità. Come fra una baraccopoli africana e una favela brasiliana. Penso anch'io che Napoli sia l'Africa dell'Europa. In questa città vi è la più alta concentrazione della povertà del continente. In Africa non hai niente e vivi con niente. La miseria è assoluta. Alla Sanità, invece, non sei miserabile, anche se non sai come pagare l'affitto, la luce o l'acqua. Se abiti a Korogocho vivi sulla tua pelle l'abisso che divide il Sud del mondo dal Nord. Forse, in una baraccopoli africana, c'è più dignità nel vivere la miseria. A Napoli, per retaggi storici, colpa di malgoverni secolari, il degrado morale è un grave problema. Quando scegli di vivere alla Sanità devi saper immergerti nella realtà, devi comprendere la connessione dei grandi problemi, devi infilarti nelle crepe di un mondo per cercare di scardinare 'o sistema che produce un'ingiustizia planetaria'.

Cosa vuol dire?

'Vi sono grandi questioni che legano il Nord al Sud del mondo. L'acqua, a esempio. E continuo a sorprendermi come questa emergenza sia sottovalutata. La privatizzazione dell'acqua, accettata dal nostro sistema, produrrà conseguenze inaccettabili nel Sud del mondo. Se i poveri saranno costretti a pagare l'acqua secondo le leggi del mercato, la loro vita sarà devastata. I morti per sete raddoppieranno. L'acqua è una delle crepe in cui dobbiamo incunearci. Dovrebbe essere un impegno urgente del mondo missionario'.

Ti senti missionario a Napoli?

'Profondamente. Noi missionari, al ritorno dall'Africa, abbiamo grandi responsabilità e spesso le ignoriamo. Viviamo di nostalgia, al massimo facciamo testimonianza di quanto abbiamo vissuto. Non dovrebbe essere così. Abbiamo compiti anche qui. Le comunità cristiane di Korogocho vollero salutarmi la sera precedente alla mia partenza da Nairobi. Lo ricordo perfettamente: era il 17 aprile del 2002 e centinaia di persone vennero a imporre le loro mani sulla mia testa. Fu commovente, ma io, in particolare modo, sono grato a un pastore di una chiesa indipendente che promise di pregare non per me, ma per chiedere allo Spirito Santo di darmi la forza di convertire la mia tribù bianca. Aveva ragione, era un'intuizione formidabile: noi, qui, abbiamo la missione di far comprendere alla nostra tribù, in grande maggioranza gente cristiana, che siamo responsabili degli scempi che stanno distruggendo il mondo. Qui sono le strutture economiche e finanziarie, grandi organizzazioni del peccato, che stanno riducendo in schiavitù gran parte della popolazione di questo pianeta. Se noi non siamo capaci di fermare qui la macchina del sistema, l'Africa non avrà speranze.'

Tu sei in prima fila nelle battaglie per l'acqua e per i rifiuti. Perché questi due grandi problemi? L'emergenza di Napoli non è il lavoro? Il tasso di disoccupazione qui è al 40 per cento, i ragazzi sanno che non troveranno mai un lavoro e che non avranno alcuna possibilità di un reddito onesto.

'Confesso: non saprei come inserirmi in una battaglia per il lavoro. Ti ripeto invece che sono convinto che acqua e rifiuti siano due fratture fondamentali in questo sistema. Sono due contraddizioni serie nei meccanismi economici e finanziari del nostro mondo. Qui si può cambiare qualcosa. Qui si può vincere e affermare la priorità dei beni comuni sull'egoismo del profitto. L'emergenza rifiuti, anche se prevedibile da tempo, è scoppiata come una bomba. Si sono nascosti i rifiuti da una discarica all'altra, ma niente si è fatto per risolvere il problema. Questa è la punta di un iceberg. Napoli è un paradigma: la nostra società, se non cambia rotta, è destinata a essere sommersa dai rifiuti. Siamo destinati a morire sotto una coltre di

spazzatura. Acqua e rifiuti mettono subito in discussione i nostri stili di vita, ci impongono di cambiare il nostro modo di vivere. Le lotte delle comunità di Napoli contro i rifiuti non sono semplici battaglie contro una discarica o l'altra: dicono al mondo che il diritto alla salute, all'aria, all'acqua pulita sono fondamentali per l'uomo. Sono diritti inalienabili che non possono diventare mercato. Aria e acqua non sono beni economici. La gente, quando avverte sulla sua pelle problemi concreti, comprende la necessità di agire, di pretendere un cambiamento. È una scelta fra la vita e la morte. Noi dovremmo essere capaci di allargare queste crepe del sistema. Dobbiamo far capire la globalità di temi come l'acqua e i rifiuti e, allo stesso tempo, essere capaci di affrontarli nei luoghi dove viviamo'.

A Nairobi c'è un apartheid economica. I ricchi vivono in quartieri militarizzati, la moltitudine dei poveri abita baraccopoli abbandonate a loro stesse. A Napoli sembra diverso: ricchi e poveri, almeno nelle zone centrali, vivono fianco a fianco. I Quartieri Spagnoli sono alle spalle di piazza del Plebiscito e la stessa Sanità, lentamente, sta cambiando.

'Attento, non farti ingannare dalle apparenze. Napoli sono due città. Chi vive a Chiaia o a Posillipo, quartieri eleganti, non vuole avere niente a che fare con la gente che abita alla Sanità o a Forcella. Men che meno con chi arriva da Scampia o Secondigliano. È vero che si è costretti ad attraversare i Quartieri Spagnoli o Forcella, ma alla Sanità bisogna proprio venire, sono state costruite strade per evitare questo quartiere. Che, nei fatti, è stato ghettizzato. I napoletani non vengono alla Sanità. Ne hanno paura. No, Napoli è una città divisa in due e la separazione è molto netta. E questa non è una semplice città, è una delle più grandi megalopoli d'Europa. Quattro milioni e mezzo di abitanti fra Pozzuoli e Sorrento. Ripeto: la più alta concentrazione di povertà del continente. E la Sanità è uno dei luoghi dove evidenti sono le devastazioni del consumismo. La televisione e i peggiori modelli sociali hanno messo radici in una sottocultura napoletana. Una ragazzina della Sanità sogna solo di diventare *velina*, fai un giro per i vicoli del quartiere e vedrai quanti centri di abbronzatura ci sono. I ragazzi pensano solo al motorino e alla droga. Questi sono i simboli con i quali sta crescendo una generazione di adolescenti'.

Fammi capire le conseguenze di quanto mi stai raccontando.

