La cooperazione decentrata
A cooperação descentralizada
La cooperación descentralizada

Città di Torino

La Città di Torino
tra cooperazione decentrata italiana ed europea*

Maria Bottiglieri

Città di Torino

Aggiornato a Maggio 2012. Il presente contributo è stato pubblicato in M. BARADELLO, M. BOTTIGLIERI, S. CHICCO (a cura di), *Le città e la cooperazione decentrata: il caso del progetto europeo Mirando al Mundo,* AnciComunicare editrice, Roma 2012 (ISBN 978-88-96280-33-1).

Questo documento è stato realizzato con il sostegno finanziario dell'Unione Europea. Il contenuto di questo documento è sotto la responsabilità della Città di Torino e non può essere in nessun caso considerato come rispecchiante la posizione dell'Unione Europea.

1. La cooperazione decentrata nel sistema delle autonomie locali

In Italia la cooperazione internazionale decentrata è l'azione di cooperazione *realizzata dalle Regioni e dagli Enti Locali nell'ambito di relazioni di partenariato territoriale con istituzioni locali (per quanto possibile omologhe) dei paesi con i quali si coopera. Tali azioni sono finalizzate a stabilire e consolidare lo sviluppo reciproco equo e sostenibile. Per la loro realizzazione ci si avvale della partecipazione attiva degli attori pubblici e privati nei rispettivi territori*. Questa la definizione proposta dalle *Linee Guida* della *Direzione Generale Cooperazione allo Sviluppo* del Ministero Affari Esteri.

Con uno sguardo diverso, prendendo a prestito una nota metafora di Hegel, si potrebbe pensare alla cooperazione decentrata come alla *nottola di Minerva*, la quale inizia il suo volo sul far del crepuscolo quando il sole è già tramontato sulle funzioni fondamentali delle Città. Essa, cioè, non avrebbe ragione di esistere se le Autorità Locali che intendono promuoverla non avessero già al loro attivo un bagaglio di politiche locali da poter essere raccolte e raccontate alle Città-partner e se non avessero un partenariato territoriale attivo e organizzato insieme al quale incontrare realtà omologhe di luoghi geograficamente distanti, ma vicini quanto a problemi e processi: la razionale organizzazione dei servizi pubblici, del *welfare* locale, dello sviluppo economico su scala locale sono nell'agenda politica di Città del Nord, del Sud, dell'Est e dell'Ovest. La cooperazione decentrata, nel far circolare buone prassi e *know how* di politiche civiche da Nord a Sud e, nella logica del co-sviluppo, da Sud a Nord, consente un confronto utile, efficace e costruttivo che può, meglio di tante teorie, far camminare insieme le Città del mondo in processi positivi di *governance* democratica locale.

Gli sguardi attraverso cui avvicinarsi alla cooperazione internazionale decentrata sono molti: in Italia, ad esempio, sono diffusi gli approcci economico, geografico, storico, antropologico, sociologico e internazionalistico. In questa sede si intende invece procedere attraverso un approccio pubblicistico, partendo dallo sguardo di un Ente Locale che amministra la cooperazione internazionale decentrata come una tra le tante politiche e funzioni di sua competenza. Con questo sguardo si tenterà di descrivere, in via sintetica, gli elementi che condizionano l'attività amministrativa tesa a realizzare azioni e progetti di cooperazione decentrata di una Città come Torino: le fonti normative, le principali caratteristiche delle funzioni di cooperazione decentrata, le fonti di finanziamento, le procedure amministrative.

Il quadro normativo sulla cooperazione decentrata promossa dagli Enti Locali replica in qualche modo quello sulla cooperazione internazionale allo sviluppo intergovernativa nel quale non esiste un obbligo giuridico che impone agli Stati di cooperare ma una c.d. *soft law*, termine con cui

si mette in luce la non obbligatorietà di cooperare e pur tuttavia il carattere persuasivo ed almeno moralmente vincolante. A differenza degli Stati, che sono impegnati da atti non aventi forza di legge, Regioni ed Enti Locali sono vincolati da atti normativi cogenti, atti che tuttavia introducono facoltà e non obblighi.

In Italia le funzioni di cooperazione decentrata degli Enti Locali, in virtù del principio di legalità, possono essere esercitate perché attribuite da un quadro normativo di riferimento ben preciso, articolato in disposizioni europee, nazionali e regionali. All'interno di questo sistema giuridico si inseriscono le procedure e le disposizioni di natura organizzativa emanate dagli Enti Locali che in qualche modo contribuiscono a caratterizzarne ulteriormente i contorni (cfr. *infra* schema 1).

Le principali fonti della cooperazione decentrata della Città di Torino

Livello della fonte	Norma	Contenuto sintetico
Europeo	*Carta Europea del Governo locale* del *Consiglio d'Europa* del 15 ottobre 1985	All'art. 10 riconosce alle Autorità Locali il diritto di associarsi e di cooperare anche con Autorità Locali di altri paesi, in conformità a quanto previsto dalla loro legge nazionale.
Europeo	Trattato 25 marzo 1957 sul funzionamento dell'*Unione Europea*, ratificato con Legge 4 ottobre 1957 nella versione attuale consolidata con il Trattato di Lisbona del 13 novembre 2007 (entrata in vigore dal 1° dicembre 2009).	Parte V (*Azione esterna dell'Unione*) Titolo III (*Cooperazione con i paesi terzi e aiuto umanitario*), Capo I (*Cooperazione allo sviluppo*), Capo II (*Cooperazione economica, finanziaria e tecnica con i Paesi terzi*) e Capo III (A*iut0 umanitario*). Si definiscono gli obiettivi principali della cooperazione allo sviluppo ovvero la riduzione e l'eliminazione progressiva della povertà.
Europeo	*Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions increasing the impact of EU development policy: an Agenda for Change* COM(2011) 637 del 13 ottobre 2011.	Adegua gli obiettivi del trattato agli ultimi *shock* mondiali, mettendo al centro: • diritti dell'uomo, democrazia e altri elementi cruciali del buon governo; • una crescita inclusiva e sostenibile per lo sviluppo umano.
Europeo	Regolamento (CE) n. 1905/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio del 18 dicembre 2006	L'art. 14 di tale Regolamento, riconoscendo la cooperazione decentrata delle Autorità Locali, istituisce uno strumento per il finanziamento della cooperazione allo sviluppo.
Europeo	Comunicazione *Autorità Locali: attori dello sviluppo* dell'8 ottobre 2008	In tale Comunicazione si mira a definire gli obiettivi di cooperazione decentrata: promuovere un quadro nazionale per favorire la *governance* democratica locale, rafforzare la *governance* democratica a livello locale, promuovere lo sviluppo sociale ed economico locale per la riduzione della povertà e delle disuguaglianze, rafforzare il decentramento fiscale e il finanziamento delle Autorità Locali.

Costituzionale	Costituzione della Repubblica – Artt. 5, 11, 97, 117, 118, 119	L'art. 5 dichiara che, all'interno dello Stato unitario¸ la Repubblica riconosce e promuove le autonomie locali; gli artt. 10 («L'ordinamento giuridico italiano si conforma alle norme del diritto internazionale generalmente riconosciuto») e 11: («L'Italia consente, in condizioni di parità con gli altri Stati, alle limitazioni di sovranità necessarie ad un ordinamento che assicuri la pace e la giustizia fra le Nazioni») pongono le basi della politica estera; gli artt. 114, 115, 117, 118, 119 definiscono i criteri per ripartire le competenze legislative in materia di politica estera e attività internazionale, per attribuire le correlate funzioni e individuare le fonti di finanziamento; l'art. 97 definisce i criteri a cui si ispira l'organizzazione delle attività amministrative necessarie a realizzare azioni di cooperazione decentrata.
Nazionale	Legge 26 febbraio 1987 n. 49 *Nuova disciplina della cooperazione dell'Italia con i Paesi in via di Sviluppo*	Definisce gli obiettivi della cooperazione internazionale: è finalizzata alla salvaguardia della vita umana, all'autosufficienza alimentare, alla conservazione del patrimonio ambientale, all'attuazione e consolidamento dei processi di sviluppo endogeno, alla crescita economica, sociale e culturale dei paesi in via di sviluppo. Attribuisce a Regioni ed Enti Locali le funzioni di cooperazione decentrata, conferendo loro la facoltà di promuovere attività di cooperazione internazionale limitatamente ad alcuni ambiti espressamente esplicitati.
Nazionale	*LA Cooperazione italiana allo sviluppo nel triennio 2012 – 2014. Linee–guida e indirizzi di programmazione (dicembre 2011)*	Definisce gli ambiti di intervento della cooperazione italiana, riconoscendo *nella cooperazione allo sviluppo degli Enti territoriali (Regioni, Province, Comuni) uno strumento che, specie negli ultimi anni, ha dimostrato una crescente capacità di integrazione con le attività del MAE e delle altre Amministrazioni centrali, acquisendo accresciuta rilevanza in ragione del ridimensionamento delle risorse finanziarie a livello centrale*
Nazionale	*Linne-guida della D.G.C.S. sulla Cooperazione decentrata*. Linee-guida e indirizzi di programmazione approvate dal Comitato Direzionale della Direzione generale Cooperazione allo Sviluppo del Ministero Affari Esteri con delibera n. 15 marzo 2010	Aggiorna la definizione di cooperazione internazionale decentrata, descrive suoi i principi (partenariato, sviluppo reciproco, multiattorialità, multilivello, sussidiarietà, responsabilità mutua, sostenibilità politica, economica, sociale e ambientale), gli obiettivi prioritari (*governance* democratica, sviluppo economico locale dei territori, welfare locale, sviluppo sostenibile, conflitti e calamità, migrazioni e sviluppo, cooperazione triangolare, transfrontaliera e Sud-Sud) e gli strumenti per la consultazione politica e programmatica.
Nazionale	Art. 272 del Testo Unico delle leggi sull'ordinamento degli Enti Locali (D.Lgs. 267/2000)	Riprendendo l'art. 19 della Legge 68/93, prevede che «i Comuni e le Province possono destinare un importo non superiore allo 0,80% della somma dei primi tre titoli delle entrate correnti dei propri bilanci di previsione per sostenere programmi di cooperazione allo sviluppo ed interventi di solidarietà internazionale».
Nazionale	Art. 6 co. 7 della Legge 131 del 2003 (*Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3*).	«Resta fermo che i Comuni, le Province e le Città metropolitane continuano a svolgere attività di mero rilievo internazionale nelle materie loro attribuite, secondo l'ordinamento vigente, comunicando alle Regioni competenti ed alle amministrazioni di cui al comma 2 ogni iniziativa».
Regionale	Legge Regione Piemonte 17 agosto 1995, n. 67 (*Interventi regionali per la promozione di una cultura ed educazione di pace per la cooperazione e la solidarietà internazionale*)	Questa legge è il fondamento dei programmi regionali in materia di cooperazione decentrata, tra cui va menzionato il *Programma sulla Sicurezza Alimentare nel Sahel*.

