



CITTA' DI TORINO

LE CITTÀ E LA COOPERAZIONE DECENTRATA

IL CASO DEL PROGETTO EUROPEO MIRANDO AL MUNDO



AREA MEZZOGIORNO E COOPERAZIONE
INTERNAZIONALE





Progetto cofinanziato
dall'Unione Europea



PREFEITURA DE SANTOS
Secretaria de Assistência Social



© 2012 CITTÀ DI TORINO

Servizio Cooperazione Internazionale (già Settore Cooperazione Internazionale e Pace)

E-mail: cooperazione.internazionale@comune.torino.it - cooperazione.americhe@comune.torino.it

Website: <http://www.comune.torino.it/cooperazioneinternazionale/mirandoalmundo.shtml>

A cura di: **Maurizio Baradello, Maria Bottiglieri, Stefano Chicco**

Segreteria di redazione: **Roberta Giaretto, Elide Delponte, Francesca Pignatelli**

Editing: **Stefano Chicco, Roberta Giaretto, Valentina Vitali**

Traduzioni: **Global Target in Motion**

Revisione linguistica: **Maria Bottiglieri, Stefano Chicco, Elide Delponte, Francesca Pignatelli**

Per le immagini del presente volume si ringraziano: Agenzia Eventum, Archivio AMREF, Archivio ANCI, Archivio Città di Torino, Archivio Frente Nacional de Prefeitos, Archivio Gobierno Autónomo Municipal de La Paz, Archivio Municipalidad de Rosario, Archivio Prefeitura de Santos, Archivio Prefeitura de Várzea Paulista, Archivio Reggio nel Mondo, Giuseppe Cesari, Stefano Chicco, Elide Delponte, Manlio Di Lorenzo, Lucia Fresa, Honorio Moraes, Francesca Pignatelli, Federico Rusich/Motion Pixel.



Questa pubblicazione è stata realizzata con il sostegno finanziario dell'Unione Europea. Il contenuto dei testi ivi contenuti è sotto la responsabilità dei partner e degli autori e non può essere in nessun caso considerato come rispecchiante la posizione dell'Unione Europea.



Area Mezzogiorno e Cooperazione Internazionale
Responsabile: Francesco Monaco

Dipartimento Cooperazione Decentrata
Responsabile: Simonetta Paganini



ComuniCare Anci

Collana Argomenti Anci
a cura della Direzione Editoriale - Ufficio Prodotti e Servizi
ISBN 978-88-96280-33-1

Amministratore unico: **Giuseppe Rinaldi**

Direttore editoriale: **Daniilo Moriero**

Direttore Marketing e relazioni esterne: **Patrizia Minnelli**

Curatore della collana: **Giuseppe Maria Galeone**

Progetto grafico ed impaginazione: **Anci ComuniCare, Francesco Botteri**

ComuniCare srl

Via dei Prefetti 46

00186 Roma

www.ancicomunicare.it - infocomunicare@anci.it



LE CITTÀ E LA COOPERAZIONE DECENTRATA

IL CASO DEL PROGETTO EUROPEO MIRANDO AL MUNDO

AREA MEZZOGIORNO E COOPERAZIONE
INTERNAZIONALE

ARGOMENTI ANCI

I O	PREFAZIONE: ANDREA RICCARDI	7
	SALUTO: GRAZIANO DELRIO	11
	PRESENTAZIONE: PIERO FASSINO	13
	INTRODUZIONE: MAURIZIO BARADELLO	17
R A M M S O	I - CITTÀ E COOPERAZIONE DECENTRATA	21
	1.1. ASSOCIAZIONI DI COMUNI E POLITICHE DI COOPERAZIONE DECENTRATA: IN BRASILE E IN ITALIA	23
	1.1.1. EDUARDO TADEU PEREIRA - BRASILE-ITALIA, COOPERAZIONE PER UNA VITA MIGLIORE	23
	1.1.2. SIMONETTA PAGANINI - LA COOPERAZIONE DECENTRATA NEI COMUNI ITALIANI	28
	1.2. L'ESPERIENZA DI COOPERAZIONE DECENTRATA DI ALCUNE CITTÀ ITALIANE	36
	1.2.1. GIUSEPPE CESARI - AREZZO	36
	1.2.2. LUCIA FRESA - BOLOGNA	40
	1.2.3. MANLIO DI LORENZO - GENOVA	42
	1.2.4. SABRINA ROSATI - REGGIO EMILIA	46
	1.2.5. MARIO COCHI - ROMA	50
	II - IL PROGETTO EUROPEO MIRANDO AL MONDO	55
	PREMESSA: MARIA BOTTIGLIERI	57
	2.1. HONORIO MORAES - LA COOPERAZIONE DECENTRATA DELLE CITTÀ BRASILIANE	60
2.2. TANIA CAROLA NAVA BURGOA - IL COMUNE DI LA PAZ E LA COOPERAZIONE DECENTRATA	79	
2.3. SILVINA ORTIZ - LA COOPERAZIONE DECENTRATA A ROSARIO	96	
2.4. MARIA BOTTIGLIERI - LA CITTÀ DI TORINO TRA COOPERAZIONE DECENTRATA ITALIANA ED EUROPEA	113	
III - INTERPRETAZIONI. LA COOPERAZIONE DECENTRATA VISTA DA REGIONI, PROVINCE E ONG	147	
3.1. GILDO BARALDI - LA COOPERAZIONE DECENTRATA VISTA DALLE REGIONI	149	
3.2. ELENA APOLLONIO - LA COOPERAZIONE DECENTRATA VISTA DALLE PROVINCE	153	
3.3. GIANFRANCO CATTAI - LA COOPERAZIONE DECENTRATA VISTA DALLE ONG	156	

PREFAZIONE



Diceva Aristotele nelle sue lezioni dedicate a *tà politikà* – «gli affari che riguardano la città» – che la città (*polis*) è una forma di comunità costituita in vista di un bene. L'unica, secondo il filosofo, che permetta agli uomini di realizzare le proprie potenzialità più tipicamente umane, consentendo loro di essere felici. Per questo, secondo Aristotele, «l'uomo è per natura un essere politico», con la conseguenza che chi invece non vive nella comunità politica o è inferiore o è superiore all'uomo, o è un dio o è una bestia feroce (*Politica* I 2, 1253a).

Questa pubblicazione, *Le Città e la cooperazione decentrata. Il caso del progetto europeo Mirando al Mondo*, restituisce alla città il suo ruolo centrale nell'elaborazione di "politiche" per il bene comune. Lo fa sottolineando alcune caratteristiche che rendono la città – per via della sua organizzazione orizzontale – un luogo più democratico rispetto ad altre forme di comunità, compresa quella statale o nazionale. La dimensione

cittadina, per quanto variabile nei tempi e nei luoghi, permette di avvicinare realtà diverse e distanti che, per il solo fatto di presentare un tessuto urbano, si assomigliano e si comprendono. Si aggiunga che una città di un piccolo paese alla fine non è poi così diversa, nelle sue fondamenta e nella sua struttura, da una città di un grande paese. Ciò permette, in un certo senso, il contatto tra realtà apparentemente incommensurabili.

Come Ministro per la Cooperazione Internazionale e l'Integrazione, sono consapevole che l'Italia, contrariamente ad altri paesi europei, è sostanzialmente un paese fatto di città. Di questo bisogna tener conto sia quando si parla di cooperazione sia quando si parla di integrazione, che sono poi due facce della stessa medaglia. Per quanto riguarda la cooperazione, è evidente che per uscire dal lungo periodo di crisi che ha caratterizzato il nostro impegno a livello internazionale ci vuole una "nuova" cooperazione, in cui si rifletta l'intero sistema-paese, ma che valorizzi, in particolare, la coerenza di tante buone pratiche cittadine. A partire da queste, si può tessere una sensibilità "politica" che favorisca fitte sinergie e utilizzi le competenze esistenti.

Nel futuro, la vera sfida della lotta alla povertà si gioca sulla cooperazione tra le città e sulla città. È allora anche sulle forme di città che occorre interrogarci, sul senso delle megalopoli, sui rischi della povertà mega-urbana, sulla perdita di coesione sociale. L'Europa ha previsto investimenti di circa 11 miliardi di euro nei prossimi dieci anni per il progetto comunitario *Smart City*, che incentiva le città di medie dimensioni capaci di coniugare competitività e sviluppo sostenibile. Ma oltre che intelligenti, è indispensabile che le città siano "sociali", a misura d'uomo, rispettose delle esigenze di tutti. Da queste *social cities* bisogna rilanciare quei gemellaggi che, oltre ad essere occasioni d'incontro, offrono la possibilità di sperimentare politiche per la gestione di problemi comuni. Gemellaggi innovativi e non univoci, perché, come sappiamo, molte idee – e tra queste cito quella di un bilancio trasparente e partecipato, nata in Brasile – hanno viaggiato dal Sud del mondo verso l'Europa e non viceversa. La città, quindi, allo stesso tempo come risorsa e come luogo delle povertà, dell'emarginazione. La città dove si sperimentano pubbliche amministrazioni all'avanguardia e da cui possono partire forme di cooperazione internazionale che vanno oltre l'aiuto economico.

Con un'idea di sviluppo attenta alle leggi dell'economia ma più vicina ai bisogni delle persone, la cooperazione internazionale diventa soprattutto sociale e si trasforma in uno strumento che facilita il cambiamento culturale, attivando un'idea di solidarietà intesa come reciprocità e bene comune che travalica i confini cittadini per toccare altre città. Proprio quest'idea di cooperazione trova un suo valore aggiunto nella ricomposizione con l'integrazione. In un mondo dove tutto è intrecciato, le culture sono in continuo movimento, al di là dei confini e in rapporto inscindibile tra globale e locale. Tale vicinanza genera "nuovi bacelli" capaci di contenere le molteplici identità, creando fraternità e convivenza,

collaborazione e cooperazione. Oggi, l'identità non può portare separazione. Non può darsi coesistenza senza complicità. La necessità di pensare in grande, che Immanuel Kant sosteneva già alla fine del settecento, è diventata la vera emergenza: «Viviamo in un pianeta rotondo (...): tanto più ti vuoi allontanare da una parte, tanto più ti avvicinerai all'altra (...). È la stessa Natura che ci porta ad individuare forme di governo universali».

E allora, riscendendo dall'universale al particolare, e risalendo dal particolare all'universale, ecco a noi le città descritte in questo volume, con i cittadini che partecipano attivamente e consapevolmente alla definizione e al raggiungimento di obiettivi condivisi, garantendo così forme di coesione sociale altrimenti irraggiungibili. Di queste forme le città possono e devono farsi portavoce nel mondo, promuovendo uno sviluppo territoriale sostenibile basato sull'inclusione e il rispetto delle minoranze; insistendo su una cooperazione che ha una sua autonomia di pensiero al di là delle logiche dettate dalla politica estera o dai trattati internazionali. Una collaborazione che, a partire da una lunga esperienza democratica come la nostra, si esprime con un pensiero e con una visione. Cosa, questa, ancor più vera e necessaria quando abbiamo di fronte paesi in transizione, che solo con la pace e il conseguimento della democrazia possono vincere la povertà, passando dalla primavera all'estate, senza ripiombare nell'inverno.

ANDREA RICCARDI

Ministro per la Cooperazione Internazionale e l'Integrazione

SALUTO



L'ANCI è particolarmente lieta di ospitare, tramite ANCI ComuniCare, gli atti del *workshop* che la Città di Torino ha organizzato sulla cooperazione decentrata con le Città latinoamericane partner del progetto europeo *Mirando al Mondo. Realizzazione di Osservatori del mondo giovanile nella città dell'America Latina*.

Credo, infatti, che il ruolo di supporto dell'ANCI alle politiche locali dei suoi associati includa anche quello di far circolare esperienze di scambio e riflessione promosse dai medesimi, nell'intento di contribuire a renderle patrimonio comune.

In questo caso, inoltre, mi sembra interessante evidenziare come la Città di Torino abbia già adottato in sede seminariale uno stile dialogico e inclusivo: nelle pagine che seguono, infatti, l'esperienza torinese sulla cooperazione decentrata, pur essendo analizzata a partire da un caso specifico, non rinuncia a volersi confrontare con quella di altre Città italiane (Bologna, Genova, Arezzo, Reggio Emilia, Roma) e con quella di altre istanze territoriali che dialogano costantemente con i Comuni italiani (come l'Osservatorio Interregionale per la Cooperazione allo Sviluppo e la Provincia di Torino).

Di pari interesse è l'attenzione alla collaborazione con associazioni intermunicipali di altre aree del mondo, come il caso della brasiliana *Frente Nacional de Prefeitos* con la quale l'ANCI ha siglato un accordo di collaborazione nel 2010 nell'auspicio di offrire un quadro istituzionale alle numerose relazioni internazionali che storicamente sussistono tra Comuni italiani e Comuni brasiliani.

