



COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE

Bruxelles, 8.10.2008
SEC(2008) 2570

Documento di accompagnamento alla
Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni

Le autorità locali: attori di sviluppo

{COM(2008) 626 definitivo}

Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni

Le autorità locali: attori di sviluppo

Le autorità locali: attori di sviluppo. Al fine di conseguire gli obiettivi indicati nella comunicazione, ossia sottolineare l'importanza della recente emergenza dei soggetti e delle autorità locali come attori di sviluppo e delineare i primi elementi di una strategia di risposta a livello dell'UE, la Commissione propone che si sviluppi un approccio comune dei soggetti locali, comprese le autorità locali, al fine di utilizzare la cooperazione allo sviluppo a favore della governance locale, rafforzando la coerenza, la complementarità e l'efficacia dei diversi attori a livello locale. I principi fondamentali e le modalità ai quali potrebbero volontariamente aderire comprendono l'applicazione, a livello locale, dei principi contenuti nella dichiarazione di Parigi sull'efficacia degli aiuti, il sostegno alla governance democratica a livello locale, il miglioramento dei quadri nazionali su cui si basa la governance locale e la promozione dello sviluppo socioeconomico. In questo contesto, il testo riportato di seguito è attualmente in fase di elaborazione da parte dei soggetti interessati.

LA COOPERAZIONE ALLO SVILUPPO
A SOSTEGNO DELLA GOVERNANCE LOCALE

PREAMBOLO

L'importanza della dimensione locale per lo sviluppo è ormai ampiamente riconosciuta e le autorità locali e territoriali emergono come attori fondamentali dello sviluppo.

Alla luce della crescente molteplicità di attori di cooperazione a livello locale (organizzazioni internazionali, Stati, autorità locali e territoriali, organizzazioni della società civile, settore privato), occorre migliorare la coerenza, la complementarità e l'efficacia del loro sostegno.

OBIETTIVI

Il presente documento delinea i principi e le modalità per ottenere una maggiore efficacia nella cooperazione volta a sostenere la governance locale e il decentramento nei paesi partner.

Esso è rivolto a tutte le diverse parti che in Europa sono attive in questo campo: l'Unione europea, gli Stati membri, i governi locali e territoriali, le organizzazioni della società civile e il settore privato e, in futuro, potrebbe essere esteso a tutti gli attori di cooperazione internazionali.

Il documento garantisce la coerenza e la continuità con gli orientamenti previsti dal "consenso europeo per lo sviluppo" del 2006, dalle più specifiche comunicazioni della Commissione europea in materia di governance, autorità locali e attori non statali, dalle conclusioni del Consiglio dell'Unione europea, dalle risoluzioni del Parlamento europeo e dai pareri del Comitato delle regioni e del Comitato economico e sociale europeo su questi temi.

Il documento riconosce gli impegni della dichiarazione di Parigi sull'efficacia degli aiuti ed è coerente con le specifiche iniziative internazionali in materia di decentramento e di governance locale quali la Carta europea dell'autonomia locale (1985) e altri documenti del Consiglio d'Europa, le linee guida del programma delle Nazioni Unite UN-Habitat relative al decentramento e al rafforzamento delle autorità locali (2007), il documento africano sulla democrazia, sulle elezioni e sul governo locale (2007) e i principi dell'OCSE per l'impegno internazionale a favore degli Stati fragili (2007), ispirandosi, inoltre, agli insegnamenti raccolti dal gruppo di lavoro informale dei partner allo sviluppo sulla governance locale e sul decentramento.

Il documento si basa sulle seguenti definizioni:

Decentramento: un processo che comporta la delega di una serie di poteri, competenze e risorse dal governo centrale a governi locali (subnazionali) eletti. Il decentramento implica tre dimensioni strettamente legate:

- dimensione politica, che prevede una nuova ripartizione dei poteri in base al principio di sussidiarietà al fine di rafforzare la legittimità democratica;
- dimensione amministrativa, che comporta una riorganizzazione e una chiara ripartizione dei compiti e delle funzioni tra i livelli territoriali al fine di migliorare l'efficacia e la trasparenza dell'amministrazione su tutto il territorio nazionale;
- dimensione fiscale, che comporta una redistribuzione della spesa pubblica agli enti locali e territoriali per consentire loro di generare redditi propri in base ai compiti assegnati.