Municipale	*Statuto della Città di Torino*	L'art. 2, lett. m), indirizza la Città a «contribuire alla cooperazione pacifica fra i popoli e le nazioni, concorrere al processo di integrazione e unificazione europea ed alla valorizzazione del ruolo di Torino in questo contesto». L'art. 3, I comma lett. n) e II comma indica: «Nella propria azione, il Comune si conforma ai seguenti principi e criteri: la partecipazione dei cittadini alle scelte politiche e amministrative; le relazioni e gli scambi nazionali ed internazionali con gli altri Enti Locali e la partecipazione alle loro strutture associative; il Comune si uniforma alla *Carta Europea dell'Autonomia Locale*, impegnandosi ad operare secondo i suoi principi e per la sua attuazione».
Municipale	Mozione n. 16 del 19 febbraio 2007 su *Sostegno alle politiche di cooperazione decentrata della Città di Torino*	Impegna, tra l'altro, il Sindaco e la Giunta a concordare con le aziende partecipate forme di collaborazione stabile che prevedano l'impiego di una parte significativa delle loro risorse destinate alla cooperazione su progetti coordinati dalla Città.
Municipale	*Delibera-quadro sulle azioni di cooperazione internazionale della Città di Torino*, approvata dal Consiglio Comunale del 18 maggio 2009	Questo atto, tenendo conto del quadro normativo vigente, definisce: 1) gli obiettivi specifici delle azioni di cooperazione decentrata promosse dalla Città di Torino nelle principali aree di intervento (America Latina, Africa e Mediterraneo); 2) i criteri di approvazione di accordi di partenariato con le Città del mondo; 3) l'oggetto e la metodologia della cooperazione decentrata della Municipalità; 4) la tipologia del partenariato per lo sviluppo.
Municipale	Comune di Torino, *Piano Esecutivo di Gestione. Obiettivi 2009*, p. 254	Obiettivo strategico delle politiche di cooperazione decentrata: rafforzare il processo di internazionalizzazione della Città attraverso un forte coordinamento territoriale e operare per la visibilità e il ruolo internazionale della Città attraverso la cooperazione decentrata con le Città partner europee e dei PVS (Paesi in Via di Sviluppo).
La normativa citata è consultabile ai seguenti siti *Fonti europee*: http://eur-lex.europa.eu/it/index.htm *Costituzione*: http://www.quirinale.it *Normativa nazionale*: http://normattiva.it; http://www.cooperazioneallosviluppo.esteri.it/pdgcs/italiano/LineeGuida/LineeGuida.html *Normativa regionale:* http://arianna.consiglioregionale.piemonte.it/; www.regione.piemonte.it *Normativa municipale*: www.comune.torino.it		

Come si può notare dallo schema, la cooperazione decentrata è una funzione regolata da un sistema di fonti complesso: per tipologia e per livello. Il criterio che permette all'interprete di dare un ordine a questo complesso di norme è definito dall'art. 117 della Costituzione della Repubblica Italiana (novellato nel 2001) in base al quale le leggi regionali e quelle statuali sono equivalenti, nel rispetto delle norme costituzionali, dei principi internazionali e dell'Unione Europea. L'utilizzo di una legge regionale o nazionale è determinato dalle materie che esse regolano: l'art. 117 della Costituzione individua infatti materie in cui lo Stato ha legislazione esclusiva, altre in cui sussiste potestà legislativa statuale concorrente con quella regionale (la prima con caratteristica di determinare le norme di principio e quella regionale le norme di dettaglio) e la potestà legislativa regionale residuale innominata (le materie non elencate in modo esplicito, e non rientranti nei primi

due elenchi, sono di competenza legislativa regionale). Rispetto alla potestà legislativa attinente le materie internazionalistiche, l'art. 117 attribuisce la politica estera alla competenza esclusiva dello Stato, mentre riconosce che le attività internazionali delle Regioni sono materia di potestà legislativa concorrente. Su questa apparente sovrapposizione è intervenuta la Corte Costituzionale che, nella sentenza 211/2006, ha sottolineato una dicotomia concettuale tra i meri rapporti internazionali e la politica estera: mentre i primi sono riferibili a singole relazioni, la politica estera concerne l'attività internazionale dello Stato unitariamente considerata in rapporto alle sue finalità ed al suo indirizzo. Ne consegue che, in materia di rapporti internazionali e con l'Unione europea delle Regioni, sussiste una competenza legislativa regionale concorrente con quella statuale, mentre la politica estera rientra nella competenza legislativa esclusiva dello Stato. La cooperazione allo sviluppo promossa da Regioni ed Enti Locali, considerata parte integrante della politica estera, è pertanto materia soggetta a competenza legislativa esclusiva dello Stato.

In questo quadro vanno collocate le decisioni della Corte Costituzionale che si sono pronunciate sui conflitti di competenze intercorsi dopo il 2001 tra alcune Regioni o Province Autonome e la Presidenza del Consiglio. Confrontandone alcune si possono cogliere alcune differenze interessanti. Nella sentenza 211/2006 la Corte dichiara illegittime alcune norme della Legge 4/2005 della Provincia Autonoma di Trento perché questa si attribuisce un potere di determinazione degli obiettivi di cooperazione solidale, nonché dei destinatari e dei criteri per l'individuazione dei progetti, ed entra pertanto nel pieno nelle materie di cooperazione internazionale spettanti alla politica estera dello Stato. La Corte, pertanto, dichiara che è precluso alle Regioni «di esercitare un potere di determinazione degli obiettivi di cooperazione solidale e di interventi di emergenza nonché dei destinatari dei benefici sulla base dei criteri, fissati dalle stesse».

La sentenza 30/2005, invece, dichiara inammissibile la questione di illegittimità costituzionale della Legge 12/2002 della Regione Emilia Romagna perché molte delle attività censurate (come la formazione professionale, l'educazione alla pace, il sostegno a ONG e Enti Locali emiliani) o erano prive di rilievo internazionale (perché si realizzavano nel territorio regionale o a vantaggio di enti pubblici regionali) o lo erano solo in senso potenziale. Leggendo queste due leggi regionali impugnate innanzi alla Corte, si può osservare che ciò che la Corte censura non è la singola attività di rilievo internazionale, ma l'esercizio organizzato di attività che messe in connessione tra di loro vanno a costituire una politica di cooperazione decentrata la quale risulti autonoma sia di diritto che di fatto dagli indirizzi di politica estera dello Stato. Molti interpreti hanno criticato questo orientamento restrittivo della giurisprudenza costituzionale ritenendolo contraddittorio sia rispetto a pronunce precedenti, più aperte al riconoscimento dell'attività internazionale delle Regioni, sia rispetto ai nuovi principi costituzionali in materia del

c.d. potere estero delle Regioni. Ciò malgrado, si può individuare uno zoccolo duro delle competenze legislative regionali in materia di cooperazione decentrata in base al quale la legislazione regionale resterebbe ammissibile almeno nei seguenti casi: quando trova la sua fonte diretta nell'ordinamento comunitario, quando riguarda attività di cooperazione decentrata che si svolgono nel territorio regionale e su materie di competenza regionale (come nel caso delle attività di formazione professionale o di educazione allo sviluppo). In mancanza di queste condizioni la potestà legislativa resterebbe in capo allo Stato (attualmente è in vigore la L. 47/89), potendo residuare alle Regione una mera potestà legislativa facoltativa-integrativa (tipologia in cui rientra buona parte della legislazione regionale in materia di cooperazione decentrata previgente al 2001, tuttora vigente: si pensi alla L.R. Piemonte 67/95).

2. La cooperazione decentrata: un modo di esercizio delle funzioni degli Enti Locali

Per un Ente Locale, come già accennato, la cooperazione decentrata costituisce essenzialmente un compito, una politica, una funzione amministrativa da assolvere con le stesse modalità con cui esso cura ogni altro interesse pubblico su scala locale. Per una comprensione delle caratteristiche di tale funzione diventa essenziale inquadrarne correttamente i principali elementi.