In via generale mi piace sottolineare come il tema della cooperazione decentrata, che apparentemente è una delle ultime preoccupazioni dei Comuni italiani, sempre più oberati dalle difficoltà di far fronte con risorse sempre più scarse alle crescenti povertà urbane, sia definito in questo saggio come una politica trasversale delle politiche locali. Questo sguardo potrebbe aiutare ciascun Comune italiano, piccolo medio o metropolitano, a sviluppare meglio tali politiche (come singolo o in forma associata), atteso che la prospettiva non è solo quella del dovere di solidarietà internazionale, ma anche quella di poter imparare (oltre che trasmettere) buone prassi che aiutino a svolgere meglio le ordinarie attività amministrative. Mi piace ricordare che da realtà come il Brasile o l'Argentina molti dei nostri Comuni avrebbero tanto da imparare o da scambiare su tematiche su cui i nostri colleghi di oltre oceano sono arrivati primi: sfogliando i contributi che in questa pubblicazione hanno apportato i funzionari di La Paz, Rosario e Porto Velho, mi sembra utile indicare esperienze interessanti come il bilancio partecipato o i Consigli municipali della Gioventù.

GRAZIANO DELRIO

Presidente dell'AnCI - Sindaco di Reggio Emilia

PRESENTAZIONE



TORINO, 8 NOVEMBRE 2011 - Seminario conclusivo del progetto *Mirando al Mondo*.
Da sinistra a destra: **Roberto Miguel Lifschitz**, Sindaco di Rosario; **Piero Fassino**, Sindaco di Torino; **Eduardo Tadeu Pereira**, Vicepresidente Frente Nacional de Prefeitos; **Luis Revilla Herrero**, Sindaco di La Paz.

Nel discorso di insediamento a Sindaco di Torino, storica città industriale, grande centro universitario, sede di prestigiose istituzioni nazionali e internazionali nel campo della formazione e della conoscenza, capitale di cultura con un'offerta tra le più ampie e qualificate, avevo evidenziato che la sua nuova identità plurale non è figlia del caso, ma del congiungersi di due risorse: la mobilitazione delle tante e forti risorse materiali e intellettuali, tecnologiche e finanziarie, professionali e umane della società torinese e la scelta dell'Amministrazione Comunale di perseguire con coraggio e determinazione la trasformazione dell'assetto urbano e territoriale della città. Torino è diventata più bella, come riconoscono non solo i torinesi, ma i tanti visitatori italiani e stranieri che con ammirazione scoprono una città inedita; eppure, nonostante tutto ciò, la crisi economica e sociale morde anche qui, provocando incertezza e inquietudine in molte persone e famiglie.

Le sfide impegnative che la Città di Torino intende vincere

sono le stesse sfide che si pongono oggi molte Città del mondo:

- lottare contro la povertà, creare lavoro offrendo certezza di impiego e di reddito ai tanti, in primo luogo i giovani, che vedono la loro vita insidiata dalla precarietà;
- assicurare un alto livello di coesione sociale offrendo quei servizi e quelle politiche pubbliche per l'infanzia, per gli anziani, per le famiglie, per l'integrazione multiculturale, che consentano a ogni persona di non essere sola e non sentirsi sola;

- fare delle nostre città luoghi in cui le donne possano essere sempre più motore dello sviluppo e non solo l'appoggio su cui basare la crescita sociale;
- investire sempre più nel sapere e nella conoscenza, facendo delle nostre città luoghi dell'innovazione, della scienza, del lavoro intelligente;
- offrire ai cittadini una città sostenibile nella mobilità e nella qualità ambientale e ricca di opportunità culturali.

Questi obiettivi ambiziosi possono essere perseguiti soltanto con il coinvolgimento, la compartecipazione e la condivisione degli abitanti e dei cittadini. Sarà questo il metodo a cui ispirerò la mia azione di Sindaco: la condivisione.

Credo che la scelta che ho fatto io, per la mia città, è la medesima che fanno i Sindaci di molte città del mondo, sicuramente quelli di La Paz, Rosario, Santos, Varzea Paulista che ho avuto modo di incontrare recentemente in occasione del seminario conclusivo del progetto europeo *Mirando al Mondo* e che condividono con la Città di Torino partenariati, progetti, percorsi di collaborazione.

La cooperazione decentrata tra Città, in tal senso, mi sembra il modo più interessante per "condividere" con altri Sindaci, con altre Città e altri cittadini i medesimi problemi, i comuni obiettivi, le analoghe strategie di buon governo e di sviluppo locale dei rispettivi territori.

Scambiare buone prassi sulle politiche locali e i diversi modi con cui ogni primo cittadino intende condividere la propria azione amministrativa con i cittadini che rappresenta mi sembra il valore aggiunto di ogni processo virtuoso di cooperazione internazionale.



TORINO, 8 NOVEMBRE 2011 - **Carlos Teixeira Filho**, Vicesindaco di Santos e **Piero Fassino**, Sindaco di Torino, firmano il Protocollo di amicizia, scambi e cooperazione decentrata tra le due Città in occasione del Seminario conclusivo del progetto *Mirando al Mondo*.

In tal senso la cooperazione decentrata non mi sembra essere una politica in più, una funzione amministrativa tra le tante che un Ente Locale è chiamato ad assolvere: la cooperazione decentrata è un modo in cui, attraverso lo scambio e la condivisione, le Città del mondo imparano a svolgere meglio le responsabilità pubbliche e i compiti loro assegnati dalle rispettive collettività. Conoscere il modo in cui sono gestite le politiche sociali, urbanistiche o educative in Africa, in America Latina o in Asia è uno stimolo e un aiuto a meglio organizzarle nelle città europee. E viceversa.

Ecco perché saluto favorevolmente lo sforzo di riflessione sulla cooperazione decentrata che i funzionari delle Città partner di *Mirando al Mondo* hanno inteso fare per autovalutare questo progetto europeo, in dialogo con i responsabili della cooperazione decentrata di importanti Città italiane, reti di Città italiane (ANCI) e brasiliane (FNP) e responsabili della cooperazione decentrata dei vari livelli di governo territoriale.

Giorgio La Pira, già Sindaco di Firenze, quando fondò la rete internazionale «Città Unite» (oggi «Città e Governi Locali Uniti») era convinto che la condivisione delle politiche locali fosse la base per un nuovo ordine mondiale; infatti amava ripetere: «Unire le Città per unire le nazioni».

Questo convincimento, riadattato ai mutati scenari internazionali, è ancora parte del patrimonio culturale della Città di Torino che certamente intende continuare a fare la sua parte per rafforzare politiche, *condivise*, di cooperazione decentrata.

PIERO FASSINO
Sindaco di Torino

INTRODUZIONE



TORINO, 8 NOVEMBRE 2011 - Seminario conclusivo del progetto Mirando al Mundo. Da sinistra a destra: **Luis Revilla Herrero**, Sindaco di La Paz; **Piero Fassino**, Sindaco di Torino; **Maurizio Baradello**, Dirigente del Settore Cooperazione Internazionale e Pace.

In questi ultimi dieci anni la Città di Torino, recependo una sensibilità diffusa dei suoi cittadini verso le azioni di solidarietà internazionale, ha rafforzato notevolmente le politiche di cooperazione decentrata: nel 2001 è stata istituita una struttura organizzativa dedicata, il Settore Cooperazione Internazionale e Pace, con una dotazione del quintuplo del bilancio precedentemente stanziato a favore di iniziative di cooperazione. Questa stagione ha consentito di promuovere attività di dialogo strutturato con la società civile e le istituzioni italiane e straniere gemellate, tramite la promozione di “tavoli-città” in cui, con la regia della Municipalità, si è dato spazio e voce a tutte le realtà del “sistema Torino” impegnate nel campo della solidarietà internazionale.

A dieci anni di distanza, nonostante lo stanziamento sia stato ridotto di circa il 90% rispetto ai fondi del 2001, la cooperazione decentrata non è stata penalizzata, ma ha vissuto un rilancio attraverso una fase di profonda riorganizzazione. Le strutture tecniche competenti sono state invitate a ricercare all'esterno i fondi utili a continuare le politiche di cooperazione decentrata della Città. In questo modo, l'Amministrazione è riuscita a moltiplicare in modo sensibile i pochi fondi che riesce a destinare alla cooperazione decentrata: nel 2011,

ad esempio, lo stanziamento su fondi propri ha rappresentato circa il 15% delle entrate provenienti da fondi esterni conseguenti a cofinanziamenti di enti dedicati. Va sottolineato che tali fondi provengono da linee di finanziamento *ad hoc* destinate in modo specifico alle funzioni di cooperazione decentrata. Essi potevano essere introitati dalla Città unicamente per tali politiche e non sottratti alle funzioni fondamentali dell'Ente: pertanto, se non fossero stati spesi per le politiche di cooperazione internazionale, non sarebbero mai entrati nelle casse della Municipalità.

Sono rimasti invariati i tre pilastri della cooperazione decentrata, ovvero il sostegno all'Alta Formazione, i progetti di cooperazione e le politiche di sensibilizzazione allo sviluppo e alla pace; nel contempo sono stati ripensati i modelli applicativi arrivando fino alla progettazione diretta e a una collaborazione più qualificata con altri soggetti come ANCI, CoCoPA, ACEL, Ong ed associazioni da un lato e con le società partecipate dall'altro (SMAT, AMIAT, GTT, IREN, Torino Internazionale, Museo diffuso della Resistenza, dei Diritti e delle Libertà, ITER, SFEP, ecc.).

Grazie a queste collaborazioni plurime e all'apporto di *know how* di ciascun soggetto torinese, anche in tempo di crisi la Città di Torino è riuscita ad onorare gli accordi di cooperazione con le sue Città partner africane (Louga, Ouagadougou, Praia), latinoamericane (Belo Horizonte, Campo Grande, Cordoba, Rosario, Quetzaltenango, Salvador) e dello spazio mediterraneo (Breza, Gaza, Haifa, Kragujevac, Bint Jbeil, Nabatieh). Con ciascuna di queste realtà sono attualmente attive diverse iniziative, tese a promuovere processi di *governance* democratica e lo sviluppo locale sostenibile del territorio, dal punto di vista sia sociale che ambientale ed economico. Ogni intervento è promosso nei settori delle politiche locali di cui i Comuni sono responsabili nei confronti dei propri cittadini, in Italia come in molte altre città del mondo: politiche sociali, giovanili, educative, culturali, demografiche, di governo e pianificazione del territorio, di gestione dei servizi pubblici essenziali (acqua, trasporti, rifiuti, illuminazione pubblica, ecc.). In ciascuno di questi ambiti sia Torino che le Città partner mettono in gioco il proprio bagaglio di esperienza e competenza che, combinato con una sapiente organizzazione di risorse umane e finanziarie, può tracciare percorsi reciproci di sviluppo sostenibile.

Non è semplice programmare grandi interventi su questi temi, ma la strada intrapresa pare essere quella giusta. Una importante svolta si è avuta con la scelta di partecipare ai bandi sulle varie linee di finanziamento dell'Unione Europea. La decisione di proporre progetti come capofila ha comportato un cambio di mentalità gestionale e organizzativa molto impegnativo che dà un respiro pluriennale alle iniziative.

L'impegno profuso in questa attività gestionale è ben descritto, sotto il profilo amministrativo e organizzativo, nelle pagine che seguono, le quali prendono spunto dall'esperienza realizzata nella gestione diretta del primo progetto europeo di cooperazione decentrata promosso dalla Città di Torino: *Mirando al Mondo*.

A tal fine, l'opera, che raccoglie principalmente le considerazioni emerse nel seminario organizzato a Torino il 10 novembre 2011, è divisa in tre parti.

Nella prima parte sono espresse le riflessioni di due attori strategici nel supporto e nell'implementazione delle politiche di cooperazione decentrata dei comuni brasiliani e italiani: l'AnCI, Associazione Nazionale Comuni Italiani, e la brasiliana FNP, *Frente Nacional de Prefeitos*. A queste riflessioni seguono quelle di alcune importanti Città italiane che hanno già avuto esperienza di gestione diretta di progetti di cooperazione decentrata, europei in particolare, e che dialogano spesso con la Città di Torino su questi temi grazie all'azione di coordinamento e mediazione promossa costantemente dal competente ufficio dell'AnCI.

Nella seconda parte viene esaminato il caso del progetto *Mirando al Mondo*, grazie all'opera di autovalutazione dei funzionari che in questi anni ne hanno curato la gestione.

Nella terza parte sono stati raccolti i punti di vista di alcuni attori che normalmente dialogano e lavorano con le Città in ogni progetto e iniziativa di cooperazione decentrata: le Regioni, la Provincia e le Ong, uno sguardo esterno per aiutare le Città a capire meglio i processi in cui sono inserite e da cui ripartire per migliorare e rilanciare le proprie politiche internazionali.

MAURIZIO BARADELLO

Dirigente del Settore Cooperazione Internazionale e Pace della Città di Torino

CITTÀ E COOPERAZIONE DECENTRATA



1.1. ASSOCIAZIONI DI COMUNI E POLITICHE DI COOPERAZIONE DECENTRATA: IN BRASILE E IN ITALIA

Il legame di tante realtà territoriali italiane con analoghe realtà brasiliane è ormai consolidato da anni. La consistente presenza di famiglie di origine italiana e la presenza di importanti realtà economiche italiane hanno facilitato la creazione di rapporti importanti e articolati.