'I motorini dei ragazzi sono sempre l'ultimo modello. Costano molto. Entri nelle case più degradate e vedrai cucine ipertecnologiche e su una credenza un televisore 'o *plasmon*. Per comprarsi queste cose, in assenza di lavoro, le famiglie si indebitano. Ogni giorno, al mattino, sono in molti a spendere venti euro per il *gratta e vinci*. Il denaro, i soldi, sono diventati un'ossessione. E allora ci si rivolge agli usurai. Che vivono sul tuo pianerottolo, sono i tuoi vicini di casa. Ci si consegna a loro mani e piedi. Qui tutta l'economia è in nero. Lavorare legalmente, oltre che impossibile, non è conveniente. Noi, da mesi, abbiamo offerto possibilità di microcredito, abbiamo fatto buoni accordi con Banca Etica, i tassi sono bassissimi, accessibili a chiunque. Pensavamo che avremmo avuto la fila di gente davanti allo sportello. Ma in un anno, niente è andato a buon fine. Noi chiediamo rispetto della legalità per concedere un prestito e ci viene risposto che è meglio un'attività a nero a un lavoro o a una microimpresa legale. Abbiamo aperto doposcuola perché non ve ne sono nel quartiere. È importante che ci sia un sostegno alla scuola, perché il disinteresse delle famiglie verso quanto offre l'istruzione è dilagante'.

Padre Alex, cosa sogna un ragazzino della Sanità? A cosa aspira? Quali strumenti possiede per una crescita personale?

'Devi solo immaginare che qui uno spacciatore guadagna almeno 700 euro a settimana. Che i ragazzini hanno sotto gli occhi il potere di un piccolo boss di quartiere. Sanno che i bisogni della loro famiglia, persino i loro libri di scuola, sono comprati grazie ai soldi di queste persone. La scuola è un problema. Sono stati fatti tentativi, corsi di specializzazione in settori in cui si pensava ci fosse la possibilità di trovare lavoro, ma tutto sembra inutile. A Napoli sai che puoi anche conseguire una laurea con il massimo dei voti, ma il lavoro non ci sarà. Un ragazzo della Sanità sa che se vuole una vita normale, può solo andarsene. Migrare. Dalla Campania, lo scorso anno, se ne sono andati in 65mila. Si cercano soluzioni individuali alla crisi di una società. Eppure don Milani ci aveva avvertito già qualche decennio fa: uscire da soli da un problema, è avarizia. Uscirne assieme è politica. A Napoli si è costretti, anche per l'egoismo delle classi dirigenti, a cercare strade personali. Fatte di sotterfugi e furbizie. La società si è atomizzata. Non c'è volontà di mettersi assieme, non c'è volontà di cercare un'uscita collettiva dai problemi. C'è la camorra che ti risolve i guai nei quali ti trovi. A lei ti rivolgi, di lei sei prigioniero'.

Tutto così nero?

'No, non fraintendermi. Ci sono sussulti di vitalità, segnali di ribellione, tentativi di riprendersi il proprio destino in mano. Sono storie fragili, ma importanti. Il parroco di Santa Maria ha organizzato cooperative di giovani per servizi al turismo. Questo è un quartiere bellissimo. Colmo di arte, di storia. C'è una rete di catacombe sconosciute da visitare: i complessi di san Gaudio, di san Gennaro, il cimitero delle Fontanelle. Il turismo è una speranza. Ci sono già *bed & breakfast*. Può funzionare. Anzi, funziona. Alla Sanità vengono gli stranieri. Ben più che i napoletani'.

Cosa si pensa delle istituzioni alla Sanità? C'è uno Stato, un'amministrazione comunale?

'Nella migliore delle ipotesi sono assenti. Nella peggiore sono visti come nemici. Il Comune ha dato il permesso per aprire un supermercato nel quartiere. Ma come si fa? Qui ci sono almeno duecento commercianti che sopravvivono a stento e tu fai aprire un supermercato? Vuoi davvero cancellare un tessuto economico e sociale essenziale. Pensa che eravamo tutti d'accordo. Persino il proprietario del supermercato era disponibile a vendere l'immobile che possedeva. Un assessore si era anche impegnato a far sì che il Comune lo comprasse. Niente da fare. Siamo stati traditi e abbandonati.

E ancora: c'è una grave problema per i senza fissa dimora. Possibile che il Comune non sia capace, o non voglia, trovare una soluzione? Possibile che non ci sia un luogo dove ospitare le centinaia e centinaia di persone che dormono per strada? Ci sono riusciti i Borboni a dare assistenza a chi non ha niente e loro no. Il comportamento delle istituzioni è vergognoso'.

Mi stai dicendo che solo la Chiesa sta fronteggiando i guai sociali di Napoli?

'No, non è così. Le parrocchie rimangono centri religiosi. Solo qualche singolo prete, con buona volontà, affronta seriamente i problemi sociali. La Chiesa-istituzione mette avanti la religione: non riesce a legare la fede ai grandi temi della società. Fa carità. Non si impegna nelle battaglie sociali. Non vedo molte parrocchie attive sul grande tema dell'acqua o dei rifiuti. L'istituzione Chiesa non capisce che queste lotte sono la Buona Novella dei nostri tempi. E bisogna mettere al centro non la religione, ma l'uomo'.

Tu hai detto che a Napoli si assiste allo scontro fra italiani poveri contro stranieri poveri. Mi aiuti a capire?

'Sta aumentando oltre ogni livello di guardia, un razzismo di stato e un razzismo popolare. I governi utilizzano la povertà per aizzare la gente una contro l'altra. Fomentano un odio etnico. Ti dicono che gli stranieri portano via il lavoro e la casa agli italiani. Non è certamente un fenomeno napoletano, ma mi appare ancor più grave a Napoli dove vi è sempre stata una grande tradizione di accoglienza. Qui alla Sanità, cinque secoli fa, viveva una comunità cinese. Oggi stranieri, migranti, rom sono vissuti come nemici. Come i colpevoli della povertà. È davvero un razzismo di stato'.

Padre Alex, la povertà nel mondo è diminuita. I risultati ottenuti da cinque paesi (Cina, India, Indonesia, Viet-nam e Brasile) sono impressionanti. Milioni di persone sono uscite dalla povertà. I paesi asiatici hanno puntato tutte le loro carte sulla crescita e hanno avuto ragione. È un modello vincente? Nessuna democrazia in politica – non è il caso del Brasile – e assoluto liberismo in economia: dobbiamo seguire questa strada? Dopo i fallimenti delle politiche di sviluppo, l'Africa è ben più che tentata di seguire il modello cinese.

'No, dovremmo porci una semplice domanda: quanto può durare questa corsa sfrenata? La Cina e gli altri paesi asiatici stanno bruciando energie smisurate, hanno un continuo bisogno di materie prime. Il loro progresso ha il fiato corto. Ci sarà, entro pochi decenni, una drammatica resa dei conti. Anche Pechino, al vertice di Cancun, ha dovuto ammettere che i cambiamenti climatici sono reali. Se il 20% dell'umanità ha messo in crisi il mondo con uno stile di vita insostenibile, cosa accadrà quando tutti i cinesi vorranno avere lo stesso livello di ricchezza? Non abbiamo più di cinquant'anni per invertire la rotta che ci sta conducendo verso una catastrofe mondiale.