L'art. 118 della Costituzione, novellato nel 2001, introduce nella Carta costituzionale un nuovo criterio di attribuzione delle funzioni amministrative ai diversi enti territoriali: il principio di sussidiarietà, sinteticamente definibile come quel *principio di politica legislativa in base al quale il legislatore (statale o regionale) conferisce le funzioni amministrative preferibilmente al livello più basso e più vicino al cittadino (le Municipalità).* Una volta che la funzione amministrativa è stata attribuita all'ente ritenuto più adeguato ad esercitarla, questi ne è titolare (nel sistema precedente l'Ente Locale esercitava funzioni delegate). Per il principio di sussidiarietà verticale o istituzionale, l'art. 118 co. 1 della Costituzione, riprendendo il dettato dell'art. 3 del *Testo Unico EE.LL.*, prevede che la generalità delle funzioni è attribuita in prima istanza ai Comuni, secondo i principi della *differenziazione* (l'allocazione delle funzioni deve tener conto delle differenti caratteristiche strutturali, territoriali, demografiche dell'ente territoriale di riferimento) e dell'*adeguatezza* (le funzioni possono esser conferite se l'amministrazione che le riceve è dotata di un'organizzazione idonea a garantirne l'esercizio). Laddove si ravvisi la necessità di garantire un esercizio unitario a un livello superiore, tali funzioni vanno attribuite a Province, Regioni e infine Stato. Quest'ultimo cede all'Unione Europea, in sede di legislazione comunitaria, le sole funzioni che non possono essere svolte in ambito nazionale.

Per molte funzioni locali una gestione a un livello più basso (più vicino ai cittadini) risulta assolutamente pertinente e opportuna (si pensi all'organizzazione dei servizi sociali di base, alle politiche giovanili, alla regolazione dei mercati e del commercio locale, all'istruzione primaria e così via). La cooperazione decentrata per sua natura si presta difficilmente ad essere esercitata a un unico livello di governo, atteso che il suo *quid pluris* sta proprio nel far dialogare governi locali omologhi (Comuni con Comuni, Regioni con Regioni ecc.) per il reciproco rafforzamento delle rispettive *local policies*: la sua stessa natura (e la normativa vigente), richiedendo che essa sia esercitata a tutti i livelli, la rende definibile come *funzione amministrativa multilivello*. Tale caratteristica rende fondamentali meccanismi di coordinamento e di leale collaborazione sia Nord-Sud che Sud-Sud e Nord-Nord. Per il Comune di Torino, in più di un caso, il partenariato con una Città (pensiamo ad esempio Belo Horizonte) si inseriva nell'accordo di cooperazione tra Regione

Piemonte ed ente omologo corrispondente (in questo caso lo Stato federale del Minas Gerais) all'interno degli accordi di cooperazione intergovernativa (in questo caso Brasile e Italia) in un contesto di cooperazione interregionale tra Unione Europea e Mercosul.

Le letture sulle dinamiche e la tipologia di relazione che sussiste (o dovrebbe sussistere) tra i diversi livelli di governo delle politiche di cooperazione decentrata sono state differenti. La Corte dei Conti, riprendendo la qualificazione di cooperazione decentrata come parte della politica estera dello Stato, ha osservato che gli Enti Locali non avrebbero alcuna possibilità di avanzare autonome iniziative di cooperazione decentrata mentre il loro ruolo sarebbe limitato a quello di soggetti attuatori di interventi i quali, anche se da essi proposti, devono essere comunque *aliunde* decisi: dal Governo o dai Programmi delle Agenzie Internazionali dell'ONU ai quali partecipa anche il MAE. Tale interpretazione consentirebbe in via analogica di estendere la legittimità delle funzioni di cooperazione decentrata degli Enti Locali anche al caso di programmi definiti dalla Commissione Europea con atti normativi immediatamente vincolanti per gli Stati (come il Regolamento 1905/2006). In realtà le stesse *Linee Guida sulla Cooperazione Decentrata,* emanate in periodo successivo alle sentenze della giurisprudenza contabile ricordate, sembrano andare oltre i confini precedentemente delineati dal giudice contabile, laddove riconoscono che Regioni ed Enti Locali sono *le protagoniste delle azioni di Cooperazione Decentrata (...) sono considerate veri e propri partner di cooperazione (...) sia come promotrici delle iniziative che come esecutrici*. Tali statuizioni sembrano coerenti con quanto stabilito dall'art. 114 della Costituzione, che introduce una equi-ordinazione tra i diversi livelli di governo: *La Repubblica è costituita dai Comuni, dalle Province, dalle Città metropolitane, dalle Regioni e dallo Stato*. In base a questa norma anche la cooperazione internazionale promossa da Regioni e Enti Locali, pur non essendo equiparabile ed essendo posta su piani differenti da quella promossa dallo Stato, ha tuttavia pari dignità; in ogni caso Stato, Regioni e Enti Locali concorrono alla definizione delle attività di cooperazione internazionale della Repubblica.

Non tutte le funzioni amministrative degli Enti Locali sono poste sullo stesso piano: la Costituzione opera un distinguo tra funzioni fondamentali e non fondamentali. Le funzioni fondamentali, che possono essere attribuite agli Enti Locali solo con legge statale (art. 117, lett. p Cost.) sono quelle essenziali per il funzionamento dei medesimi e per il soddisfacimento dei bisogni primari delle comunità. Fino a quando non sarà emanata l'apposita normativa (giace da tempo in Parlamento il disegno di legge sulla c.d. *Carta delle autonomie*) si ritengono tali le funzioni definite dall'art. 21 comma 3 della Legge 42/2009 (*Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'art. 119 della Costituzione*), così come ribadite dall'art. 3 D.lgs. 216/2010: per i Comuni si tratta di funzioni come quelle di polizia locale, istruzione pubblica, viabilità e trasporti,

gestione del territorio e dell'ambiente, settore sociale. Tutte le funzioni non definite come fondamentali, e attribuite attraverso altre leggi statali o regionali, permangono nella titolarità delle attribuzioni dei Comuni ma non godranno delle stesse prerogative garantite per le prime. La cooperazione decentrata, secondo una interpretazione letterale, sembrerebbe destinata ad esser qualificata come funzione non fondamentale, proprio perché non è inclusa in alcuno di questi elenchi e perché normalmente essa non parrebbe definire l'identità di un Ente Locale.

La Corte dei Conti, in alcune sentenze, è addirittura arrivata ad affermare che nella cooperazione decentrata mancherebbe del tutto l'interesse pubblico locale inteso come vantaggio, anche solo indiretto ma concreto e non aleatorio, dell'ente o della collettività medesima. Sul punto, tuttavia, tali pronunce si limitavano a qualificare tale interesse solo in misura economica (ovvero valutando la convenienza e l'efficacia delle spesa ad essa destinata) e a dichiarare l'inesistenza di tale interesse quando l'azione di cooperazione decentrata sembrava apportare depauperamento delle finanze pubbliche senza contropartita alcuna. Ci sembra tuttavia che la sussistenza di un interesse locale alle politiche di cooperazione decentrata andrebbe desunta anche da altre fonti come ad esempio quella statutaria, che dopo il 2001 ha dignità costituzionale (art. 114 Cost., II comma). Nel caso del Comune di Torino, ad esempio, l'art. 2 dello *Statuto della Città di Torino*, nel definire le sue finalità, include anche quella di *contribuire alla cooperazione pacifica fra i popoli e le nazioni, concorrere al processo di integrazione e unificazione europea ed alla valorizzazione del ruolo di Torino in questo contesto.* Altra fonte da cui poter desumere la sussistenza di un interesse pubblico locale a svolgere attività di cooperazione decentrata è l'insieme delle competenze dell'Ente Locale. Su questa base, l'interesse pubblico locale di un Comune alla cooperazione decentrata sussisterebbe esclusivamente in materie come la pianificazione strategica, l'urbanistica, la gestione delle *public utilities* su scala locale (rifiuti, acqua, energia), lo stato civile, il *welfare* locale. Non sarebbero di interesse locale, ad esempio, azioni di cooperazione aventi ad oggetto le politiche di gestione del sistema sanitario (che in Italia è di competenza regionale) oppure quelle connesse alle politiche monetarie (di competenza statale esclusiva). Ultimo criterio su cui commisurare la sussistenza dell'interesse pubblico locale ad azioni di cooperazione decentrata è la corrispondente competenza dell'ente omologo. Esulerebbe in tal senso dagli interessi pubblici locali di un Comune un'azione di cooperazione decentrata promossa su materie di cui il partner del Paese terzo non sia competente o in partenariato con un'Autorità locale non omologa: verrebbe meno il requisito della reciprocità richiesto invece in modo esplicito dalle *Linee Guida* 2010 della DGCS.

Da queste considerazioni ci sembra di poter osservare che la cooperazione decentrata non andrebbe definita né come "funzione fondamentale" (perché non rientrante nei relativi elenchi normativi) né come "non-funzione" (in quanto priva di un interesse pubblico locale giuridicamente

rilevante); ci sembra inadeguata anche la qualificazione di "funzione non fondamentale" mentre invece appare appropriato qualificare la cooperazione decentrata come un *modo di esercizio delle funzioni degli Enti Locali* in modo analogo a quanto affermato per il potere estero delle Regioni (il quale, per molta dottrina, non andrebbe considerato una materia ma un modo di esercizio delle competenze regionali). Sulla base di questa interpretazione, la cooperazione decentrata potrà essere poi qualificata come funzione fondamentale laddove essa costituisca un modo di esercizio di funzioni fondamentali (si pensi a un programma di cooperazione decentrata attuato nel settore delle politiche socio assistenziali, educative o nel settore dei servizi idrici), mentre si tratterà di funzione non fondamentale laddove essa si abbini a una funzione che non lo sia (ad esempio uno scambio sulle politiche di *city marketing*).