Le associazioni di Comuni in entrambi gli Stati hanno da sempre sostenuto questi processi; gli interventi dei rappresentanti della Frente Nacional de Prefeitos e dell'Associazione Nazionale dei Comuni Italiani riassumono alcune punti chiave.

1.1.1. BRASILE-ITALIA, COOPERAZIONE PER UNA VITA MIGLIORE

di Eduardo Tadeu Pereira *Vicepresidente FNP - Sindaco di Várzea Paulista*

Le relazioni internazionali, siano esse accordi economici, patti politici o scambi di esperienze, si sono rivelate, sotto diversi punti di vista, un importante strumento di interscambio fra Città, paesi, Stati e Province del mondo. In Brasile – paese con 27 Stati federati, 5.564 Comuni e un regime federale con tre livelli di governo: federale, statale e municipale – le Città sono divenute attori di livello internazionale quando sono divenute istituzioni federali nel 1988.

La *Frente Nacional de Prefeitos (FNP)*, che riunisce i rappresentanti dei governi locali del Brasile, è divenuta una grande promotrice del ruolo delle Città nell'ambito della cooperazione decentrata, dotandosi di uno specifico dipartimento per la discussione del ruolo dei Comuni nelle relazioni internazionali. Eloi Pieta, in qualità di Sindaco di Guarulhos (2000-2008), è stato Vicepresidente della FNP per le Relazioni Internazionali e un sostenitore en-

tusiasta delle azioni in quest'ambito; tale impegno trova continuità nell'attuale mandato, con il Sindaco di Fortaleza Luizianne Lins e io stesso. In qualità di secondo Vicepresidente l'ho seguito incentivando azioni di cooperazione.

Questo interscambio si è rivelato molto promettente. Tuttavia, sussistono ancora degli ostacoli per l'avvio dei partenariati come l'assenza di inquadramenti giuridici per le relazioni internazionali decentrate e la differenza fra le legislazioni dei vari paesi, che in alcuni casi rendono difficile il trasferimento dei fondi, il loro utilizzo e il rispetto delle scadenze. Per compiere dei passi avanti in questo contesto, l'FNP sta vagliando con il Governo brasiliano nuovi meccanismi per stabilire relazioni internazionali fra Città. Abbiamo compiuto grandi progressi con l'iniziativa Brasile-Francia per la cooperazione decentrata trilaterale con l'Africa e con altri progetti, come il programma *100 Città per 100 progetti Italia-Brasile*. Oltre a ciò, l'Abc (Agenzia Brasiliana di Cooperazione) ha elaborato per il 2012 un nuovo intervento per la cooperazione decentrata Sud-Sud, ponendo le basi per ulteriori sviluppi in questo ambito.

Il coinvolgimento dei Comuni nella cooperazione decentrata con governi locali di altri paesi viene rafforzato dalla tendenza nazionale verso una relazione dinamica del Brasile con le altre nazioni. Anoveriamo accordi su relazioni internazionali decentrate con Francia e Italia e, con quest'ultima, abbiamo firmato nel 2007 il *Protocollo addizionale all'Accordo di Cooperazione tecnica* che prevede questa forma di interscambio.



TORINO, 8 NOVEMBRE 2011 - *Seminario conclusivo del progetto Mirando al Mundo*. Da sinistra a destra: **Eduardo Tadeu Pereira**, Vicepresidente Frente Nacional de Prefeitos; **Piero Fassino**, Sindaco di Torino; **Maurizio Baradello**, Dirigente Settore Cooperazione Internazionale e Pace.



(Foto sopra e in basso) FLORIANOPOLIS, 27 APRILE 2010 - 57ª Reunião Frente Nacional de Prefeitos. I Presidenti dell'ANCI e della FNP siglano il protocollo di cooperazione internazionale tra le due associazioni.

Da allora, le relazioni con l'Italia si vanno sempre più rafforzando. Nel 2010, la FNP ha rinnovato l'accordo con l'ANCI (Associazione Nazionale dei Comuni Italiani), siglato fra João Coser e Sergio Chiamparino, Presidenti delle rispettive associazioni. Quest'intesa ha dato la possibilità di continuare il partenariato di Città brasiliane, come Várzea Paulista, con Città italiane, come Torino, nel programma *100 Città per 100 progetti Italia-Brasile*, rappresentato da Alberto Tridente; inoltre, quest'ultimo ha affiancato la vicepresidenza FNP per le relazioni internazionali nella prima riunione della nuova dirigenza della *Frente* con la Presidente Dilma Rousseff.

L'accordo citato è un partenariato importante per la FNP, non solo dal punto di vista dei benefici che derivano dall'interscambio fra Città, ma anche per gli storici legami fra Brasile e Italia. Secondo alcune stime dell'Ambasciata d'Italia ci sono circa 25 milioni di discendenti italiani che vivono in territorio brasiliano, vale a dire circa il 13% della nostra popolazione. Di conseguenza, nasce la prospettiva di costruire una relazione più profonda e permanente fra i nostri due paesi: ne è un esempio il partenariato che diverse Città brasiliane hanno costituito con Torino in materia di politiche pubbliche rivolte ai giovani.

L'attenzione verso questa tematica è sorta in Brasile negli anni novanta, quando è cambiato il modo di concepire i giovani, da allora considerati soggetti di diritti. Nella prospettiva precedente, le politiche rivolte a questa fascia di popolazione miravano a riempire loro la vita, affinché non avessero tempo per apprendere ciò che non dovevano, e a prepararli al mondo del lavoro.

Con la rivoluzione nel modo di pensare le politiche pubbliche, il Brasile ha fatto passi da gigante in questo



campo, anche con la creazione di spazi istituzionali come il Consiglio Nazionale della Gioventù e la previsione di istituire lo *Statuto della Gioventù*.

Il Governo nazionale sviluppa importanti programmi di incentivo alla formazione dei giovani sotto diversi aspetti, ma è importante sottolineare che abbiamo ancora un lungo cammino da percorrere in materia di politiche pubbliche in questo ambito.

Il programma *Pró Jovem*, per esempio, si rivolge ai giovani fra i 15 e i 17 anni, stimolandone la convivenza familiare e comunitaria e orientandoli verso una scelta professionale consapevole. Nell'ambito dell'istruzione, i progetti *ProEja (Educação Profissional para Jovens e Adultos)* e *Brasil Alfabetizado* permettono il recupero degli anni scolastici persi; nell'ambito della cultura, i *Pontos de Cultura* garantiscono l'accesso ad attività e corsi.

Tra i partenariati avviati fra Città brasiliane e italiane, *Mirando al Mundo* è uno dei più importanti e all'avanguardia. Il progetto è stato sviluppato dalla Città di Torino e riproposto nelle Città di Santos, Salvador, Várzea Paulista, Porto Velho tramite l'Osservatorio sulla Gioventù.

Un'esperienza di successo: la costituzione dell'Osservatorio ci ha permesso, in quanto membri della FNP, di realizzare una mappatura dei programmi rivolti ai giovani anche in altri Comuni brasiliani: Lauro de Freitas (BA), Camaçari (BA), Araraquara (SP), São Carlos (SP), São Leopoldo (RS) e Fortaleza (CE).

In queste Città è stato realizzato uno studio volto ad individuare i programmi che riguardano la gioventù; è emerso che, in ognuna di esse, erano già presenti iniziative inserite in questo contesto e, in alcuni comuni, sono già stati costituiti *Conselhos Municipais da Juventude* (Consigli Comunali dei Giovani).

Dopo il confronto e l'analisi dei progetti citati – tutte esperienze realizzate con esito più che positivo – evidenziamo in particolar modo il lavoro svolto nel *Centro da Juventude* di São Carlos e nel *Centro Urbano de Cultura, Arte, Ciência e Esporte (CuCA)* di Fortaleza.

La relazione di cooperazione decentrata stabilita a livello internazionale negli ultimi decenni



fra Città brasiliane e di altri paesi, nella fattispecie l'Italia, ci ha permesso di superare frontiere che vanno al di là degli aspetti geografici, incentivando l'elaborazione congiunta di politiche pubbliche aventi un obiettivo comune: favorire la formazione di nuovi valori per la costruzione di una vita migliore per tutte le persone, siano esse italiane, brasiliane o di qualunque altro posto del pianeta. Il progetto *Mirando al Mondo*, il seme che ha fatto germogliare questo partenariato fra le Città brasiliane e Torino, certamente sarà coltivato affinché continuiamo a raccogliere i frutti di un'iniziativa che ci ha permesso di realizzare una serie di passi avanti e ci ha aperto nuove prospettive.

1.1.2. LA COOPERAZIONE DECENTRATA NEI COMUNI ITALIANI

di **Simonetta Paganini** *Responsabile del Dipartimento Cooperazione Decentrata dell'ANCI*

La cooperazione tra le Autorità Locali e l'impegno delle loro associazioni a livello internazionale si avvia agli inizi del secolo scorso con la costituzione nel 1913 all'Aja di una prima rete internazionale: la *International Union of Local Authorities* (IuLA) per la cooperazione tra i Municipi sui temi di loro comune interesse.

Dai suoi inizi ad oggi si sono sviluppate molte altre reti a carattere mondiale e regionale, che all'inizio del nuovo millennio (2004) sono confluite nella nuova organizzazione mondiale «Città e governi locali uniti» (UCLG), un foro internazionale per il confronto e il dialogo tra le Autorità Locali e il sistema delle Nazioni Unite e delle altre organizzazioni regionali sopranazionali.

Questa azione internazionale delle Autorità Locali e delle loro associazioni ha trovato riconoscimento nella *Carta Europea delle Autonomie Locali* firmata a Strasburgo il 15 ottobre 1985 nel contesto del Consiglio d'Europa: l'articolo 10 riconosce infatti alle Autorità Locali il diritto di associazione, a livello interno e internazionale, e di cooperare con le loro controparti di altri paesi.

La *Carta*, entrata in vigore nel 1988 è stata ratificata dall'Italia con la Legge n. 439 del 30 dicembre 1989 e, ormai, da tutti i paesi del Consiglio d'Europa, salvo la Bielorussia.

Il passaggio da questa collaborazione internazionale tra Autorità Locali all'impegno nella cooperazione allo sviluppo, accanto a quello degli Stati e delle Ong, avviene tra la fine degli anni ottanta e i primi anni novanta in risposta alle richieste che pervenivano sia da territori in grave crisi politico umanitaria, come nel caso delle Città dei Balcani e del Medio Oriente e di alcuni paesi dell'America Centrale e Latina, sia



TORINO, 8 NOVEMBRE 2011 - Seminario conclusivo del progetto *Mirando al Mondo*. Tavola rotonda Città, politiche europee e cooperazione decentrata.

da contesti e organizzazioni internazionali nei quali era maturata la consapevolezza del ruolo necessario, non sostituibile, del livello di governo locale nell'azione per lo sviluppo (vertici internazionali tematici da Rio, 1992, fino alla *Dichiarazione degli Obiettivi del Millennio*). Fino ad allora, la cooperazione allo sviluppo era stata un'attività dei Governi nazionali e delle associazioni di volontariato e Ong; ma con il crollo del muro di Berlino e la fine della guerra fredda nella fase di dissolvimento dell'URSS si aprono nuovi spazi alle relazioni dirette fra le Città dell'Ovest e dell'Est Europa, alcune già collegate dai rapporti di gemellaggio promossi dal Consiglio d'Europa, e alle relazioni con le Città dei paesi extraeuropei.

Questi spazi sono caratterizzati dal forte dislivello di sviluppo, non solo economico sociale ma anche istituzionale; in particolare riguardo all'autonomia delle Città e dei livelli sub statali rispetto al Governo centrale, autonomia che nell'Unione Europea, alla fine degli anni ottanta, è già da tempo riconosciuta e valorizzata, così come il ruolo centrale delle città per la promozione dello sviluppo, diversamente dalla situazione esistente nei paesi dell'Est Europa, dell'Africa, dell'Asia e dell'America Latina e Caraibica.

La Comunità Europea nelle sue relazioni con i paesi di cooperazione ACP (*African, Caribbean, Pacific*), già con la *IV Convenzione ACP-CEE* di Lomé del 15 dicembre 1989 cominciava a promuovere il ruolo dei poteri pubblici decentrati e delle comunità rurali e paesane nell'azione di sviluppo, richiedendo ai Governi centrali che anche questi attori, accanto alla società civile organizzata, venissero coinvolti nella definizione del *Piano Indicativo Nazionale* sul quale si fondava l'accordo di collaborazione, processo che si completerà e consoliderà con il nuovo *Accordo ACP-CE* di Cotonou nel 2000, e con la sua revisione del 2005, con i quali si riconosceranno le Autorità Locali, anche quelle dell'Unione Europea, come attori del processo di cooperazione allo sviluppo e destinatari di finanziamenti diretti dell'Unione Europea a tale scopo.

In Italia il coinvolgimento delle Autorità Locali e Regionali nella cooperazione allo sviluppo avviene ancor prima con la Legge n. 49 del 1987, che prevede la possibilità di utilizzare le loro strutture pubbliche per la realizzazione delle attività di cooperazione così come la possibilità che presentino loro proposte in tal senso e che si stipulino convenzioni tra il Ministero degli Esteri e le Autorità Locali proponenti (art. 2). Due anni dopo, il Comitato Interministeriale per la Cooperazione allo Sviluppo adotta le *Linee di indirizzo per lo svolgimento di attività di cooperazione allo sviluppo da parte delle Regioni, delle Province Autonome e degli Enti Locali* per dare concreto avvio alla collaborazione con Regioni ed Enti Locali

e prevede l'istituzione di specifiche strutture di coordinamento tra la Dgcs e le Regioni e Province Autonome.

