


Andrea Stocchiero,  
Oliviero Frattolillo  
e Nadia Gonella

---

## I comuni italiani e la cooperazione internazionale

---

1. Introduzione	3
2. La scelta del campione dei comuni	10
3. I risultati dell'inchiesta	10
4. Processo evolutivo e modelli di cooperazione decentrata dei comuni	26
5. Conclusioni e prospettive	32
Bibliografia	38



Serie Speciale del Laboratorio CeSPI  
"Cooperazione internazionale e sviluppo locale",  
realizzata con un contributo dell'UNOPS  
(United Nations Office Project Service).

---

*Questa ricerca è stata realizzata con  
un contributo dell'Aiccre  
(Associazione italiana per il consiglio  
dei comuni e delle regioni d'Europa)*

---



# I comuni italiani e la cooperazione internazionale

## 1. Introduzione

Negli anni '90 la politica della cooperazione decentrata come espressione del principio dello sviluppo partecipativo è stata teorizzata da vari organismi internazionali, in particolare dal Programma per lo sviluppo delle Nazioni Unite (Undp). La Commissione europea, dal canto suo, ha assunto la decentrata come una modalità della sua politica di cooperazione allo sviluppo.

La cooperazione decentrata, nell'accezione della Commissione, 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 svantaggiati. L'obiettivo di questa cooperazione è quello di favorire uno sviluppo migliore, perché considera in misura maggiore (rispetto alle tradizionali politiche tra stati) i bisogni e le priorità delle popolazioni<sup>1</sup> nei loro luoghi concreti di vita. Importante è quindi il sostegno alle politiche di decentramento nei paesi in via di sviluppo (Pvs) e il ruolo dei poteri locali, delle comunità e delle organizzazioni della società civile.

Tuttavia, questa definizione di cooperazione decentrata non è del tutto assimilabile a quella recentemente adottata dalla cooperazione italiana attraverso le linee di indirizzo emanate dal Ministero degli affari esteri (Mae)<sup>2</sup>.

La definizione della Commissione europea, ad esempio, non identifica le autorità locali come i soggetti principali della cooperazione decentrata. Il suo regolamento inquadra in questa modalità di cooperazione quattro categorie di soggetti:

- i poteri pubblici o le amministrazioni locali (regioni, città, villaggi) che presentano un certo grado di autonomia e di risorse finanziarie;

- le associazioni e i gruppi locali del settore privato, rappresentanti di interessi locali o di azioni di solidarietà;
- le organizzazioni e le reti dei settori della produzione, e in particolare i sindacati e le cooperative indipendenti;
- le chiese e qualsiasi associazione non governativa in grado di dare un contributo allo sviluppo<sup>3</sup>.

La linea di bilancio della Commissione dedicata alla cooperazione decentrata è stata finora utilizzata soprattutto dalle Organizzazioni non governative (Ong).

Viceversa, la definizione del Mae indica le autonomie locali come i soggetti propri della cooperazione decentrata, mentre gli altri attori sono inglobati nella cosiddetta cooperazione non governativa. Alla cooperazione decentrata vengono attribuiti tre valori aggiunti rispetto alla cooperazione governo-governo e a quella non governativa.

Il primo valore aggiunto ha un significato strategico per l'incidenza di questa modalità di cooperazione internazionale sui processi di decentramento avviati in numerosi Pvs<sup>4</sup>. In effetti, tali processi possono avere uno scarso beneficio per le popolazioni locali se il livello locale riproduce le debolezze del sistema centrale, senza peraltro poter contare su una sufficiente disponibilità di risorse, che rimangono strettamente controllate dal governo nazionale. Di conseguenza è accresciuta l'importanza di un sostegno della cooperazione allo sviluppo alle comunità locali dei Pvs, in modo di favorire e accompagnare i processi di decentramento. L'appoggio alla democratizzazione e il rafforzamento istituzionale a livello locale sono due ambiti di stretta pertinenza e competenza delle autonomie locali, che definiscono così un concreto contenuto della loro cooperazione. Si individua quindi un ruolo degli enti locali specifico e distinto da quello delle Ong, che concerne la cooperazione tra istituzioni omologhe, il dialogo politico tra eletti e la cooperazione tecnica tra amministrazioni.

Un secondo valore aggiunto che distingue la cooperazione decentrata così concepita riguarda la sua "capacità di convogliare verso azioni di cooperazione allo sviluppo qualificate presenze sociali, culturali, scientifiche, economiche e finanziarie del proprio territorio"<sup>5</sup>. I diversi soggetti del territorio italiano possono offrire le loro esperienze e conoscenze per lo sviluppo locale dei Pvs. La recente letteratura sullo sviluppo evidenzia infatti la rilevanza del cosiddetto capitale sociale, dei beni relazionali e della fiducia a livello locale<sup>6</sup>. A tale proposito si ricorda che il concetto di "capitale sociale" deve molto al lavoro pionieristico di Putnam<sup>7</sup>, che ha studiato i ca-

si dello sviluppo locale dei diversi territori italiani. Si sono già messe in risalto alcune esperienze di cooperazione decentrata che si stanno configurando come partenariati per lo sviluppo locale tra territori italiani e quelli di alcuni Pvs<sup>8</sup>, nei quali le autonomie locali mobilitano, coordinano e appoggiano le iniziative delle forze sociali ed economiche dei reciproci territori.

Ma, forse, ancor più rilevante è il terzo valore aggiunto che deriva dal significato politico della cooperazione delle autonomie locali, nel momento in cui esse assumono tra le loro finalità l'impegno per la pace e lo sviluppo dei popoli. Un impegno politico che esprime i principi di solidarietà e cooperazione internazionale della cittadinanza attraverso i suoi rappresentanti al consiglio comunale, in conformità a quelli stabiliti a livello nazionale e internazionale.

La cooperazione di un comune può avere un significato politico ben più rilevante rispetto a quello, pur importante, di una Ong. L'impegno di un comune, sostenuto da tutto il consiglio comunale, è sinonimo della volontà di tutta la cittadinanza; l'impegno di una Ong, in quanto ente privato, rappresenta la volontà dei suoi aderenti. E quando viene riconosciuta anche alle autonomie locali la possibilità di realizzare attività di cooperazione (così come previsto nella legge n. 49/87, nelle recenti linee

- 
1. Comitato di collegamento delle Ong di sviluppo presso l'Unione europea (a cura di) (1999), *Cooperazione decentrata – Un nuovo approccio europeo al servizio dello sviluppo*, Cota e Iteco in collaborazione con la Commissione europea, Bruxelles.
  2. Dgcs Mae (2000), *Linee di indirizzo e modalità attuative della cooperazione decentrata*, febbraio, mimeo, Roma.
  3. Gazzetta Ufficiale delle Comunità europee del 30.07.98, "Regolamento (Ce) n. 1659/98 del Consiglio del 17.07.1998 relativo alla cooperazione decentralizzata".
  4. Nella maggior parte dei casi i processi di decentramento consistono nella deconcentrazione delle risorse (monetarie, anche se in misura limitata, e di personale) dal governo centrale alle unità amministrative locali, mentre il potere di decisione rimane al governo centrale e il personale locale dipende dai ministeri centrali (si veda Jean Bossuyt and Jeremy Gould (2000), "Decentralization and Poverty Reduction: Elaborating the Linkages", in *Policy Management Brief*, n. 12, European Centre for Development Policy Management, Maastricht).
  5. Dgcs Mae (2000).
  6. World Bank (2000), *Attacking poverty – World Development Report 2000/2001*, New York, Oxford University Press.
  7. Putnam Robert (1993), *Making Democracy Work. Civic Traditions in Modern Italy*, Princeton, New York, Princeton University Press.
  8. Si vedano i partenariati per lo sviluppo locale in Andrea Stocchiero (2000), "La cooperazione decentrata delle regioni italiane", *Laboratorio CeSPI*, n. 4, ottobre, Roma.

---

## Box 1 – I risultati del *Rapporto sulle attività di cooperazione decentrata delle regioni e dei comuni*\*

---

L'analisi non ha identificato un campione rappresentativo. L'indagine è stata di tipo esplorativo e ha riguardato 43 comuni, cui si sono aggiunte le informazioni raccolte dal Mae su altri 18 enti locali. I risultati sono stati i seguenti:

- la metà dei comuni si è dotata di un ufficio ad hoc per la cooperazione;
- la maggior parte dei comuni ha una programmazione annuale e lo strumento delle delibere singole è presente in un numero significativo di enti;
- dati riguardanti 21 comuni rivelano un impegno nel 1999 superiore ai tre miliardi di lire, con stanziamenti pro capite maggiori negli enti locali di minori dimensioni (dai 20 mila ai 100 mila abitanti); l'impegno finanziario risulta inoltre in crescita nel periodo 1996-99;
- il 58% dei comuni cofinanzia progetti assieme a organismi sovranazionali come l'Unops, la Banca mondiale, la Commissione europea;
- la maggior parte delle iniziative sono di formazione, nell'area sociale e di emergenza;
- gli interventi si concentrano nel Mediterraneo, tuttavia si nota una particolare attenzione dei comuni verso l'America latina e la Bosnia-Erzegovina.

---

\* Ianni, Toigo, Salvucci e Mirani (2000).

---

di indirizzo del Mae e nella legge n. 68/93), l'impegno politico può diventare atto concreto e non solo dichiarato. Da qui sorgono i rapporti politici di partenariato con le città dei Pvs, che dovrebbero dare un quadro mirato e coordinato ai progetti di cooperazione condotti dai diversi soggetti del territorio e dalle stesse amministrazioni.

Ma qual è quest'impegno? È possibile prevedere un'evoluzione importante della cooperazione dei comuni? Quali ruoli ricoprono i comuni rispetto alle Ong e alle diverse associazioni del territorio che svolgono attività di cooperazione con i Pvs? A quanto ammonta l'impegno finanziario dei comuni per la cooperazione allo sviluppo? Quali sono le priorità e i progetti sostenuti? Quale coordinamento è in atto? Sulla base della definizione indicata dal Mae, è importante analizzare qual è lo stato della cooperazione decentrata in Italia per capirne le caratteristiche e le prospettive. Il CeSPI ha già realizzato una ricerca sulla cooperazione delle regioni italiane, che ha evidenziato un panorama assai differenziato e identificato alcune delle prin-

cipali questioni aperte<sup>9</sup>. Con questa inchiesta l'analisi prosegue con riferimento ai comuni.

Gli studi finora effettuati hanno preso in considerazione soprattutto singoli enti locali<sup>10</sup>. L'unica indagine realizzata su scala nazionale ha riguardato 61 comuni, che tuttavia non sono stati individuati secondo criteri di campionamento e che quindi non possono rappresentare un insieme più generale<sup>11</sup>. I risultati di questa ricerca sono sintetizzati nel box 1.