Qualificare la cooperazione decentrata come funzione fondamentale o non fondamentale rileva sotto numerosi aspetti e, in particolare, rispetto a quello della copertura finanziaria. Se ritenute non fondamentali, le spese per la cooperazione decentrata rischiano di non essere finanziate integralmente atteso che, ai sensi dell'art. 11 della Legge 42/2009, il finanziamento integrale delle funzioni in base al fabbisogno standard è assicurato solo per le spese riferibili alle funzioni fondamentali (cfr. meglio *infra*).

Altro aspetto rilevante nella gestione delle attività di cooperazione decentrata è il ruolo del partenariato pubblico-privato. La normativa che ha potenziato la partecipazione politica e amministrativa dei cittadini alle attività pubbliche è degli anni novanta, ma il IV comma dell'art. 118 della Costituzione è andato oltre il principio della partecipazione perché ha costituzionalizzato il principio di sussidiarietà orizzontale in base al quale *il potere pubblico favorisce l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale*. Uno dei problemi connessi al coinvolgimento delle istituzioni spontanee di cittadini nell'opera di risoluzione dei problemi di interesse generale (definita da Benvenuti come «demarchia») è quello di individuare i criteri generali in base ai quali le Pubbliche Amministrazioni possano decidere di lasciar svolgere funzioni pubbliche a gruppi di cittadini piuttosto che a propri uffici. La dottrina ha ad esempio escluso che il privato sociale possa esercitare attività come quella attinenti la difesa nazionale. Per i servizi di natura sociale, la possibilità di conferimento dei compiti di benessere ai gruppi sociali è più ampia, anche se non è pensabile arretrare la soglia di garanzia di diritti sociali essenziali.

Il Consiglio di Stato, con parere 1354/2002, ha evidenziato che il principio di sussidiarietà orizzontale si fonda su una visione secondo cui la Repubblica tutela e realizza lo sviluppo della società partendo dal basso, dalla valorizzazione e dal rispetto delle energie individuali e dal modo in cui i singoli si impegnano direttamente nelle utilità collettive: dal punto di vista economico, infatti,

appare meno necessario impiegare risorse pubbliche là dove operano i privati mediante ricorso all'autofinanziamento e/o incremento di risorse provenienti dall'apporto disinteressato dei singoli. In realtà questo principio è stato finora scarsamente applicato, atteso che si tratta di questione da affrontare con la massima cautela. Il *quid pluris* del principio di sussidiarietà rispetto a quello di partecipazione del cittadino alle politiche pubbliche sta nel fatto che la partecipazione si riferisce a un'attività strumentale alla miglior esplicazione delle potestà amministrative (la cui titolarità resta in capo all'ente pubblico). Riconoscere che alcuni soggetti possono realizzare attività di pubblica utilità significa, in un certo senso, riconoscere ai medesimi una sorta di titolarità della potestà a svolgere attività di interesse generale.

La sussidiarietà sociale è caratteristica particolarmente confacente alle funzioni di cooperazione decentrata: non è un caso se le stesse *Linee Guida* della DGCS ne richiamano l'applicabilità: le ONG e i soggetti della cooperazione internazionale giocano un ruolo significativo su più livelli. L'esperienza fatta a Torino porta ad affermare che la società civile ha un ruolo determinante nelle attività di cooperazione decentrata dei Comuni almeno a tre livelli: politico, organizzativo e finanziario. Sotto il profilo politico, la contestuale presenza di ONG e degli attori della cooperazione internazionale (missionari, migranti, volontariato internazionale) nelle Città dei Paesi terzi e in quelle italiane fa sì che tali soggetti siano essenziali nell'individuazione delle politiche di cooperazione decentrata che utilmente possono essere attivate tra queste diverse aree del mondo: in alcuni casi esse sono le uniche realtà che, essendo al tempo stesso qui e altrove, hanno consapevolezza delle eccellenze e dei bisogni delle une e delle altre ed hanno dunque la capacità di interagire in modo competente ed efficiente con le scelte politiche di cooperazione decentrata assunte dagli amministratori pubblici delle Autorità Locali europee e dei Paesi terzi. Sotto il profilo organizzativo avvalersi delle sedi storiche dei soggetti di cooperazione internazionale dislocate nei diversi paesi del mondo permette alle Municipalità attive nella cooperazione decentrata di gestire tale politica in massima economicità, anche per iniziative di dimensione limitata. Infine, vi è anche una questione di sussidiarietà finanziaria: spesso le ONG e i soggetti della cooperazione decentrata hanno accesso a un più ampio ventaglio di finanziatori pubblici e donatori privati: tale circostanza consente di ottimizzare al massimo le risorse, spesso scarse, che le Autorità Locali possono investire in queste politiche.

L'aspetto dei finanziamenti della cooperazione decentrata è, in questo momento di crisi nel quale gli Enti Locali riescono a malapena a garantire i livelli essenziali dei pubblici servizi di base (istruzione, assistenza, viabilità), quello più sensibile dal punto di vista politico prima che amministrativo. Sotto il profilo normativo, infatti, grazie alla riforma dell'art**.** 119 della Costituzione (che la L.C.1/2012 *Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta*

costituzionale ha ulteriormente modificato) *i Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni hanno autonomia finanziaria di entrata e di spesa*. Il modello di finanza locale pregresso prevedeva un'autonomia finanziaria delle Regioni e degli Enti Locali solo sul versante della spesa ma una limitata autonomia sul versante delle entrate. Con questa norma, e con la relativa legislazione attuativa, si sta tentando di sostituire il sistema della finanza prevalentemente derivata di Comuni ed Enti Locali (derivata da trasferimenti finanziari dello Stato) con il riconoscimento di un'autonomia finanziaria di entrata e spesa, attribuita non solo alle Regioni ma anche agli Enti Locali. Per questi ultimi tale autonomia non è piena, atteso che i tributi possono essere istituiti solo da una legge in virtù di quanto definito dall'art. 23 della Costituzione. Dal momento che Comuni e Province non hanno potestà legislativa, ma solo regolamentare, è evidente che un Comune non potrà mai esercitare il potere impositivo in modo autonomo, ma dovrà sempre far riferimento una apposita legge (statale o regionale).

Sul versante delle entrate va evidenziato che l'individuazione delle fonti di finanziamento della cooperazione decentrata è strettamente collegata alla qualificazione di detta funzione. Se si accede alla tesi ivi proposta, in base alla quale la cooperazione decentrata andrebbe considerata non come funzione a sé stante, ma come modo di esercizio di funzioni (cfr. *supra*), occorrerà distinguere: quando essa è abbinata a funzioni fondamentali si potranno applicare le norme previste per queste ultime, in modo da garantirne il finanziamento integrale in base al fabbisogno standard; nel caso opposto, esse saranno finanziabili solo nei limiti previsti dalla Legge 42/2009, ovvero con mezzi propri (derivanti ad esempio dal gettito di tributi propri, compartecipazione al gettito dei tributi erariali o regionali o con il fondo perequativo), con finanziamenti di altri enti pubblici o privati o con contributi speciali e finanziamenti dell'Unione Europea.

Per quel che riguarda l'utilizzo di mezzi propri, l'art. 272 del *Testo Unico EE.LL.* consente alle autonomie territoriali di «destinare un importo non superiore allo 0,80 % della somma dei primi tre titoli delle entrate correnti dei propri bilanci di previsione per sostenere programmi di cooperazione allo sviluppo ed interventi di solidarietà internazionale».

Sul fronte della spesa viene in rilievo il tema delle procedure contabili e amministrative più corrette per la gestione dei progetti di cooperazione decentrata degli Enti Locali.

Va osservato che i pochi casi esaminati in materia dal giudice contabile censuravano non il merito delle politiche di cooperazione decentrata degli Enti Locali (sul quale peraltro la Corte non avrebbe competenza, atteso che il giudizio contabile è prevalentemente giudizio di legittimità) ma l'illiceità di alcuni comportamenti: in alcuni casi erano state eluse le norme in materia di erogazione contributi (come nel caso in cui l'Ente Locale deliberava sovvenzioni a favore di associazioni private non italiane o di associazioni *non profit* non avente sede nel Comune di competenza); in

altri erano state eluse le norme in materia di competenza decisionale degli organi statutari dell'ente; in altri casi ancora era stata censurata la mancata programmazione delle attività di cooperazione attraverso il PEG; in altri infine erano stati utilizzati, per la cooperazione decentrata, fondi che il *Testo Unico EE.LL.* impone di utilizzare solo per alcuni scopi nominati (come il fondo di riserva o gli avanzi di amministrazione), in altri ancora erano stati utilizzati fondi iscritti su capitoli di bilancio con funzioni differenti da quelle della cooperazione decentrata (si pensi a un'azione di cooperazione decentrata sulle politiche ambientali realizzata in Amazzonia finanziata attraverso un capitolo di spesa destinato ad azioni di politiche ambientali da realizzarsi nel territorio del Comune italiano). La Corte dei Conti ha avuto modo di esprimersi anche sulla congruità e utilità delle spese effettuate per missioni all'estero, ma anche in questi casi il giudizio di illegittimità non riguardava questioni di merito ma aspetti di legittimità: cattivo uso del danaro pubblico, inadeguata o generica motivazione degli atti che definivano gli obiettivi e i risultati attesi dalla missione, mancata rendicontazione degli anticipi ricevuti da coloro che avevano effettuato tale missione con mancata restituzione di quanto non speso, sproporzione delle spese, mancata autorizzazione della missione medesima.