L'Associazione Nazionale dei Comuni Italiani si attiva fin dai primi anni novanta su questa azione e aderisce al *Municipal Development Programme* (MDP), iniziativa congiunta della cooperazione italiana, olandese e canadese con la Banca Mondiale, partita nel 1991 per sostenere e promuovere le politiche di decentramento e di gestione urbana in Africa subsahariana. Nel 1992, in collaborazione con l'MDP, viene organizzato un primo seminario sulla cooperazione decentrata e viene presentata una prima ricognizione delle attività di cooperazione internazionale dei Comuni italiani.

Nel 1993 la Legge n. 68, recante *Disposizioni urgenti in materia di finanza derivata e di contabilità pubblica*, all'articolo 19 individua l'ANCI e l'UPI quali soggetti idonei a realizzare programmi di cooperazione allo sviluppo del Ministero Affari Esteri, autorizza la Dgcs a stipulare per questo apposite convenzioni con le associazioni degli Enti Locali che prevedano uno stanziamento globale da utilizzare per iniziative di cooperazione da attuarsi anche da parte dei singoli associati e introduce la possibilità per gli Enti Locali di destinare fino 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.

Su queste basi si consolida nell'associazione l'attenzione all'attività internazionale dei Comuni e si istituiscono uffici specifici per le relazioni internazionali e la cooperazione decentrata.

La collaborazione con il MAE e l'MDP porterà alla realizzazione negli ultimi anni novanta di quattro progetti tra Comuni italiani ed africani (Roma con Maputo, Genova e Padova con Beira e Montesilano con Makallè).

Parallelamente, Comuni, Province e Regioni venivano coinvolti dalla Dgcs nell'attività del programma *PRODERE* (*Programma de Desarrollo para Desplazados, Refugiados y Repatriados en Centro America*), realizzato dalla cooperazione italiana in collaborazione con UNDP nella prima metà degli anni novanta.

La partecipazione dei Comuni a *PRODERE*, inserita nel complesso contesto *multilevel* dell'organizzazione dal programma e guidata dai principi orientati allo sviluppo umano di partecipazione, concertazione e inclusione sociale, sviluppa una significativa elaborazione anche teorica della cooperazione decentrata che fa emergere il legame tra le politiche cittadine, in particolare quelle sociali, e l'azione di cooperazione con i partner del Centro

America, divenendo laboratorio per il confronto e lo scambio di innovative forme di coinvolgimento della cittadinanza nel governo dei territori.

Si sviluppano, nel contesto di questo programma e dei successivi *Programmi per lo Sviluppo Umano a Livello Locale* (PDHL), i comitati cittadini per la cooperazione che riuniscono i soggetti pubblici istituzionali e quelli privati per condividere la definizione del contributo che la comunità può apportare nell'azione di cooperazione con i partner.

Le Città maggiormente impegnate in queste azioni alla fine del 1994 decidono, su iniziativa del Sindaco di Venezia, di costituire il *Forum delle Città per la Cooperazione Decentrata*, al quale aderiranno più di quaranta Municipalità tra cui Milano, Bolzano, Torino, Genova, Roma, Napoli, Palermo, Carrara; il Forum si scioglierà dopo qualche anno, anche in ragione del consolidarsi dell'azione dell'ANCI.

Alla fine degli anni novanta l'ANCI segue il processo di riforma della legge di cooperazione con l'obiettivo del riconoscimento pieno del ruolo della cooperazione fra le Autorità Locali nel quadro della cooperazione italiana e di una maggiore coerenza tra la legge nazionale e l'azione di cooperazione internazionale dell'Unione Europea, processo che si interrompe purtroppo con la caduta del Governo dopo aver raccolto un consenso trasversale tra i diversi partiti e che resta tuttora incompiuto.

Per dare comunque un riconoscimento formale ai nuovi protagonisti della cooperazione, i poteri decentrati, e consolidare gli sviluppi intervenuti nel corso degli anni novanta, nell'attesa dell'auspicata riforma legislativa, la DGCS in collaborazione con la Conferenza dei Presidenti delle Regioni, l'ANCI e l'UPI, avvia un tavolo per la definizione delle nuove *Linee Guida sulla cooperazione decentrata* che vengono approvate dal Comitato Direzionale nel marzo del 2000.

Segue nel 2001 la definizione di un accordo quadro tra l'ANCI e la DGCS finalizzato a facilitare il flusso di informazioni utili alla partecipazione dei Comuni ai programmi e progetti di cooperazione e a meglio prepararne il personale a questo scopo.

Per questo l'ANCI, in particolare, costruisce in stretta collaborazione e con il finanziamento della DGCS uno specifico progetto di formazione del personale comunale sulla cooperazione allo sviluppo che nel 2003 vede la partecipazione di circa cento Municipalità nei quattro corsi organizzati nelle diverse aree geografiche.

Questa esperienza testimonia l'esistenza di un interesse diffuso dei Comuni al tema della cooperazione internazionale e contribuisce a creare una rete fra quelli attivi e fra questi e la DGCS.



ROMA, 14 OTTOBRE 2010 - Partecipanti al convegno ANCI L'impegno congiunto degli amministratori locali al di là delle frontiere, per uno sviluppo umano sostenibile.

Il lavoro di preparazione delle *Linee Guida* è un'importante occasione di collaborazione e di riflessione con gli uffici della Dgcs preposti al coordinamento della cooperazione decentrata e con le altre associazioni; collaborazione che continua negli anni successivi per cercare di riavviare il processo di riforma della legge di cooperazione e di delineare nuove forme e procedure che permettano lo sviluppo di un'azione di sistema dell'insieme dei soggetti italiani attivi, vista la difficoltà di far emergere l'innovazione che si produce all'interno del nostro sistema istituzionale.

Competenze, complementarità e sussidiarietà sono i criteri che hanno guidato questo processo che ha portato all'aggiornamento delle *Linee Guida* nel marzo del 2010, individuando specifici ambiti d'azione per la cooperazione decentrata italiana che confermano ed ampliano quelli indicati nel 2000: *governance* democratica, sviluppo economico locale e tra territori, *welfare* locale, sviluppo sostenibile, conflitti e calamità, migrazioni e sviluppo e cooperazione triangolare, transfrontaliera e Sud-Sud.

Bisogna però prendere atto della debolezza e marginalità di questa azione che non riesce ad assumere una forma legislativa e procedurale adeguata alle sue potenzialità, aggravata dalla crisi che ha investito tutta l'azione di cooperazione allo sviluppo dell'Italia, e cercare di rafforzarla valorizzando i riconoscimenti ottenuti dal contributo della cooperazione tra le Autorità Locali in sede di Unione Europea e Ocse, anche attraverso una più stretta collaborazione con le altre associazioni delle Autorità Locali europee.

Collaborazione, questa, che nell'azione di cooperazione internazionale ha trovato ambiti favorevoli nell'azione di confronto e scambio tra Unione Europea e America Latina, in occasione del I Forum delle Autorità Locali dell'Unione Europea e dell'America Latina e



TORINO, 9 NOVEMBRE 2011 - Incontro Un pomeriggio in America Latina. L'On. **Alberto Tridente**, ideatore e coordinatore italiano del programma 100 Città per 100 progetti Italia-Brasile.

dei Caraibi (UE-LAC) nel 2007 a Parigi; nelle iniziative di *Appoggio alle Reti Territoriali e Tematiche* (ARTT) del *Programma di sviluppo delle Nazioni Unite* (PNUD); nell'iniziativa UN-DESA-MAE-Regione Toscana, *Euro-African Partnership for decentralised governance*; nelle iniziative del Consiglio d'Europa che hanno costituito il *Network* delle Associazioni delle Autorità Locali del Sud-Est Europa (NALAS), nell'Associazione delle Agenzie per la Democrazia Locale (ALDA) e in molte altre reti costruite dalle Municipalità nella realizzazione di progetti finanziati da EuropeAid, come anche questo progetto *Mirando Al Mundo*.

L'impegno dell'ANCI si è concentrato nel sostenere e promuovere, dove ancora *in fieri*, il decentramento amministrativo e le capacità di *governance* anche attraverso il consolidamento delle nuove associazioni delle Autorità Locali, come nel Sud-Est Europa e in

Africa e nei Territori Palestinesi nella prospettiva della costruzione di uno Stato autonomo.

La relazione con la *Frente Nacional de Prefeitos* (FNP) del Brasile si sviluppa con l'iniziativa *100 Città per 100 progetti Italia-Brasile*, guidata per l'ANCI dal Comune di Torino a partire dalla prima presidenza Lula che istituisce il nuovo Ministero per le città e in appoggio alle molte relazioni sviluppatesi tra le città italiane e quelle brasiliane, anche in risposta alle iniziative della cooperazione europea che guarda con molto interesse all'area del MERCOSUR, per appoggiare lo sviluppo di politiche di coesione sociale. La collaborazione, finalizzata a rafforzare le capacità di governo del territorio, è anche orientata a favorire un comune impegno per lo sviluppo dei paesi africani, in particolare quelli lusofoni, analogamente a quanto la FNP sta sviluppando con la cooperazione francese.

In conclusione, nel corso di questi vent'anni il ruolo delle associazioni delle Autorità Locali è stato soprattutto quello di promuovere e facilitare il collegamento dell'attività di

cooperazione internazionale degli associati a quella del Governo nazionale, dell'Unione Europea, delle Organizzazioni del sistema delle Nazioni Unite e delle altre associazioni delle Autorità Locali, attraverso la ricerca e la valorizzazione delle migliori esperienze e capacità del proprio territorio per condividerle con i nostri partner.

Questa è un'azione che può apportare un contributo fondamentale alla sostenibilità dei processi di sviluppo, migliorando la possibilità di collaborazione con i responsabili dei governi locali e la loro capacità di assumere gli impegni necessari al consolidamento di quanto avviato con il supporto internazionale.

Contemporaneamente, la collaborazione con le Autorità Locali di altri paesi e con le loro associazioni ha aperto gli orizzonti delle nostre Amministrazioni, promuovendo al loro interno una significativa crescita culturale e processi di innovazione tanto più importanti quanto maggiore è stato il coinvolgimento dell'intera macchina comunale e della comunità amministrata.

La crescita della consapevolezza delle potenzialità innovative dell'impegno nella cooperazione internazionale tra le Autorità Locali e delle responsabilità che queste hanno nel raggiungimento degli Obiettivi del Millennio, ha fatto emergere nell'AnCI e nei Comuni più attivi un approccio nuovo, che rimette in discussione gli obiettivi e gli strumenti dell'azione di cooperazione internazionale realizzata dai tradizionali *donors*; questa va assumendo anche una valenza interna, come strumento per dare sostenibilità alle nostre politiche di governo dei territori e non solo per sostenere lo sviluppo di altri territori, trasformando l'assistenza e l'aiuto in un laboratorio di confronto alla pari con le Amministrazioni Locali del resto del mondo che costruisce anche un supporto al processo di internazionalizzazione delle nostre Amministrazioni.

È ora necessario consolidare quanto di positivo si è sviluppato promuovendo nel nostro paese e nei paesi partner un nuovo quadro legislativo che, in linea con quanto già maturato nell'azione di EuropeAid e delle Agenzie e Pro-



*Firma dell'Accordo tra l'AnCI e l'Associazione delle Città e Municipi della Republika Srpska. Da sinistra a destra: **Brano Jovičić**, Segretario generale; **Dragoljub Davidović**, Sindaco di Banja Luka e Presidente dell'Associazione delle Città e Municipi della Republika Srpska; **Biljana Jovičić Bajić**, International Cooperation Coordinator, Città di Banja Luka; **Simonetta Paganini** e **Victor Magiär** (al centro).*

grammi delle Nazioni Unite, riconosca, facilitandolo e migliorandolo, il contributo indispensabile delle Autorità Locali e delle loro associazioni per uno sviluppo sostenibile nell'unica prospettiva che emerge come *conditio sine qua non*: quella di uno sviluppo congiunto di tutti i popoli e di tutte le nazioni.

Nelle nuove associazioni delle Autorità Locali, costituite per lo più a seguito dell'avvio del processo di decentramento promosso dai *donors* internazionali, il raggiungimento degli Obiettivi del Millennio è stato fin dall'inizio parte dei loro compiti e, per alcune, questi entrano esplicitamente nel loro *Statuto* (non così per quelle costituite nel 1900). Molte associazioni di Autorità Locali sono ora in rete nella nuova associazione mondiale *Città e governi locali uniti* che nei suoi sette anni di attività si è impegnata fortemente nel trattare il tema dello sviluppo nei suoi molteplici aspetti tematici (inclusione sociale, promozione della parità di genere, accesso all'acqua e ai servizi di base, formazione e cultura) e nel miglioramento degli strumenti di governo per affrontarli (*governance*, decentramento, programmazione strategica, finanza locale, dialogo con le Nazioni Unite e con l'Unione Europea).