Deconcentrazione: delega di funzioni amministrative dallo Stato a strutture pubbliche locali non elette.

Governance democratica a livello locale: processo decisionale e di attuazione di politiche pubbliche riguardante governi locali (eletti nel quadro del decentramento), che incoraggia un'equa partecipazione di tutte le parti interessate di un territorio (Stato, società civile, settore privato) e rafforza la responsabilità nei confronti dei cittadini e la capacità di soddisfare le esigenze sociali cercando di tutelare l'interesse generale.

Il concetto di **autorità locali** si applica a tutti i governi esistenti a livello locale (subnazionale).

Contesto

I principi delineati nel presente documento si fondano sulle seguenti convinzioni:

- la governance democratica locale e il decentramento sono fondamentali nella lotta contro la povertà e le disuguaglianze e contribuiscono al conseguimento degli obiettivi di sviluppo del Millennio e alla tutela dei diritti umani (compresi i diritti economici, sociali e culturali). La governance democratica locale coinvolge tutte le parti interessate nell'elaborazione, attuazione e valutazione delle politiche locali, promuovendo un ambiente atto a soddisfare i diritti e le richieste dei cittadini, in particolare dei gruppi più vulnerabili.
- Le autorità locali elette svolgono un ruolo catalizzatore per la governance e lo sviluppo locale, grazie alla loro legittimità democratica, alla vicinanza con i cittadini e alla capacità di mobilitare attori locali. Nel quadro delle politiche di decentramento e in base al principio di sussidiarietà, è importante rafforzare l'autonomia dei governi locali garantendo loro le competenze e le risorse necessarie.
- E' impossibile trattare questioni fondamentali di sviluppo ad un unico livello: l'interazione tra livelli territoriali (subnazionale, nazionale e globale) è fondamentale per la coerenza tra le politiche pubbliche.
- Le politiche di decentramento e di governance democratica locale rientrano nel quadro istituzionale dello Stato e contribuiscono alla sua riforma e al rafforzamento della legittimità dell'azione pubblica.

I PRINCIPI DI COOPERAZIONE: VERSO UNA COOPERAZIONE PIÙ EFFICACE E REATTIVA

L'attuazione del presente documento darà un contributo ai principi della dichiarazione di Parigi. Il documento si basa sui principi generali di coerenza, complementarità e coordinamento che sono condivisi da tutti i soggetti europei attivi nel settore dello sviluppo.

Coinvolgimento

- Riconoscere il ruolo predominante che svolgono i governi nazionali e locali e le organizzazioni della società civile e dei cittadini a livello nazionale e locale nei paesi partner nella gestione dei processi di decentramento e di governance locale.
- Promuovere il coinvolgimento delle autorità locali e delle organizzazioni della società civile nel dialogo politico in materia di sviluppo.
- Appoggiare, in modo sistematico, lo sviluppo delle capacità di tutte le parti attive nella governance locale (a livello di individui, organizzazioni e istituzioni), prestando un'attenzione speciale alle questioni di genere.

Allineamento

- Garantire che il sostegno alla governance e allo sviluppo locale sia allineato alle politiche e alle strategie nazionali di decentramento, appoggiando le procedure e i sistemi nazionali.
- Promuovere strategie di sostegno flessibili e operative e modalità di aiuto adeguate alle situazioni nazionali e locali, prestando particolare attenzione alla valutazione dei rischi di frammentazione dovuti al decentramento e alle esigenze specifiche dei paesi in situazioni di fragilità, coinvolti in conflitti o in situazione postbellica (ossia sviluppo di capacità e rafforzamento istituzionale).
- Dare la priorità all'analisi locale e tener conto delle questioni di legittimità nella definizione delle strategie di sostegno.