Da questa casistica esaminata, si può provare a ricavare la tipologia di attività di cooperazione decentrata compatibile con i principi di contabilità pubblica: tale compatibilità sussisterebbe in presenza di una scelta della Pubblica Amministrazione di utilizzare per azioni di cooperazione decentrata mezzi propri, in presenza di un interesse pubblico locale che giustifica l'azione di cooperazione decentrata, se tale azione si inquadra in un programma definito in sede nazionale, regionale, comunitaria o da un organismo internazionale o costituisce un progetto promosso dall'Ente Locale che abbia ricevuto una parere di congruità politica dal Governo Italiano o dalla Commissione Europea. Sembra altresì legittimo, sotto il profilo amministrativo e contabile, l'uso di fondi provenienti da finanziatori pubblici o privati destinati in modo precipuo alla cooperazione decentrata come possono essere i fondi europei, i fondi ministeriali definiti con leggi apposite e quelle regionali analoghi.

I principi dell'azione amministrativa degli Enti Locali

Una volta che le differenti funzioni amministrative siano state allocate dalle leggi competenti presso gli enti territoriali, occorre gestirne le conseguenti attività secondo i principi e criteri di legge. Anche le funzioni di cooperazione internazionale decentrata non possono sottrarsi ai principi costituzionali di buona amministrazione. Si è già accennato al principio di legalità dell'azione amministrativa. Collegato a questo sono i principi di sana gestione dell'azione pubblica che risulta garantita laddove siano rispettati i seguenti principi:

- principio di imparzialità, che esprime l'esigenza che la Pubblica Amministrazione resti equidistante tra più soggetti pubblici o privati con cui interagisce;
- principio di buona amministrazione, che obbliga la Pubblica Amministrazione e i suoi funzionari a svolgere la propria attività nel modo più adeguato e conveniente per il raggiungimento del fine pubblico. Corollari di tale principio sono l'economicità, la rapidità, l'efficacia, l'efficienza;
- principio di ragionevolezza che è applicazione dell'imparzialità e buon andamento e per il quale la Pubblica Amministrazione deve agire in conformità di criteri di logicità e razionalità operativa e la sua azione deve essere coerente con i fatti e gli interessi emersi nell'istruttoria del procedimento;
- principi di pubblicità e trasparenza (entrambe espressione di imparzialità e buon andamento). Trasparenza significa «lasciar vedere e conoscere come mezzo anche per far partecipare»; applicazioni di questi principi sono la formalità della pubblicazione degli atti amministrativi e la predeterminazione dei criteri di accesso alle notizie, documenti, atti, incentivi;
- principio di semplificazione che ha l'obiettivo di rendere più chiare le regole per ridurre gli adempimenti burocratici;
- principio di responsabilità degli enti pubblici e dei suoi funzionari;
- principio della capacità negoziale della Pubblica Amministrazione la quale può agire o in via autoritativa o *iure privatorum*.

Questi principi del diritto interno sono oggi integrati dai principi comunitari richiamati esplicitamente dall'art. 1 della Legge 241/90 *Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi* e in particolare:

- principio di proporzionalità per il quale le autorità comunitarie e nazionali non possono imporre, sia con atti normativi che amministrativi, obblighi e restrizioni alle libertà del cittadino tutelate dal diritto comunitario in misura superiore a quella strettamente necessaria nel pubblico interesse per il raggiungimento dello scopo pubblico;
- principio di legittimo affidamento in base al quale una situazione di vantaggio assicurata ad un privato da un atto specifico e concreto dell'Autorità Amministrativa non può essere successivamente rimossa, salvo indennizzo della posizione acquisita;
- principio di non discriminazione fondata sulla nazionalità;
- principio di tutela della concorrenza. Attuazione concreta di quest'ultimo principio, all'interno della Pubblica Amministrazione, è la vigente legislazione in materia di contratti pubblici (Decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163 *Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture in attuazione delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE*) attraverso la quale si tende a

perseguire due finalità: tutelare l'interesse delle imprese alla concorrenza, che è uno dei principali obiettivi del trattato dell'Unione Europea, e l'interesse finanziario della Pubblica Amministrazione ad ottenere la fornitura di miglior qualità al prezzo più conveniente.

Per gli Enti Locali le modalità di organizzazione di tali attività amministrative sono ulteriormente specificate dal *Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli Enti Locali* che disciplina nei dettagli gli aspetti connessi alla loro autonomia politica (perché rappresentano le popolazioni locali), normativa (perché possono adottare atti sostanzialmente normativi ma formalmente amministrativi come i regolamenti), statutaria (lo Statuto è la carta fondamentale dell'Ente ed è tenuto al solo rispetto dei limiti fissati dalla Costituzione e dai principi generali dell'ordinamento), amministrativa (perché i loro atti hanno lo stesso valore di quelli emanati dalle Amministrazioni Statali avvalendosi di una propria burocrazia), finanziaria (intesa come autonomia di spesa e di entrata). A tal fine il *Testo Unico EE.LL.* disciplina i principi generali che regolano l'attività amministrativa dell'Ente, la partecipazione popolare, le funzioni amministrative ad esso attribuite e le forme di gestione associata delle medesime (tramite Consorzi, Unioni di Comuni, ecc.); gli organi (Sindaco, Giunta e Consiglio Municipale); il sistema elettorale locale; l'organizzazione del personale e della dirigenza (in Italia il personale è selezionato in base a concorso pubblico e non è di nomina politica in virtù del principio di distinzione tra politica e amministrazione); il sistema di controlli interni ed esterni, di gestione e sulla gestione; l'ordinamento finanziario e contabile.

È dunque in questo quadro normativo e organizzativo che vanno contestualizzate e analizzate le funzioni di cooperazione decentrata svolte dalla Città di Torino.

3. **La gestione dei progetti europei di cooperazione decentrata nell'esperienza della Città di Torino**

Sin dal 2001 le azione di cooperazione decentrata promosse dalla Città di Torino nei settori delle politiche locali sono state organizzate in un quadro programmatorio definito dal PEG da un punto di vista sia gestionale sia finanziario: esiste infatti uno specifico settore della Civica Amministrazione dedicato alla realizzazione di tali politiche e sono stati istituiti a bilancio capitoli di spesa dedicati esplicitamente alla cooperazione internazionale.

Una delle caratteristiche portanti delle politiche locali di cooperazione decentrata della Città di Torino, diversamente organizzate nel tempo, è la loro multiattorialità. A livello internazionale tale caratteristica si è spesso tradotta con l'adesione a reti di cooperazione decentrata promosse con altre reti di Città (OIDP – Osservatorio Internazionale Democrazia Partecipativa, *Euromed, EuroGaza*, Programma *100 Città per 100 progetti Italia – Brasile*) o con accordi bilaterali stipulati con altre Città (protocolli, gemellaggi, accordi di cooperazione). Negli accordi bilaterali con le Città-partner i processi di cooperazione Città-Città assumono generalmente connotazione territoriale, atteso che ogni Città coinvolge i diversi attori della cooperazione presenti nei rispettivi territori.

La propensione a promuovere forme di collaborazione istituzionale (con altri enti territoriali) e sociale (con la società civile) si è spesso formalizzata in accordi stipulati con le realtà del privato sociale torinese (come Cittadella per le civiltà, il comitato delle ONG Torinesi), o in forme di gestione associata con altri Enti Locali (ACEL, CO.CO.PA., Hydroaid). La gestione associata e concertata delle politiche civiche è promossa dagli artt. 2 e 3 dello *Statuto* della Città ed è coerente con quanto stabilito dal *Testo Unico EE.LL.* con le *Linee Guida sulla Cooperazione Decentrata* e con i principi internazionali vigenti (la *partnership* globale costituisce addirittura l'ottavo Obiettivo del Millennio e il regolamento CE 1905/2006 richiede esplicitamente il coordinamento tra la società civile e le Autorità Locali).

Gli strumenti per realizzare iniziative di cooperazione decentrata sono quelli ad evidenza pubblica tipici di un Ente Locale: sovvenzioni, contributi, trasferimenti fondi e acquisti di beni e servizi. Tali procedure doppiano i processi organizzativi e gestionali di volta in volta prescelti.

Dal punto di vista gestionale gli strumenti in cui si è tentato di organizzare la *partnership* sociale e istituzionale nelle azioni di cooperazione decentrata sono stati essenzialmente tre: i bandi, i tavoli-città, i processi di cooperazione gestiti per progetti.

Si tratta di tre strumenti di gestione diversificati che possono coesistere anche se negli ultimi anni, a seconda degli indirizzi politici, si è alternata la prevalenza degli uni piuttosto che degli altri.

Fino al 2001 si promuovevano prevalentemente bandi per il cofinanziamento dei progetti di cooperazione decentrata proposti da ONG: grazie ad essi si individuavano i beneficiari di contributi attraverso meccanismi di evidenza pubblica che consentivano un'ampia partecipazione e la *par condicio* tra tutti gli attori della cooperazione torinese che chiedevano un sostegno essenzialmente economico. I bandi sono stati dunque uno strumento importante di valorizzazione delle progettualità del non governativo, ma non erano necessariamente collegati all'attuazione dei processi e delle politiche di cooperazione decentrata.

Dal 2003 al 2006 sono stati messi a regime i c.d. tavoli-città: luoghi di concertazione, a regia municipale, tra tutti gli attori della cooperazione internazionale torinese attivi e presenti in ciascuna Città del mondo con cui è gemellata Torino (in tal senso esisteva un "tavolo Ouagadougou", un "tavolo Quetzaltenango", ecc.). Obiettivi dei tavoli erano i seguenti: migliorare il coordinamento delle attività del territorio nella Città partner; comporre le necessità della Città partner con le risorse del territorio; stimolare la progettazione del territorio sui temi della cooperazione e della solidarietà internazionale; catalizzare le risorse disponibili e trovare risorse aggiuntive. Le attività e gli obiettivi variavano sensibilmente a seconda del tipo dei tavoli-città, identificabile in base a variabili qualitative e quantitative che hanno poi consentito di definire le seguenti categorie: il tavolo di concertazione, il tavolo di coordinamento, il tavolo di co-progettazione.