Questa è un'azione che le associazioni rappresentative delle Autorità Locali possono validamente supportare e che contribuirà a rafforzare la coesione istituzionale all'interno delle rispettive aree regionali. Allo stesso modo, il loro impegno nella cooperazione internazionale, se organizzato in forme che valorizzano la società civile organizzata attiva nel settore e promuovono la conoscenza e la partecipazione della cittadinanza, contribuisce a rafforzare la coesione sociale nelle nostre rispettive comunità, così come emerso nel corso dei lavori di questo seminario.

Il miglioramento della coesione sociale dipende infatti fortemente dalla partecipazione attiva e consapevole dei cittadini alla definizione e al raggiungimento di obiettivi condivisi: se, nelle nostre Amministrazioni, si radica la consapevolezza che il raggiungimento degli Obiettivi del Millennio riguarda anche le nostre comunità ed è una responsabilità condivisa a tutti i livelli di governo e dalla cittadinanza tutta, la cooperazione decentrata sarà uno dei modi di esercizio delle loro funzioni fondamentali, la proiezione esterna delle politiche di governo del territorio per confrontarle e condividerle con i partner nella prospettiva del comune sviluppo.

1.2. L'ESPERIENZA DI COOPERAZIONE DECENTRATA DI ALCUNE CITTÀ ITALIANE

Da anni gli Enti Locali, i Comuni in particolare, hanno avviato iniziative internazionali legate allo sviluppo sostenibile e alla collaborazione con territori in paesi terzi in via di sviluppo.

Spesso queste iniziative hanno permesso di dar vita a rapporti stabili con i territori beneficiari e, allo stesso tempo, hanno generato strumenti organici alle Amministrazioni per promuovere, gestire e controllare le iniziative.

Negli interventi che seguono vengono evidenziate alcune di queste esperienze.

1.2.1. AREZZO - LA COOPERAZIONE DECENTRATA COME POLITICA TRASVERSALE PER LO SVILUPPO SOSTENIBILE DEI TERRITORI. L'ESPERIENZA DEL TERRITORIO DI AREZZO

di Giuseppe Cesari

Dirigente dell'Ufficio politiche comunitarie e cooperazione decentrata del Comune di Arezzo

Se le attività di cooperazione allo sviluppo portate avanti dagli Enti Locali sub statali e in particolare, in Italia, da Comuni e Province possono essere definite, prese isolatamente, come micro politiche di cooperazione, sottolineando in tal modo la loro capacità di incidere solo in ambiti estremamente limitati o per uno specifico obiettivo localizzato, tali attività prese collettivamente in un sistema di integrazione possono fare la differenza rispetto ad una impostazione classica della cooperazione allo sviluppo che, fino a soli dieci anni fa, l'aveva riservata esclusivamente agli Stati nazionali o agli organismi internazionali.

Siamo infatti convinti, partendo da quanto è stato realizzato in Europa per la coesione e lo sviluppo intraeuropeo, che se le politiche di sviluppo nelle nostre società vengono perseguite ancorandole fortemente ai territori, alle loro specificità e risorse endogene (come la ormai lunga esperienza dei fondi strutturali europei dimostra), presupponendo un generalizzato tessuto democratico decentrato forte e capace di governarle alle differenti scale territoriali e coinvolgere una vasta platea di portatori di risorse e interessi, non può esservi un'impostazione diversa per la cooperazione allo sviluppo con paesi che soffrono di ritardo di sviluppo o di povertà.



Un momento del focus group di genere nella valutazione dei progetti di cooperazione decentrata secondo l'approccio dello sviluppo umano a Neyba, nella provincia di Bahoruco (Repubblica Dominicana).

Dando per acquisito, quindi, il valore fondamentale dei territori, della democrazia locale e del partenariato quali ingredienti per uno sviluppo sostenibile, la questione diventa quella di come la spinta solidaristica o gli interessi di cooperazione che promanano dalle nostre politiche locali, che si sostanziano in interventi di cooperazione, possano uscire dalla condizione di micro politica per divenire una politica di cooperazione allo sviluppo alla pari di altre basate su differenti approcci, se non addirittura dimostrarsi la migliore in termini di sostenibilità dello sviluppo medesimo.

A questo riguardo, credo possano essere individuate due questioni strettamente collegate la cui soluzione potrebbe far uscire la cooperazione decentrata dalla sua attuale posizione ancillare.

La prima questione credo sia quella della cultura e della capacità delle élites politiche locali di rappresentare politicamente le proprie comunità rispetto alle dimensioni transnazionale o globale dei temi che sono alla base dello sviluppo.

La seconda è quella della «efficacia della cooperazione», vale a dire della sua capacità di incidere effettivamente e stabilmente sulle condizioni che si intendono cambiare per la lotta alla povertà, al sottosviluppo e alla fame.

Credo che le due questioni possano essere trattate anche attraverso un approccio *bottom up* se le volontà di intraprendere e realizzare interventi di cooperazione decentrata che le comunità locali esprimono hanno la maturità di sapersi rapportare e sono capaci di canalizzare le risorse, di ogni genere, a loro disposizione all'interno di sistemi e strategie ampi di cooperazione, risolvendo cioè il *trade off* tra la necessità, ormai avvertita come ineludibile, di coordinamento e coerenza degli interventi, e il protagonismo e l'autonomia di ognuna delle volontà di cooperazione singolarmente prese.

La capacità di promuovere, individuare, partecipare a sistemi di cooperazione ampi, promossi o ricercati dagli stessi Enti Locali (e non imposti da organismi o autorità politiche sovraordinate che proporrebbero, in tal caso, ad entità autonome un ruolo meramente strumentale, insostenibile per qualsiasi autorità politica, ancorché locale), può realizzare quel salto di qualità che, senza far perdere l'autonomia ad ogni Autorità Locale coinvolta, garantirebbe quell'efficacia e sostenibilità nel tempo che spesso mancano nei micro progetti individuali.

Naturalmente, l'efficacia dipende anche da altri fattori tra i quali principalmente l'integrazione delle politiche in strategie di sviluppo sostenibile multidimensionali che perseguano sia la crescita economica sia la coesione sociale e territoriale. A questo riguardo l'approccio allo sviluppo umano sostenibile, anche su scala locale, può offrire un paradigma di riferimento utile sia nelle politiche di sviluppo dei nostri territori sia per i territori di cooperazione (si veda al riguardo il progetto *UmanaMente - Politiche per uno sviluppo umano sostenibile*. Sito web: <http://www.umanam-ente.org/>)

Il territorio di Arezzo credo abbia cercato, forse anche con qualche esito positivo nel corso di una decennale esperienza, di portare avanti azioni di cooperazione coerenti con l'impostazione prima descritta, cercando in una prima fase di coalizzare volontà e risorse dei soggetti istituzionali e associativi suoi propri (si veda al riguardo l'esperienza del Comitato Aretino per la cooperazione decentrata in Repubblica Dominicana. Sito web: http://www.arezosolidale.it/index.php?option=com_content&view=article&id=94:ilcomitatoaretinoperlacooperazioneconlarepubblicadominicana&catid=18:la-nostra-storia&Itemid=69) e, in una fase ulteriore, partecipando attivamente a sistemi di cooperazione più ampi come ad esempio il sistema toscano della cooperazione (si vedano al riguardo i tavoli regionali e i programmi di area vasta e pluriennali. Sito web: <http://www.regione.toscana.it/latoscananelmondo>).

Infine, l'ultima fase del programma europeo *URB-AL III* di cooperazione regionale tra Europa e America Latina credo stia offrendo, attraverso le attività coordinate e interconnesse delle venti reti tematiche titolari di altrettanti progetti all'interno della Oco (*Oficina de Coordinación y Orientación*). Sito web: http://www.urb-al3.eu/index.php/contenido/consorcio_oco?id_submenu_principal=40), un'esperienza di coordinamento di risorse e di capitalizzazione e disseminazione di risultati (anche se dovrà essere realizzata la valutazione finale degli impatti) che potrebbe essere applicata in altri contesti di cooperazione dell'Unione Europea attraverso una modalità di interazione che, andando al di là degli Stati nazionali, si ponga in immediata relazione con le volontà di cooperazione della Autorità Locali portandole a collaborare in sistemi ampi e coordinati (in questo caso addirittura continentali) di cooperazione tra territori.

1.2.2. BOLOGNA - L'ESPERIENZA DEL COMUNE DI BOLOGNA: DAI PROGETTI DI COOPERAZIONE DECENTRATA A UNA POLITICA INTEGRATA E TRASVERSALE

di **Lucia Fresa** *Ufficio relazioni internazionali, cooperazione e progetti del Comune di Bologna*

Il nuovo schema organizzativo delle funzioni del Comune di Bologna indica espressamente la cooperazione nell'ambito della «promozione delle politiche per le pari opportunità, delle differenze, dei diritti umani e della cooperazione». Quali differenze rispetto al passato e quale valore per il futuro?

Nel 2006, l'Ufficio relazioni internazionali e progetti europei, Unità Intermedia del Gabinetto del Sindaco, riprese le attività di cooperazione dopo diversi anni di assenza dalle reti regionali e nazionali. La modalità operativa consisteva nell'individuazione, da parte del livello politico, di Amministrazioni Locali di paesi terzi con le quali avviare o riprendere relazioni. I rispettivi funzionari svolgevano poi un'analisi dei bisogni e delle opportunità di miglioramento che un progetto avrebbe potuto promuovere. In questo processo, l'Ufficio giocava un ruolo di coordinamento nel coinvolgimento dei Settori dell'Amministrazione necessari per la realizzazione del progetto.

Ad esempio, nel Nord-Est del Brasile si sono realizzati due progetti volti a contrastare il turismo sessuale attraverso laboratori artistici per bambine/i e borse lavoro per adolescenti a rischio e si sono quindi rivelate necessarie le competenze del Settore Sociale, del Quartiere San Donato e dell'Ufficio Giovani. A Tuzla, per un progetto di promozione del turismo culturale, si è attivata la collaborazione con il Settore Cultura, due musei comunali e il Settore Turismo.

Il coordinamento amministrativo e finanziario dei progetti era in capo all'Ufficio, che trasferiva ai Settori le risorse necessarie per lo svolgimento di specifiche attività di loro competenza e raccoglieva poi dagli stessi una breve rendicontazione narra-



Spettacolo Eco da Periferia del gruppo di mutuo aiuto Pé no chao di Recife.

tiva e finanziaria che provvedeva a completare, integrare con quella degli altri partner e restituire all'ente finanziatore.

Il ruolo della cooperazione quindi si rivelava come non fondamentale nell'esercizio diretto delle funzioni di competenza dei Settori, ma necessario per la cura di aspetti quali il coordinamento locale e transnazionale delle attività, l'adattamento al contesto e ai bisogni territoriali specifici del paese partner, la valorizzazione dei diversi ruoli dei partner coinvolti, nonché la gestione amministrativa e finanziaria del progetto, derivante dal principale mandato dell'Ufficio. Nel frattempo, il nome dell'Ufficio veniva cambiato in Relazioni Internazionali, Cooperazione e Progetti, riconoscendo la cooperazione come area di attività dell'ufficio.

Modalità operative e pluralità/variabilità dei settori coinvolti sui progetti di cooperazione hanno iniziato a dare un carattere specifico e trasversale alla cooperazione decentrata.

Dal 2009 al 2011 si proseguono le attività ordinarie, durante il governo commissariale, e nel 2011 il Comune torna a giocare un ruolo politico sulla cooperazione, nonostante le difficoltà derivanti dall'accresciuta vulnerabilità del quadro sociale locale e la forte contrazione di risorse economiche e umane. Quindi, preso comunque atto della distinzione tra politiche di cooperazione e politiche cittadine derivante dal tradizionale assetto legislativo nazionale, l'intenzione è di valorizzare la cooperazione, di individuare la tutela dei diritti umani come obiettivo principale e di promuovere l'integrazione delle politiche attraverso un approccio organizzativo adeguato a superare settorialità d'intervento. Integrazione di politiche, trasversalità organizzativa e riconoscimento della cooperazione come funzione dell'Ente sembrano essere i tratti che caratterizzano l'attuale sistema di cooperazione decentrata del Comune di Bologna.

1.2.3. GENOVA - L'ESPERIENZA DELL'UFFICIO COOPERAZIONE INTERNAZIONALE, SOLIDARIETÀ E PACE

di Manlio Di Lorenzo *Settore Promozione, Turismo e City Branding – Ufficio Cooperazione Internazionale, Solidarietà e Pace del Comune di Genova*

La cooperazione internazionale, negli ultimi anni, è in forte declino. Deve essere rilanciata e rappresentare uno strumento valido per sanare, almeno in parte, quelle nuove forme di miseria e povertà imposte dalla globalizzazione che non è parola astratta, ma è la globalizzazione dell'economia di mercato che, in quanto tale, non risponde a criteri etici, ma soltanto alla convenienza economica e commerciale nella quale, purtroppo, i più deboli sono destinati a soccombere.