Armonizzazione

- Coordinare l'azione e il sostegno finanziario a favore dei processi di decentramento e di governance locale tra gli attori di cooperazione e con i paesi partner.
- Promuovere un approccio territoriale allo sviluppo, che consenta soluzioni integrate coerenti con le politiche settoriali.
- Appoggiare i processi di governance locale e di decentramento a lungo termine.
- Tener conto delle problematiche connesse ai diritti dell'uomo, ai diritti dei minori, ai diritti dei popoli indigeni, ai temi dell'uguaglianza, dell'inclusione sociale, della parità tra i sessi, della gioventù, della lotta contro la corruzione, dell'HIV/AIDS, dell'ambiente e dei cambiamenti climatici in tutti i programmi e le strategie di sostegno e nei programmi a favore della governance locale e del decentramento.

Risultati

- Appoggiare l'attuazione di sistemi di monitoraggio e di valutazione delle riforme per il decentramento e la governance locale, in particolare promuovendo la condivisione delle informazioni, il follow-up e la valutazione tra il livello centrale e locale, nonché lo sviluppo di capacità statistiche.
- Garantire il follow-up e la valutazione dell'applicazione dei principi di cooperazione delineati nel documento.
- Impegnarsi ad investire nel processo di apprendimento e nella condivisione delle esperienze relative alla governance locale e al decentramento.

Responsabilità reciproca

- Promuovere la reciproca responsabilità, la prevedibilità e la trasparenza nelle relazioni con i partner locali e nell'uso delle risorse destinate allo sviluppo.
- Promuovere la reciprocità degli scambi tra partner di cooperazione.

II ASSI DI INTERVENTO A SOSTEGNO DELLA GOVERNANCE DEMOCRATICA LOCALE E DEL DECENTRAMENTO

Il presente documento mira a definire e a diffondere alcuni principi di azione nel settore del sostegno alla governance democratica locale e al decentramento, i quali dovrebbero essere adeguati alle specificità dei contesti locali.

1. Promuovere un quadro nazionale per favorire la governance democratica locale

1.1. Il successo del sostegno alla governance democratica locale e al decentramento dipende dalla volontà politica e dalla creazione di un quadro giuridico nazionale nei paesi partner che definisca chiaramente la ripartizione dei ruoli, delle responsabilità e delle risorse tra soggetti di diversi livelli di governo e fissi le condizioni per una governance condivisa.

La governance a più livelli può essere agevolata attraverso misure operative volte a:

- sostenere accordi istituzionali che promuovano il dialogo tra i diversi livelli di governo, garantendo così la coerenza tra l'elaborazione e la programmazione delle politiche nazionali e locali;
- sviluppare le capacità delle strutture nazionali incaricate dell'elaborazione e dell'attuazione delle politiche e delle strategie di decentramento, in particolare garantendo il coordinamento, la programmazione e la gestione finanziaria pertinenti, nonché il monitoraggio e la valutazione della loro attuazione;
- sviluppare la capacità delle autorità locali, in particolare ai fini del dialogo e della cooperazione con i diversi livelli di governo;
- *sostenere il ruolo delle associazioni nazionali, regionali, internazionali e continentali che rappresentano i governi locali nella promozione degli interessi delle autorità locali, in particolare appoggiando lo sviluppo di capacità e riconoscendo l'esigenza di un sostegno finanziario.*

2. Rafforzare la governance democratica a livello locale

Il sostegno alla governance locale dovrebbe promuovere l'uguaglianza, la trasparenza, la responsabilità, l'attenzione per le questioni di genere e la partecipazione attiva di tutti i soggetti, al fine di promuovere la reciproca fiducia nonché l'efficacia dell'azione pubblica a sostegno dello sviluppo.