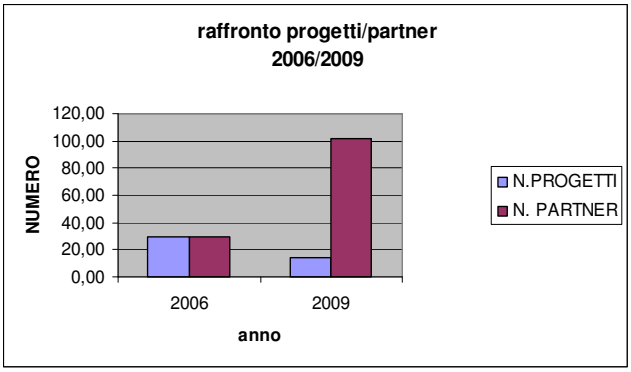
Diverse dalle esperienze dei c.d. "tavoli geografici" sono quelle dei tavoli tematici ad essi trasversali. Tra questi:

- il Coordinamento cittadino per il Sostegno a Distanza, nato per mettere in contatto "offerta e domanda" di solidarietà e avvicinare famiglie, classi scolastiche, imprese e singoli cittadini alla cultura della solidarietà e cooperazione internazionale;
- il programma *Torino Città amica delle bambine e dei bambini del mondo* che, con una componente educativa e una di cooperazione decentrata supporta, favorisce e implementa gli scambi culturali tra le scuole primarie torinesi e quelle omologhe delle Città gemellate.

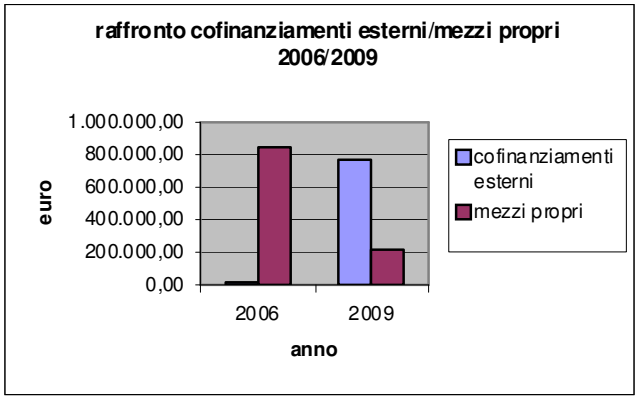
Il 2006 ha segnato un'inversione di marcia su questa come su molte politiche civiche, evidenziata da un taglio alla spesa di oltre il 60% (arrivato a quasi al 90% nella prima metà del 2011). La necessità di riorganizzare politiche e interventi tenendo conto di questo dato ha portato ad alcune scelte come quella di definire con ogni Città partner un obiettivo prioritario da perseguire nelle relazioni internazionali promosse bilateralmente e, su questa base, coinvolgere gli attori del territorio torinese e dei territori omologhi procedendo, contestualmente, a un'opera sistematica ma razionale di *fund raising.* La ricerca fondi ha escluso sin da subito le fonti di finanziamento generiche, da cui potevano attingere anche altri settori dell'Ente medesimo, e ha guardato solo ai fondi specificatamente destinati alla cooperazione decentrata degli Enti Locali: quei fondi, cioè, che se non fossero entrati grazie ai progetti di

cooperazione decentrata non sarebbero mai stati introitati dall'Ente: fondi provenienti da linee di finanziamento comunitario (EuropeAid), misure specifiche di alcuni Ministeri e Istituti (come quelle della Legge 84/2001 *Disposizioni per la partecipazione italiana alla stabilizzazione, alla ricostruzione e allo sviluppo di Paesi dell'area balcanica*), misure promosse da alcuni consorzi territoriali (come l'ATO 3 per la cooperazione decentrata in materia di risorse idriche), linee di finanziamento regionale specificatamente destinata alla cooperazione decentrata degli Enti Locali (la Regione Piemonte promulgava annualmente il *Bando cooperazione Enti Locali* e il *Bando per la lotta contro la povertà nel Sahel*). Parimenti si è evitato di ricorrere a quelle misure di finanziamento che avrebbero messo la Città in concorrenza con le ONG, sia per sottolineare la peculiarità e specificità della cooperazione decentrata degli Enti Locali rispetto a quella promossa dal mondo non governativo, sia per evitare che il peso e l'autorevolezza istituzionale della Municipalità sottraesse risorse a quegli stessi soggetti che un tempo erano beneficiari di contributi della Città. I fondi ricercati, proprio perché specificatamente orientati, erano erogabili solo a seguito di presentazione di progetti di cooperazione decentrata definiti e strutturati. A tal fine, a partire dall'esperienza dei "tavoli di progettazione", e a seconda degli obiettivi di cooperazione decentrata concertati con la Città-partner, la Città di Torino ha coinvolto gli attori *non profit*, *low profit*, *profit* e le istituzioni pubbliche del territorio per costruire processi di cooperazione decentrata gestiti attraverso progetti. Torino ha così realizzato massimo uno o due progetti alla volta per ciascuna Città-partner. Nella costruzione degli obiettivi di ciascun progetto ogni partner apporta la propria specificità, il proprio bagaglio di esperienze e *know how,* accettando di destinarlo all'obiettivo comune. In ogni progetto, nessun partner può rappresentare l'altro ma ciascuno può rappresentare, nei confronti di soggetti terzi, l'intero progetto. Nei progetti a gestione diretta si riesce a tenere insieme, nel rispetto dei diversi ruoli, sia il partenariato pubblico che quello privato, si consente una più razionale programmazione delle attività e delle risorse, si permette di inserire le singole iniziative progettuali nell'alveo del processo di cooperazione decentrata Città-Città e si consente di sperimentare un esercizio delle funzioni pubbliche che, almeno sotto il profilo gestionale, non si ascrive al paradigma *bipolare* (che secondo l'efficace espressione di Cassese vede contrapposti soggetti amministrati e amministratori) ma che si fonda invece su una logica *relazionale, in quanto disciplina i rapporti fra soggetti tutti dotati di autonomia: i cittadini, singoli o associati, le Pubbliche Amministrazioni, i vertici politici delle Amministrazioni* (G. Arena).

Grazie a questi processi è migliorata non solo la qualità dei partenariati ma ne è anche aumentata la quantità.



Dal 2006 al 2011, inoltre, sono stati vinti più del 90% dei bandi cui si è partecipato, con il risultato che i mezzi di bilancio attuali, pur se ridotti rispetto a quelli del 2006, risultano sufficienti a coprire la quota parte richiesta normalmente a titolo di cofinanziamento di ciascun progetto. Ad oggi il 90% della spesa della cooperazione decentrata è coperta dalle entrate provenienti da finanziatori esterni.



Se dal punto di vista delle politiche il percorso è stato vincente, dal punto di vista amministrativo la gestione diretta di progetti di cooperazione decentrata ha posto alcune problematiche che non attengono tanto alla gestione del progetto ma alla necessità di tenere insieme le logiche gestionali e quelle dell'evidenza pubblica e, in particolare, di armonizzare i tempi e le procedure di contabilità pubblica dell'Ente capofila con quelle degli Enti Locali partner e con quelle statuite dall'ente finanziatore.

Di seguito si evidenziano le principali questioni di armonizzazione affrontate negli ultimi anni e venute in rilievo, per la prima volta, in occasione del progetto europeo *Mirando al Mundo*.

1) *La fornitura di beni e servizi*. Il progressivo avvicinamento tra le norme di contabilità pubblica europea, in particolare quelle sui contratti pubblici, non ha causato problemi rilevanti nell'individuazione delle procedure di evidenza pubblica necessarie alla fornitura di beni o servizi strumentali alla realizzazione del progetto. Continuano a permanere tuttavia alcune differenze tra le condizioni generali del contratto europeo e la normativa italiana. Due, in particolare:

- le norme comunitarie richiedono che il beneficiario del cofinanziamento per gli acquisti superiori ai 5.000,00 euro (ora 10.000,00), ma inferiori ai 150.000,00 euro per le forniture e 200.000,00 euro per i servizi, richieda almeno tre preventivi. Invece, la legge italiana (Codice dei contratti pubblici e art. 18 Regolamento Comune di Torino n. 327 Regolamento per la disciplina dei contratti) richiede che il Comune interpelli almeno cinque fornitori;
- la normativa interna autorizza l'affidamento diretto fino a 20.000,00 euro in presenza di determinate condizioni (acquisti fatti dalle divisioni competenti e contraente individuato tra quelli iscritti all'Albo-fornitori con il criterio della rotazione), mentre la normativa europea ritiene attivabile una simile procedura solo per importi non superiori a 10.000,00 euro (in tal senso l'art. 4.2 *Annex IV Procurement by grant beneficiaries in the context for the European Union external actions*) oppure nel caso in cui il fornitore sia un ente pubblico o *non profit* (*Ibidem*. art. 7b). In entrambi i casi la discrepanza tra le due norme è stata ovviata applicando di volta in volta la norma più restrittiva, attesa la natura pubblica sia dell'Ente capofila che delle risorse gestite, facendo prevalere dunque l'interesse alla trasparenza e alla tutela della concorrenza a discapito di quello dei tempi ragionevoli nella gestione del progetto.