Ma noi dobbiamo stare attenti anche a farci vanto delle democrazie occidentali in contrapposizione alla dittatura cinese. A me sembra che la democrazia sia in crisi in tutto il nostro mondo: oggi la tentazione è quella di 'un uomo solo al comando'. E non mi riferisco solo all'Italia. I centri di decisione sono sempre più ristretti e la politica è schiava dei potentati economici. Sono pochi uomini, dalla ricchezza immensa, a decidere il destino della Terra. E l'Africa rimane una ferita aperta, non conta niente negli equilibri del potere mondiale. La corsa alle sue materie prime ha scatenato e scatenerà ancora altre guerre, altra disperazione. È il continente più fragile del pianeta'.

Te l'ho già chiesto altre volte, padre Alex: la ricchezza è un peccato?

'No, non lo è. Dio vuole che si stia tutti bene. Sono splendide le parole della Costituzione statunitense che indica la felicità come un fine collettivo. Ma la ricchezza deve essere distribuita equamente. È il suo accumulo che è peccato'.

Alex, c'è un luogo dove tutti sono ricchi. Ed è la tua valle. La Val di Non, in Trentino, la terra dove sei nato. In una generazione, la tua, si è passati dalla povertà a un benessere elevatissimo. Ancora una volta: è un modello da seguire?

'È ancora una volta, ti dico di no. È vero che là tutti sono ricchi, ma non sono certo felici. Negli stessi anni in cui si è costruita la ricchezza di una generazione, si è distrutta una rete spontanea e naturale di amicizie, familiarità, solidarietà, convivenza. Oggi, in Val di Non, si vive rinchiusi nel proprio egoismo. Quando ero bambino, se a una famiglia moriva una mucca (ed era un guaio serio), tutti si davano da fare per comprare un chilo della sua carne per permettere a quella gente di ricomparsene un'altra. Oggi il denaro ha soffocato l'umanità della valle. Sei infelice perché i soldi sono una ossessione. Enrico Chiavacci, un teologo fiorentino, ha spiegato con semplicità che per rispettare il vangelo è sufficiente osservare due comandamenti: non arricchirti, ma, se per qualsiasi ragione sei o diventi ricco, è bene condividere ciò che possiedi. È stato Eric Fromm, ebreo e agnostico, a farmi comprendere un insegnamento di Gesù: se tieni la tua vita solo per te, sei fregato, ma se sei capace di giocartela, allora sei una persona viva. La felicità è condivisione, è relazione. La solitudine, l'accumulo di ricchezza solo per sé, uccide la tua anima. In Val di Non si è ricchi, ma si sono smarriti i valori più elementari dell'uomo. E l'uomo ha bisogno di valori. Torno sempre all'acqua: accettare che sia una merce è la spia di un mondo che ha smarrito la sua umanità. Trent'anni fa, solo pensare che l'acqua potesse essere una merce era un'eresia. L'ideologia del consumismo ha travolto i nostri cuori e la nostra testa, ci guardiamo di continuo solo il nostro ombelico. Senza alzare gli occhi a incrociare quelli del prossimo'.

Devo chiedertelo, padre Alex. Siamo a Napoli e tu sei un prete. In questa società ha grande importanza san Gennaro. Che ruolo gioca la devozione popolare a Napoli?

'In questo Napoli è simile all'America Latina. La devozione popolare esprime una religiosità profonda. E va presa seriamente: gli uomini hanno bisogno di darsi spiegazioni, di capire, di avere speranze. L'uomo è un animale politico, economico e religioso. Questa devozione dovrebbe essere canalizzata: potrebbe diventare impegno sociale, forza di cambiamento. Basterebbe ascoltare l'insegnamento biblico: sarebbe un'arma formidabile per aiutarci a liberarci dall'impero del faraone. Oggi abbiamo necessità di un'utopia mondiale: siamo tutti interconnessi e stiamo vivendo anni difficili, ma è proprio nei momenti di crisi che gli uomini e le donne tirano fuori il meglio di loro stessi e trovano risorse insospettabili. Gli anni di Korogocho mi hanno insegnato che la voglia di vivere dei poveri è fortissima, che la vita è sempre più tenace della morte. Io, da credente, so che Dio non ci abbandonerà: non è il Dio dei miracoli, quelli tocca a noi farli, ma è un Padre che camminerà al nostro fianco e ci incoraggerà nella ricerca di nuove strade'.

Il luogo dell'intervista

La casa del campanile. Angolo della piazza di santa Maria alla Sanità, piazza del quartiere. Bandiera della pace appesa alla finestra. Karibu, Benvenuti, scritto sulla porta. Non è una vera casa: tre micro-piani, una stretta scala a chiocciola, segni della militanza (cartelli, striscioni, volantini, riviste) al piano terra. Cucinotto (fornello portatile a due fuochi) e tavolo al primo piano. Sopra, non so. Forno a microne scassato, intrico di fili e prese di corrente. Stufetta elettrica. Intasamento di persone in cucina. Un uomo porta i dolci fatti dalla sorella, un ragazzo vuole parlare, altri giovani, registratore e microfono in mano, aspettano l'ennesima intervista.

BIBLIOGRAFIA

AA.VV. (2003), Studio di fattibilità per la costruzione del bilancio delle amministrazioni pubbliche secondo un'ottica di genere. Rapporto di Ricerca Finale, SCSazioninnova, Regione Emilia Romagna.

AA.VV. (2005), *Implementazione degli strumenti di Gender Auditing già progettati nella programmazione finanziaria e di bilancio della Regione Emilia-Romagna, finalizzata all'integrazione dell'analisi e della programmazione di genere nei processi più generali di miglioramento dell'efficienza e dell'efficacia delle politiche, Report conclusivo del progetto*, SCSazioninnova, Regione Emilia Romagna

AA.VV. (2006), Atti del Convegno "*Bilancio di genere*" strumento per una scelta equa e consapevole delle risorse, Corte dei Conti, Roma.

Addabbo T. (2003), *Gender auditing dei bilanci e delle politiche pubbliche*, Materiali di Discussione del Dipartimento di Economia Politica dell'Università degli Studi di Modena, n.433, Modena.

Addabbo T., Lanzi D., Picchio A. (2004), *On Sustainable Human Development: Gender Auditing in a Capability Approach*, Materiali di Discussione del Dipartimento di Economia Politica, n.467.

Addabbo T. (2006), *L'approccio delle capacità al gender auditing dei bilanci pubblici: applicazioni a livello locale*, in *I Bilanci di genere, percorsi ed esperienze in Italia*, Atti della giornata di incontro: *Il bilancio di genere: percorsi ed esperienze in Italia*, Roma, 20 Febbraio 2006, Casa Internazionale delle Donne, Roma, Regione Lazio, Assessorato al lavoro e alle pari opportunità, Roma.

Addabbo T. et al. (2007a), *Amministrazione Provinciale di Bologna: rendicontazione in chiave di benessere di donne e uomini*, Rapporto di Ricerca GenderCAPP per Provincia di Bologna.