La prima analisi della cooperazione decentrata dei comuni è stata realizzata in Toscana e ha messo in luce come "il 42,4% delle province e dei comuni, cioè 126 su un totale di 297, svolga attività di cooperazione, di solidarietà o di promozione di una cultura di pace, nei Pvs o anche solo nel proprio territorio. Solo il 38,7% non svolge alcuna attività internazionale"<sup>12</sup>. Nel periodo 1994-1996 gli stanziamenti dei comuni toscani sono stati pari a 1.817 milioni di lire e di questi il 60% è stato destinato a sostenere attività di solidarietà (interventi di emergenza e aiuti umanitari).

Un'altra indagine<sup>13</sup> realizzata a scala regionale ha riguardato la Lombardia e si è concentrata su un campione di 37 comuni. Questa ricerca ha consentito l'individuazione di numerosi elementi di conoscenza che sono riassunti nel box 2. Infine, una ricerca sulle attività degli enti locali del Lazio ha messo in evidenza l'impegno dei comuni nel campo della solidarietà, soprattutto

- 
9. Stocchiero (2000).
  10. Si vedano ad esempio i dieci casi studiati in Aa.Vv. (1999), *Il Manuale della cooperazione decentrata*, Regione Piemonte, Direzione S1, Gabinetto della Presidenza della Giunta regionale, vol. I, Torino, e quelli presentati nella "Consultazione internazionale sulla cooperazione decentrata allo sviluppo umano", organizzata dall'Unops nel maggio del 2000 a Roma.
  11. Vanna Ianni, Moreno Toigo, Claudio Salvucci e Daniele Mirani (2000), "Rapporto sulle attività di cooperazione decentrata delle regioni e dei comuni, periodo 1996-1998", in *Cooperazione italiana e Osservatorio interregionale sulla cooperazione allo sviluppo, Il ruolo internazionale delle regioni e degli enti locali tra crisi, stabilità e sviluppo*, Quaderni della cooperazione decentrata allo sviluppo, Roma.
  12. Vanna Ianni (a cura di) (1999), *La cooperazione decentrata in Toscana*, Movimondo e Regione Toscana, Roma.
  13. Istituto Regionale di Ricerca della Lombardia (Irer) (2000), "Indagine conoscitiva sulla cooperazione decentrata nella regione Lombardia", *Quaderni Regionali di Ricerca*, n. 10, Regione Lombardia, Milano.

---

**Box 2 – I risultati della *Indagine conoscitiva sulla cooperazione decentrata nella regione Lombardia\****

---

L'indagine si è concentrata su un campione di 37 comuni, di cui 8 città capoluogo di provincia, 8 città con una popolazione superiore ai 15.000 abitanti e 21 città con una popolazione compresa tra i 1.000 e i 15.000 abitanti. I risultati dell'analisi sono stati i seguenti:

- il 78% dei comuni, e in maggior parte quelli di piccole dimensioni, hanno iniziato ad impegnarsi nella cooperazione decentrata durante gli anni '90, con particolare riferimento ad interventi di emergenza nell'area balcanica;
- il 54% dei comuni, e in particolare quelli di piccole dimensioni, non hanno al proprio interno un referente per l'attività di cooperazione;
- il 51% dei comuni, soprattutto quelli di maggiori dimensioni, è a conoscenza delle opportunità offerte dalla legge n. 68/93. Tuttavia solo il 20% le utilizza, mentre il 42% fa riferimento allo statuto comunale e il 30% a forme diverse di strumenti legislativi (delibere ad hoc, uso di voci di bilancio per attività culturali, sociali, ...);
- solo il 27% delle delibere di finanziamento, soprattutto dei comuni di maggiori dimensioni, contiene criteri di selezione dei progetti;
- il 78% dei comuni è impegnato nella cooperazione su sollecitazione del territorio, in particolare per rispondere a situazioni di emergenza (70%), mentre è poco significativa la preesistenza di rapporti dell'ente locale con il paese beneficiario;
- la cooperazione degli enti locali si concentra nelle regioni dei Balcani, con iniziative di emergenza, e in Africa, soprattutto con progetti di sviluppo strutturale, mentre solo il 19% dei comuni ha espresso priorità geografiche nella sua programmazione degli interventi;
- i settori preferenziali sono relativi allo sviluppo sociale mentre sono poche le iniziative sul rafforzamento istituzionale;
- l'84% degli enti locali sostiene attività di educazione allo sviluppo e sensibilizzazione del territorio;
- l'impegno finanziario dei comuni nel 1999 è risultato pari a 1.867 milioni di lire. Di questo il 77% proviene da soli tre enti locali (Milano con 900 milioni, Bergamo con 400 milioni e Brescia con 130 milioni), seguono altri comuni con stanziamenti inferiori ai 50 milioni; tuttavia in media le somme pro capite erogate dai comuni più piccoli sono significativamente maggiori di quelle delle città più grandi (1900 lire pro capite contro 1000 lire pro capite);



- solo 15 comuni su 37, e in particolare quelli di maggiori dimensioni, hanno contatti diretti con soggetti del Sud, soprattutto con istituzioni locali; si registra solo un caso di partenariato stabile e solo cinque casi di progetti di rafforzamento istituzionale;
- tutti i comuni collaborano con soggetti del territorio, in particolare con associazioni di volontariato e con scuole; le relazioni con Ong sono sviluppate soprattutto dai comuni di maggiori dimensioni; quasi assente è il coinvolgimento delle attività produttive del territorio;
- il ruolo svolto dagli enti locali è soprattutto quello di erogatore di fondi;
- il 59% degli enti locali ha rapporti di coordinamento istituzionale soprattutto attraverso l'attivazione di tavoli di coordinamento.

---

\* Irer (2000).

---

verso la ex Jugoslavia, e l'esistenza di alcuni rari casi di rapporti più strutturati di cooperazione internazionale<sup>14</sup>.

L'indagine condotta dal CeSPI si inserisce in questo filone di ricerche apportando nuovi elementi di conoscenza in quanto:

- è la prima ricerca campionaria a livello nazionale, e permette di capire effettivamente la diffusione della cooperazione decentrata tra i comuni italiani;
- cerca di definire dei modelli di cooperazione decentrata degli enti locali a partire da una analisi approfondita delle varie esperienze;
- consente di individuare i punti di forza e di debolezza e le questioni da risolvere;
- ha consentito la redazione di una serie di schede sulla cooperazione decentrata dei singoli comuni che rappresenta una prima banca dati ragionata utile per chi volesse approfondire l'analisi in altre direzioni. Queste schede sono pubblicate assieme a questo testo nell'Occasional Paper CeSPI "La cooperazione internazionale dei comuni italiani 2000 – Banca dati".

---

14. Si tratta dei comuni di Civitavecchia, Fiumicino, Tarquinia. Si veda Fabio Marcelli, Lucilla Copacchioli, Katjuscia Vecchi (2000), *Regioni, solidarietà internazionale, cooperazione allo sviluppo. Prospettive per il Lazio*, Istituto di studi giuridici sulla comunità Internazionale del Consiglio nazionale delle ricerche, Roma.

## 2. La scelta del campione dei comuni

Ai fini dell'analisi dell'impegno dei comuni italiani nella politica di cooperazione decentrata si è selezionato un campione nazionale dei comuni più importanti a livello amministrativo e per popolazione residente. In tal modo si è voluta concentrare l'attenzione su quegli enti locali che, teoricamente, presentano maggiori possibilità e capacità di operare con la cooperazione decentrata grazie alla rilevanza economica, sociale e culturale dei propri territori. È ovvio, infatti, ipotizzare che un comune nel quale risiedono facoltà universitarie, numerose Ong, importanti associazioni culturali e imprenditoriali, presenti maggiori probabilità di sviluppo di rapporti di cooperazione con Pvs rispetto a un piccolo comune. Il campione scelto è dunque rappresentativo delle principali localizzazioni delle risorse economiche, sociali e culturali italiane.

Il campione tiene conto, inoltre, dell'appartenenza regionale dei comuni e quindi permette di confrontare le amministrazioni locali delle regioni del nord, del centro e del sud d'Italia. La scelta di selezionare i comuni per ogni regione si deve, oltre che alla possibilità di operare comparazioni, al fatto che alcune regioni stanno assumendo un ruolo di coordinamento e cofinanziamento delle iniziative di cooperazione decentrata dei propri comuni. Infatti, secondo le nuove linee di indirizzo della cooperazione decentrata redatte dal Mae, e secondo le stesse indicazioni delle autonomie locali italiane<sup>15</sup>, le regioni avrebbero il compito istituzionale di coordinare le iniziative che sorgono a livello comunale. Le regioni rappresentano un livello amministrativo intermedio, peraltro con crescenti spazi di autonomia, tra lo Stato centrale e i comuni per quanto riguarda la politica di cooperazione internazionale. Risulta dunque necessario tenerne conto nella selezione del campione.

Il campione vuole essere rappresentativo dei maggiori comuni italiani che si possono quantificare in circa un centinaio. Con uno slogan si potrebbe presentare come il campione delle "cento città". I criteri di scelta dei comuni da inserire nel campione sono semplici e oggettivi:

- le città capoluogo di regione, che nella maggior parte dei casi sono le principali in termini di popolazione residente;
- la seconda città in regione per dimensione di popolazione residente.

Si è così selezionato un campione di 37 comuni, presentato nella tabella 1.

## 3. I risultati dell'inchiesta

Le interviste realizzate ai comuni del campione, sulla base di un questionario, hanno permesso la compilazione delle schede raccolte nell'Occasional Paper CeSPI

Tabella 1 – I comuni del campione

Capoluoghi	Città di maggiore o seconda dimensione	Regione
Aosta		Valle d'Aosta
Torino	Alessandria	Piemonte
Genova	La Spezia	Liguria
Milano	Brescia	Lombardia
Venezia	Verona	Veneto
Bolzano	Trento	Trentino Alto Adige
Trieste	Udine	Friuli Venezia Giulia
Bologna	Modena	Emilia Romagna
Firenze	Livorno	Toscana
L'Aquila		Abruzzo
Perugia	Terni	Umbria
Roma	Latina	Lazio
Ancona	Pesaro	Marche
Campobasso		Molise
Napoli	Salerno	Campania
Bari	Taranto	Puglia
Potenza	Matera	Basilicata
Reggio Calabria	Cosenza	Calabria
Palermo	Catania	Sicilia
Cagliari	Sassari	Sardegna

di cui sopra. Questa raccolta ragionata di informazione ha consentito un'analisi che ha dato i seguenti risultati.

