

Giovanni Allegretti*

UN TEMA PER NAIROBI

L'Africa si interroga
sui processi di decentramento

Il presente articolo presenta brevemente alcune riflessioni sul tema del decentramento in Africa, a partire da quanto emerso in due importanti e recenti eventi che hanno rappresentato un'opportunità per interrogarsi pubblicamente sulla direzione assunta: il Forum *Africités*, tenutosi a Nairobi dal 18 al 22 settembre 2006, e il II Consiglio mondiale della rete *Città e governi locali uniti* (CGLU) tenutosi a Marrakech dal 29 ottobre al primo novembre 2006.

Proprio in quest'ultimo evento è stata presentata e discussa collettivamente dagli amministratori locali presenti la penultima bozza del rapporto *Etat de la décentralisation et de la démocratie locale*, un documento ambizioso quanto indispensabile che si propone di fotografare lo 'stato dell'arte' del decentramento nei cinque continenti, anche attraverso una sistematizzazione delle conoscenze sui processi di trasformazione delle competenze istituzionali nell'ultimo trentennio. Il rapporto dedica all'Africa uno dei suoi capitoli più interessanti, nonostante abbia il limite di riferire la propria analisi ad appena 23 dei 53 Stati indipendenti che compongono il continente, raggruppati nelle cinque classiche 'regioni d'integrazione' su cui si organizzano anche le reti di dialogo e cooperazione intermunicipale (Africa Australe e Oceano Indiano, Africa Centrale, Africa dell'Est, Africa Occidentale e Africa del Nord). Inoltre, pur essendo curato da un organismo indipendente (il GRALE¹), presenta alcuni limiti di visione derivati dal limitato tempo a disposizione offerto dalla CGLU all'ardua impresa, oltre che dall'aver sposato (forse trop-

* Ricercatore presso il Centro di studi sociali dell'Università di Coimbra.

¹ Groupement de recherches sur l'administration locale en Europe (tra i finanziatori il CNRS francese e tra i curatori Adrian Campbell, esperto di sistemi post-sovietici).

INTERNAZIONALE

po) l'ottica della propria committenza: ovvero un'associazione composta di enti locali e (in minor misura)² d'area vasta che tendono a proporre un'ottica sovente 'autocentrata', rivendicativa nei confronti degli Stati-nazione e non sempre capace di autocritica costruttiva.

Una pesante eredità

Indubbiamente, a partire dagli anni '90, l'Africa ha conosciuto una rapida espansione del numero dei regimi democratici che la governano, una riduzione dei colpi di Stato militari e dei sistemi a partito unico. Il Protocollo sulla *governance* adottato dai 53 Stati membri dell'Unione Africana³ ad Addis Abeba nel 2002 per «bandire i colpi di Stato come mezzo d'accesso al potere nel continente»⁴ ha ampliato l'effetto del suo più diretto predecessore, il protocollo A/SP1/12/01 siglato da 14 Stati della CEDEAO⁵ sul tema della «democrazia e buon governo» a complemento del Trattato di Lomé del 1999, per garantire libertà e garanzia di rispetto dei diritti umani, laicità, equità di genere, ecc., nella formulazione delle politiche territoriali. Da allora, quasi tutti gli Stati in situazione di pace civile hanno adottato misure 'formali' di riforma dell'organizzazione statale che hanno visto le autorità locali emergere come nuove figure dell'assetto istituzionale; ma ben diversa è stata, nella pratica, la capacità di integrazione di

² Anche per questo, l'interesse pare sbilanciato sui temi del decentramento municipale e inframunicipale.

³ L'elenco esclude il Marocco dato che il Sahara Occidentale è stato ammesso come Repubblica Araba Autonoma.

⁴ Per questo la Mauritania è stata sospesa dall'Unione in seguito al colpo di Stato dell'agosto 2005, avvenuto durante l'assenza del presidente Maaouya Ould Taya, recatosi alle esequie di re Fadh in Arabia Saudita.