L'impegno per l'Ente è enorme perché è necessario acquisire una corretta dimensione del problema e la sua comprensione dal punto di vista culturale. È necessario predisporre, in seguito, strumenti in grado di costruire forti sinergie anche con altri Settori e Direzioni per creare momenti di dialogo con la società civile affinché possa rendersi conto della complessità del problema.

La cooperazione allo sviluppo è anche conveniente. Non è detto che debba essere una buona azione: è necessario trasformare i rapporti Nord-Sud per improntarli all'obiettivo di una crescita economica i cui indicatori e misuratori siano indicatori di equità sociale che, in quanto tale, non può essere misurata con il Prodotto Interno Lordo (PIL), che è una grandezza aggregata, o con la macroeconomia, che esprime il valore complessivo di beni e servizi prodotti all'interno di un paese in un certo intervallo di tempo (solitamente l'anno) e destinati ad usi finali.

In cooperazione è preferibile perciò parlare di Indice di Sviluppo Umano, dove la crescita economica si misura con parametri di equità che devono necessariamente portare ad una integrazione di altri misuratori e indicatori che prevedano e concertino politiche concrete coerenti che non considerino solo i parametri strettamente economici, ma, per esempio, anche quelli sul piano dei diritti umani, del diritto di accesso alla sanità e all'istruzione, delle tariffe sostenibili, dell'abbattimento del debito, della protezione e non dello sfruttamento dell'ambiente, del rispetto dei diritti del lavoro e delle pari opportunità ed altri ancora. Ecco il perché dell'interazione con altre Direzioni.

In poche parole, è necessario assumere il concetto che l'economia debba essere subordinata alla programmazione democratica delle politiche del territorio e non il contrario.

I terreni sui quali il nostro Ente dovrà continuare a misurarsi per concretizzare con efficacia le idee innovative per lo sviluppo, la pace e la solidarietà tra i popoli sono:

- partire dalla dimensione locale per inserirsi gradualmente nell'ampio e complesso panorama internazionale. Ecco come può essere inteso, per esempio, *Un ponte per l'Africa*;
- innescare nelle aree più povere del mondo reali e concreti processi di sviluppo e, in questo senso, la cooperazione è la risultante sinergica di diversi settori di una Pubblica Amministrazione locale.

Obiettivo base di queste azioni di cooperazione è quello di partecipazione "orizzontale" per stabilire con le comunità dei paesi partner relazioni in grado di innescare, attraverso momenti di negoziazione alla pari, processi di sviluppo umano sostenibile per creare migliori condizioni di vita. È utile a questo scopo cercare un modo partecipato, solidale e condiviso che permetta di comprendere meglio i problemi del nostro tempo e trovare, di conseguenza, percorsi che uniscano piuttosto che altri che dividano.

Negli ultimi anni, dal 2003 al 2011, i progetti di cooperazione cofinanziati dal Comune di Genova sono stati circa settanta. Verosimilmente, pur nella riduzione continua del budget assegnato all'Ufficio Cooperazione Internazionale, negli ultimi cinque anni si è continuato a cofinanziare almeno 26-30 proposte progettuali di cooperazione allo sviluppo in molti territori. Molti di essi sono stati realizzati principalmente nei paesi dell'America Latina con i quali la nostra Municipalità, da anni, ha una lunga tradizione di collaborazione. Altri ancora sono stati sviluppati nel bacino del Mediterraneo, nell'Africa Subsahariana e nel Sud-Est asiatico. L'impegno economico complessivo è stato nell'ordine di 850.000,00 euro.

L'Ente Locale e, nello specifico, l'Area Cooperazione Internazionale, deve essere il garante della realizzazione dei progetti avviati con il nostro contributo, verificandone lo sviluppo coerente con le linee progettuali presentate e l'aderenza alle linee guida del progetto e dell'eventuale bando di cofinanziamento di quell'anno.

L'Ufficio Cooperazione Internazionale, oggi Cooperazione Internazionale, Solidarietà e Pace, svolge una funzione facilitatrice per:

- costruire nella nostra città un tessuto di partecipazione e di sen-



Papà con bambino ad Altos de Cazuca, periferia di Bogotá (Colombia).

sibilizzazione comune da parte delle diverse realtà pubbliche, private, dell'associazionismo e del volontariato;

- operare con le comunità locali di cittadini immigrati alla realizzazione, sia nei paesi d'origine che nel nostro territorio, di azioni di sostegno ai processi di emancipazione e di inserimento sociale;
- organizzare e promuovere bandi di concorso, mostre, seminari, forum su temi ad essa collegati (solidarietà, autosviluppo, pace).

Logica continuazione per le future azioni dovrà essere quella di non rimanere ancorati al rapporto esclusivo interno tra istituzioni, ma continuare, anche in maniera più incisiva, a dar luogo a reali progetti innovativi di sviluppo correlati a soggetti diversi: associazioni, movimenti, Ong, sindacati. È fondamentale, però, che questi soggetti esterni alle istituzioni si considerino uno strumento per la cooperazione e non il suo fine.

Questi interventi dovranno essere caratterizzati da azioni di cooperazione allo sviluppo, da percorsi di formazione professionale specifica e collegata ai progetti stessi e con la finalità di sviluppare e potenziare azioni di sensibilizzazione e di educazione alla mondialità per diffondere la convinzione d'aver bisogno anche del Sud al fine di condividere le sorti ed il futuro della nostra esperienza di vita.

In tale contesto di collaborazione sarebbe anche opportuno che il Nord cosiddetto industrializzato abbandonasse quell'atteggiamento di tutela nei confronti dei paesi impoveriti del Sud del mondo, cercando di applicare il modello di sviluppo dell'occidente come fosse il modello "universale" applicabile a tutti, dimenticando la storia e i percorsi dello sviluppo della civilizzazione che è propria di ogni paese.

Alcuni progetti particolarmente significativi ed innovativi hanno permesso all'Amministrazione di tracciare, contestualmente alla realizzazione di un progetto di *capacity building*, un percorso formativo per i dipendenti che avevano elaborato con l'ANCI un percorso di interazione con colleghi funzionari di altre dieci Città italiane nei territori della regione del Tahoua in Niger. Oggi si è concluso con Genova capofila un progetto di valorizzazione del bacino di Dan Duchi in Niger, progettato durante lo scambio con i colleghi nigeriani e cofinanziato in parte dalla Regione Liguria.

La strada per realizzare progetti nei cosiddetti paesi in via di sviluppo o più precisamente impoveriti, in partenariato con altri soggetti pubblici e privati, è ormai già tracciata: partecipare a bandi europei con partner affidabili e professionalmente attrezzati nella speranza di farsi cofinanziare i progetti da realizzare su tematiche via via sempre più coinvolgenti ed attuali.

È di questi giorni la realizzazione del seminario internazionale del progetto triennale cofinanziato dall'Unione Europea *Lotta alla tratta delle persone ed al turismo sessuale*, che coinvolge 16 partner da Brasile, Argentina, Romania, Spagna ed Italia.

A quasi un anno dall'avvio del progetto di cui sopra è d'obbligo una riflessione personale e sintetica sull'andamento dello stesso. Personalmente, è la prima volta che mi occupo di un progetto europeo come capofila: le difficoltà aumentano con il numero dei partner e dei territori coinvolti, specie se sono in continenti diversi. Gli aspetti e le specificità culturali sono una grossa scommessa che possono anche incrinare se non compromettere i risultati finali. È certo però che si fatica molto di più, e le complicazioni tra e per le procedure amministrative si moltiplicano sia all'interno della propria struttura amministrativa e politica, sia nel rapporto con le varie strutture amministrative e politiche dei partner. Non mi occupo personalmente degli aspetti amministrativi, ma *obtorto collo* non posso ignorarne le procedure, anche perché sono io a produrre tutti i provvedimenti necessari che poi vengono portati avanti dai diversi uffici amministrativi e l'iter successivo al procedimento nudo e crudo. Se a queste difficoltà interne si aggiungono quelle specifiche interne dei singoli partner, ecco che le difficoltà diventano esponenziali; quindi la regia, la concertazione e condivisione sugli obiettivi definiti e già individuati va fatta con ragionevole fermezza per arrivare ad un punto "senza ritorno", per evitare di "incartarsi".

Il coinvolgimento nel progetto *Scuole per la rinascita di Haiti* per la ricostruzione di strutture scolastiche all'interno di un'azione complessiva articolata e ben strutturata, dove non vi è la semplice ricostruzione dell'edificio, ma azione di supporto alle famiglie, di sicurezza per i bambini tolti dalle strade ed un supporto psicologico post traumatico.

Criticità e prospettive: un coordinamento reale tra Regione, Provincia e Comune renderebbe l'azione della cooperazione sicuramente un po' più efficace. Valorizzare quello che è stato fatto, non disperderlo in piccoli rivoli. Ottimizzare ciò che si deve fare. Coordinarsi con gli attori della cooperazione per superare la fase dell'approccio per progetti operando su programmi pluriennali di intervento articolati per settori e paesi. Per questo è necessario un percorso di concertazione che veda il coinvolgimento delle associazioni locali, ma non solo, che devono vivere come uno strumento della/per la cooperazione e non come il fine. Queste condizioni ed una maggior disponibilità finanziaria possono servire a creare reali prospettive di intervento affinché l'aiuto contribuisca ad eliminare l'aiuto.

1.2.4. L'ESPERIENZA DI REGGIO EMILIA

di **Sabrina Rosati** *Reggio Nel Mondo*



*Progetto europeo Educa (Education for development: upgrading children in action). Incontro di avvio del progetto a Belo Horizonte (Brasile) alla presenza del Sindaco di Reggio Emilia **Graziano Delrio**.*

Marco Polo descrive un ponte, pietra per pietra. “Ma qual’è la pietra che sostiene il ponte?”, chiede Kublai Khan. “Il ponte non è sostenuto da questa o quella pietra” risponde Marco Polo “ma dalla linea dell’arco che esse formano”. Kublai Khan rimane silenzioso, riflettendo. Poi soggiunge: “Perché mi parli delle pietre? È solo dell’arco che m’importa”. Polo risponde: “Senza pietre non c’è arco”.

(Italo Calvino)

La comunità di Reggio Emilia ha sviluppato una proiezione internazionale fin dai primi anni settanta quando, durante il percorso di indipendenza dei paesi dell’Africa australe, cittadini reggiani ospitavano esiliati mozambicani, l’ospedale cittadino scambiava materiali, pratiche mediche ed esperienze con quello di Pemba (Mozambico), e la stamperia comunale distribuiva in città Se-

chaba, rivista dell’Anc ma anche raccolta di articoli sul tema dell’indipendenza dei popoli dell’Africa australe (tra cui scritti del carcerato Nelson Mandela). Un ruolo che ha portato Reggio Emilia ad essere riconosciuta come la prima Municipalità a dar vita a percorsi di cooperazione decentrata.

Cooperazione decentrata per Reggio Emilia non ha mai significato solidarietà fine a sé stessa, ma ha sempre voluto dire capacità e interesse a stare in relazione con un altro territorio, a conoscerlo, a sviluppare *partnership*, a trovare insieme soluzioni diverse a problemi comuni.

In questo percorso ormai ultra quarantennale che si è spostato dall’Europa all’Africa all’America Latina, passando dalla Palestina e dalla Cina, il Comune ha agito come facilitatore di relazioni internazionali, promotore di relazioni più o meno istituzionalizzate con altre

comunità del mondo, volano per scambi e relazioni già in essere tra soggetti del suo territorio. Il Comune non ha dimenticato di coinvolgere i soggetti del territorio, della sua comunità costruendo una relazione basata sul dialogo tra comunità nei suoi diversi aspetti e settori. Comunità, questa è la parola chiave: la Municipalità ha sempre agito perché alle relazioni con altri territori partecipassero associazioni, scuole, enti culturali, ospedali, centri giovani, enti privati e pubblici del territorio, singoli cittadini, studenti e bambini, coinvolgendo quindi diversi Assessorati e Servizi dell'Ente stesso.

Le finalità sono sempre state chiare e coerenti:

- promuovere la tutela dei diritti umani e la promozione dell'individuo fin dalla sua nascita;
- dar voce ed ascoltare la voce di altri;
- confrontare e scambiare *performances* ed esperienze con realtà simili e collocate in differenti territori;
- promuovere lo sviluppo culturale, sociale e territoriale di entrambe le comunità e territori coinvolti;
- creare *network* e *partnership* sostenibili finalizzate a sviluppare insieme interventi innovativi e comuni.

In altre parole, si è sempre trattato di offrire alle comunità l'opportunità di mantenere una prospettiva internazionale, un'occasione di confronto e arricchimento reciproco. Per questo Reggio Emilia ha attivato scambi e confronti internazionali in diversi ambiti e setto-



Progetto europeo EduCA (Education for development: upgrading children in action). Bambini che giocano presso la scuola Unidade di Pemba (Mozambico).

ri tematici: l'educazione, la sanità, lo sviluppo territoriale ed economico, l'acqua, l'ambiente, utilizzando il percorso della cooperazione decentrata come spazio di solidarietà e crescita reciproca.

Per garantire il coordinamento e la trasversalità di questa politica, fin dal 2000, il Comune di Reggio Emilia si è dotato di un'agenzia *ad hoc*, Reggio Nel Mondo, società controllata dal Comune stesso che ha agito in questi anni come coordinatore delle relazioni e realizzatore dei percorsi, garantendo una logica di interdisciplinarietà, intersettorialità e partecipazione per i servizi comunali e i soggetti del territorio.