2.1. Consolidare la legittimità dei governi locali

- Rafforzare i meccanismi di responsabilizzazione delle autorità locali nei confronti del governo centrale, dei cittadini e tra le stesse autorità;
- appoggiare quadri istituzionali che garantiscano il diritto all'informazione, promuovano il dialogo, la distribuzione dei ruoli e il consenso tra tutti i gruppi sociali, compresi quelli emarginati;
- sviluppare le capacità delle autorità locali di attuare politiche partecipative, accentuando in particolare la partecipazione delle donne e dei minori ai processi decisionali locali per garantirne la sostenibilità.

2.2. *Rafforzare la società civile affinché possa partecipare attivamente ai processi di governance locale e di decentramento*

- Riconoscere l'autonomia, la diversità e i ruoli delle organizzazioni della società civile quali partner nel dialogo politico e interlocutori delle istituzioni pubbliche, nonché nel campo dei servizi sociali e delle infrastrutture essenziali.
- Promuovere la cittadinanza attiva e partecipativa sostenendo la partecipazione delle organizzazioni della società civile all'elaborazione, alla programmazione, al finanziamento, al monitoraggio e alla valutazione delle politiche.
- Sviluppare la capacità delle organizzazioni della società civile a tutti i livelli (nazionale, locale, delle comunità), in particolare alla luce del loro impegno a favore dell'azione pubblica locale.

3. Promuovere lo sviluppo sociale e economico locale per la riduzione della povertà e delle disuguaglianze

L'efficacia delle strategie di sviluppo territoriale elaborate e attuate dagli attori locali dipende dall'equilibrio tra sviluppo economico, uguaglianza sociale e considerazioni ambientali. Bisogna garantire la coerenza con le politiche settoriali nazionali tenendo conto delle questioni relative alla gestione del territorio.

3.1. *Garantire l'equità nell'erogazione dei servizi pubblici a livello locale*

- Collegare l'accesso ai servizi essenziali ai diritti sociali fondamentali e contribuire a migliorare la portata, la qualità e l'accesso alle infrastrutture sociali di base.
- Promuovere la capacità dei governi locali di fornire servizi pubblici locali attraverso una gestione efficace e sostenibile basata sulla partecipazione di tutte le parti interessate (utenti, contraenti, servizi statali e così via), l'adeguamento alle specificità locali e la ricerca di una sostenibilità istituzionale, finanziaria e ambientale.

3.2. *Promuovere lo sviluppo economico locale*

- Sostenere i governi locali nel loro ruolo di catalizzatori e promotori dello sviluppo economico locale.
- Incoraggiare la creazione di un contesto propizio per il settore privato e l'introduzione di attività economiche strutturanti (partenariati privato-pubblico, finanziamento delle infrastrutture, sicurezza della proprietà fondiaria, accesso ai servizi finanziari).
- Favorire l'uso delle risorse e delle potenzialità locali e promuovere le imprese locali a livello nazionale e internazionale.
- Incoraggiare un approccio plurisetoriale che integri lo sviluppo economico nelle questioni di sviluppo territoriale (quali l'accesso ai servizi pubblici e alla tutela delle risorse naturali).

3.3 *Promuovere la gestione sostenibile delle risorse naturali*

- Sostenere il ruolo dei governi locali nella gestione concertata e sostenibile delle risorse naturali, in conformità con le politiche nazionali.

4. Rafforzare il decentramento fiscale e il finanziamento delle autorità locali

Per far fronte alle notevoli esigenze finanziarie delle autorità locali, occorre predisporre specifici piani finanziari adeguati alla loro situazione affinché possano soddisfare le competenze loro assegnate dalle leggi sul decentramento.

4.1. Potenziare il reperimento e la prevedibilità delle risorse dei governi locali

- Promuovere il reperimento sostenibile di risorse proprie da parte delle autorità locali, in relazione ai pertinenti servizi. Incoraggiare l'elaborazione e l'introduzione di un regime fiscale locale sostenibile e flessibile, che utilizzi diversi tipi di risorse in base alle specificità territoriali e alle nuove realtà economiche e sia conforme ai regimi fiscali nazionali.
- Rafforzare la capacità dei governi locali di negoziare le risorse esterne: progetti di sviluppo, coinvolgimento nei programmi settoriali e accesso al mercato finanziario. Nel quadro dell'elaborazione dei bilanci locali, tener conto delle previsioni relative al sostegno ai progetti elaborate da tutti i partner allo sviluppo.
- Contribuire a garantire meccanismi di trasferimento finanziario dallo Stato ai governi subnazionali in modo regolare, trasparente e prevedibile; appoggiare modalità di compensazione volte a rafforzare l'equilibrio e la solidarietà tra i diversi territori.