⁵ L'unico membro della Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest a non siglarlo era stato Capo Verde. Al luglio 2005 già 9 Stati lo avevano ratificato, come richiesto per entrare in vigore. Cfr. www.sec.ecowas.int/sitecedeo/francais/protocoles/Protocole-additionnel-sur-la-Bonne-gouvernance-et-la-democ.pdf.

OSSERVATORIO

simili cambiamenti nella pratica politica. Cosicché, oggi, «resistenze reali e persistenti»⁶ al decentramento accomunano la maggioranza dei paesi del continente, avvicinando negli esiti (e nelle sfide future) traiettorie di sperimentazione tra loro diverse, che sono fortemente influenzate dai contesti storici e dalle tradizioni amministrative ereditate dai paesi europei che hanno colonizzato l'Africa fino alla metà degli anni '60. Ma anche dall'organizzazione unitaria piuttosto che federale dello Stato: quest'ultima è, infatti, responsabile di un'identificazione molto più differenziata dei contenuti e delle prerogative delle istituzioni locali, decisi – spesso – in maniera molto differente nelle diverse regioni di uno stesso paese.

In parte, come già avvenuto con i tentativi della Banca mondiale di far accettare il principio della 'regolarizzazione fondiaria' degli insediamenti informali al posto della tradizionale logica di espulsione forzata, tali resistenze hanno a che vedere con il rigetto della logica impositiva dei 'donors' che spesso sta dietro alla richiesta di decentralizzare le funzioni statali per poter godere di sostegno economico, e che è stata sempre percepita come una forma di 'ingerenza esterna' negli affari di un paese sovrano⁷. Più rari (seppur non inesistenti) sono invece i casi in cui (come in Mali o Niger) le riforme hanno contribuito a rispondere alla richiesta di maggiore autonomia da parte di singole regioni dei vari paesi (anche sotto minaccia di secessione), quelli in cui «l'adozione di politiche di decentramento ha fatto seguito alla domanda di partecipazione fortemente espressa dalle popolazioni locali a seguito dei movimenti di democratizzazione avvenuti nel corso degli anni '90»⁸ o – infine – quelli in cui è stata una risposta al bisogno di cancellare «le stigmate dell'organizzazione politica ed amministrativa precedente» come nel caso dell'*apartheid* sudafricano.

⁶ Cfr. Rapporto provvisorio CGLU, p. 5.

⁷ Cfr. Dele Olowu: *Decentralization Policies and Practices under Structural Adjustment and Democratization in Africa*, In *Democracy, Governance and Human Rights Programme Paper*, 4, July 2001, United Nations Research Institute for Social Development.

⁸ Rapporto CGLU, p. 5.

INTERNAZIONALE

Prendendo il caso del decentramento municipale, oggi in Africa è possibile identificare due principali filoni di sviluppo. In quello innestato sulla tradizione amministrativa francese, la suddivisione dei poteri in ambito locale prevede una distinzione tra assemblee elettive e organi esecutivi, non sempre eletti ma talora nominati. Entrambi godono di mandati rinnovabili di 4 o 5 anni, simili a quelli delle corrispondenti istituzioni nazionali. Ma – sovente – la capacità decisionale degli esecutivi è limitata dalla cosiddetta pratica dell'*Unicità di cassa*, consistente nell'attribuire ai ministeri delle Finanze (e ai loro rappresentanti o controllori presso i comuni) un esorbitante potere di gestione delle risorse finanziarie, che non permette loro appena di bloccare le spese sostenute in difformità dalle previsioni di leggi e regolamenti, ma persino di giudicare dell'integrità dell'uomo politico o «dell'opportunità della spesa», che formalmente resterebbe riservata all'esecutivo locale. Ciò spiega la battaglia che oggi accomuna molti paesi africani francofoni nell'obiettivo di attenuare o sopprimere il principio dell'*Unicità di cassa*, al fine di evitare un ruolo nella sostanza appena 'decorativo' delle autorità locali elette, davanti a personaggi legittimati dall'alto (e su base discrezionale) come prefetti, *wali*, rappresentanti di re o funzionari di ministeri centrali. E spiega anche come vadano prendendo forma alcuni importanti 'collanti' alla base del costruirsi di reti di autorità locali.