Reciprocamente si è cercato di garantire nei territori con cui si è collaborato interdisciplinarietà e trasversalità delle tematiche, ma anche coinvolgimento, mantenendo come interlocutore prima l'Ente Locale o la Municipalità corrispondente e facilitando l'attivazione di collaborazioni e scambi tra questo e soggetti del territorio.

Ovviamente, il percorso della cooperazione decentrata sviluppato in questi anni non è stato privo di ostacoli e complessità, legate ad aspetti giuridico-amministrativi (prassi amministrative diverse nei diversi paesi), ma anche alla mancata comprensione da parte di soggetti partner (italiani e non) della logica dello scambio e della *partnership*: la logica dell'intervento per l'aiuto, il supporto *in loco*, a volte trova maggiori sostenitori e strade più facili da percorrere. Nonostante questo, Reggio Emilia è sempre stata convinta di un approccio che vede nella logica della cooperazione *peer to peer* il valore dello scambio anche tra realtà che in apparenza possono sembrare posizionate su livelli diversi e dove il concetto di apprendimento reciproco sembra trovare poco spazio.

È in questa logica che si sono sviluppati i progetti finanziati sia da risorse regionali



Spettacolo teatrale «D'istanti... between us» a favore dell'inclusione dei minori e delle persone disabili, realizzato al Teatro Savacentar di Belgrado il 3 giugno 2010 nell'ambito del Programma sulle politiche minorili in Serbia finanziato dal MAE e dalla Regione Emilia-Romagna.

che nazionali, ed è in questo senso che è stato recentemente approvato e promosso il progetto finanziato da EuropeAid *Education for development: upgrade children in action*, incentrato sulla cooperazione trilaterale tra Italia, Brasile e Mozambico. Le tre Municipalità coinvolte, Reggio Emilia, Belo Horizonte e Pemba, sono chiamate a sviluppare azioni pilota e scambi internazionali per apprendere reciprocamente cosa significhi e come si possa alimentare la partecipazione della comunità nella definizione dell'educazione dei propri bambini e ragazzi.

Reggio Emilia sta quindi attivando una logica di costruzione di *network*, in cui ciascuna parte porta la propria storia, competenza e esperienza per valorizzarla approfondendo con gli altri membri comuni ambiti di indagini per apprendere e rivalutare: una ricerca condivisa e sviluppata da più punti di vista.

In questa logica, il percorso di cooperazione decentrata di Reggio Emilia si rinnova ancora adottando nuove forme e strumenti.

In un periodo in cui i tradizionali riferimenti economici, sociali e culturali sono profondamente messi in discussione a livello internazionale, Reggio Emilia ha scelto di dar vita ad una fondazione internazionale, la Fondazione Internazionale Reggio Children – Centro Loris Malaguzzi, che possa essere luogo di connessione tra pari e diversi per promuovere il potenziale e i diritti di tutti gli individui fin dalla nascita, in tutte le parti del mondo (Reggio Emilia compresa) attraverso percorsi di ricerca, conoscenza, apprendimento e innovazione basati su *network* esistenti a diversi livelli e in diversi ambiti: istituzioni, cittadini, università, scuola, associazioni, ecc. Reti solidali e internazionali di cooperazione che si intersecano in più punti per favorire la creazione di percorsi mai pensati prima.

1.2.5. L'ESPERIENZA DI ROMA

di **Mario Cochi** *Dirigente di Roma Capitale*

La cooperazione decentrata di Roma Capitale è in carico al Gabinetto del Sindaco ed è gestita da un'apposita Unità Organizzativa denominata «Progetti di Cooperazione e Solidarietà» e istituita nell'ambito della Direzione Relazioni Internazionali.

I problemi finanziari che in questi ultimi anni hanno condizionato le scelte degli Enti Locali italiani hanno pesato anche sull'Amministrazione capitolina e ridimensionato le attività di cooperazione internazionale, in particolare scoraggiando la realizzazione di progetti all'estero ai quali non si sarebbe potuto garantire un adeguato e continuativo sostegno.

L'impegno nel settore è stato però mantenuto ed è stata privilegiata l'attenzione per il territorio e il sostegno agli attori cittadini impegnati nella solidarietà con il Sud del mondo. Prime fra tutte le associazioni di volontariato presenti e attive nella capitale, dalle organizza-

zioni locali, eterogenee per dimensione e origine (confessionale, sindacale, universitaria), fino alle Ong italiane "storiche" e alle grandi organizzazioni internazionali.

In questi ultimi anni, pertanto, le scelte di Roma Capitale nel settore della cooperazione decentrata hanno seguito due direttrici principali, tra loro strettamente collegate:

- un regolare e continuativo dialogo con le associazioni romane attraverso il Comitato Cittadino per la Cooperazione Decentrata (CccD), struttura mista Amministrazione-associazioni promossa dal Comune nel 1996 e istituita formalmente con deliberazione del Consiglio Comunale nell'ottobre 2002. La struttura (alla quale sono iscritte circa 120



Costruzione di pozzi per il miglioramento delle condizioni socio-sanitarie del distretto di Mkuranga in Tanzania.

tra Ong e Onlus, università, sindacati, ecc.) si incontra periodicamente in forma plenaria (assemblea) o ristretta (tavoli di lavoro e commissione permanente, quest'ultima con cadenza bimestrale) per discutere le attività promosse da Amministrazione e associazioni e collaborare alla costruzione di iniziative condivise;

- l'erogazione di un sostegno concreto ai progetti di cooperazione realizzati da Ong e Onlus attraverso la concessione di contributi, regolata da un bando emanato dall'Amministrazione con cadenza annuale, grazie al quale Roma Capitale riesce a cofinanziare tra i 15 e i 20 progetti l'anno (su un totale di 65-70 domande presentate). A causa dei problemi di bilancio l'importo impegnato per i contributi è passato dagli 800.000,00 euro del 2009 ai 500.000,00 del 2010 ai 400.000,00 del corrente anno, cifra comunque molto consistente a fronte dei drastici tagli operati in altri settori.

Nell'ambito di queste attività particolare attenzione è stata dedicata a potenziare il dialogo fra Amministrazione e associazioni e a dare visibilità ai progetti delle Onlus organizzando momenti di incontro finalizzati a:

- promuovere forme di autovalutazione da parte delle Onlus sui progetti realizzati, soprattutto se cofinanziati dal Comune. Considerata l'impossibilità di una valutazione "sul campo" (troppo costosa a fronte di contributi limitati), sono stati organizzati incontri tematici per garantire all'Amministrazione un ritorno informativo sui contributi erogati, discutere le attività messe in opera, confrontare "buone pratiche" e criticità, stimolare sinergie;
- avviare una riflessione sulle attività dirette alla cittadinanza, in particolare quelle di comunicazione ed educazione allo sviluppo, invitando alcune Onlus specializzate nel settore a presentare i progetti realizzati sul territorio romano, primi fra tutti quelli diretti alle comunità immigrate e ai giovani (attività di mediazione culturale e di assistenza socio-sanitaria, iniziative con immigrati di seconda generazione, ecc.);
- promuovere la visibilità delle Onlus e dei loro progetti attraverso specifiche attività informative, ad esempio:
 - in ogni bando per la concessione di contributi si chiede che i progetti prevedano una ricaduta «sul territorio romano», cioè una componente di informazione e sensibilizzazione (mostre, convegni, incontri con le scuole) che ha un peso notevole in fase di valutazione;
 - l'Amministrazione ha finanziato un apposito sito web gestito dal Comitato Cittadino, per divulgare l'informazione sulle attività del Cccp e dei tavoli di lavoro e su quelle realizzate dalle singole Onlus aderenti;

- attraverso una convenzione tra Amministrazione e Università Roma Tre è stato realizzato il sito *Le Pagine della Solidarietà online*, dedicato alle associazioni romane attive nel settore della cooperazione internazionale dove possono inserire i propri dati, presentare i progetti in corso, chiedere ai cittadini eventuali collaborazioni o contributi. Il progetto è ancora in fase di costruzione; in particolare si sta lavorando per arricchire le pagine con un glossario che spieghi a tutti gli interessati il significato delle parole più utilizzate nel settore (dallo «sviluppo» alla «cooperazione», dal «commercio equo e solidale» alla «finanza etica», ecc.);
- infine, negli ultimi anni, l'istituzione Biblioteche di Roma ha promosso il progetto *Biblioteche Solidali* diretto a sostenere progetti di cooperazione che promuovano il diritto allo studio ed alla lettura (realizzazione nei paesi in via di sviluppo di biblioteche pubbliche, scolastiche, itineranti, ecc.). Attraverso un bando pubblico annuale vengono scelti dieci progetti da affidare al sostegno di altrettante biblioteche romane che, in collaborazione con le Onlus promotrici, promuovono iniziative (mostre, proiezioni, cene etniche, ecc.) per far conoscere le iniziative alla cittadinanza e raccogliere fondi per la loro realizzazione.

Queste iniziative, oltre ad avere una specifica efficacia, ad esempio nel caso dei contributi, possono rappresentare per le Onlus un concreto sostegno in un periodo di forte contrazione dell'aiuto pubblico allo sviluppo e hanno prodotto e producono interessanti "effetti collaterali".

In primo luogo, il confronto regolare e continuativo all'interno del Cccp ha giocato un ruolo importante e aiutato a sciogliere le difficoltà di percorso che il dialogo tra Amministrazione e associazioni ha spesso incontrato. Nel bene e nel male, sia pure tra periodiche incomprensioni, il Comune è diventato un punto di riferimento per Onlus e Ong romane e il Comitato Cittadino romano, a quindici anni dalla sua istituzione, è ancora operativo a differenza di analoghe strutture locali italiane, sorte numerosissime negli anni novanta e ormai quasi tutte sparite.

Inoltre, nell'ambito del Comitato si è costruito un dialogo tra Onlus diverse per storia e vocazione, specializzate in progetti all'estero o in iniziative di educazione allo sviluppo, attive sui temi delle migrazioni o sulle problematiche dell'altra economia, e si è creato un circuito di informazione e confronto che sarebbe stato altrimenti difficile in un territorio vasto, complesso e dispersivo come quello romano.

Questo secondo aspetto ha prodotto un'altra, ancora più importante, conseguenza: sul territorio romano, attorno ad alcuni poli della vita associativa cittadina (la Casa Internazionale delle Donne, alcuni istituti universitari, biblioteche e centri culturali), è nata e si sta rafforzando una rete tra associazioni di solidarietà internazionale che, pur non avendo relazioni dirette con l'Amministrazione, deriva da relazioni stabilite nell'ambito del Comitato e riconosce nel Comune un importante interlocutore.

IL PROGETTO EUROPEO MIRANDO AL MUNDO

ASPETTI GIURIDICI DELLA COOPERAZIONE DECENTRATA
DELLE CITTÀ IN ARGENTINA, BOLIVIA, BRASILE, ITALIA



PREMESSA

Le riflessioni riportate in questo capitolo sono nate nell'ambito del progetto europeo *Mirando al Mondo. Realizzazione di Osservatori del mondo giovanile nelle città dell'America Latina*. Tale progetto, realizzato tra il 2009 e il 2012, ha visto lo svilupparsi del partenariato tra le Città di Torino, Porto Velho, Salvador de Bahia, Santos, Várzea Paulista, Rosario e La Paz.

Il progetto ha avuto ad oggetto una delle storiche funzioni amministrative degli Enti Locali coinvolti: le politiche giovanili su scala locale. Per questa ragione, è stato ideato e attuato direttamente dal personale in forza presso le Città partner senza alcuna intermediazione di agenzie, Ong o altri professionisti della cooperazione internazionale decentrata e della progettazione europea, nemmeno sotto il profilo della gestione progettuale, amministrativa e finanziaria del medesimo.

L'arricchimento reciproco interistituzionale è stato concreto ed elevato, ma direttamente proporzionale alla difficoltà di gestione incontrate. I principali problemi sono stati di tenore linguistico e finanziario-amministrativo.

Quelli linguistici, connaturati alla circostanza che i funzionari degli Enti Locali coinvolti non sono normalmente dediti allo svolgimento di relazioni internazionali ma alla cura delle politiche locali loro assegnate (in questo caso quelle giovanili), sono stati ovviati da alcuni fattori:

- la scelta di considerare lingue ufficiali del progetto tutte e tre le lingue parlate nei paesi partner;
- l'accompagnamento costante di due *assistant technical manager* trilingue competenti anche in materia di politiche giovanili e cooperazione decentrata;
- il supporto di professionisti per la necessaria traduzione dei documenti di lavoro e nei momenti seminariali comuni.

I problemi gestionali sono invece sorti perché, vista la natura pubblica di ciascun partner, è stato necessario armonizzare tempistiche e caratteristiche delle procedure amministrative e di evidenza pubblica delle Città partner con quelle dell'ente capofila e le procedure di quest'ultimo con le condizioni generali definite dalla Commissione Europea per la specifica linea di finanziamento.