4.2. Potenziare la governance locale a livello finanziario per accrescere la trasparenza nella gestione delle risorse locali

- Promuovere le capacità dei governi locali di fissare priorità di spesa sviluppate in base alle informazioni e al dialogo tra gli attori locali.
- Promuovere un meccanismo trasparente per le modalità di pagamento degli impegni e delle spese dei governi locali attraverso la creazione di sistemi contabili e lo sviluppo delle competenze di personale qualificato.

III MODALITÀ DI COOPERAZIONE PER GLI ATTORI EUROPEI

I partner europei allo sviluppo si sono impegnati ad armonizzare e a coordinare i loro interventi rispettando la specificità degli strumenti di ciascuna parte. Essi hanno coinvolto le autorità locali dei paesi partner in tutte le fasi della loro politica di sostegno per lo sviluppo locale (elaborazione, programmazione, monitoraggio e valutazione), per garantire che le loro tradizionali modalità di intervento siano coerenti con le strategie e i sistemi nazionali e con le capacità di programmazione e di bilancio delle autorità locali interessate. Il loro impegno è:

- rafforzare le azioni di cooperazione a sostegno della governance locale e del decentramento;
- compatibilmente con il quadro giudiziario, promuovere e sviluppare partenariati sostenibili tra le autorità locali europee e quelle del sud, nonché tra le stesse autorità locali del sud. Ciò contribuisce a facilitare gli scambi e lo sviluppo delle capacità nell'ambito della governance locale. Promuovere partenariati di cooperazione tra le autorità locali di diversi Stati membri europei per migliorare la condivisione delle risorse;
- promuovere la sensibilizzazione e l'informazione dell'opinione pubblica europea sui temi dello sviluppo.

Più in particolare:

- per quanto riguarda gli Stati membri dell'UE e la Commissione europea, attuare il codice di condotta dell'UE in materia di complementarità e di divisione dei compiti nell'ambito della politica di sviluppo, al fine di migliorare l'efficacia degli aiuti;
- garantire progressi (soprattutto da parte degli Stati membri, della Commissione europea e delle autorità locali europee) per quanto riguarda il controllo del rischio fiduciario, per introdurre meccanismi diretti di sostegno ai bilanci delle autorità locali o ai fondi di sviluppo locali. Il ricorso a queste modalità di sostegno, che non devono sostituirsi alle risorse proprie delle autorità locali, dimostra il riconoscimento del ruolo chiave che le autorità locali svolgono nella gestione delle politiche locali;
- per quanto riguarda le organizzazioni della società civile, puntare al coordinamento con altri interventi e cercare un approccio contrattuale con le autorità locali che rispetti la loro autonomia;
- facilitare il coinvolgimento di diversi attori pubblici e non statali nella cooperazione allo sviluppo, soprattutto tramite un quadro legislativo e istituzionale appropriato.

IV RAPPORTI SUI PROGRESSI COMPIUTI PER QUANTO RIGUARDA L'APPLICAZIONE DEL DOCUMENTO

- Il presente documento dovrebbe scaturire nella creazione di un meccanismo di partenariato che coinvolga tutti i soggetti che hanno partecipato all'elaborazione del documento e vi hanno aderito. A seguito della sua applicazione concreta, occorrerà effettuare una valutazione delle esperienze, organizzare riunioni riassuntive, arricchire il documento e contribuire al dibattito internazionale.
- Il meccanismo in questione dovrebbe mirare a sviluppare complementarità e sinergie con le iniziative in corso a livello nazionale e internazionale.