Tali 'collanti' esistono anche nell'ambito anglofono, dove la tradizione amministrativa britannica ha lasciato uno 'sbilanciamento' tra le assemblee elettive e gli esecutivi, attribuendo a questi ultimi mandati molto più corti (da 1 a 3 anni, massimo) e spesso non rinnovabili, ma soprattutto un carattere 'cerimoniale' piuttosto che realmente esecutivo. Nell'Africa di colonizzazione britannica, infatti, regna una sorta di 'tecnocrazia' sotto il controllo di funzionari (chiamati *Town Clerk* o *Chief Executive Officer*) per lo più nominati dai ministri dotati di delega agli enti locali. Ciò spiega come mai in quest'area di egemonia culturale-amministrativa le battaglie contro le privatizzazioni dei servizi risultino molto meno frequenti e altisonanti che nei paesi francofoni, e perché il 'collante' delle reti di auto-

OSSERVATORIO

rità locali sia piuttosto la richiesta di sindaci con reali poteri esecutivi e mandati più duraturi.

Al di là delle 'prevalenze regionali' differenti nelle battaglie condotte dalle nuove istituzioni locali nei confronti degli Stati centrali, si percepisce un bisogno comune: la ricerca di un contenuto unitario che faccia da 'minimo comune denominatore' alle richieste delle reti regionali di amministratori. Per questo l'Africa è stata il continente che ha aderito più entusiasticamente, nel maggio 2004, alla fusione delle differenti reti mondiali di città nella CGLU. Ancora oggi la CGLUA (nata nel maggio 2005 come sezione africana della nuova associazione mondiale creatasi dalla fusione di IULA e FMCU) risulta la più propositiva e battagliera delle sub-reti continentali. E oggi sta lavorando alacremente – insieme alla Conferenza africana sul decentramento e lo sviluppo Locale (CADDEL) – alla stesura di una Carta africana della *governance* locale, progetto portato avanti con fervore soprattutto dal segretario generale Jean Pierre Elong Mbassi. L'idea di Mbassi, che è stato a lungo coordinatore del *Municipal Development Partnership (MDP) for West and Central Africa* (potente organizzazione 'semi-politica' di consulenza e formazione sui temi del decentramento locale che ha sede a Cotonou, in Benin, e si coordina con altre articolazioni regionali Nell'Africa Orientale e Meridionale) è quella di emulare le *Charter of Use of Natural Resources* siglate insieme alle comunità locali in vari paesi quasi in forma di moderni 'statuti dei luoghi' e dotate di comitati misti di monitoraggio (cittadini/amministrazioni/*donors*) per valutarne la corretta applicazione.

Strutture in evoluzione?

Sotto il dominio coloniale, l'Africa ha conosciuto soprattutto due modalità di inquadramento amministrativo dei territori: la 'gestione diretta' (organizzata in suddivisioni e cantoni sotto la diretta responsabilità degli amministratori coloniali, lasciando alle amministrazioni locali un ruolo appena consultivo) e quella 'indiretta', che lasciava un margine mag-

INTERNAZIONALE

giore di manovra alle popolazioni locali soprattutto per amministrare temi quali la giustizia o cogestirne altri come il prelievo delle imposte.

Mentre la prima formula ha segnato in maniera pesante i paesi colonizzati da Francia, Portogallo e Belgio, la seconda ha permesso nelle colonie britanniche un maggior rispetto per usi e costumi endogeni (ancorché piegandoli all'obiettivo di preservare gli interessi del colonizzatore) e ha posto le basi da cui sono germinate con maggiore facilità le attuali istituzioni locali e d'area vasta, seppur facendo sì che il loro rifiorire in ambito post-coloniale si portasse dietro retaggi di clientelismo, corruzione, inefficienza gestionale, ma – soprattutto – una reale lontananza dai bisogni del territorio locale. Un discorso a parte merita il caso dell'Africa del Nord, dato che la necessità di rispettare alcune pre-esistenti strutture di organizzazione statale ha reso necessario ai colonizzatori (sia ai francesi nel Maghreb che ai britannici in Egitto e Sudan), un 'compromesso' e sforzi di adattamento reciproco.