2) Problemi di armonizzazione sono stati incontrati anche rispetto agli *aspetti finanziari*: mentre la contabilità degli enti pubblici italiani è di tipo finanziario, il sistema di gestione del *bu*dget utilizzato, ad esempio, nel programma EuropeAid sembra essere più vicino a logiche economiche. La conseguenza è che mentre per un Ente Locale, una volta effettuato l'impegno, la posta si ritiene non più disponibile, per la Commissione Europea la spesa si considera effettuata non in presenza dell'assunzione di un vincolo giuridico (determina di impegno) o della successiva liquidazione (che è l'atto amministrativo che ordina il pagamento) e nemmeno in presenza del *cash out* (pagamento), ma richiede che questo sia andato a buon fine e soprattutto che i fondi siano stati effettivamente spesi (sussistenza di giustificativi). Tale aspettativa, che secondo la logica economica è coerente, in un ente pubblico ha percorsi lunghi, diversificati e articolati. Questa circostanza ha comportato che non sempre ciò che era stato giuridicamente speso dall'Ente capofila o dai partner latino americani (enti pubblici anch'essi) corrispondesse a ciò che doveva essere rendicontato (si pensi al caso di un partner che anticipa dei fondi che l'Ente capofila non abbia ancora trasferito dal punto di vista della cassa – ma solo dell'impegno – oppure al caso dei bonifici internazionali che consentono al beneficiario di ricevere i fondi in tempi molto diversi da quelli in cui è stato effettuato il mandato di pagamento). Questi scostamenti rilevano sia per una tenuta coerente della contabilità di progetto, nella quale si tenga conto tanto degli aspetti giuridico-finanziari che economici, sia per le rendicontazioni intermedie e finali. Tali discrepanze sono state ovviate, nel caso di *Mirando al Mundo,* seguendo le indicazioni dei *task manager* di progetto e le

prassi prevalenti nella gestione dei progetti europei: si è ovvero data prevalenza alle spese effettivamente sostenute e comprovate da fatture, quietanzate o documenti contabili equivalenti.

3) Altra difficoltà è stata quella di armonizzare la *normativa contabile* di ciascun partner. Per i partner brasiliani, in determinate condizioni (spese non inserite nel bilancio preventivo come sono di norma quelle del primo anno di progetto), non è stato possibile avviare le attività progettuali prima di ricevere l'accredito dei fondi europei, non essendo sufficiente l'a*greement* con il capofila: questo ha comportato notevoli dilatazioni dei tempi progettuali atteso che tra una delibera di trasferimento fondi effettuata in Italia e un mandato di pagamento con bonifico intercontinentale andato a buon fine intercorrono tre mesi nelle ipotesi migliori (in almeno due casi il bonifico internazionale non è andato a buon fine per questioni procedurali del sistema bancario brasiliano, con la conseguenza che i fondi arrivati in Brasile sono poi "tornati al mittente" ed è stato necessario riavviare di nuovo le procedure di liquidazione).

4) Connesso a questo è l'aspetto delle modalità di *regolamentazione del partenariato* che per il donatore è aspetto irrilevante (atteso che la responsabilità resta in capo al Comune capofila), ma che per gli enti pubblici ha una valenza essenziale ai fini di una corretta gestione dei flussi finanziari: di norma è proprio nella redazione di convenzioni tecniche, *agreement* o accordi che vengono alla luce tutte le differenti normative e prassi dei partner, in base alle quali sono condizionati sia i contenuti che le tempistiche contrattuali.

5) Altra questione è stata la necessità di individuare le *procedure contabili* più corrette per trasferire i fondi all'estero a Municipalità non europee: da subito si è escluso l'affidamento di servizi o la procedura contributi perché il partner ha natura diversa dal fornitore o dal beneficiario di una sovvenzione. È stata allora individuata la procedura del trasferimento fondi, accompagnata da una convenzione tecnica che ha regolamentato in modo dettagliato le relazioni tra i partner. Atteso che *Mirando al Mundo* è stato il primo progetto europeo di cooperazione decentrata con Città non europee è stato necessario, nei mesi precedenti l'avvio, effettuare un'indagine tra altri Enti Locali italiani già esperti nella gestione diretta di progetti di cooperazione per far tesoro del loro *know how* organizzativo. In tal senso l'apporto dell'esperienza di Enti come il Comune di Milano e la Provincia di Torino è stato essenziale.

6) Altra problematica è stata quella attinente lo *stanziamento della spesa*. La scelta di stanziare l'intero importo del contributo erogato nell'anno finanziario in cui si firma il contratto con l'Unione Europea e si avvia il progetto è coerente con i principi contabili che regolano i rapporti tra l'ente e i fornitori o i partner, ma crea vincoli gestionali (nel caso di modifiche del budget dovuti a variazioni di ripartizione interna tra i partner o a possibili mutamenti connaturati alla vitalità del progetto, il budget di progetto resta vincolato agli stanziamenti di un anno finanziario ormai

chiuso). Se invece si decidesse di accertare il cofinanziamento frazionandolo sugli anni di esecuzione del progetto si rischierebbe che il dirigente che sottoscrive convenzioni operative con i partner non abbia la copertura finanziaria degli impegni che assume, circostanza che nel nostro ordinamento non è ammissibile. La soluzione di mettere a bilancio uno stanziamento superiore a quello previsto non è praticabile, attese altre tipologie di vincoli.

7) Sulla *ragionevolezza dei tempi progettuali* hanno inciso diversi fattori: oltre quelli esplicitati, prevalentemente di natura finanziaria e contrattuale, vanno menzionati quelli collegati all'organizzazione degli uffici di un ente pubblico. In Comuni con struttura complessa, in cui l'attività amministrativa è gestita in modo specialistico l'assetto amministrativo incide in modo determinante, perché sovente si verifica che il funzionario esperto sulla materia (ad esempio le politiche giovanili) appartiene a un settore, il referente per la gestione del progetto a un altro dipartimento (ad esempio la cooperazione decentrata), mentre poi le procedure di spesa devono essere approvate in altri dipartimenti (come i settori che si occupano di servizi finanziari).

8) La Legge 122/2010 (*Conversione in legge, con modificazioni, del D.L. 31 maggio 2010, n. 78, recante misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica*) ha posto *ulteriori limiti* rispetto ad alcune spese necessarie a una corretta gestione di un progetto europeo (collaborazione di esperti, trasferte, organizzazione di eventi, promozione di corsi di formazione, studi e ricerche, ecc.). Nonostante il dettato della norma preveda in modo esplicito che *le disposizioni del presente comma non si applicano […[agli incontri istituzionali connessi all'attività di organismi internazionali o comunitari*, le scelte gestionali conseguenti sono state diversificate: in alcuni Comuni è prevalsa un'interpretazione restrittiva (in attesa di pareri esplicativi delle autorità competenti) e, pertanto, si sono ridistribuiti i compiti all'interno del partenariato lasciando a partner non pubblici la gestione delle attività sottoposte a limite; in altri Enti Locali si è optato per quella meno restrittiva per cui a contratto europeo vigente si è ritenuto di poter effettuare tutte le spese necessarie a realizzare le relative azioni progettuali; in altri casi, infine, si è guardato anche alla tipologia dei fondi utilizzati. Se la singola attività era realizzata con fondi comunitari *nulla quaestio*, ma se erano utilizzati mezzi propri (anche quando questi rappresentavano la quota di cofinanziamento dovuta dall'Ente) il limite si è ritenuto applicabile.

9) La Legge 122/2010 sembra destinata a incidere anche sulla *tipologia di partenariato* che un Ente Locale può coinvolgere in un progetto europeo: tale norma infatti definisce nulli tutti gli atti amministrativi o il trasferimento di qualsiasi utilità a favore di enti che non rispettano i criteri di cui all'art. 6 co. 2 (enti i cui organi non siano onorifici o percepiscano un gettone superiore ai 30 euro). Partner di un progetto europeo potranno dunque essere in futuro solo enti che rispettano

questo criterio o enti esclusi dall'applicabilità di questa norma (come gli Enti Locali, le associazioni di promozione sociale, le Università, le associazioni di promozione sociale).

10) L'organizzazione delle *missioni strumentali* alle attività di progetto ha posto ulteriori problemi di armonizzazione: l'individuazione del punto di raccordo tra il criterio europeo del *per diem* e il criterio del rimborso spesa, in uso negli Enti Locali italiani, resta una questione aperta a partire dalla medesima qualificazione della tipologia di spesa. Per la normativa europea il *per diem* è considerato parte dei costi di personale (anche se tale utilità serve a coprire sia le spese di vitto e alloggio che le eventuali diarie); nel sistema in vigore presso gli Enti Locali italiani esiste una sorta di doppio binario: altro è il concetto di diaria (che effettivamente costituiva una voce accessoria alla retribuzione), altro il rimborso per le spese vive che è regolato dalle procedure attinenti gli acquisiti di servizi. In materia di trasferte e missioni vi sono state alcune pronunce del giudice contabile che però non riguardavano il caso di progetti comunitari e si soffermavano su questioni di cattivo uso del denaro pubblico. In assenza di chiarezza interpretativa molti Enti Locali, nella volontà di gestire i singoli progetti con prudente apprezzamento, hanno di volta in volta individuato buone prassi in grado di declinare il metodo *per diem* con scelte di oculata gestione finanziaria del progetto.

11) Ultima questione la *compilazione del PADOR*, il *database* gestito da EuropeAid che contiene i nomi e i dati identificativi di tutti i soggetti che partecipano ai bandi. Tale strumento è utile sia per la Commissione Europea, che può agilmente consultarlo per verificare l'ammissibilità dei soggetti che rispondono alle *call,* sia per chi presenta più progetti europei per evitare di compilare ogni volta la parte identificativa. Il PADOR è stato tuttavia difficile da applicare *tout court* sia alle Autorità Locali dei Paesi terzi (a causa delle difficoltà nella compilazione), sia agli Enti Locali italiani: chiedere a Città come Roma o Torino, fondate almeno in età romana, di indicare l'atto costitutivo diventava ad esempio un atto di difficile lettura storica.