#### *La diffusione della cooperazione decentrata tra i comuni italiani*

Il 65% dei comuni del campione (24 su 37) risulta impegnato in attività di cooperazione decentrata. Di questi il 54% (13 su 24) sono enti locali dell'Italia setten-

15. Si veda Anci, Cprpa, Upi (2000), *Linee strategiche delle amministrazioni sub-statali italiane per la cooperazione decentrata allo sviluppo umano*, maggio, Roma.

trionale, il 25% (6 su 24) delle regioni del centro Italia e il restante 21% (5 su 24) del Mezzogiorno.

Se si considera la quota dei comuni attivi nella cooperazione decentrata per singola area geografica, si può notare come in tali attività sia impegnato l'87% (13 su 15) dei comuni del nord Italia contro il 67% (6 su 9) dei comuni nel centro Italia e il 38% (5 su 13) di quelli del Mezzogiorno.

È scontata l'osservazione su come l'impegno dei comuni rispecchi più in generale il grado di internazionalizzazione dei territori. Ricordiamo che la più citata misura quantitativa del grado di internazionalizzazione dei territori è quella economica, che considera i rapporti commerciali e di flussi di capitale con l'estero delle imprese aggregate a livello regionale, provinciale o di distretto industriale<sup>16</sup>, e da cui si ricava come vi sia una frattura nell'apertura verso l'estero<sup>17</sup> tra il centro-nord d'Italia (con indici regionali che superano quello nazionale) e il Mezzogiorno (con indici regionali ben al di sotto di quello nazionale).

D'altra parte, pur nel quadro dello scarso impegno dei comuni del Mezzogiorno, emergono i casi di Palermo e Catania in Sicilia. Si tratta di due città che negli ultimi anni '90 hanno avviato e accresciuto le loro attività di cooperazione decentrata, facendo convergere una chiara volontà politica con le capacità delle poche Ong e associazioni di volontariato locali.

Ciò significa che la volontà politica può avere un ruolo molto importante nel favorire la cooperazione decentrata, e più in generale i rapporti con l'estero di una città, e che questi non dipendono meccanicamente dalle forze economiche e sociali del territorio. Il comune, in quanto organo politico, può non solo seguire, ma anche sostenere e orientare le relazioni con l'estero delle forze locali, almeno per quanto riguarda la cooperazione internazionale.

Tra i comuni che non risultano impegnati nella cooperazione decentrata, ve ne sono alcuni che mostrano un interesse ad avviare tali attività. Si possono citare i seguenti casi: Verona ha partecipato al lancio della "Rete n. 4 sullo sviluppo economico delle città" nel quadro del programma Al-Urbs della Commissione europea e sta promuovendo un suo progetto; Udine ha un regolamento per la concessione di contributi e uno per la concessione del patrocinio (tuttavia, a tutt'oggi, non esiste alcun progetto promosso e/o sostenuto dal comune). È possibile quindi che nel breve periodo la diffusione della cooperazione decentrata si ampli a nuovi enti locali.

Tabella 2 – Diffusione della cooperazione decentrata tra i comuni italiani del campione

**Comuni impegnati nella cooperazione decentrata = 24**

**Comuni del nord = 13      Comuni del centro= 6      Comuni del sud = 5**

Aosta	Firenze	Bari
Torino	Livorno	Napoli
Alessandria	Perugia	Reggio Calabria
Genova	Terni	Palermo
La Spezia	Roma	Catania
Milano	Pesaro	
Brescia		
Venezia		
Bolzano		
Trento		
Trieste		
Bologna		
Modena		

**Comuni non impegnati nella cooperazione decentrata = 13**

**Comuni del nord = 2      Comuni del centro= 3      Comuni del sud = 8**

Udine	L'Aquila	Campobasso
Verona	Latina	Salerno
	Ancona	Taranto
		Potenza
		Matera
		Cosenza
		Cagliari
		Sassari

16. Si vedano a tale proposito i Rapporti annuali dell'Ice sul commercio con l'estero italiano; ad esempio Ice (2000), *Rapporto sul commercio con l'estero*, Roma.

17. L'apertura verso l'estero è misurata dal rapporto tra esportazioni e valore aggiunto al costo dei fattori.

Le informazioni fin qui riportate sono poco significative in quanto non mostrano il contenuto e la tipologia di impegno dei comuni nella cooperazione decentrata. Per questo nei prossimi paragrafi si illustreranno le risultanze dell'inchiesta sui diversi aspetti di tale impegno, che ci permetteranno di definire dei modelli di cooperazione decentrata (capitolo quarto).

### *L'istituzionalizzazione della cooperazione decentrata*

La maggior parte dei comuni ha costituito uffici per la cooperazione decentrata (o per la pace o per la cooperazione internazionale), oppure ha conferito la competenza su questa attività ad un ufficio già esistente, come l'ufficio del gabinetto del sindaco (Bari, Bolzano), la presidenza del consiglio (Aosta), l'ufficio esteri (Firenze), o a settori come soprattutto quello dei servizi sociali (Catania, Livorno, Perugia, Pesaro, Terni, Trieste), della cultura (Trento) o dei rapporti istituzionali (Palermo<sup>18</sup>). In alcuni comuni le attività di cooperazione decentrata sono seguite direttamente dall'ufficio dell'assessore delegato (La Spezia, Livorno, Modena, Palermo, Reggio Calabria). Si tratta quindi di una gestione in economia condotta direttamente dall'ente locale, in quanto il ruolo del comune e la scarsa dimensione delle attività non è tale da giustificare nuove strutture<sup>19</sup>.

Nei comuni di Bologna, Milano, Roma, Torino, Venezia, l'istituzionalizzazione della cooperazione decentrata è stata realizzata all'interno delle direzioni o settori per le relazioni internazionali. In questo caso si riscontrano maggiori risorse umane dedicate alla promozione di un ruolo più attivo nella cooperazione decentrata, in modo più o meno coordinato con le più vaste iniziative di relazioni internazionali dell'amministrazione e in particolare con la partecipazione alle politiche comunitarie.

Sono pochi i casi in cui il comune ha scelto di creare un ente specifico per la gestione della cooperazione decentrata. Il comune di Alessandria è tra i soci fondatori dell'Istituto per la cooperazione allo sviluppo (Ics), un consorzio che comprende anche la provincia e altri quattro comuni. L'Ics individua, formula, ricerca cofinanziamenti e gestisce, in collaborazione con enti del territorio, progetti di cooperazione con città di paesi partner. Attraverso la modalità del consorzio si è data sostanza al coordinamento degli enti locali. L'unione delle poche risorse a disposizione viene valorizzata attraverso cofinanziamenti regionali e della Commissione europea. I progetti sostenuti assumono in questo modo una certa "massa critica" foriera di positivi impatti per le città partner. L'Ics può essere quindi assimilato ad una "agenzia" per la cooperazione allo sviluppo degli enti locali associati.

Il comune di Roma, attraverso le aziende municipali Acea e Ama, ha creato una società, Ecomed, che ha il compito di sviluppare progetti di cooperazione con le città del Mediterraneo per promuovere politiche e tecnologie innovative in campo ambientale. Questa agenzia valorizza le competenze delle aziende municipali e di altri enti del territorio (ad esempio istituti di ricerca, università, camera di commercio, inserendole in reti e programmi sostenuti dalla Commissione europea e da altri organismi multilaterali (Undp, Unep). Pur essendo prioritaria l'area mediterranea, Ecomed individua e gestisce progetti anche in altri paesi (ad esempio Cuba e paesi dei Balcani).

In generale, il coordinamento interno tra i settori amministrativi del comune sulle iniziative di cooperazione decentrata appare scarso. Sono pochi gli enti locali che coinvolgono direttamente le proprie strutture nella realizzazione di progetti di rafforzamento istituzionale. Questo si deve, nella maggior parte dei casi, al fatto che il comune esercita un ruolo di finanziatore di progetti presentati dalle diverse Ong e associazioni del territorio. Non risulta quindi necessaria una forma di coordinamento per mobilitare competenze di altri settori dell'amministrazione.

In altri comuni in cui vi è un tentativo di costruire un intervento più attivo dell'amministrazione, si originano in modo ancora non strutturato rapporti di collaborazione con uno o più settori, o enti funzionali, con competenze in campo sociale e ambientale (ad esempio a Bolzano tra l'ufficio del gabinetto del sindaco e l'ufficio per la pianificazione sociale, a Milano e a Palermo con le aziende municipalizzate, a Trieste tra gli uffici dei servizi sociali e così via).

Nei comuni ove l'ufficio per la cooperazione decentrata è integrato nel settore relazioni internazionali si notano una maggiore coerenza interna e capacità di convocazione verso altri settori. Ad esempio nel caso dei comuni di Roma (in particola-

- 
18. Nel caso di Palermo la cooperazione è di competenza sia dell'ufficio per i rapporti internazionali, che fa capo al sindaco e che cura in particolare la partecipazione dell'amministrazione alle politiche europee, sia dell'ufficio di staff dell'assessore ai rapporti istituzionali che ha seguito maggiormente le iniziative di cooperazione decentrata.
  19. Si veda a tale riguardo il quarto capitolo di Aa.Vv. (1999).

re attraverso Ecomed), Torino e Venezia vi sono diverse collaborazioni tra le direzioni, e anche nei confronti di enti funzionali, riguardo la partecipazione attiva a progetti di cooperazione decentrata. Ancor più evidente è il caso del comune di Bologna, i cui settori individuano, promuovono e gestiscono propri progetti di cooperazione.

Tuttavia, soprattutto nei comuni di maggiori dimensioni, si registra anche una certa difficoltà nella circolazione delle informazioni e quindi nel coordinare le iniziative dei diversi settori che riguardano rapporti con città di paesi partner. Questa difficoltà è effetto della dimensione e complessità della struttura amministrativa, della divisione e “protezione” delle competenze e delle risorse da parte dei diversi settori. Può capitare che un progetto di cooperazione decentrata venga sostenuto da un settore competente ad esempio nel campo dell’educazione o dei servizi sociali, senza che vi sia uno scambio di informazioni con l’ufficio dedicato alla cooperazione decentrata. Di qui lo sforzo di alcune amministrazioni di migliorare almeno la circolazione delle informazioni e di definire un organo e una procedura di coordinamento.

### *I rapporti con il territorio*

I comuni (Aosta, Bari, Reggio Calabria, Pesaro, Terni) con poche e piccole iniziative di sostegno a progetti di cooperazione riflettono la dinamica del territorio, e cioè la presenza di poche associazioni dedite all’aiuto internazionale. In questi casi forme di coordinamento esterno, come comitati o tavoli locali, risultano per lo più assenti.