Ciò che colpisce è che – all'indomani della proclamazione dell'indipendenza – la maggior parte dei paesi abbia scelto di «mantenere intatta la struttura ereditata dai colonizzatori, la qual cosa non ha per nulla contribuito a cambiare la percezione»⁹ che le popolazioni avevano delle strutture decentrate. E gli stessi Stati hanno finito per considerarle appena degli strumenti d'estensione più capillare del potere centrale sul territorio.

Solo a partire dalla fine degli anni '80 si percepisce una rinascita di interesse (stavolta dal 'basso') per le potenzialità degli enti locali di garantire un diverso sguardo sul territorio. Il processo di ridefinizione di ruoli, modalità organizzative e responsabilità ha teso ad appoggiarsi su due diversi meccanismi di garanzia formale: uno basato sulla previsione del ruolo e della centralità delle autorità locali fin dai documenti costituzionali (che non raggiunge oggi il 40% degli Stati africani), l'altro (più diffuso) che affida a leggi ordinarie e regolamenti la

⁹ Cfr. Rapporto CGLU, p. 7.

OSSERVATORIO

statuizione del ruolo delle amministrazioni del decentramento. Questo 'sbilanciamento' del continente verso la seconda ipotesi – che sottrae forza e incisività al ruolo degli enti locali – spiega un'ulteriore battaglia comune delle reti di città, in direzione di una diffusa statuizione per via 'costituzionale' del riconoscimento della sfera istituzionale locale e d'area vasta, della sua autonomia e della sua complementarità rispetto ai governi nazionali.

Nel congresso fondatore della CGLUA di Tshwane (ex-Pretoria) del 2005, tale richiesta è diventata il perno del compito demandato dai sindaci dell'intero continente alla nuova associazione. Un altro fondamentale elemento di convergenza ha riguardato la necessità di una maggiore pianificazione dei processi di decentramento. Il tema – per via negativa – è emerso anche al vertice *Africities* 2006 di Nairobi, dove si è rilevata l'assenza di qualsiasi proposta di sperimentazioni-pilota per dare corpo con gradualità a innovative modalità di decentramento municipale, da realizzarsi (ad esempio) sulla base del modello dei *Free Comune experiment* realizzati all'inizio degli anni '90 nel Nord Europa.

Oggi, mentre le elezioni locali vanno tenendosi con una regolarità quasi inedita ormai da un triennio, capita spesso – invece – che anche paesi come quelli del Maghreb (che vantano una politica di decentramento più radicata nel tempo) presentino ritmi evolutivi delle trasformazioni di dubbia leggibilità. Nell'Africa centro-occidentale (ad eccezione del Senegal e del Burkina Faso) sono gli annunci politici e i discorsi dei capi di stato a dare il ritmo ai processi di decentramento, producendo accelerazioni e sussulti spesso schizofrenici o contraddittori. Anche Nell'Africa australe e orientale è piuttosto la necessità di uscire dalle frequenti crisi sociali e politiche a disegnare il panorama evolutivo dei processi, venendo spesso messa al centro di pomposi Piani di azione globale dei governi, non sempre seguiti da atti coerenti e – soprattutto – da attenti percorsi di valutazione dell'efficacia delle riforme portate avanti. Nella maggior parte dei casi, esiste 'l'intuizione' dei loro effetti positivi ma non vi è alcuna forma di evidenza scientifica su cui arti-

INTERNAZIONALE

colare piani di miglioramento o reindirizzare le trasformazioni in corso. Anche su questo tema la CGLUA va conducendo una battaglia, affinché le nuove misure della *governance* locale vengano prese in considerazione nei *Peer Review Mechanism* del NEPAD, il *New Partnership for Africa's Development* costituitosi come meccanismo di valutazione strategica in seguito al XXXVII Summit dell'Unione africana.