Addabbo T. et al. (2007b), *Bilancio di genere della Regione Lazio in un approccio benessere*, Rapporto di Ricerca per la Regione Lazio.

Addabbo T. et al. (2008a), *BilanGe - Studio Propedeutico al Bilancio di Genere della Provincia di Roma*, Rapporto di Ricerca per la Provincia di Roma.

Addabbo T. et al. (2008b), *Well-Being Gender Budgets: Italian Local Governments Cases*, in "CAPPaper", n.41 , pp. 1-34.

Addabbo T. et al. (2009), *Rendicontazione in chiave di benessere di donne e uomini della Provincia di Bologna*, Rapporto di Ricerca GenderCAPP per la Provincia di Bologna.

Addabbo T., Saltini S. (2009), *Gender auditing del Bilancio del Comune di Modena secondo l'approccio dello sviluppo umano*. Rapporto di Ricerca GenderCAPP per il Comune di Modena.

Addabbo T., Caiumi A., Maccagnan A. (2010), *Unpaid work and intra-household allocation of resources*, in T. Addabbo, M. Arrizabalaga, C. Borderias, A. Owens,

Gender inequalities, households and the production of Well-Being in modern Europe, 2nd volume, Burlington VT (USA).

Addabbo T., Maccagnan A. (2010), *Lavori e costruzione del benessere in una prospettiva di genere*, in M. Baldini, P. Bosi, P. Silvestri, *Le città incartate*, il Mulino, Bologna.

Addabbo T. et al. (2011a), *Towards an extended social reproduction approach of well-being: gender budgets in local government in Italy* in Addis E., DeGavre, F. de Villotta, P., Eriksen, J. (eds), *Institutions and well-being: a gender perspective*, Ashgate, Aldershot, UK and Burlington VT (USA).

Addabbo et al. (2011b), *Dalla misurazione del ben-essere alla valutazione di genere delle politiche pubbliche secondo l'approccio delle capacità*, in "Rivista delle politiche sociali", *Il benessere oltre il Pil*, n.1.

Addabbo T., Favaro D., *Gender wage differentials by education in Italy*, forthcoming in "Applied Economics".

Aldecoa F., Keating M. (eds) (1999) *Paradiplomacy in Action: The Foreign Relations of Subnational Governments*, Frank Cass Publishers, London

Agarwal B., Humphries J., Robeyns I. (eds.) (2003), *Continuing the Conversation*, in "Feminist Economics. A special Issue on Amartya Sen's Work and Ideas: a Gender Perspective", vol.9, n.2-3, pp. 319-332 .

Alkire S. (2002), *Dimensions of Human Development*, in "World Development", vol.30, n.2 , pp. 181-205.

Alkire S. et al. (2009), *Developing the Equality Measurement Framework: selecting the indicators*, Equality and Human Rights Commission, Manchester.

Alkire S. (2010), *Human Development: Definitions, Critiques and Related Concepts*, Human Development Research Paper 2010/01, UNDP, Ginevra

Allegretti G., Herzberg C. (2004), *Tra efficienza e sviluppo della democrazia locale la sfida del bilancio partecipativo si rivolge al contesto Europeo*, Transnational institute - New politics project Working Paper , pp. 1-41.

Anand S., Sen A. (2000), *Human development and economic sustainability*, in World Development, vol. 28, n. 12, pp. 2029-49

Anheier H., Glasius M., Kaldor M. (2001), *Introducing Global Civil Society*, in Anheier H., Glasius M., Kaldor M. (eds) (2001), *Global Civil Society*, Sage, London.

Arnstein, S. R. (1969), *A ladder of citizen participation*, Journal of the American Planning Association, vol.35 , n.4 , pp. 216-224.

ART (2008), *L'iniziativa ART*, UNDP, Ginevra.

Atkinson A. B. (2008), *Economics as a Moral Science Inaugural*, Joseph Rowntree Foundation Lecture, York, University of York.

Badalassi G. (2008), *Il bilancio di genere nelle Regioni, Provincie e Comuni. Un manuale per i formatori*, Gender Capp per Regione Lazio, Modena.

Bakker I. (2006), *Gender Budget Initiatives: Why They Matter in Canada*, Technical Paper 1.

Bakker I. (2007), *Social Reproduction and the Constitution of a Gendered Political Economy*, in "New Political Economy", vol.12, n.4, pp. 541-556, Taylor & Francis, London

Barro R., Lee J.W. (2010), *A New Data Set of Educational Attainment in the World 1950-2010*, NBER Working Paper No. 15902

Battistoni L. (2005), *I numeri delle donne 2005*, in "Quaderni SPINN", n. 17.

Beck U., Grande E. (2006), *L'Europa cosmopolita. Società e politica nella seconda modernità*, Roma, Carocci editore

BeFree Cooperativa Sociale (2010), *Sportello donna H24: sei mesi di attività*, Roma

Bettio F., Rosselli A., Vingelli G. (2002), *Gender Auditing dei bilanci pubblici*, Fondazione A.J. Zaninoni, Roma.

Biggeri M., Bellanca N. (a cura di) (2010), *Dalla relazione di cura alla relazione di prossimità. L'approccio delle capability alle persone con disabilità*, Liguori Editore, Napoli

Biggeri M., Bellanca N. (a cura di) (2011), *L'approccio delle capability applicato alla disabilità: dalla teoria dello sviluppo umano alla pratica*, Dossier Progetto UmanamEnte

Bobbio L. (2004), *A più voci. Amministrazioni pubbliche, imprese, associazioni e cittadini nei processi decisionali inclusivi*, Dipartimento della Funzione Pubblica, Edizioni Scientifiche Italiane, Roma.

Bossuyt J. (2004), *Le sfide del partenariato nella cooperazione decentrata*, in Ianni V. (a cura di), *Verso una nuova visione dell'aiuto. Le autonomie locali nella cooperazione internazionale allo sviluppo*, ANCI/MAE-DGCS, Pomezia.

Budlender, D., Hewitt, G. (2002). *Gender Budgets Make More Cents. Country Studies and Good Practice*. London: Commonwealth Secretariat.

Burchardt T. (2008), *Monitoring inequality: putting the capability approach to work*, in Craig G., Burchardt T., Gordon D. (eds), *Social Justice and Public Policy: Seeking Fairness in Diverse Societies*, The Policy Press, Bristol.

Burchardt T., Vizard P. (2011), *Operationalizing the capability approach as a basic for equality and human rights monitoring in Twenty-first-century Britain*, in *Journal of Human Development and Capabilities*, vol. 12, n.1, pp. 91-119, Taylor and Francis, Londra.

Cagatay N., Elson D., Grown C. (2000), *Introduction to special issue on growth, trade, finance and gender inequality*, in "World development", vol.28, n.7, pp. 1145-1156.

Cagatay N., Elson D. (2000), *The social content of macroeconomic policies*, in "World Development", vol. 28, n.5, pp. 1347-64.