Quasi tutti i comuni di piccole e medie dimensioni che intendono sviluppare le attività di cooperazione decentrata e/o che rispondono ad un territorio particolarmente attivo, hanno generato: forum informali per favorire la circolazione di informazioni, lo scambio di esperienze e l’individuazione di sinergie su progetti (Bolzano); comitati o consulte locali, riconosciuti formalmente, cui sono delegate funzioni più o meno importanti come la definizione della programmazione annuale e la valutazione dei progetti da sostenere (Brescia, Catania, Genova, Livorno, Modena); o tavoli cittadini per mobilitare e coordinare le competenze dei diversi soggetti riguardo a progetti in paesi diversi (Venezia). Un caso particolare è quello di Perugia, capofila di un Gruppo di solidarietà internazionale (Gsi) che riunisce diversi soggetti del territorio e altri comuni. Questo ruolo dipende direttamente dalla nuova legge regionale umbra sulla cooperazione allo sviluppo, che stabilisce la possibilità di cofinanziare i Gsi.



Tra i comuni di maggiori dimensioni si nota una interessante diversità di comportamenti. I comuni di Roma e Torino, che hanno rapporti con numerose Ong e associazioni del territorio, hanno cercato di raccogliere e coordinare le diverse iniziative in tavoli paese. Tuttavia si nota una certa mancanza di leadership dei comuni che indebolisce il funzionamento dei tavoli. Le risorse che i comuni mettono a disposizione sono scarse e le Ong e associazioni partecipanti non sono sufficientemente motivate a creare sinergie. Le attività rischiano quindi di risolversi in scambi di informazioni a meno che non si creino alleanze tra i partecipanti nella ricerca di ulteriori cofinanziamenti. A ciò occorre aggiungere che alcune Ong si mostrano riluttanti a “farsi” coordinare, laddove non sono evidenti i valori aggiunti del ruolo dei comuni.

Un caso a parte è quello di Palermo, che ha creato un comitato cittadino al fine di fare emergere le forze locali capaci di sviluppare rapporti di solidarietà internazionali. Infatti, al contrario di altri contesti, il territorio palermitano non risulta dinamico nella cooperazione allo sviluppo. L'amministrazione cerca, di conseguenza, di giocare un particolare ruolo di promozione. Viceversa nel caso di Napoli sono i soggetti del territorio che spingono il comune a impegnarsi e a creare un comitato cittadino per la cooperazione decentrata.

Il comune di Milano non ha forme di coordinamento con le Ong e le associazioni del territorio. Questa assenza si deve al suo ruolo di cofinanziatore di singoli progetti; vi è tuttavia l'interesse ad esercitare un impegno più attivo nel promuovere forme di collaborazione tra gli enti del territorio su progetti di interesse del comune. Anche il comune di Bologna non presenta forme di coordinamento con il territorio. Tuttavia il motivo è diverso da quello del comune di Milano. Infatti, il comune di Bologna esercita un ruolo di leadership nella definizione degli interessi di politica di cooperazione e nell'individuare e gestire i progetti. Sui singoli progetti vengono movimentate le collaborazioni con i diversi enti del territorio.

Il coordinamento può originarsi anche esternamente ai comuni. Nei pochi casi in cui sono particolarmente attive le autonomie locali di livello superiore (province e regioni) o le associazioni del territorio, i comuni vengono invitati a partecipare ad iniziative di coordinamento su programmi di cooperazione. Questo è ad esempio il caso di Bolzano, La Spezia e di Trento nei confronti delle rispettive province, così come di Firenze e Livorno nei confronti della regione Toscana. Da qui sorge l'interesse dell'ente locale a creare sinergie ed eventualmente, in un futuro prossimo, ad essere protagonista di nuove collaborazioni.

### *Le priorità geografiche e i gemellaggi*

Nella maggior parte dei casi analizzati e con riferimento particolare ai comuni di minori dimensioni o che da poco hanno iniziato ad impegnarsi nella cooperazione decentrata, non risultano indicazioni esplicite di priorità geografiche e tematiche. Questo si deve sostanzialmente al fatto che il principale ruolo svolto dal comune è quello di cofinanziatore dei progetti presentati dalle Ong e dalle associazioni del proprio territorio. La distribuzione geografica e tematica dell'aiuto allo sviluppo, da parte del comune, rispecchia le competenze e i rapporti internazionali delle associazioni del proprio territorio. La distribuzione risulta quindi casuale e non orientata su obiettivi di interesse politico dell'ente locale.

Vi sono comunque alcuni casi in cui i comuni dichiarano le proprie priorità. Il comune di Milano orienta il proprio impegno verso alcune priorità geografiche: le aree di crisi (Territori palestinesi ed ex Jugoslavia) e quelle da cui provengono importanti flussi di immigrazione (Albania). Nella distribuzione dei contributi si nota tuttavia la presenza di un buon numero di progetti in Africa sub-sahariana che risponde alle domande di contributo che vengono dalle Ong del territorio. Allo stesso modo, i comuni di Firenze, Livorno, Modena, Perugia, Torino e Venezia danno priorità all'ex Jugoslavia, all'Albania e ai Territori palestinesi, a cui si aggiungono partenariati con città e paesi particolari come Quetzaltenango in Guatemala (Torino) e Cuba (Firenze, Perugia e Livorno). Il comune di Genova ha definito una serie di criteri specifici sulla base dei quali orientare la distribuzione dei contributi. Tra questi criteri si nota la priorità geografica verso il Mediterraneo e l'America latina. Il comune di Palermo fa più volte esplicito riferimento al Mediterraneo e al suo ruolo di nodo relazionale tra le aree culturali che fanno parte di questa regione. Di qui l'interesse a sostenere progetti in Tunisia e in altri paesi del Mediterraneo.

In tutti questi casi, l'indicazione di una o più priorità geografiche non significa che i comuni non sostengano progetti anche verso altri Pvs, rispondendo all'impegno di enti del loro territorio. Non è così per il comune di Bologna, che in questi ultimi anni ha sostenuto progetti di cooperazione solo nell'Europa orientale, pur essendo interessato anche all'area mediterranea.

In generale, anche se non in modo esplicito nella maggior parte dei comuni, emergono degli orientamenti geografici prioritari verso i Balcani e l'area mediterranea (in particolare i Territori palestinesi), che si devono principalmente a motivazioni di politica estera e di prossimità geografica: gestione delle crisi a noi vicine, so-

stegno ai processi di democratizzazione e di pacificazione, governo dei flussi migratori.

Nella maggior parte dei casi i rapporti di gemellaggio con città dei Pvs e dei paesi in transizione non rappresentano un asse di intervento per la cooperazione decentrata. Numerosi comuni non hanno gemellaggi e partenariati con municipalità dei paesi partner oppure, nel caso in cui abbiano alcune relazioni di gemellaggio, a queste non hanno fatto seguito iniziative di cooperazione.

Tuttavia vi sono alcuni comuni che hanno rapporti di gemellaggio o altre forme di relazione che hanno portato alla realizzazione di progetti di cooperazione (Alessandria, Bologna, Catania, Milano, Modena, Palermo, Torino, Venezia). In questi casi si può notare come l'importanza del gemellaggio dipenda più in generale da una definizione politica delle priorità geografiche del comune. Quando l'ente locale individua un suo interesse geopolitico, allora il rapporto di gemellaggio diviene attivo.

D'altra parte si deve ricordare che alcuni casi di gemellaggio attivo hanno avuto origine da iniziative umanitarie e di cooperazione di Ong e associazioni di volontariato del territorio.

### *Le priorità tematiche*

Dal punto di vista tematico è prevalente il sostegno ai progetti per lo sviluppo sociale e per motivi umanitari. Ciò si deve, come per le priorità geografiche, al fatto che nella maggior parte dei casi vengono sostenuti progetti di Ong e associazioni del territorio, che tradizionalmente hanno competenze soprattutto nel settore sociale.

Nonostante ciò, si nota l'interesse di alcuni comuni a sostenere azioni dirette al rafforzamento istituzionale e all'appoggio ai processi di democratizzazione di città partner. Importanti sono stati i sostegni dei comuni di Bologna, Brescia e Trento alle Agenzie per la democrazia locale, rispettivamente a Tuzla, Zavidovici e Prijedor; così come si registra l'interesse per il rafforzamento istituzionale di città partner da parte di Alessandria, Modena, Palermo, Perugia, Roma, Torino e Venezia.

Nel caso di Genova è interessante rilevare come tra i criteri per la valutazione dei progetti cui distribuire contributi vi sia l'interesse a sostenere attività che valorizzino le competenze e risorse del territorio (volontariato ed economia sociale, imprese e traffici commerciali, capacità di gestione del porto, sanità e scuola, comunità di immigrati).

Nei comuni di maggiori dimensioni (Milano, Roma, Torino), è rilevante l'impegno a sostenere programmi di educazione allo sviluppo, manifestazioni, convegni, mostre e campagne informative.

### *L'impegno finanziario e le tipologie di sostegno*

I comuni con poche iniziative di sostegno alla cooperazione allo sviluppo non hanno la necessità di aprire un capitolo di bilancio dedicato (Aosta, Bari, La Spezia, Napoli, Reggio Calabria)<sup>20</sup>. In tal caso le Ong e le associazioni del territorio presentano direttamente i progetti all'ufficio competente per una sommaria valutazione in vista dell'ottenimento di un contributo.

La maggior parte dei comuni attivi nella cooperazione decentrata ha aperto un capitolo di bilancio ad hoc per la distribuzione di contributi su progetti presentati dalle Ong e dalle associazioni del territorio (Bolzano, Brescia, Catania, Firenze, Genova, La Spezia, Livorno, Milano, Modena, Palermo, Perugia, Pesaro, Torino, Trento, Trieste) o per sostenere strutture competenti in materia (Alessandria).

Le dimensioni finanziarie di questi capitoli di bilancio nel 2000 variano da:

- un minimo al di sotto dei 50 milioni di lire (Aosta, Bari, Firenze, La Spezia, Livorno, Napoli, Perugia<sup>21</sup>, Pesaro, Reggio Calabria, Terni);
- una media di 100-150 milioni di lire (Alessandria, Bologna, Brescia, Bolzano, Genova, Trieste, Trento, Venezia);
- un massimo di 250 milioni di lire (Modena e Palermo), 330 milioni (Catania), 350 (Torino), 500 milioni (Roma), 900 (Milano).

Per il campione di comuni oggetto di questo studio, lo stanziamento totale per la cooperazione decentrata ammonta a circa 3.815 milioni di lire nel 2000. Sulla base dei dati sulla diffusione della cooperazione decentrata, e considerando che i comuni delle "cento città" che non fanno parte del campione sono di minori dimensioni, si può stimare un ammontare totale di circa 5,7 miliardi di lire (pari all'ammontare del campione più una moda di 50 milioni di lire per 39 città, che a sua volta è pari alla differenza tra i 62 comuni stimati attivi nella cooperazione decentrata e le 23 città del campione).