In attesa che tale obiettivo venga raggiunto nel corso del dialogo con i governi centrali, il PDM ha messo in piedi un interessante 'Osservatorio sul decentramento' che dal 2003 pubblica annualmente un rapporto dal titolo *Etat de la décentralisation en Afrique* oltre a interessanti studi tematici quali il rapporto comparato su decentramento e politiche fondiari e di accesso ai suoli intitolato *Décentralisation, acteurs locaux et foncier* (2000) coordinato da Alain Rochegude. Tali studi – strettamente necessari prima di procedere a cambiamenti spesso improvvisati e non fondati su approcci razionali ma 'emotivi' – sono stati molto utili in questi anni per valutare 'matematicamente' l'apporto positivo che il decentramento può offrire alla gestione del territorio, ad esempio quando si coniuga con l'aumento del coinvolgimento degli abitanti nelle scelte. Lo illustra bene il caso sudafricano, dove l'uscita dall'*apartheid* ha coinciso con la necessità di rifondare le politiche locali su basi partecipative, appoggiandosi al *Reconstruction and Development Programme* (RDP). Tra il *Local Government Transition Act*, emanato nel 1993 per gestire temporaneamente il cambiamento, il *Municipal System Act* del 2000 e il *Municipal Property Rating Act* del 2004 si percepisce un cambiamento quasi 'rivoluzionario'. Che è stato possibile perché il lasso programmato di tempo che il governo si è dato per procedere alla trasformazione ha contemplato fasi intermedie di 'valutazione' delle trasformazioni. Forte di questo, la rete di amministrazioni della CGLUA africana chiede che l'organizzazione-madre consideri la creazione di indicatori per il 'monitoraggio' delle trasformazioni e dei loro effetti un obiettivo prioritario da finanziare nell'ambito del GOLD, l'Osservatorio globale sulla democrazia locale e il decentramento, da poco attivato.

Q U A L E S T A T O

OSSERVATORIO

Un 'salto senza reti' è possibile?

Oggi, una penosa situazione di 'sussidiarietà asimmetrica' accomuna i paesi africani. Le amministrazioni locali sono oberate di responsabilità crescenti nei settori del benessere sociale e dello sviluppo economico/urbanistico, ma non parallelamente dotate di risorse congruenti né di progetti formativi capaci di creare capacità amministrative/gestionali per affrontare le sfide che il futuro del continente pone.

Le risorse statali destinate al decentramento oscillano tra l'1% del Niger e il 6% del Senegal, ed esse rappresentano percentuali che vanno dal 3% dello Zimbabwe al 23% del Sudafrica e al 25% del Mozambico: per di più in pochi paesi i comuni hanno diritto all'autonomo accesso al prestito. Alla debolezza finanziaria si associano altri gravi problemi 'strutturali' ben messi a fuoco da Charles Nach Mback¹⁰ e Giorgio Blundo¹¹: la corruzione e l'abitudine al clientelismo locale, la scarsità e l'impreparazione delle risorse umane. Su questo fronte, crescono le misure 'compensative', formulate anche sulla base delle richieste e/o dell'appoggio dei programmi di cooperazione internazionale (anche decentrata): dai programmi per la 'costruzione di capacità dei funzionari locali', alle regole che – attraverso l'elezione diretta dei sindaci¹² – cercano di ridurre il peso 'paralizzante' delle negoziazioni e degli 'scambi di favori' tra partiti politici. Molti paesi vanno riducendo il 'cumulo di cariche e mandati': paesi come il Ghana addirittura hanno escluso i partiti politici dalle elezioni locali, mentre altri (come il Mozambico, il Sudafrica o il Benin) vedono crescenti successi dei candidati 'indipendenti' che possono ormai presentarsi alle elezioni.

¹⁰ *Quinze années de réformes décentralisatrices en Afrique de l'Ouest et du Centre (Dynamiques, problématiques, enjeux et perspectives)*, Observatoire de la décentralisation en Afrique: www.pdm-net.org, 2005.

¹¹ *La corruption comme mode de gouvernance locale: trois décennies de décentralisation au Sénégal* in «*Afrique contemporaine*», n. 3, 2001.

¹² In Kenya, ad esempio, è attualmente in discussione una proposta di legge in tal senso presentata dal governo.