Cardinali V. et al. (2010), *Mercato del lavoro e politiche di genere 2009-2010. scenari di un biennio di crisi*. Rapporto ISFOL, ISFOL, Roma

Casa internazionale delle Donne (2006). *Il bilancio di genere: percorsi ed esperienze in Italia*, Atti giornata di studio, Roma

Casarico A., Profeta P. (2008), *Se la scuola non ha tempo per le mamme*, www.lavoce.info

Ceschi S. (2010), *Le rimesse dei migranti: esperienze ed opportunità per lo sviluppo locale nei contesti di origine*, in Dossier Umanamente (2010), *Migrazioni, sviluppo umano ed enti locali: vincoli ed opportunità*, Progetto Umanamente.

Chiappero-Martinetti E., Semplici A. (2001), *Umanizzare lo sviluppo. Dialogo a più voci sullo sviluppo umano*, Rosenberg & Sellier, Torino

Chiarolanza A., Brunetti M., Silvestri P. (2008), *Stili di vita, salute e accesso ai servizi sanitari: un'analisi delle disuguaglianze nella provincia di Modena*, Materiali di discussione, Università degli studi di Modena e Reggio Emilia, Dipartimento di economia politica, Modena.

Clark A., Jones A. (2008), *The Spatialities of Europeanisation: Territory, Government and Power in Europe*, in "Transactions of the Institute of British Geographers", vol. 33, n.3, pp. 300-318, Wiley, London

CNEL (2000), *Lavoro non pagato e condizioni di vita*, Atti del XV Convegno nazionale di Economia del Lavoro, Ancona.

Commissione Europea (1997), Trattato di Amsterdam che modifica il trattato sull'Unione Europea, i trattati che istituiscono le comunità europee e alcuni atti connessi, 97/C 340/01

Commissione Europea (1998), *Regolamento CE n. 1659/98 del Consiglio del 17 luglio 1998 relativo alla cooperazione decentralizzata*

Commissione Europea (2006a), *Una tabella di marcia per la parità tra donne e uomini 2006-2010*, COM(2006) 92 capp.4 e 5

Commissione Europea (2006b), *Programming Guide for Strategy Papers. Programming Fiche: Territorial Development cap. 7*

Commissione Europea (2007), *ENPI Cross Border Cooperation. Strategy paper 2007-2013*

Commissione Europea (2008a), *Towards an EU approach to democratic local governance, decentralisation and territorial development*, Issues Paper

Commissione Europea (2008b), *Local Authorities: Actors for Development*, COM (2008) 626 final

Commission on Growth and Development (2008), *The Growth Report. Strategies for Sustained Growth and Inclusive Development*, The World Bank, Washington DC

Commissione Nazionale per le Pari Opportunità tra Uomo e Donna (1996), *Dichiarazione e Programma di Azione adottati dalla Quarta Conferenza mondiale sulle donne: azione per la uguaglianza, lo sviluppo e la pace, Pechino 4-15 settembre 1995*, Istituto Poligrafico, Roma

Comune di Milano (2009), *Milano per la lotta alla fame, alla malnutrizione e alle malattie connesse. Contributi per la realizzazione di progetti di solidarietà e cooperazione internazionale in favore dei Paesi dell’Africa Sub Sahariana*.

Comune di Modena (2007), *Carta d’Intenti della Cooperazione Decentrata e Solidarietà Internazionale*.

Comune di Roma (2009), *Avviso pubblico per la concessione di contributi a progetti di cooperazione decentrata e solidarietà internazionale per l’anno 2009*.

Comune di Torino (2009), *Deliberazione del Consiglio Comunale 18 maggio 2009. Delibera quadro sulle azioni di cooperazione internazionale della città di Torino*.

Consiglio dell’Unione Europea (2005), *Joint Statement by the Council and the Representatives of the Governments of the Member States meeting within the Council, the European Parliament and the Commission on European Union Development Policy: “The European Consensus”*, documento n. 14820/05 del 22.11.2005.

Consiglio dei Ministri (2009), *Attuazione della legge 4 marzo 2009, n. 15, in materia di ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni*, in *Gazzetta Ufficiale* del 31 ottobre 2009, n. 254 - Supplemento Ordinario n. 197

Corrado F. (2009), *Approfondire l’approccio benessere*, in S. Macchi, Catemario M. G. (eds), *Analisi di genere del Bilancio Regionale. Strumentario*, Centro interuniversitario di ricerca per lo sviluppo sostenibile, Fondazione Brodolini, Consorzio Casa internazionale delle donne, Roma.

Corrado F., Saltini S., Picchio A. (2009), *Amministrazione Comunale di Forlì. Rendicontazione in chiave di benessere di donne e uomini*. Rapporto di Ricerca GenderCAPP per il Comune di Forlì.

Corrado, F. (2010) *De - costruzione del bilancio scolastico nell’ approccio benessere. Che Genere di Bilancio?*, GenderCAPP, working paper.

Dalfiume, M. (a cura di), (2006). *Oltre le pari opportunità, verso lo sviluppo umano. Il bilancio di genere della Provincia di Modena*, Franco Angeli, Milano.

De Ambrogio U. (2008), *Piani Sociali di Zona nei Balcani*, Collana I Quid della Rivista *Prospettive Sociali e Sanitarie*, IRS Istituto di Ricerca Sociale, Milano

Dematteis G. (2001), *Per una geografia della territorialità attiva e dei suoi valori territoriali*, in P. Bonora (a cura di), *Slot quaderno 1*, Bologna, Baskerville.

Donner, L. (2003). *Includine Gender in Health Planning. A Guide For Regional Health Authorities*, Prairie Women’s Health Centre of Excellence, Canada.

Elson D. (1991), *Male bias in development process*, Manchester University Press, Manchester.

Elson D. (1998), *The Economic, the Political and the Domestic: Businesses, States, and Households in the Organization of Production*, in "New Political Economy", vol. 3, n.2, pp. 189-208

Equalities Review (2007a), *Fairness and Freedom: The Final Report of the Equalities Review*, Communities and Local Government, London.

Equalities Review (2007b), *Consulting for a Capability List. Research Study conducted by IPSOS-MORI for the Equalities Review*, IPSOS-MORI, London

Equality and Human Rights Commission EHRC (2008), *The equality measurement framework*, Briefing note, The Centre for Analysis on Social Exclusion, London School of Economics, London.

Equality and Human Rights Commission EHRC (2010), *How fair is Britain? Equality, Human Rights and Good Relations in 2010*, The first Triennial Review, Equality and Human Rights Commission, London.

Eures-Ansa (2009), *L'omicidio volontario in Italia*, Rapporto Eures-Ansa 2009, Eures, Roma

Fukuda-Parr S. (2003), *The Human Development Paradigm: Operationalizing Sen's Ideas on Capabilities*, in "Feminist Economics", vol. 9, n.2 , pp. 301-317.

Galaverni M. (2006), *Performance Oriented Budgeting e Gender Budgeting*, in Galaverni M. (a cura di), *Bilanci pubblici e equità di genere*, ISFOL, Roma.