A questo ammontare si dovrebbero aggiungere le spese di amministrazione e, nei casi di comuni in cui altri settori o agenzie sono attive per proprio conto nella promozione di progetti (Alessandria, Bologna, Roma, Torino, Venezia), l'utilizzo di altri capitoli di bilancio, che vanno quindi ad aggiungersi a quelli specificamente de-

**Tabella 3 – Ranking dei primi 11 stanziamenti dei comuni per la cooperazione decentrata nel 2000\***

1. Milano	900 milioni	7. Brescia e Trieste	150 milioni
2. Roma <sup>(1)</sup>	500 milioni	8. Alessandria <sup>(2)</sup>	130 milioni
3. Torino	350 milioni	9. Genova	115 milioni
4. Catania	330 milioni	10. Bolzano e Trento	100 milioni
5. Palermo	320 milioni	11. Bologna <sup>(3)</sup> e Venezia <sup>(2)</sup>	70 milioni
6. Modena	250 milioni		

\* A questi stanziamenti dovrebbero essere sommati i capitoli di spesa per eventi speciali, per le consulenze, le risorse di altre direzioni che collaborano all'esecuzione dei progetti, le risorse umane dell'amministrazione dedicate alle attività di studio, relazioni, missioni e organizzazione del lavoro.

- (1) Il dato è una stima approssimativa e comprende le spese relative all'informazione e alla realizzazione di eventi internazionali. Si ricorda che Roma cerca di attingere a cofinanziamenti nazionali e internazionali per la cooperazione attraverso l'agenzia Ecomed.
- (2) I comuni di Alessandria e Venezia sono particolarmente attivi nella ricerca di cofinanziamenti nazionali e internazionali.
- (3) Il dato di Bologna è indicativo in quanto non esiste uno stanziamento ad hoc per la cooperazione decentrata nel bilancio del comune: gli stanziamenti sono frammentati tra i bilanci dei diversi uffici e settori coinvolti direttamente o indirettamente in programmi di cooperazione. Inoltre, questo comune è particolarmente attivo nella ricerca di cofinanziamenti della Commissione europea.

dicati alla cooperazione decentrata. Purtroppo, la mancanza di informazioni e coordinamento non permette di calcolare un bilancio consolidato degli stanziamenti o degli impegni.

Riguardo l'impegno finanziario dei comuni nella cooperazione decentrata è importante considerare un altro elemento, e cioè il rapporto delle risorse stanziato sul bilancio delle amministrazioni. Questo rapporto è più significativo del valore assoluto in quanto misura l'impegno finanziario per la cooperazione decentrata in modo proporzionale all'effettiva capacità finanziaria dei comuni. A tale proposito si ricor-

20. Vi è solo un comune, Terni, che, nonostante le poche iniziative, ha aperto un capitolo di bilancio apposito.

21. Il caso di Perugia è tuttavia speciale in quanto può contare su un consistente cofinanziamento della regione Umbria.

da che la legge n. 88/93 stabilisce che “i comuni e le province possono destinare un importo non superiore allo 0,80% (*ovvero l'8 per mille*) delle somme dei primi tre titoli delle entrate correnti dei propri bilanci di previsione per sostenere programmi di cooperazione allo sviluppo ed interventi di solidarietà internazionale”.

Abbiamo quindi calcolato questo rapporto per alcuni comuni del campione. Il ranking dei comuni cambia sostanzialmente: tra i primi finanziatori non appaiono le città di grande dimensione ma quelle di medie e anche piccole dimensioni. Comunque la quota effettivamente stanziata dai comuni è ben inferiore alla quota, indicata come limite superiore, stabilita nella legge n. 88/93.

---

**Tabella 4 – Ranking delle prime 10 quote del bilancio stanziato dai comuni per la cooperazione decentrata nel 2000**

---

1. Alessandria	0,80 per mille	6. Trieste	0,32 per mille
2. Modena	0,63 per mille	7. Bolzano	0,27 per mille
3. Catania	0,48 per mille	8. Milano e Palermo	0,25 per mille
4. Brescia	0,37 per mille	9. Livorno	0,19 per mille
5. Trento	0,33 per mille	10. Torino	0,16 per mille

---

Il ranking sia in termini assoluti che relativi si modificherebbe ancora qualora si tenesse conto delle capacità dei comuni di mobilitare cofinanziamenti su programmi della Commissione europea, sui programmi per lo sviluppo umano a livello locale coordinati dall'Unops e sostenuti dal Mae, sulle risorse e i programmi delle regioni e province autonome.

Tra i comuni più attivi nello sfruttare i programmi comunitari si ricordano Alessandria (attraverso il consorzio Ics), Bologna, Roma (attraverso l'agenzia Ecomed), Torino e Venezia. Sono numerosi i comuni che in modo più o meno strutturale hanno partecipato e partecipano ai programmi di sviluppo umano a livello locale (i cosiddetti Pdh) dell'Unops. Sono invece pochi quelli che si giovano di cofinanziamenti regionali: Alessandria, Bologna, Firenze, Livorno, Modena, Perugia, Torino.

Si nota in particolare il caso di Perugia che, grazie alla nuova legge regionale sulla cooperazione allo sviluppo, si trova a giocare un ruolo di gestore e distributore dei fondi regionali alle Ong e associazioni di volontariato del Gruppo di solidarietà internazionale di cui è il capofila.

Vi sono alcuni comuni che non prevedono alcun tipo di bando di gara (Bolzano, Firenze, Livorno, Milano, Modena, Napoli, Palermo, Perugia, Pesaro, Trento) per la selezione dei progetti da cofinanziare. I casi di Bologna e di Venezia sono relativamente differenti, in quanto queste amministrazioni non rispondono semplicemente a delle domande di contributo che vengono da enti del suo territorio, ma promuovono e collaborano alla definizione dei progetti.

Altri comuni, invece, pubblicano un bando di gara e quindi stabiliscono dei semplici criteri per l'assegnazione dei contributi (in genere la quota del contributo sul costo totale del progetto, limiti alla dimensione totale dei progetti presentabili, l'esigenza di garantire ricadute, in termini di informazione e educazione allo sviluppo, sulla collettività locale e il coinvolgimento di più soggetti). Come già evidenziato risalta il caso del comune di Genova che ha definito una griglia di criteri con relative attribuzioni di punteggi ai progetti oggetto di valutazione per la distribuzione dei contributi.

### *Rapporti con il Ministero degli affari esteri, organismi internazionali e con altre autonomie locali*

I comuni (Aosta, Bari, Brescia, La Spezia, Napoli, Reggio Calabria, Terni, Trento) che giocano un ruolo di sostegno finanziario ai progetti presentati da Ong e associazioni del territorio intrattengono pochi rapporti con il Ministero degli affari esteri, con organismi multilaterali, con la propria regione o con altri enti locali. L'assenza di relazioni con altre istituzioni attive nella cooperazione allo sviluppo si può notare comunque anche in alcuni casi di comuni relativamente più impegnati, come nel caso di Milano e Trieste.

In generale, non si notano rapporti diretti e continuativi dei comuni con il Ministero degli affari esteri ma semplici scambi di informazioni. Questo si deve al concorso di tre fattori: l'iniziale comportamento ostativo del Mae rispetto alle iniziative degli enti locali in materia di cooperazione allo sviluppo; la scelta del Mae di utilizzare un organismo internazionale, l'Unops, e il canale multilaterale come strumenti per indirizzare l'impegno della cooperazione decentrata verso finalità e priorità geografiche di suo interesse; il fatto che è solo negli ultimi anni '90 che è cresciuto l'interesse dei comuni a svolgere un ruolo nella cooperazione allo sviluppo<sup>22</sup>.

---

22. Si veda a tale proposito Andrea Stocchiero (2000), *La cooperazione decentrata delle regioni italiane*, Laboratorio CeSPI n. 4, ottobre, Roma.

Recentemente, con l'adozione da parte del Mae delle linee di indirizzo per la cooperazione decentrata<sup>23</sup>, si assiste ad un'apertura dei programmi ministeriali alla partecipazione degli enti locali. I quali, secondo queste linee di indirizzo, dovrebbero presentarsi in modo coordinato mediante la costituzione di associazioni o consorzi (come nel caso di Alessandria), in collegamento con le province e le regioni (come si vedrà tra breve).

Finora il legame con il Mae è risultato per lo più di tipo indiretto, attraverso la partecipazione dei comuni ai programmi per lo sviluppo umano a livello locale amministrati dall'Unops. In effetti questi programmi hanno rappresentato finora il principale strumento per integrare la cooperazione dei comuni in un quadro di finalità ed attività coordinato a livello multilaterale, tra il Mae, agenzie delle Nazioni Unite e diversi paesi partner<sup>24</sup>. In base ad una serie di informazioni raccolte dal CeSPI è possibile infatti dimostrare come i Pdh gestiti dall'Unops rappresentino uno strumento di cooperazione guidato politicamente dal Mae (scelta dei paesi beneficiari, utilizzo di accordi con l'Unops per la gestione dei servizi, definizione di un approccio metodologico allo sviluppo umano che segue indirizzi stabiliti da esperti dell'Unità tecnica centrale) che è riuscito a raccogliere e coordinare gli impegni di cooperazione decentrata di numerose autonomie locali.

Numerosi comuni (Bologna, Bolzano, Brescia, Catania, Firenze, Livorno, Milano, Modena, Napoli, Palermo, Perugia, Roma, Torino, Venezia), in modo più o meno strutturato, hanno quindi rapporti con l'Unops, per partecipare ad alcuni programmi per lo sviluppo umano a livello locale funzionali alle priorità geografiche e tematiche stabilite dal Mae.

Altri organismi multilaterali con cui alcuni comuni intrattengono rapporti sono l'Unhcr, riguardo la tematica dell'aiuto ai profughi (Bolzano), e la Banca mondiale, relativamente al suo programma per lo sviluppo municipale (Genova e Roma). Emerge il caso del comune di Torino che ha stretto un accordo con l'Organizzazione internazionale del lavoro (presente con un centro di formazione nel suo territorio) per ricercare in modo strutturale forme di collaborazione nei diversi progetti di cooperazione decentrata.

Relativamente più importante è l'interesse di alcuni comuni a partecipare alle reti e ai programmi di cooperazione decentrata promossi e cofinanziati dalla Commissione europea. Come già evidenziato, questo è ravvisabile soprattutto nei comuni, nei quali l'ufficio competente per la cooperazione decentrata è integrato nella di-



reazione o settore per le politiche europee. I comuni più attivi sono quelli di Bologna, Roma (in particolare con l'agenzia Ecomed), Torino e Venezia.