INTERNAZIONALE

Resta un ulteriore problema, a causa della mancata 'territorializzazione' di alcune politiche centrali, come quelle sulla lotta all'HIV o la gestione dell'acqua. Questa territorializzazione (che in alcuni paesi, come l'Uganda, ha mostrato notevoli esiti positivi) non sortisce necessariamente effetti in tutti i settori. Ad esempio – proprio nel Forum di *Africities* di settembre – l'ONU-Habitat ha presentato uno studio comparato sull'*housing* a Nairobi e Dakar, dove si evidenzia come non sempre – a oggi – l'approccio locale sortisca effetti migliori di quello 'centrale'.

Il Rapporto di ONU-Habitat è stato letto da molti come una provocazione. L'amministrazione di Nairobi si è difesa, sostenendo che la 'tutela' esercitata dai ministeri sull'operato dei Comuni (spesso esercitata in forma 'preventiva' e non di controllo 'a posteriori' sul loro operato) è la causa portante dell'inefficacia di alcuni programmi locali, unita all'approccio gerarchico che domina ancora in settori come il bilancio e l'attribuzione dei terreni agli abitanti, temi su cui esistono (e non solo in Kenya) forme di centralizzazione decisionale dovute alla mancata volontà del potere centrale di rinunciare alle sue tradizionali prerogative.

Il governo keniano si è difeso accusando la popolazione stessa del paese di non comprendere e sostenere le proposte di riforma in direzione di un maggiore decentramento. Il riferimento è ad una recente vicenda della politica keniana: la vittoria del *no* al referendum del novembre 2005, che ha bocciato la frettolosa nuova Costituzione (la cosiddetta *Bozza di Wako*) proposta dalla *Rainbow Coalition* (NARC), la coalizione di centro-destra tra il *National Alliance Party of Kenya* (NAK) e i Liberal-democratici, (LDP) che governa dal 2002 e lotta per essere riconfermata al potere nelle elezioni generali dell'inverno 2007.

Come ha sostenuto sui giornali locali nei giorni del Forum panafricano *Africities* l'ex-ministro Nyong'o, fautore del *no*: «Fin dalla *Lancaster House Conference* del 1963 i keniani hanno concepito il decentramento (*majimbo*) come una forma *irrevocabile* di 'devoluzione' dei poteri da cui non si poteva tornare indietro, capace di riequilibrare le disuguaglianze regionali interne al paese, e di creare una reale coesistenza tra livelli diversi di pote-

OSSERVATORIO

re che si riconoscono pari dignità»¹³. Questo spiegherebbe il rigetto della nuova Costituzione, che non faceva passi avanti sul tema del decentramento, presentando come «devoluzione regionale» una semplice ‘deconcentrazione di funzioni’, dato che prevedeva la possibilità per il governo di ‘sospendere’ un governo distrettuale o locale, e di renderlo impotente ricentralizzando a suo piacere alcune decisioni.

La vicenda illumina su un’altra trasformazione fondamentale che va interagendo con i percorsi di decentramento infra-istituzionale: l’evoluzione della società civile e la sua crescente richiesta di essere riconosciuta come soggetto attivo della gestione territoriale e dei servizi pubblici. Come il rapporto della CGLU sottolinea¹⁴: «i progressi realizzati sul fronte della democrazia rappresentativa sono [...] amplificati sul fronte della democrazia partecipativa». Addirittura, in Zambia, la comunità è obbligatoriamente associata alla messa in opera di progetti di sviluppo nei settori dei ‘servizi di base’. Le radio comunitarie diventano importanti strumenti informativi a ‘doppia via di comunicazione’ in Benin, Burkina Faso, Mali e Mozambico. Se in Senegal, Camerun e Zimbabwe è alla buona volontà di amministratori locali che si devono le prime esperienze (anche rurali) di bilancio partecipativo, paesi come Ghana, Niger o Uganda elaborano strumenti «per integrare nei consigli locali le forze sociali, economiche o legate ai costumi tradizionali» (ivi); e altri lavorano sulle *quote* di partecipazione delle donne alla composizione delle istituzioni locali¹⁵.