Geraci S. (a cura di) (2007), *Una rete per la salute degli immigrati. La Società Italiana di Medicina delle Migrazioni (SIMM) e i Gruppi Immigrazione e Salute (GrIS)*, Nuova Anterem, Roma.

Geraci S. (2010), *Immigrazione e salute: politiche sanitarie inclusive ed il nodo dell'accessibilità*, in Dossier Umanamente (2010), *Migrazioni, sviluppo umano ed enti locali: vincoli ed opportunità*, Progetto Umanamente.

Grown, K., Floro, M., Elson, D. (2010), *A Special Issue on Unpaid Work, Time Use, Poverty and Public Policy*, in *Feminist Economics*, July.

Hirshman A.O. (1984), *Against Parsimony: Three Easy Ways of Complicating Some Categories of Economic Discourse*, in "American Economic Review Papers and Proceedings", vol.74, n.2, pp. 89-96.

HM TREASURY (2004). *Gender Analysis of Expenditure Project. Final Report*, Crown, London.

Howarth D. (2000), *Discourse*, Open University Press, Buckingham

Ianni V. (2004), *La società civile nella cooperazione internazionale allo sviluppo. Approcci teorici e forme d'azione*, L'Harmattan Italia, Torino

ILO (1976), *Conclusions adopted by the Tripartite World Conference on Employment, Income Distribution and Social Progress, Geneva, World Employment Conference, 4-17 June 1976*

ISTAT (2006), *Violenza e maltrattamenti contro le donne dentro e fuori la famiglia*, in ISTAT, *Statistiche in breve*, ISTAT, Roma.

ISTAT (2006), *Indagine multiscopo sulla sicurezza delle donne*, ISTAT, Roma

ISTAT (2008), *Rilevazione sulle forze di lavoro. Media 2007*, in ISTAT, *Statistiche in breve*, ISTAT, Roma.

ISTAT (2008), *L'indagine europea dei redditi e le condizioni di vita delle famiglie (EU-SILC), Metodi e Norme*, n. 37, ISTAT, Roma

ISTAT (2008), *Aspetti della vita quotidiana*, ISTAT, Roma

ISTAT (2010), *La popolazione straniera residente in Italia al 1° gennaio 2010*, *Statistiche in Breve*, ISTAT, Roma

ISTAT (2011), *Indicatori ambientali urbani, anno 2010*, *Statistiche Report*, ISTAT, Roma

Keating M. (1999), *Regions and International Affaire; Motives, opportunities and Strategies*, in Adelcoa F., Keating M. (ed) (1999), *Paradiplomacy in Action. The Foreign Relations of Subnational Governments*, London, Frank Cass, pp. 1-16

Keating M. (2003), *The Invention of Regions: Political Restructuring and Territorial Government in Western Europe*, in Brenner N. et al. (eds.) (2003), *State/Space: a Reader*, Blackwell, London, pp. 256-277

Kennedy C. et al. (1997), *Mental health, disabilities and woman*, in "Journal of Disability Policy Studies", vol. 8, n. 1-2, pp.129-156.

Kuznets S., *La diffusione dello sviluppo economico moderno*, in Kuznets S., *Popolazione, tecnologia e sviluppo*, Il Mulino, Bologna 1990

Lanzi D. (2002), *Funzionamenti, genere e politiche pubbliche: un modello per il gender auditing* in AA.VV., *Fattibilità per la costruzione del bilancio delle amministrazioni pubbliche secondo un'ottica di genere*, mimeo, Bologna.

Libanora R. (a cura di) (2010), *Migrazioni, Sviluppo Umano ed Enti Locali: vincoli ed opportunità*, Dossier Progetto Umanamente

MAE - DGCS (2000), *La cooperazione decentrata allo sviluppo nell'ambito della cooperazione dell'Italia con i PVS attuata dal Ministero degli Affari Esteri, Direzione Generale per la Cooperazione allo Sviluppo. Linee di indirizzo e modalità attuative*

MAE - DGCS (2010), *Linee guida della DGCS sulla Cooperazione decentrata*

MAE, MEF, Regione Sardegna (2005), *Accordo di Programma Quadro "Programma di sostegno alla Cooperazione Regionale" e Relazione tecnica, Paesi del Mediterraneo*
MAE, MEF, Regione Piemonte (2005), *Accordo di Programma Quadro "Programma di sostegno alla Cooperazione Regionale" e Relazione tecnica, Paesi dei Balcani*

- Meek R. L. (1967), *The Scottish Contributions to Marxist Sociology*, in Meek R. L., *Economics and Ideology and Other Essays*, Chapman and Hall, London.
- Micconi A. (2009), *La rete dei parchi piemontesi e saheliani frutto della cooperazione decentrata piemontese in Africa occidentale*, in Stocchiero A. (a cura di), *La cooperazione dei territori per lo sviluppo e la sostenibilità*, CeSPI-WWF
- Minca C., Bialasiewicz L. (2004), *Spazio e politica. Riflessioni di geografia critica*, CEDAM, Padova
- Ministero dell'Economia del Burkina Faso (2000), *Poverty Reduction Strategy Paper*
- Ministero dell'Economia del Burkina Faso (2003), *Poverty Reduction Strategy Paper*
- Mitra S., (2006). The Capability Approach and Disability, *Journal of disability policy studies*, vol. 16/ 4, pp. 236-247.
- Nardelli M. (2005), *Circo umanitario e cooperazione comunitaria*, in "Communitas", n.2.
- National Development Planning Agency (BAPPENAS) and UNDP Indonesia (2010), *Enhancing local development performance. Practical tools from Indonesia*, April 2010, UNDP Indonesia
- Nussbaum M. (1988), *Nature, Function and Capability: Aristotle on Political Distribution*, in "Oxford Studies in Ancient Philosophy", Supp. Vol., 145 –184.
- Nussbaum M. (2000), *Women and Human Development: the Capabilities Approach*, Cambridge University Press, Cambridge
- Nussbaum M. (2001), *Giustizia sociale e dignità umana*, Il Mulino, Bologna.
- Nussbaum M. (2001), *Diventare persone. Donne e universalità dei diritti*, Il Mulino, Bologna.
- OECD (2005), *Aid Extended by Local and State Governments*, OECD, Parigi
- OECD (2007), *Dichiarazione di Istanbul*, Secondo Forum Mondiale sulla Misurazione del Progresso Sociale, Giugno 2007, Istanbul
- OECD (2008), *The Paris Declaration on Aid Effectiveness and the Accra Agenda for Action*, 2005/2008, OECD, Parigi
- OECD (2010), *PISA 2009 Results: What Students Know and Can Do – Student Performance in Reading, Mathematics and Science (Volume I)*, OECD, Parigi
- OICS (2010), *Presentazione della cooperazione internazionale delle regioni e degli enti locali*, OICS, Roma
- OICS, CesPI (2005), *La Piazza della Cooperazione. Le nuove opportunità della Cooperazione decentrata*

Olivetti C., Petrongolo B. (2008), *Unequal pay or unequal employment? A cross-country analysis of gender gaps*, in "Journal of Labour Economics" ,vol.26, n.4, pp. 621-654.