È da sottolineare l'interesse di Venezia a valorizzare le sue attività di cooperazione decentrata nei confronti degli interlocutori istituzionali. Ciò si deve al fatto che questa amministrazione è stata tra le prime, all'inizio degli anni '90, ad essersi impegnata a promuovere la cooperazione decentrata a livello italiano, chiedendo una maggiore attenzione politica e programmatica al Ministero degli affari esteri<sup>25</sup>.

L'attivismo del comune di Venezia, così come di alcuni altri comuni (Modena, Milano, Torino), è confermato dal suo interesse a lanciare iniziative di coordinamento tra gli enti locali, come quella "Città in rete per i Balcani" (Creb), promossa in collaborazione con l'Anci nazionale, Unops e Mae. Altri comuni stanno lavorando per promuovere collaborazioni su progetti specifici (Bolzano con gli enti locali "dolomiti" Belluno e Trento).

D'altra parte sono già presenti delle forme di coordinamento, più o meno continuative e strutturate attorno ad un programma comune, che coinvolgono alcuni comuni con i diversi gradi di autonomie locali:

- i comuni di Bolzano e di Trento con le rispettive province autonome;
- i comuni di Bologna e di Venezia con le rispettive regioni;
- il comune di Modena con la provincia e la regione;
- il comune di Livorno, con la provincia e la regione, e quello di Firenze con la regione;
- il comune di La Spezia con la provincia;
- i comuni di Alessandria e Torino che collaborano con la regione Piemonte su diversi fronti, in Bosnia-Erzegovina, in Sahel e nel Mediterraneo (Marocco e Tunisia).

Come già evidenziato è speciale il caso del comune di Perugia, capofila di un Gruppo di solidarietà internazionale che raggruppa anche altri comuni in coordinamento e su cofinanziamento della regione Umbria.

---

23. Dgcs Mae (2000).

24. Per una presentazione dei programmi Unops si veda Cooperazione italiana e Unop/Unops (1997), *La cooperazione decentrata allo sviluppo umano in campo multilaterale*, Roma.

25. Il comune di Venezia è stato tra i promotori del Forum delle città per la cooperazione decentrata.

Queste iniziative appaiono tuttavia ancora relativamente deboli in quanto risentono, salvo pochi casi, delle scarse risorse e capacità dei comuni, delle province e delle regioni. Di qui l'esigenza di aprire una nuova fase di rapporti con il Mae.

#### 4. Processo evolutivo e modelli di cooperazione decentrata dei comuni

Sulla base dei risultati di questa indagine e di alcune informazioni aggiuntive di tipo monografico<sup>26</sup> si possono delineare alcuni elementi che consentono di definire un processo evolutivo e dei modelli di cooperazione decentrata dei comuni.

##### *Il processo evolutivo (e involutivo) della cooperazione decentrata*

Le informazioni raccolte attraverso le interviste dell'indagine consentono di delineare, in generale, un processo evolutivo della cooperazione decentrata dei comuni. È importante individuare questo percorso in quanto la storia, in questo caso la cronaca, può aiutare a selezionare le opzioni future della cooperazione decentrata. La stessa letteratura sullo sviluppo ha evidenziato come, soprattutto con riguardo alle istituzioni, il cambiamento sia fortemente condizionato dai punti di partenza<sup>27</sup>. Il processo evolutivo può essere suddiviso in tre fasi.

Durante la prima fase l'ente locale viene sollecitato dalle organizzazioni del territorio, e quindi da parte della collettività che rappresenta, a condividere l'interesse verso i problemi dello sviluppo nei paesi poveri o in quelli che stanno attraversando crisi politiche e umanitarie. In diversi casi questo interesse viene portato all'attenzione dei consigli e delle giunte comunali da parte di eletti che precedentemente hanno avuto esperienze dirette nella cooperazione allo sviluppo o che hanno stretti rapporti con il mondo delle associazioni di volontariato. La crisi della ex Jugoslavia e le operazioni umanitarie condotte da numerose associazioni di volontariato hanno avuto un ruolo molto importante nel mobilitare l'impegno dei comuni per la raccolta di risorse e per l'appoggio istituzionale necessario. Il comune decide quindi di aprire opportunità di finanziamento ai progetti di cooperazione e di solidarietà presentati dalle associazioni del suo territorio. Si tratta sostanzialmente di piccoli contributi per microprogetti.

Da questi rapporti con le Ong e le associazioni del territorio e dal coinvolgimento in alcuni progetti possono nascere dei gemellaggi, che successivamente possono dare luogo a partenariati di cooperazione decentrata. Alcuni rappresentanti eletti vengono coinvolti in missioni nelle città partner nelle quali vi sono progetti di coo-

perazione, e qui assumono un impegno di gemellaggio o siglano protocolli di cooperazione. Questo momento è quindi molto importante, perché rappresenta un passaggio cruciale per lo sviluppo della cooperazione decentrata dei comuni e per la sedimentazione delle priorità geopolitiche.

Come già evidenziato, un importante fenomeno che ha determinato gran parte del recente impegno di cooperazione decentrata italiana è stata la guerra nella ex Jugoslavia. I rapporti di solidarietà e gli interventi umanitari della popolazione italiana organizzata in associazioni più o meno strutturate hanno portato all'assunzione di una responsabilità politica dei comuni italiani verso le diverse città della ex Jugoslavia per la realizzazione di interventi di emergenza, il ritorno alla pace e la ricostruzione di una convivenza civile.

In una seconda fase il comune matura l'idea di un suo possibile maggiore ruolo di sostegno all'attività di informazione, promozione e coordinamento delle iniziative di cooperazione allo sviluppo. Divengono fondamentali in tal senso, la colonna vertebrale della cooperazione decentrata, i primi gemellaggi-partenariati con le città partner dei Pvs e dei paesi in transizione.

Nel caso dei comuni di maggiori dimensioni e in contatto con un territorio particolarmente ricco di associazioni di cooperazione, vengono creati dei tavoli, forum o comitati di coordinamento che raggruppano, in modo formale o informale, le diverse entità interessate ad un particolare partenariato di cooperazione decentrata. In questi ambiti vengono concertati i rapporti e i progetti con le città partner.

Nei comuni di minori dimensioni si assiste ad una maggiore delega verso i tavoli o comitati, così come si notano alcuni casi di raggruppamento con altri comuni (comitati intercomunali, associazioni tra comuni e altri soggetti) in modo da condividere le esperienze e i costi della cooperazione decentrata.

- 
26. Il CeSPI ha raccolto della documentazione e ha realizzato delle interviste qualitative anche nei seguenti comuni che non compaiono nel campione dell'indagine: Arezzo, Bergamo, Guspini, Padova, Viareggio.
27. North, Douglass C. (1997), *Istituzioni, cambiamento istituzionale, evoluzione dell'economia*, Bologna, Il Mulino.

In questa fase vi è una maturazione politica che può portare ad una modifica degli statuti dei comuni con l'inserimento degli obiettivi e delle attività di cooperazione decentrata tra i compiti dell'ente locale. A livello istituzionale vengono creati gli uffici competenti sulla cooperazione decentrata.

È possibile individuare una terza fase nella quale si avverte da parte di alcuni comuni l'opportunità di esercitare un ruolo più attivo e parzialmente autonomo nella cooperazione decentrata. Il comune assume un maggiore potere di indirizzo, di scelta e di selezione riguardo ai programmi di partenariato e alle possibili aree progettuali. In alcuni casi si nota una maggiore attenzione a elaborare e realizzare progetti nei quali valorizzare le competenze istituzionali del comune a favore delle amministrazioni locali partner. Un'altra area cui viene dedicata particolare attenzione è la cooperazione economica. In tal caso l'ente locale stringe rapporti con la camera di commercio e le associazioni imprenditoriali.

Gli enti esterni, sia società di servizi che Ong, vengono cooptati a seconda delle necessità operative. I comitati o tavoli vengono esautorati dell'eventuale autonomia finanziaria prima concessa oppure istituzionalizzati e rafforzati, a seconda delle corrispondenze con gli obiettivi del comune. La costruzione di una maggiore capacità di programmare la cooperazione decentrata porta alla ricerca di un maggiore coinvolgimento e coordinamento con gli altri assessorati e settori degli enti locali, così come di nuove opportunità di partecipazione a programmi di istituzioni nazionali e internazionali.

Questo processo non è esente da involuzioni, a causa dell'alternanza di giunte ed eletti con minori interessi nella cooperazione decentrata: la nuova giunta di un comune può decidere di chiudere l'ufficio competente sulla cooperazione decentrata retrocedendo dalla seconda alla prima fase (questo è il caso di Padova). Così come sono possibili casi di stallo: il recente commissariamento del comune di Palermo (inizi 2001) ha congelato le iniziative di cooperazione decentrata, così come il cambio della maggioranza e della giunta di Bergamo ha provocato la "stagnazione" del forum cittadino per la cooperazione decentrata e delle relative attività.

### *I modelli della cooperazione decentrata dei comuni*

Al processo evolutivo possono corrispondere diversi modelli di cooperazione decentrata dei comuni. I risultati dell'indagine permettono l'individuazione di tre modelli:

- il modello del comune "leader", che presenta una forte autonomia decisionale;

- il modello del comune “partner”, di co-decisione con le associazioni del territorio;
- il modello del comune “finanziatore”, a sostegno alle iniziative del territorio.

Il modello del comune leader riguarda pochi enti locali e corrisponde all'esercitazione di un forte potere di indirizzo sulla cooperazione decentrata, che si esprime in: un'importante istituzionalizzazione in seno a direzioni o settori per le relazioni internazionali oppure attraverso la costituzione di agenzie esterne; la ricerca di un maggiore coordinamento interno e valorizzazione delle competenze proprie e di enti funzionali (ex aziende municipalizzate); la cooptazione di enti esterni (profit e non profit) che offrono servizi necessari per l'esecuzione dei progetti; il sostegno alle Ong e alle associazioni del territorio che collaborano al programma comunale; la definizione chiara ed esplicita di priorità geografiche e tematiche, e quindi di rapporti preferenziali con alcune città partner; un impegno finanziario dell'amministrazione di medie dimensioni (rispetto al quadro generale dinanzi commentato) e però con un importante sforzo in termini di ricerca di cofinanziamenti; un forte interesse a sostenere rapporti con organismi multilaterali, e in particolare con la Commissione europea, per inserirsi in programmi di cooperazione.