Molto interessante è che inizino a comparire reti di amministratrici locali, come *Women and Local Governance*, fondata in Costa d’Avorio nel 2004 dalla sindaca di Oumé, Brigitte Kakou

¹³ Cfr. cfr. G. Allegretti, *Città. La sfida del municipalismo per l’Africa del futuro*, in «Carta», 9, ottobre 2006.

¹⁴ Cfr. rapporto cit., p. 10.

¹⁵ In Niger, la legge impone che il 10% dei seggi locali siano riservati alle donne; in Mozambico analoghe misure hanno fatto passare i seggi destinati alle donne dal 23% del 1999 al 28% del 2004; in Uganda un terzo dei seggi locali è riservato a rappresentanti politiche di sesso femminile e in Sudafrica la ‘quota’ sale al 50%.

INTERNAZIONALE

Lou, e da altre 8 colleghe (le uniche su 197 sindaci ivoriani, pari al 4,56%), che hanno messo a fuoco il ruolo centrale dei municipi nel dare 'stabilità' al paese, dal basso, in un momento di crisi politica nazionale. Oggi che quasi tutti i paesi africani riconoscono diritti all'associazionismo tra amministratori locali, il tema delle Reti sta diventando centrale, come vettore di scambio di buone pratiche e come strumento per veicolare forme nuove di *marketing* territoriale e di pressione sui ministeri incaricati di gestire le trasformazioni del decentramento, che dopo il Forum *Africities*, tenutosi nel 2000 a Windhoek, in Namibia, si sono riuniti – su base continentale – in una Conferenza permanente chiamata CADDEL¹⁶.

Anche nell'ambito delle reti di amministrazioni locali si possono osservare interessanti modificazioni diacroniche: ad esempio, il passaggio dalla sola rappresentanza di sindaci a modelli misti, che mettono in dialogo le amministrazioni locali nella loro complessità, composta di esecutivi ma anche di assemblee elettive. Un'ulteriore evoluzione interessante per il futuro sarebbe quella di creare reti 'miste' che potessero favorire forme di dialogo permanente tra attori diversi dello sviluppo locale, includendo componenti della società civile, organizzata e non. In ogni caso, è almeno necessario che si stabilisca un confronto permanente tra reti di amministratori, tessuti sociali e mondo della ricerca accademica e militante, sul tema del decentramento progressivo nel continente africano, anche al fine di evitare che l'unica ottica cui le associazioni di città fanno riferimento si esaurisca in un atteggiamento autocentrato e meramente rivendicativo.

Il Forum *Africities* di Nairobi ha lanciato un chiaro monito in questo senso, aprendo formalmente le sue porte ad altri partner dello sviluppo diversi dalle autorità locali, regionali e

¹⁶ Proprio il recente *Africities 2006* tenutosi a Nairobi ha dimostrato il diverso grado di qualità delle proposte emergenti dal CADDEL, e dalle Reti di amministratori locali, come reso chiaro dalle 'dichiarazioni finali' formulate separatamente dai 2 gruppi di attori (cfr. G. Allegretti, *Città. La sfida del municipalismo per l'Africa del futuro*, in: «Carta», cit.).

OSSERVATORIO

statali (università, ONG, movimenti urbani), ma di fatto serandole alle organizzazioni più deboli con una politica insostenibile dei costi di iscrizione alle attività del congresso panafricano. Quando il confronto ha potuto svilupparsi (dentro gli spazi del Forum o nel contatto polemico con lo *Slum Dwellers Forum* svoltosi in parallelo nella cattedrale cattolica, per iniziativa del *Kutoka Network*¹⁷) è risultato chiaro che solo dal confronto tra 'diversi' può nascere un reale dibattito sui caratteri neo-coloniali che il percorso di decentramento va mantenendo nel continente africano¹⁸. La scoperta di formule organizzative più adatte ai diversi contesti del continente si rende indispensabile. In particolare, per colmare lo 'scarto' che permane tra il ruolo formale che le istituzioni del decentramento vanno lentamente guadagnandosi nel panorama amministrativo/politico, e il grado di 'riconoscimento' tributato loro dalla cittadinanza. In molti contesti, infatti, le forme con cui si sono presentati i percorsi di decentramento fanno sì che sindaci, giunte e consigli comunali siano ancora percepiti come estranei dalle comunità territoriali. Questo senso di 'lontananza' è aggravato dalla loro incapacità di problematizzare e affrontare il tema della relazione con altre parallele 'fonti di legittimità'¹⁹ riconosciute dagli abitanti, siano esse 'autorità tradizionali e religiose' (ivi) o quelle che oggi la letteratura definisce come «autorità neo-tradizionali»²⁰, ovvero