Onega S., García Landa J. A. (1996), *Narratology*, Longman, London

Paci M. (2008), *Welfare locale e democrazia partecipativa*, Il Mulino, Bologna

Paba G. (2007), *Reti di città e esperienze di partecipazione in Toscana: schedatura e interpretazione critica*, Università degli Studi di Firenze, Dipartimento di urbanistica e pianificazione del territorio, Firenze.

Pagliani P. (2010), *Influence of regional, national and sub-national HDRs*, Human Development Research Paper 2010/19

Parlamento Europeo (2003), *Gender budgeting, building public budgets from a gender perspective*, INI/2002/2198

Parsi V.E., (1998), *Interesse nazionale e globalizzazione*, Milano, Jaca Book

Pennacchi L. (2008), *La moralità del welfare, contro il neoliberalismo populista*, Donzelli Editore, Roma.

Petrelli F. (2006), *Percorsi e prospettive della cooperazione decentrata*, in Tricoli P., Pasquale A., *Attori e strumenti della cooperazione decentrata*, Stampa, Perugia

Picchio A. (1992), *Social reproduction, the political economy of the labour market*, Cambridge University Press, Cambridge.

Picchio A. (2003a), *Unpaid Work and the Economy: A Gender Analysis of the Standards of living*, Routledge, London.

Picchio A. (2003b), *An Extended Macroeconomic Approach*, in A. Picchio, (ed.), *Unpaid Work and the Economy: A Gender Analysis of the Standards of living*, Routledge, London.

Picchio A. (2006), *I bilanci pubblici in una prospettiva di genere: valutazione delle politiche pubbliche sul piano del benessere di donne e uomini*, in Atti del Convegno "Bilancio di genere strumento per una scelta equa e consapevole delle risorse", Cortei dei Conti, Roma.

Provincia di Genova, Provincia di Modena, Provincia di Siena (2003), *Protocollo d'intesa su gender budgeting*, 412/88/6

Provincia di Livorno (2003), *Documento di programmazione triennale delle attività di cooperazione decentrata della provincia di Livorno 2003-2005*

Provincia Autonoma di Trento (2006), *Criteri e modalità per l'erogazione di contributi agli organismi volontari di cooperazione allo sviluppo*

Provincia di Ferrara (2007), *Documento di indirizzo programmatico per il triennio 2007-2009. Interventi provinciali di cooperazione decentrata e di promozione di una cultura di pace*

Provincia di Lecco (2009), *Bando per il sostegno di progetti di cooperazione decentrata promosso dal Comitato lecchese per la pace e la cooperazione tra i popoli*

Ravaillon M. (2011), *On Multidimensional Indices of Poverty*, Policy Research Working Paper, n. 5580, World Bank, Washington DC

Reale, E. (a cura di) (2003) *La mente, il cuore, le braccia eguida alla salute delle donne*, Atti del gruppo di lavoro Medicina, Donne, Salute, Commissione Nazionale Pari Opportunità.

Regione Liguria (2009), *Bando iniziative di cooperazione allo sviluppo*

Regione Lombardia (2008), *Programma delle attività di cooperazione allo sviluppo di iniziativa regionale (cooperazione decentrata) ai sensi della L. R. 20/89. Linee guida anno 2009*

Regione Piemonte (1995), *Legge regionale 17 agosto 1995, n. 671. Interventi regionali per la promozione di una cultura ed educazione di pace, per la cooperazione e la solidarietà internazionale*

Regione Toscana (1999), *Legge regionale 23 marzo 1999, n. 17. Interventi per la promozione dell'attività di cooperazione e partenariato intrnazionale, a livello regionale e locale*

Regione Toscana (2010), *Griglia di valutazione per i progetti dei tavoli*

Robeyns I. (2003), *Sen's capability approach and gender inequality: selecting relevant capabilities*, in "Feminist Economics. A special Issue on Amartya Sen's Work and Ideas: a Gender Perspective", vol.9, n.2-3, pp. 61-92.

Rostow W.W. (1952), *The Process of Economic Growth*, W. W. Norton & Company, New York

Rostow W.W. (1960), *The Stages of Economic Growth: a Non-Communist Manifesto*, Cambridge University Press, Cambridge

Sabbadini L. (2007), *Violenza di genere, discriminazione, statistiche economiche: nuove sfide nella misurazione in un'ottica di genere*, Global forum on gender statistics, Istat, Roma.

Safri M., Graham J. (2010), *The Global Household: Toward a Feminist Postcapitalist International Political Economy*, Signs Journal of Women in Culture and Society, vol.36, n.1, pp. 99-125, The University of Chicago Press, Chicago

Salone C. (2005), *Politiche territoriali. L'azione collettiva nella dimensione territoriale*, Torino, UTET Università

Sen A.K. (1977), *Rational Fools: A Critique of the Behavioral Foundations of Economic Theory*, in "Philosophy and Public Affairs", vol.6, n.4, pp. 317-344.

Sen A. K. (1985), *Commodities and Capabilities*, Oxford University Press, Oxford

Sen A. K. (1987), *On Ethics and Economics*, Blackwell, Oxford, (trad. it. *Etica ed economia*, Laterza, Bari 1988).

Sen A. K. (2001), *Slicing Up the Spoils*, The Guardian, July 19

Sen A. K. (2000a), *Lo sviluppo è libertà. Perché non c'è crescita senza democrazia*, Mondadori, Milano.

Sen A. K. (2000b), *La disuguaglianza*, Il Mulino, Bologna.

Sen A. K. (2003), *Development as Capability Expansion*, in Fukuda Parr S. and Shiva Kumar A. K., *Readings in Human Development: Concepts, Measures and Policies for a Development Paradigm*, Oxford University Press, Oxford.

Sen A. K. (2004), *Capabilities, lists and public reason: continuing the conversation*, in "Feminist Economics", vol.10, n.3, pp. 77-80.

Sen A. K. (2010), *L'idea di giustizia*, Mondadori, Milano.

Scott A. J. (2001), *Le regioni nell'economia mondiale – produzione, competizione e politica nell'era della globalizzazione*, Bologna, Il Mulino

Sharp, R. (2000). *The economics and politics of auditing government budgets for their gender impacts*. University of South Australia, Magill, South Australia, Hawke Institute Working. Paper Series, No.3.

Sharp, R., Broomhill, R. (2002), *Budgeting for equality: the Australian experience*, in "Feminist Economics", vol. 8, n.1, pp. 25-47.