Il modello del comune partner riguarda un buon numero di enti locali che sostengono le iniziative delle Ong e delle associazioni di volontariato del territorio cercando di coordinarle, di creare delle sinergie e di orientarle verso alcuni interessi geopolitici dell'amministrazione. In questo caso si nota: una istituzionalizzazione relativa accompagnata da organismi consultivi, formalizzati e no, con le Ong e le associazioni del territorio; uno scarso coordinamento interno ma con interesse ad ampliarlo; la creazione di tavoli per cercare di coordinare le iniziative verso città partner; una definizione generica delle priorità geografiche e tematiche a cui si abbina il sostegno a rapporti preferenziali con alcune città partner; un impegno finanziario di media (e in alcuni casi alta) dimensione con una ancora scarsa attenzione alla ricerca di cofinanziamenti; l'interesse a partecipare a programmi multilaterali nei quali vengono valorizzate le competenze dei diversi soggetti del territorio.

Infine, il modello del comune finanziatore concerne la maggioranza relativa degli enti locali che privilegiano il ruolo di distributori di contributi alle Ong e alle associazioni di volontariato del territorio. In questo caso l'istituzionalizzazione è minima, non vi sono coordinamenti interni con altri settori dell'amministrazione così come non vi sono coordinamenti esterni; le priorità geografiche e tematiche non vengono stabilite nella maggior parte dei casi (eccetto che nel caso di Genova

e in parte di Milano e Firenze); l'impegno finanziario è in generale minimo e proporzionale alla dinamica del territorio oppure risente di una scarsa attenzione dei comuni verso le richieste delle associazioni di volontariato (diverso è il caso di Milano, che è il comune che presenta il capitolo di bilancio per la cooperazione decentrata più rilevante in assoluto, così come in parte quello di Genova); non si ricercano cofinanziamenti; non vi sono rapporti con il Mae, gli organismi multilaterali e con coordinamenti di autonomie locali (eccetto che nei casi di Firenze e di Trento).

---

**Tabella 5 – Gruppi dei comuni per modelli della cooperazione decentrata**

---

<b>Comuni leader</b>	Alessandria (Ics), Bologna, Roma (Ecomed)
<b>Comuni partner</b>	Bolzano, Brescia, Catania, Livorno, Modena, Palermo, Perugia, Roma (ufficio relazioni internazionali), Torino, Venezia
<b>Comuni finanziatori</b>	Aosta, Bari, Firenze, Genova, La Spezia, Milano, Napoli, Pesaro, Reggio Calabria, Terni, Trento, Trieste

---

Con la definizione di questi modelli non si intende esprimere dei giudizi di valore. È infatti insensato proporre a singoli comuni di medie-piccole dimensioni di esercitare un forte potere di indirizzo sulla cooperazione decentrata, mentre può avere più significato indicare una prospettiva di coordinamento e di ricerca di sinergie nel quadro di programmi e cofinanziamenti più ampi. A loro volta questi coordinamenti possono trovare dei leader diversi: organismi multilaterali, Mae, regioni, province e alcuni comuni particolarmente interessati alla cooperazione decentrata.

Come sottolineato in un recente documento<sup>28</sup> dell'Associazione nazionale comuni d'Italia, della Conferenza dei Presidenti delle regioni e province autonome e dell'Unione delle province italiane, "la cooperazione internazionale per lo sviluppo umano si configura come partenariato tra tutte le componenti istituzionali, amministrative, sociali ed economiche che costituiscono il 'sistema Italia' e le componenti omologhe dei paesi partner; i suoi attori sono l'insieme delle forze attive dei due territori [...] che operano in un quadro promosso, governato e coordinato dalle pubbliche istituzioni competenti (corsivo dell'autore)".

Sempre secondo questo documento uno dei ruoli specifici delle autonomie locali sta “nel costruire con i partner accordi-quadro di cooperazione e di interscambio [...]. Questi accordi, oltre a concentrare le iniziative con continuità verso pochi e ben identificati territori, devono basarsi su criteri di affinità e complementarità con tali territori, in termini di ‘vantaggi comparati’, vocazione geografica ed interessi settoriali di sviluppo”<sup>29</sup>.

La centralità delle autonomie locali, così come auspicata dal documento di cui sopra, date le informazioni raccolte con questa inchiesta, non appare corrispondere alla realtà ma a una ambizione. Nella maggior parte dei casi, infatti, sono le diverse forze del territorio che originano e caratterizzano i partenariati dei comuni per lo sviluppo locale delle città partner. Sono ancora pochi i casi dei cosiddetti comuni leader.

Comunque, il confronto tra autonomie locali e soggetti del territorio non dovrebbe essere posto in termini di leadership alternativa ma di valorizzazione e rafforzamento reciproco. Anche perché proprio i crescenti effetti della globalizzazione e in particolare della liberalizzazione non richiedono un ritorno ad un approccio “statalista-pianificatorio” a livello locale ma semmai un nuovo patto tra autonomie locali e forze sociali e del mercato per gestire i rapporti internazionali e quindi anche i partenariati internazionali per lo sviluppo locale.

Questo peraltro è conforme ad uno degli impegni stabiliti dal vertice di Copenaghen sullo sviluppo umano, laddove si afferma che occorre “rafforzare i mezzi e le capacità della popolazione di partecipare alla formulazione ed attuazione delle politiche e dei programmi sociali ed economici, mediante il decentramento, la gestione aperta delle istituzioni pubbliche ed il rafforzamento delle capacità e delle opportunità della società civile e delle comunità locali di sviluppare le proprie organizzazioni, valorizzare le proprie risorse e gestire le proprie attività”<sup>30</sup>.

---

28. Anci, Cprpa, Upi (2000), *Linee strategiche delle amministrazioni sub-statali italiane per la cooperazione decentrata allo sviluppo umano*, maggio, Roma.

29. *Ibid.*

30. Impegno 1, comma c) in Nazioni Unite (1995).

## 5. Conclusioni e prospettive

L'inchiesta sul campione delle "cento città" ha permesso di rilevare una discreta diffusione degli impegni degli enti locali per la cooperazione decentrata (65% dei comuni), soprattutto al nord (87% dei comuni del nord) e in misura minore nel Mezzogiorno (38% dei comuni del Mezzogiorno). A monte di questa diffusione vi sono due forze: i soggetti del territorio che rispondono a motivazioni di solidarietà e la volontà politica di alcune amministrazioni di internazionalizzarsi (dati i nuovi scenari di crescente apertura all'estero) e quindi di giocare un ruolo attivo anche nella politica di cooperazione allo sviluppo.

Ma se si guarda ai contenuti della cooperazione decentrata rispetto ai suoi tre ipotetici vantaggi aggiunti così come evidenziati nell'introduzione (capacità di appoggiare i processi di decentramento, democratizzazione e rafforzamento delle capacità istituzionali delle città dei Pvs; capacità di mobilitare le diverse forze del territorio; assunzione di un impegno politico concreto), alla discreta diffusione non corrisponde un pari peso specifico del ruolo dell'ente locale.

Si sono identificati tre modelli di impegno delle amministrazioni, da cui discendono diverse scelte di istituzionalizzazione e di rapporti con il territorio e con le diverse istituzioni nazionali e internazionali competenti nel campo della cooperazione allo sviluppo. Tuttavia, in generale, l'impegno politico concreto degli enti locali appare ancora scarso: essi fanno per lo più affidamento sulle forze del territorio sia per coordinare e, in alcuni casi, programmare e valutare le attività, sia per la realizzazione delle iniziative. Le strutture e le competenze degli enti locali non sono coinvolte. Sono le forze del territorio che mobilitano il comune (e i suoi cofinanziamenti) e non viceversa. Il ruolo dei comuni si caratterizza quindi più come un appoggio alla cooperazione non governativa che come effettiva cooperazione decentrata nel senso già specificato.

Dall'analisi emerge uno scenario di relativa dispersione degli impegni dei comuni con numerosi elementi di debolezza:

- una minima istituzionalizzazione della cooperazione e poche adeguate professionalità;
- uno scarso coordinamento interno;
- pochi casi di valorizzazione di competenze amministrative proprie dei comuni o di enti funzionali;
- deboli coordinamenti esterni con le forze del territorio (nel senso di una mobilitazione attiva anche di soggetti che potenzialmente potrebbero avere competenze di cooperazione ma che fino ad ora non hanno avuto esperienze nei Pvs);



- distribuzione a pioggia su microprogetti della maggior parte dei contributi;
- uno scarso impegno finanziario, in media intorno allo 0,3 per mille della somma dei primi tre titoli di entrate correnti nel bilancio del comune, contro l'8 per mille stabilito per legge come limite massimo; in valore assoluto si va da poche decine di milioni ad un impegno medio di circa la metà dei comuni intervistati attorno ai 100-150 milioni di lire;
- una scarsa ricerca di programmi e cofinanziamenti nei quali inserire i propri impegni;
- l'assenza di rapporti con Mae, organismi internazionali e con altri enti locali. In generale, un isolazionismo della cooperazione decentrata che non fa che moltiplicare gli sportelli per la concessione di contributi. Quando invece con poche risorse sarebbe più razionale cercare coordinamenti e sinergie.

Occorre tuttavia considerare questa situazione in prospettiva, come parte di un processo che, nonostante l'iniziale comportamento ostativo del Mae, in pochi anni ha portato numerosi comuni ad interessarsi di cooperazione allo sviluppo. Si nota infatti il tentativo di numerosi comuni ad orientarsi verso rapporti di partenariato per lo sviluppo locale con alcune città dei Pvs e dei paesi in via di transizione e a far crescere un impegno diretto dell'amministrazione, sia nel coordinare e mobilitare i diversi soggetti del territorio, che nella realizzazione concreta di alcuni progetti.

È un processo che porta alla creazione di leadership, agenzie, consorzi, coordinamenti, attorno a soggetti che possono essere organismi multilaterali (Unops) ma soprattutto, in prospettiva, regioni<sup>31</sup> e province autonome. La creazione di aggregazioni tra istituzioni riveste grande importanza per lo sviluppo della cooperazione decentrata per i seguenti motivi:

- innanzitutto occorre considerare il punto di vista delle città e dei soggetti dei territori partner: il coordinamento dei programmi di cooperazione decentrata alleggerisce il carico di negoziazione, rende più efficace l'organizzazione delle attività e più coerente la corrispondenza con gli obiettivi dello sviluppo locale;
- si creano coordinamenti che possono raggiungere una massa critica significativa di risorse e competenze con impatti positivi per lo sviluppo locale delle città partner;

---

31. Stocchiero (2000).

- sono componibili i diversi modelli di impegno nella cooperazione decentrata dei comuni. Gli enti locali che esercitano un ruolo di cofinanziatori possono valorizzare il loro contributo in un quadro coordinato. In questo modo si incoraggiano anche i soggetti del territorio a confrontarsi con un programma più vasto ove possono essere valorizzate in misura maggiore le loro competenze e offerti contributi finanziari più importanti.