¹⁷ La rete *Exodus Kutoka*, raggruppa 15 parrocchie cattoliche che lavorano in alcuni dei 199 insediamenti informali di Nairobi, che – insieme – ospitano circa il 65% dei 2,5 milioni di abitanti della capitale, stipati in un densissimo 5% del territorio cittadino. La rete è nata nel 2002, e tra i suoi fondatori ci sono anche gli animatori della parrocchia di St. John a Korogocho, il luogo d'elezione dove ha operato per 12 anni Alex Zanotelli e la cui principale figura di riferimento è oggi padre Daniele Moschetti.

¹⁸ Cfr. *Démocraties d'ailleurs. Démocraties et démocratisations hors d'Occident*, a cura di Christophe Jaffrelot, Kathala, Parigi, 2000.

¹⁹ Così le chiama (p. 9) il Rapporto cit. della CGLU nell'unico passaggio in cui accenna al tema.

²⁰ Cfr. l'uso del termine di K. Jowitt ripreso in *Politics in Modern Africa: the Uneven Tribal Dimension* di Kenneth Ingham. In «Canadian Journal of African Studies / Revue Canadienne des études africaines», XXVII, 2 (1993), pp. 302-303.

INTERNAZIONALE

nuove figure che emergono dai tessuti socio-economici locali e a cui le comunità riconoscono un ruolo 'sostantivo' nello sviluppo del territorio.

Un simile tema – affrontato ufficialmente in alcune sessioni di *Africités 2006* (seppur in maniera banalizzante e senza un'efficace mediazione delle diverse posizioni possibili sul tema) – è riemerso anche nel II Consiglio mondiale della CGLU come un *nodo centrale sottostimato e irrisolto* del Rapporto *Etat de la décentralisation et de la démocratie local*. Per farne in futuro un centro problematico del dibattito sul decentramento in Africa (come in molti paesi di altri continenti) è certo necessario uscire da un approccio 'tautologico', che lascia ai soli rappresentanti delle istituzioni locali la parola su limiti e opportunità dei processi evolutivi di decentramento in cui sono coinvolte. In quest'ottica, ampliare a nuovi attori le 'reti' del dibattito sugli obiettivi del futuro prossimo del decentramento rappresenta un passaggio qualificante e indispensabile; soprattutto per evitare che trionfi l'ottica di lettura 'eurocentrica' che in parte ancora caratterizza la versione intermedia del Rapporto della CGLU. Comunque questo resta, a oggi, uno dei documenti più completi esistenti di analisi comparativa di un interessante processo politico in tumultuoso cambiamento. Un processo che dovrà interrogarsi di più sul suo destino, come peraltro hanno, in fondo, auspicato – fatto senza precedenti – ben tre delle cinque commissioni tematiche della CGLU a Marrakesh, nel momento in cui hanno concluso i propri lavori citando la grande opportunità che il prossimo Forum sociale mondiale di Nairobi può costituire ai fini dell'arricchimento dei processi di decentramento e del raggiungimento degli obiettivi del Millennio. È anche grazie a questa presa di posizione, a questa nuova consapevolezza che, stavolta, il Forum delle Autorità locali per l'inclusione sociale (FAL) si svolgerà finalmente non prima o in parallelo, ma all'interno degli spazi e dei tempi del FSM così che il ruolo delle Autorità locali per una nuova Africa sarà discusso non in modo separato ma in rapporto diretto con i movimenti e i soggetti del FSM, per l'intero arco del suo svolgimento, prima dell'assemblea conclusiva del 24 gennaio. Davvero un'occasione da non mancare.

Q U A L E S T A T O