Smith A. (1995), *Teoria dei sentimenti morali*, Biblioteca Universale Rizzoli, Milano. (ed.or. Theory of Moral Sentiments, 1759, A. Millar, in the Strand and A. Kincaid and J. Bell, in Edinburgh)

Stewart F. (1985), *Planning to Meet Basic Needs*, Macmillan, London

Stiglitz J., Sen A. K., Fitoussi J.P. (2009), *Report by the Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress*, CMEPSP Issues Paper

Stocchiero A. (a cura di) (2010), *Rendere operativo l'approccio allo sviluppo umano nella cooperazione tra territori*, Documento di lavoro Progetto Umanamente

Stocchiero A., Zupi M. (a cura di) (2005), *Sviluppo, cooperazione decentrata e partenariati internazionali*, progetto La Piazza della cooperazione, OICS, Cooperazione Italiana e CeSPI, Roma.

Streeten P., Stewart F. (1976), *New Strategies for Development: Poverty, Income Distribution, and Growth*, in Oxford Economic Papers, no. 28. Vol. 3, pp. 381-405

Streeten P. et al. (1981), *First Things First. Meeting Basic Human Needs in Developing Countries*, Oxford University Press, Oxford

Swyngedouw E. (1992), *The Mammon Quest, Glocalisation, Interspatial Competition and the Monetary Order. The Construction of new Scales*, in Dunfor M., Kafkalas G. (eds.) *Cities and regions in the new Europe. The Global-Local Interplay and Spatial development Strategies*, Belhaven Press, London

Thede N. (2009), *Decentralization, democracy and human rights: a human rights-based analysis of the impact of local democratic reforms on development*, in Journal of Human Development and Capabilities, vol. 1, no. 10, pp. 103-123

Torring J. (ed.) (1999), *New Theories of Discourse. Laclau, Mouffe and Zizek*, Blackwell, London

Triglia C., (2005), *Sviluppo locale. Un progetto per l'Italia*, Laterza, Roma-Bari

UN (1945), *Charter of the United Nations and Statute of the International Court of Justice*, United Nations, New York

UN (2000), *Resolution adopted by the General Assembly, 55/2 United Nations Millennium Declaration*, 8th Plenary Meeting, New York

UN (2010), *The Millennium Development Goals Report 2010*, United Nations, New York

UNDP (1988), *Amman Statement on Human Development: Goals and Strategies for the Year 2000*, Fourth Session of the Roundtable on "Development: the Human Dimension", Amman, 3-5 September 1988

UNDP (1991), *Financing Human Development*, Human Development Report 1991

UNDP (1992a), *Global Dimensions of Human Development*, Human Development Report 1992

UNDP (1992b), *Lo sviluppo umano. Come si definisce, come si misura*, Rapporto sullo Sviluppo Umano 1990, Rosenberg & Sellier, Torino

UNDP (1993), *People's Participation*, Human Development Report 1993

UNDP (1994), *New Dimensions of Human Security*, Human Development Report 1994

UNDP (1995), *La parte delle donne*, Rapporto sullo Sviluppo Umano 1995, Rosenberg & Sellier, Torino

UNDP (1996), *Economic growth and Human Development*, Human Development Report 1996

UNDP (1997), *Human Development to Eradicate Poverty*, Human Development Report 1997

UNDP (1998), *Sradicare la povertà*, Rapporto sullo Sviluppo Umano 1997; Rosenberg & Sellier, Torino

UNDP (1998), *I consumi ineguali*, Rapporto sullo Sviluppo Umano 1998, Rosenberg & Sellier, Torino

UNDP (1999), *Globalization with a Human Face*, Human Development Report 1999

UNDP (2000), *Human Rights and Human Development*, Human Development Report 2000

UNDP (2001), *Making New Technologies Work for Human Development*, Human Development Report 2001

UNDP (2002), *Deepening democracy in a fragmented world*, Human Development Report 2002

UNDP (2003), *Millennium Development Goals: A Compact Among Nations to End Human Poverty*, Human Development Report 2003

UNDP (2004), *Cultural Liberty in Today's Diverse World*, Human Development Report 2004

UNDP (2005), *International Cooperation at a Crossroads: Aid, Trade and Security in an Unequal World*, Human Development Report 2005

UNDP (2006), *L'acqua tra potere e povertà*, Rapporto sullo sviluppo umano 2006, Rosenberg & Sellier, Torino

UNDP (2007), *6ème Rapport National sur le Développement Humain au Burkina Faso. Secteur Privé et Développement Humain*

UNDP (2008), *Fighting Climate Change: Human Solidarity in a Divided World*, Human Development Report 2007/2008

UNDP (2009), *Overcoming Barriers: Human Mobility and Development*, Human Development Report 2009, Palgrave Macmillan, New York

UNDP (2010), *The Real Wealth of Nations: Pathways to Human Development*, Human Development Report 2010, Palgrave Macmillan, New York

UNDP (2010), *La vera ricchezza delle nazioni: Vie dello sviluppo umano*, Sommario del Rapporto sullo Sviluppo Umano 2010, UNDP

UNRISD (2009), *The Political and Social Economy of Care*, Report of the UNRISD Conference, 6 March 2009, UNRISD, Geneva.

Villa P. (2008), *La Strategia Europea per l'Occupazione e le Pari Opportunità tra Uomini e Donne*, mimeo, Bologna.

Wallerstein, I. M. (1978, 1982, 1995), *Il Sistema Mondiale dell'Economia Moderna*, 3 voll., Il Mulino, Bologna

Wilkinson R.G. (2005), *The impact of inequality*, London, Routledge

World Bank (2001), *Attacking Poverty*, World Development Report 2000/2001, Oxford University Press, Oxford

World Bank (2007), *Social analysis and disability: a guidance note*, Social Development Department at the World Bank, Washington

SITOGRAFIA

www.hdr.undp.org - United Nations Development Programme - Human Development Reports

<http://www.measureofamerica.org/> - America Human Development Project

<http://www.uis.unesco.org/Education/Pages/default.aspx> - Unesco Institute for Statistics

<http://www.bartleby.com/124/pres53.html> - Discorso di insediamento alla presidenza degli Stati Uniti pronunciato da Harry Truman il 20 gennaio 1949

<http://www.mdgmonitor.org> - Sito dell'ONU che monitora l'andamento dei Millennium Development Goals

www.oecd.org/progress - Better Life Initiative: Measuring Well-being and Progress

<http://www.globalgap.org> - Sito del marchio di certificazione dei processi di produzione Global Gap

http://sticerd.lse.ac.uk/case/_new/research/equality/publications.asp - Sito da cui è possibile scaricare *The equality measurement framework*, Equality and Human Rights Commission, 2008

www.equalityhumanrights.com - Sito da cui è possibile scaricare *How fair is Britain? Equality, Human Rights and Good Relations in 2010*, Equality and Human Rights Commission, 2010

<http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20100807034701/http://archive.cabinetoffice.gov.uk/equalitiesreview/publications.html> - Sito da cui è possibile scaricare *Fairness and Freedom: The Final Report of the Equalities Review*

www.equalityhumanrights.com - Sito da cui è possibile scaricare *Developing the Equality Measurement Framework: selecting the indicators*, Equality and Human Rights Commission

www.disabilitaincifre.it - Sito che fa parte del progetto "Sistema di Informazione Statistica sulla Disabilità"