A favore di questo processo si notano alcuni casi, minoritari, di comuni che hanno accresciuto il valore aggiunto della loro cooperazione decentrata, grazie a:

- un maggiore impegno per il rafforzamento istituzionale e l'appoggio alla democrazia delle città partner;
- la costruzione di metodologie partecipative, più o meno efficaci, per mobilitare le forze del territorio;
- la partecipazione a coordinamenti soprattutto tra livelli diversi di amministrazione locale. Si ribadisce in tal senso l'importante ruolo esercitato da alcune regioni (Emilia Romagna, Piemonte, Toscana, province autonome);
- la ricerca attiva di cofinanziamenti su programmi comunitari e dell'Unops.

A proposito della creazione di coordinamenti e di “masse critiche” di intervento, si rileva l'importante ruolo che ha giocato finora la Commissione europea nel catalizzare e sostenere la cooperazione internazionale di numerosi comuni. Alle reti del programma Al-Urbs partecipano 65 autonomie locali italiane. Una di queste reti, quella relativa alla conservazione dei contesti urbani storici, ha come capofila un'autonomia locale italiana: la provincia di Vicenza. Altre autonomie locali sono capofila di singoli progetti (le città di Torino e di Roma, il comune di Villanova Monteleone, la provincia di Lodi e la regione Emilia Romagna). Anche il programma Asia-Urbs conta un'ottima partecipazione di enti locali italiani<sup>32</sup>, così come il programma Med-Urbs, prima che venisse sospeso. Si nota infine un crescente interesse degli enti locali ad accedere alla linea finanziaria comunitaria della cooperazione decentrata. Sulla quale, recentemente, la regione Toscana, assieme a una cordata di enti locali del suo territorio, è riuscita a farsi finanziare un progetto Med Cooperation che prevede una serie di attività di collaborazione in rete con autonomie locali dei Territori palestinesi.

In questo quadro il grande assente come interlocutore diretto degli enti locali è stato finora il Mae. D'altra parte, come già rilevato, il Ministero ha avviato attraverso il canale multilaterale alcuni programmi di cooperazione (i Pdlh gestiti dall'Unops) che consentono di integrare la cooperazione decentrata dei comuni in

un quadro coordinato su finalità e priorità stabilite di suo interesse. Il rapporto diretto tra il Mae e gli enti locali dovrebbe avviarsi con il lancio dei primi tavoli di consultazione per favorire la partecipazione della cooperazione decentrata ai programmi della Dgcs. Qualora si realizzi effettivamente l'integrazione dell'impegno delle autonomie locali nei programmi di cooperazione Mae, si registrerà un effettivo salto dimensionale nella disponibilità di risorse finanziarie e nel quadro organizzativo. Tuttavia, all'apertura di questa nuova opportunità non corrispondere una pari maturità e capacità degli enti locali nell'offrire quei vantaggi aggiunti di cui sono descritti. Attualmente sono infatti poche le autonomie locali che appaiono in grado di partecipare con competenze adeguate e di mobilitare nuove risorse del territorio.

È allora foriero di maggiori successi e di minori sprechi di tempo e di risorse che il Mae proponga programmi di cooperazione e coordinamento laddove sono già presenti alcune esperienze significative della cooperazione decentrata, ad esempio in ex Jugoslavia, in Albania, nei Territori palestinesi, in Sahel<sup>33</sup>.

In questo senso vanno alcune proposte avanzate da alcune autonomie locali, come quella delle Città in rete per i Balcani (Creb del comune di Venezia), o il progetto "I Governi locali motori dello sviluppo – Ricostruire i ponti di dialogo nel sud-est europeo", della regione Toscana.

Un'altra iniziativa importante che il Mae potrebbe proporre concerne la valorizzazione delle esperienze che alcuni comuni italiani stanno avendo grazie alla loro partecipazione a programmi comunitari (Asia e Al-Urbs, cooperazione decentrata). In questo caso il Mae potrebbe valorizzare i progetti in atto identificando e sostenendo attività complementari funzionali ai suoi programmi. Si potrebbe verificare in tal modo il tanto auspicato, ma scarsamente realizzato, coordinamento delle iniziative nazionali con quelle comunitarie.

---

32. Tredici città italiane hanno partecipato alla prima selezione di progetti del programma Asia Urbs. La partecipazione italiana è risultata superiore a quella di tutti gli altri paesi membri dell'Ue. Nove di queste città hanno avuto il progetto approvato. Si veda Asia Urbs Secretariat (2000), *Asia Urbs magazine*, summer, Brussels; <http://www.asia-urbs.com>.

33. In tal caso si fa riferimento al programma per la sicurezza alimentare in Sahel della regione Piemonte. Si veda Stocchiero (2000).

Infine, vi sono alcune questioni di carattere sia operativo che di fondo, che meritano delle ultime considerazioni. Innanzitutto risulta evidente la necessità di:

- individuare metodologie di coordinamento interno tra i settori dell'amministrazione comunale interessati alla cooperazione internazionale;
- garantire una migliore circolazione delle informazioni;
- consolidare le spese dei diversi settori;
- formare e garantire una continuità temporale del lavoro del personale addetto alla cooperazione decentrata.

A ciò si deve aggiungere che manca la funzione della valutazione (sia ex ante che ex post) dei progetti di cooperazione decentrata. Una funzione che già nel caso dell'aiuto pubblico italiano ha ricevuto un'attenzione tardiva, e che è assolutamente necessaria non solo per individuare sprechi quanto soprattutto per apprendere dalle esperienze e migliorare l'impatto delle attività. A tale riguardo è evidente come non possano essere i singoli enti locali a sostenere tale funzione. Piuttosto, dovrebbero essere i coordinamenti e i programmi comuni ad accrescere le loro capacità di realizzare delle valutazioni partecipative; il Mae potrebbe giocare un ruolo importante nel mettere a disposizione delle autonomie locali le sue conoscenze e risorse in modo da creare un "sistema Italia" in grado di migliorare la sua cooperazione allo sviluppo.

Una questione preoccupante e che riguarda tutti i comuni è la debolezza dell'impegno politico verso la cooperazione decentrata, che risulta essere per lo più legato all'interesse di singoli personaggi politici all'interno dell'amministrazione. Quando mutano le maggioranze e le giunte si corre il pericolo di perdere tutta l'esperienza faticosamente accumulata negli anni precedenti. Risulta allora necessario un accordo "bipartisan" sulla rilevanza della cooperazione decentrata per le autonomie locali, così come occorrerebbe una formazione politica diretta agli amministratori e in generale agli eletti.

L'ultima questione riguarda le priorità delle finalità della cooperazione decentrata. La cooperazione verso i paesi più poveri è sostenuta soprattutto dalla cooperazione non governativa. Sono pochi i casi di progetti diretti dei comuni in paesi dell'Africa sub-sahariana. D'altra parte occorre riconoscere l'impegno degli enti locali verso le minoranze che per cause politiche sono entrate a far parte delle nuove povertà, con speciale riferimento alle conseguenze della guerra in ex Jugoslavia. Un impegno che tuttavia fa parte più di finalità di politica estera che di politica per la lotta alla povertà. In generale, le priorità geopolitiche della cooperazione decentra-

ta italiana rischiano di emarginare le regioni e le città che concentrano il maggior numero di poveri. Di qui l'esigenza che sia il Mae a rilanciare la cooperazione decentrata verso l'obiettivo della lotta alla povertà.



## Bibliografia

- Aa.Vv. (1999), *Il Manuale della cooperazione decentrata*, Regione Piemonte, Direzione S1, Gabinetto della Presidenza della Giunta regionale, vol. I, Torino.
- Anci, Cprpa, Upi (2000), *Linee strategiche delle amministrazioni sub-statali italiane per la cooperazione decentrata allo sviluppo umano*, maggio, Roma.
- Asia Urbs Secretariat (2000), *Asia Urbs magazine*, summer, Brussels.
- Bossuyt, Jean and Jeremy Gould (2000), "Decentralization and Poverty Reduction: Elaborating the Linkages", in *Policy Management Brief*, n. 12, European Centre for Development Policy Management, Maastricht.
- Comitato di collegamento delle Ong di sviluppo presso l'Ue (a cura di) (1999), *Cooperazione decentrata – Un nuovo approccio europeo al servizio dello sviluppo*, Cota e Iteco in collaborazione con la Commissione europea, Bruxelles.
- Cooperazione italiana e Undp/Unops (1997), *La cooperazione decentrata allo sviluppo umano in campo multilaterale*, Roma.
- Cooperazione italiana e Osservazione interregionale sulla cooperazione allo sviluppo (2000), *Il ruolo internazionale delle regioni e degli enti locali tra crisi, stabilità e sviluppo*, Quaderni della cooperazione decentrata allo sviluppo, Roma.
- Dgcs Mae (2000), *Linee di indirizzo e modalità attuative della cooperazione decentrata*, febbraio, mimeo, Roma.
- Ianni, Vanna (a cura di) (1999), *La cooperazione decentrata in Toscana*, Movimondo e Regione Toscana, Roma.
- Ianni, Vanna, Moreno Toigo, Claudio Salvucci e Daniele Mirani (2000), "Rapporto sulle attività di cooperazione decentrata delle regioni e dei comuni periodo 1996-1998", in *Cooperazione Italiana e Osservatorio Interregionale sulla cooperazione allo sviluppo, Il ruolo internazionale delle regioni e degli enti locali tra crisi, stabilità e sviluppo*, Quaderni della cooperazione decentrata allo sviluppo, Roma.
- Ice (2000), *Rapporto sul commercio con l'estero*, Roma.
- Istituto Regionale di Ricerca della Lombardia (2000), "Indagine conoscitiva sulla cooperazione decentrata nella regione Lombardia", *Quaderni Regionali di Ricerca*, n. 10, Regione Lombardia, Milano.

## ■ I comuni italiani e la cooperazione internazionale

- Marcelli, Fabio, Lucilla Coppacchioli, Katjuscia Vecchi (2000), *Regioni, solidarietà internazionale, cooperazione allo sviluppo. Prospettive per il Lazio*, Istituto di studi giuridici sulla comunità internazionale del Consiglio nazionale delle ricerche, Roma.
- North, Douglass C. (1997), *Istituzioni, cambiamento istituzionale, evoluzione dell'economia*, Bologna, Il Mulino.
- Putnam, Robert (1993), *Making Democracy Work. Civic Traditions in Modern Italy*, Princeton, New York, Princeton University Press.
- Stocchiero, Andrea (2000), "La cooperazione decentrata delle regioni italiane", *Laboratorio CeSPI*, n. 4, ottobre, Roma.
- World Bank (2000), *Attacking poverty – World Development Report 2000/2001*, New York, Oxford University Press.