Nonostante le difficoltà strutturali di tradurre la lingua gestionale del ciclo del progetto nel linguaggio dei procedimenti amministrativi, le politiche europee realizzate attraverso la misura *EuropeAid – Non State Actors* hanno portato numerosi benefici ad autonomie locali italiane come la Municipalità di Torino.

Innanzitutto la dignità istituzionale: EuropeAid ha avuto il merito di riconoscere gli Enti Locali come attori importanti nelle politiche di cooperazione allo sviluppo europea. Anche i limiti iniziali delle varie *call,* costruite sulla falsariga di quelle per le ONG, soggetti storici della cooperazione internazionale, sono stati progressivamente superati grazie a una valorizzazione delle specificità e dei ruoli delle Autorità Locali (dall'introduzione di misure di finanziamento specifiche per Autorità Locali fino alla valorizzazione della peculiare vocazione delle autonomie locali a promuovere processi virtuosi di *governance,* concorrenti a raggiungere gli obiettivi di sviluppo

evidenziati nella *Agenda for change*). Gli sforzi dell'amministrazione europea sono il segnale della volontà della Commissione di avvicinarsi progressivamente alle peculiarità e caratteristiche delle Autorità Locali. Per questa ragione, benché al momento le modifiche sembrano riguardare più gli obiettivi e le politiche che le procedure, si ritiene che non siano improbabili anche aggiornamenti procedurali. Non sembra che un analogo percorso di avvicinamento sia stato intrapreso dalla Pubblica Amministrazione italiana, che appare sempre più ingessata da vincoli normativi e procedurali vischiosi. In questo contesto l'unico elemento che sembra possa consentire di oliare due sistemi burocratici anaelastici è quello del dialogo continuo e strutturato tra *task manager* e *project manager*, tra questi e i referenti di progetto individuati presso ciascun partner. Molti Enti Locali italiani hanno costituito, negli ultimi anni, agenzie, associazioni, fondazioni o *in house* in grado di gestire in modo più semplificato i progetti europei e le politiche di cooperazione: al di là delle scelte politiche, le ragioni risiedono molto spesso nelle difficoltà, sopra esemplificate, di una gestione diretta delle attività progettuali che ambisca a rispettare le tempistiche richieste. Infatti, l'unica variabile che risulta troppo spesso sacrificata nel difficile compito di rispettare norme e procedure diverse è il fattore tempo. Questo non tanto perché la ragionevolezza dei tempi procedurali sia un interesse meno tutelato di quanto lo siano i principi di evidenza pubblica e contabilità, ma perché nella gestione di un progetto europeo ciò che viene in rilievo non è un procedimento solo, ma una procedimento complesso in cui confluiscono una pluralità di procedimenti amministrativi connessi tra loro e orientati allo stesso obiettivo gestionale.

Altri benefici che le politiche europee attuate attraverso i bandi di progettazione EuropeAid hanno arrecato alla cooperazione decentrata sono l'induzione alla programmazione delle politiche locali in materia e la promozione permanente di un dialogo strutturato tra partner sociali e istituzionali di ciascun progetto.

Il valore positivo del partenariato per lo sviluppo organizzato in un progetto europeo può essere ben rappresentato da una bella storia di cooperazione internazionale del passato. Verso la fine del IX secolo nacque a Salerno, principato longobardo del Sud Italia, la Scuola medica salernitana, secondo molti l'antesignana delle moderne università. La storia ci dice che in quell'ateneo insegnarono e si formarono medici di diversa provenienza ed estrazione culturale: nordafricani, latini, longobardi, greci, ebrei, arabi, normanni. È affascinante la leggenda che avvolge l'origine di questa scuola: si racconta che un pellegrino greco di nome Pontus si fermò nella Città di Salerno e trovò rifugio per la notte sotto gli archi dell'antico acquedotto dell'Arce. Scoppiò un temporale e un altro viandante malandato si riparò nello stesso luogo, si trattava del latino Salernus: costui era ferito e il greco, dapprima sospettoso, si avvicinò per osservare da vicino le medicazioni che il latino praticava alla sua ferita. Nel frattempo erano giunti altri due viandanti,

l'ebreo Helinus e l'arabo Abdela. Anche essi si dimostrarono interessati alla ferita e alla fine si scoprì che tutti e quattro si occupavano di medicina. Decisero allora di creare un sodalizio e di dare vita a una scuola dove le loro conoscenze potessero essere raccolte e divulgate. La Scuola medica salernitana rappresentò dunque un'esperienza innovativa e diversa da quella che aveva dato origine alle singole tradizioni mediche dei quattro fondatori, anche se da quei saperi non avrebbe potuto prescindere: essa in altri termini ha costituito un buon progetto di cooperazione nel quale i diversi saperi medici, sapientemente riorganizzati, furono valorizzati e trasfusi in una esperienza nuova.

Ecco dunque, a mio avviso, cosa dovrebbe essere un buon progetto di cooperazione decentrata: il frutto del lavoro e della collaborazione di istituzioni, persone e culture diverse che decidono di mettere in gioco saperi, *know how* e buone prassi per costruire qualcosa di nuovo, di diverso e di condiviso. Qualcosa che, pur non prescindendo dai diversi saperi che gli hanno dato vita, sia tuttavia un *quid pluris,* un di più che permette a tutti i partner di camminare insieme verso un obiettivo concertato e condiviso.

Bibliografia

ANTONINI L., *Art. 117, co. 2, 3, 4*, in BIFULCO, R., CELOTTO, A., OLIVETTI, M., *Commentario alla Costituzione III*, Utet, Torino 2006, pp. 2227 – 2262.

ARENA G., Il principio di sussidiarietà nell'art. 118, u.c. della Costituzione, pubblicato in ottobre 2003 in http://www.fondaca.org/file/Archivio/ArticoliePaper/11_Art_118.pdf

ASTEGIANO G. (a cura di), *Ordinamento e gestione contabile-finanziaria degli Enti Locali,* Ipsoa, Milano, 2012

BENVENUTI F., *Il nuovo cittadino*, Marsilio, Padova 1994.

BIN R., PETRUZZELLA G., *Le fonti del diritto*, Giappichelli, Torino 2009.

CAMERLENGO Q., *Art. 118*, in BIFULCO, R., CELOTTO, A., OLIVETTI, M., *Commentario alla Costituzione III*, cit., pp. 2521-2567.

CARETTI P., DE SIERVO U., *Istituzioni di diritto pubblico*, Giappichelli, Torino 2001.

CARETTI P., TARLI BARBIERI, G., *Diritto regionale*, Giappichelli, Torino 2009.

CASSESE S. (diretto da), *Dizionario di diritto pubblico*, Milano, Giuffrè, 2006

COEN L., *Art. 118*, in BARTOLE S., BIN R., *Commentario breve alla Costituzione*, Cedam, Padova 2008, pp. 1065-1076.

CREPALDI G., *Art. 272*, in CAVALLO PERIN R., ROMANO A., *Commentario breve al testo unico sulle Autonomie Locali*, Cedam, Padova 2006, pp. 1038-1039.

GALLI D. -GUCCIONE C. , *La cooperazione con i Paesi in via di Sviluppo,* in Cassese, *Trattato di diritto Amministrativo, Tomo IV – La disciplina dell'economia*, pp. 3649-3684, Milano 2003

DEMURO G., *Art. 114*, in BIFULCO R., CELOTTO A., OLIVETTI M., *Commentario alla Costituzione III*, cit., pp. 2165-2176.

MAINARDIS C., *Art. 114*, in BARTOLE S., BIN R., *Commentario breve alla Costituzione*, cit., pp. 1037-1040.

SPATARO O., *Il potere estero delle regioni nel nuovo titolo V della Costituzione. Impostazioni teoriche e problemi attuativi* in www.federalismi.it, 2007

VELLANO M., C*ooperazione internazionale allo sviluppo* in *Digesto delle discipline pubblicistiche – Aggiornamento,* Torino 2000, pp. 123-136;

Giurisprudenza e Documenti normativi

- Corte Costituzionale n. 211/2006 in http://www.cortecostituzionale.it/
- Corte Costituzionale n. 360/2005 in http://www.cortecostituzionale.it/

- Corte dei Conti - sezione giurisdizionale per la Toscana 327/2009 www.corteconti.it

- Corte dei Conti - sezione giurisdizionale per l'Emilia Romagna 49/2009 www.corteconti.it

- Corte dei Conti sezione I Giurisdizione centrale n.346/2008 www.corteconti.it

- Consiglio di Stato, Parere n.1354 del 6 marzo 2002 http://www.giustizia-amministrativa.it/

- *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions increasing the impact of EU development policy: an Agenda for Change - COM(2011) 637* del 13 ottobre 2011 in http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0637:FIN:EN:PDF

- Disegno di Legge n. 3118 XVI Legislatura - *Individuazione delle funzioni fondamentali di Province e Comuni, semplificazione dell'ordinamento regionale e degli Enti Locali, nonché delega al Governo in materia di trasferimento di funzioni amministrative, Carta delle autonomie Locali, razionalizzazione delle Province e degli Uffici territoriali del Governo. Riordino di enti ed organismi decentrati* in http://www.camera.it/_dati/leg16/lavori/stampati/pdf/16PDL0032790.pdf

- DIREZIONE GENERALE COOPERAZIONE ALLO SVILUPPO, *Linee Guida sulla cooperazione decentrata,* Marzo 2010 in http://www.cooperazioneallosviluppo.esteri.it/pdgcs/documentazione/PubblicazioniTrattati/2010-03-01_LineeGuidaDecentrata.pdf

- *Guideline for Grants Applicant* Ref. EuropeAid/131143/C/ACT/Multi in http://ec.europa.eu/europeaid/work/onlineservices/index_en.htm