In questo capitolo, dunque, a partire da queste difficoltà tutte di volta in volta superate si è inteso confrontare i diversi sistemi giuridici locali in cui il progetto si è dovuto inserire.

Tale riflessione vuole essere uno strumento di auto valutazione per i partner del progetto e un ulteriore strumento di interscambio e rafforzamento istituzionale tra le Città partner, anche in prospettiva di future collaborazioni. Al tempo stesso, si intende sottoporre queste riflessioni all'attenzione degli organi istituzionali della Commissione Europea come allegato alla relazione conclusiva del progetto affinché, in un'ottica di collaborazione con le istituzioni europee, le considerazioni emerse nel nostro progetto diventino un patrimonio comune messo a disposizione di ogni Ente Locale interessato.

A tal fine i contributi che seguono, raccogliendo principalmente le considerazioni emerse nel seminario organizzato a Torino il 10 novembre 2011, affrontano le principali questioni poste dalla gestione di progetti di cooperazione decentrata a partire da un punto di vista squisitamente locale.



TORINO, 9 NOVEMBRE 2011 - *Incontro* Un pomeriggio in America Latina.

Normalmente, infatti, almeno in Italia, la cooperazione decentrata è analizzata da un punto di vista economico internazionalistico, circostanza connaturata al fatto che essa è definita dalla normativa vigente come un aspetto della cooperazione allo sviluppo e quindi della politica estera. Nelle riflessioni che seguono, invece, si è tentato di partire dal punto di vista delle Municipalità e, pertanto, di inquadrare la cooperazione decentrata nell'ambito delle funzioni istituzionali tipiche degli Enti Locali. Invece di partire dal quadro internazionale e scendere via via a livello locale, si è inteso effettuare l'operazione inversa.

I quattro contributi che seguono, scritti significativamente dai funzionari dei partner di quattro paesi diversi (Argentina, Bolivia, Brasile, Italia) con un approccio "comparatistico esperienziale", hanno tentato di affrontare tutti le seguenti tematiche:

- le Città tra autonomia locale e decentramento;
- la cooperazione decentrata;
- la gestione dei progetti di cooperazione decentrata su scala locale (europei in particolare).

La riflessione sulle questioni poste da *Mirando al Mondo* dialoga in tal senso con quelle delle Municipalità italiane invitate al seminario torinese e con le riflessioni offerte da attori che in modo diverso e con punti di vista diversi guardano e dialogano con la cooperazione decentrata delle Città: le associazioni di Municipalità come l'ANCI in Italia e la FNP in Brasile, i diversi livelli di governo territoriale a livello locale (le Regioni e le Province), nonché le federazioni di Ong, storiche compagne di viaggio dei governi locali lungo le strade impervie ma affascinanti della cooperazione decentrata.

MARIA BOTTIGLIERI

Project Manager Mirando al Mondo – Città di Torino

2.1. LA COOPERAZIONE DECENTRATA DELLE CITTÀ BRASILIANE

di Honorio Moraes *Faculdade São Lucas (Porto Velho – Brasile)*

2.1.1. LE CITTÀ BRASILIANE TRA AUTONOMIA E DECENTRAMENTO

Il Brasile è il più grande paese dell'America Latina ed il quinto al mondo, con una superficie di 8.547.403 km² ed una popolazione di 190.732.694 abitanti distribuiti in 5.565 Città e 27 Stati federali¹.

La sua organizzazione politica ed amministrativa viene definita dall'articolo 1 della Costituzione nazionale in cui si sancisce che gli enti pubblici territoriali – Unione, Stati, Distretto Federale e Comuni – sono uniti, in modo permanente, in forma di federazione e sono indipendenti fra di loro.

Art. 1 La Repubblica federale del Brasile, formata dall'unione indissolubile degli Stati, dei Comuni e del Distretto Federale, si costituisce come Stato democratico di diritto fondato su:

- la sovranità;
- la cittadinanza;
- la dignità della persona umana;
- i valori sociali del lavoro e della libera iniziativa;
- il pluralismo politico².

Tutto il potere deriva dal popolo, che lo esercita per mezzo di rappresentanti eletti o direttamente, secondo quanto previsto dalla vigente Costituzione.

«In una federazione non esiste il diritto di secessione. Una volta ratificata, l'adesione di uno Stato non si può più ritirare per vie legali. In alcune Costituzioni tale divieto è esplicitato, ma anche qualora non lo sia, è comunque implicito»³.

1) http://www.censo2010.ibge.gov.br/primeiros_dados_divulgados/index.php, consultato il 16 settembre 2011 alle ore 18.45.

2) *Constituição da República Federativa do Brasil, promulgada em 5 de outubro de 1998, atualizada até a Emenda Constitucional nº 20 de 15 de dezembro de 1998*, Saraiva, São Paulo 1999²¹. Traduzione in lingua italiana tratta dal sito web http://www.consiglioveneto.it/crvportal/BancheDati/costituzioni/br/Costituzione_Brasile.htm

3) DALLARI, D. de Abreu, *Elementos de teoria geral do estado*, Saraiva, São Paulo 1985¹¹, p. 227.

La Federazione del Brasile è composta da diverse istituzioni territoriali autonome, dotate di governo proprio, aventi una serie di competenze o prerogative garantite dalla Costituzione. Tali autonomie territoriali non possono essere abolite; tuttavia le si può modificare con la costituzione di nuove istituzioni pubbliche, Comuni e/o Stati. Lo Stato federale è nato il 15 novembre 1889 con la Proclamazione della Repubblica da parte del Maresciallo Deodoro da Fonseca nella città di Rio de Janeiro, che pose fine al regime monarchico.



TORINO, 10 NOVEMBRE 2011 - Seminario conclusivo del progetto Mirando al Mundo. Tavola rotonda La cooperazione decentrata delle Città in Argentina, Bolivia, Brasile, Italia. **Honorio Moraes** durante il suo intervento.

La prima Costituzione repubblicana brasiliana del 1891 ha implementato alcuni miglioramenti politico-amministrativi che sono stati mantenuti nell'attuale Costituzione, come il voto universale per i cittadini, sebbene da quell'opportunità rimasero escluse le donne, gli analfabeti, i militari di basso grado, i cui diritti sarebbero stati riconosciuti solo in seguito.

Il giurista Dalmo Dallari riassume le caratteristiche fondamentali di uno Stato federale nei seguenti punti⁴:

«L'Unione fa nascere un nuovo Stato e, di conseguenza, chi aderisce alla Federazione perde la condizione di Stato». Sebbene spesso si utilizzi il termine «Stato» per indicare ciascuna unità federale, qui non si tratta più di uno Stato propriamente detto.

«La base giuridica di uno Stato federale è una Costituzione, non un trattato». I trattati internazionali non possiedono la forza necessaria per mantenere unita una federazione poiché, con essi, qualunque Stato potrebbe sciogliersi dalla sottomissione al documento qualora lo ritenesse opportuno.

4) DALLARI, D. de Abreu, *Elementos de teoria geral do estado*, cit.

«Nella federazione non esiste il diritto di secessione». Il diritto di recedere e sciogliersi dalla federazione è vietato a coloro che vi fanno ingresso. A volte questo divieto è espresso nella stessa Costituzione, altre rimane implicito, ma è sempre in vigore.

«Solo lo Stato federale ha sovranità». I vari stati federali possiedono autonomia definita e protetta dalla Costituzione federale, ma solo lo Stato federale è considerato sovrano. Ad esempio, solo lo Stato federale possiede personalità internazionale; gli Stati federati sono riconosciuti dal diritto internazionale solo nella misura in cui vengono autorizzati dal rispettivo Stato federale.

«Nello Stato federale le attribuzioni dell'Unione e quelle delle unità federate sono stabilite nella Costituzione, attraverso una distribuzione di competenze». È importante sottolineare che non esiste una gerarchia tra il Governo centrale e le unità federate regionali. Tutti sono soggetti alla Costituzione federale, che indica le attività di competenza di ciascuno. Vale a dire, ognuno ha uno specifico insieme di competenze o prerogative che non possono essere abolite o modificate unilateralmente né dal governo né dalle amministrazioni regionali.

«A ciascuna sfera di competenza si assegnano risorse finanziarie proprie». Questo è un punto su cui, recentemente, si sta ponendo maggiore attenzione. Ricevere attribuzioni non ha validità se l'ente non possiede mezzi propri per esercitarle. Se ci fosse dipendenza finanziaria, l'ente non potrebbe esercitare liberamente le proprie funzioni.

«Il potere politico è ripartito tra l'Unione e le unità federate». Esistono misure specifiche che consentono ai poteri regionali di influire sulla federazione. Forse l'esempio migliore è quello del potere legislativo bicamerale in cui una delle camere, il Senato, è composta dai rappresentanti degli interessi di ogni Stato; l'altra camera legislativa, invece, rappresenta l'intero popolo brasiliano.

«I cittadini dello Stato che aderisce alla federazione acquisiscono la cittadinanza dello Stato federale e perdono quella precedente». Ciò significa che non ci potrà essere alcuna differenza di trattamento tra cittadini di ciascuno Stato della Federazione; né, tra le altre cose, occorrerà il passaporto per spostarsi da uno Stato all'altro.

La teoria dell'ordinamento giuridico, secondo il pensiero di Norberto Bobbio, «considera la struttura non più della norma isolatamente presa, ma del complesso di norme giuridi-



SANTOS, 28 FEBBRAIO 2012 - Presentazione dei risultati della ricerca realizzata nell'ambito del progetto europeo Mirando al Mundo.

che vigenti in una società. Il Positivismo giuridico afferma la teoria della coerenza e della completezza dell'ordinamento giuridico»⁵.

La Costituzione federale, quindi, è il fondamento giuridico che determina e delimita la competenza politico-amministrativa di ciascun ente. Gli enti, a loro volta, con la propria autonomia e la triplice capacità di autoorganizzazione e autonomia normativa, autogoverno e autoamministrazione, costituiscono il cosiddetto «Stato democratico di diritto».

Sotto questo aspetto, la Federazione consiste in un'unione indipendente ed armonica dei tre poteri, legislativo, esecutivo e giudiziario (art. 2). L'origine della teoria della separazione dei poteri si può far risalire nell'antichità classica a Platone ed Aristotele; nel Medioevo a San Tommaso d'Aquino e Marsilio da Padova; nella modernità a Bodin e Locke⁶.

Come già accennato, i poteri dello Stato, anche se indipendenti, devono agire in modo armonico prediligendo la leale cooperazione e la lealtà istituzionale nel rispetto del meccanismo dei controlli reciproci fra i tre poteri. In questo modo, un potere controlla e, al tempo stesso, è controllato in modo coeso dagli altri poteri nella gestione dell'interesse pubblico da parte dei pubblici ufficiali. Si applica, in tal modo, la cosiddetta teoria dei pesi e contrappesi che permette di evitare arbitrarietà ed infrazioni di un potere a discapito dell'altro e, soprattutto, dei governati non comportando né il dominio dell'uno verso l'altro, né l'usurpazione delle attribuzioni e del controllo reciproco.

Questa autonomia amministrativa, però, deve sì esser vista come libertà politica e amministrativa, ma pur sempre legata ai principi fondamentali stabiliti dalla potestà legislativa centrale, i cui obiettivi devono essere mantenuti (art. 3 della Costituzione Federale del 1988).

Art. 3

- I - costruire una società libera, giusta e solidale;
- II - garantire lo sviluppo nazionale;
- III - sradicare la povertà e l'emarginazione, e ridurre le disuguaglianze sociali e regionali;
- IV - promuovere il bene di tutti, senza pregiudizi sulla provenienza, la razza, il sesso, il colore della pelle, l'età e qualsiasi altra forma di discriminazione⁷.

5) BOBBIO, N., *Il positivismo giuridico. Lezioni di filosofia del diritto*, Giappichelli, Torino 1996.

6) MENEZES, A., *Teoria geral do estado*, Forense, Rio de Janeiro 1984⁴, p. 246.

7) *Constituição da República Federativa do Brasil*, cit.

Questi obiettivi, introdotti per la prima volta nella Costituzione, mirano a concretizzare la democrazia economica, sociale e culturale, nel rispetto della dignità della persona umana. Il tutto deve essere attuato nell'ambito di misure, attuate sia dal potere esecutivo che legislativo che giudiziario, volte a correggere gli effetti di disparità dell'uguaglianza formale causati dalla parità di trattamento fra disuguali, per promuovere condizioni di uguaglianza sostanziale ed effettiva. La Carta Costituzionale, nell'art. 29, descrive le forme ed i limiti legislativi e tributari dei Comuni:

Art. 29. Il Comune sarà disciplinato da *Legge Organica*, votata in due turni, con intervallo di almeno dieci giorni, e approvata da due terzi dei membri della Camera Municipale che la promulgherà, soddisfatti i principi stabiliti nella presente Costituzione, nella Costituzione dello Stato di appartenenza e dei seguenti precetti⁸.

In tal modo, il Costituente ha “permesso” che ciascun Comune, nel rispetto delle fonti normative primarie, possa esercitare il proprio potere legislativo. Le Leggi Organiche sono per i Comuni ciò che le Costituzioni sono per gli Stati e per l'Unione.

Art. 30. Ai Comuni spetta:

- I - legiferare su argomenti di interesse locale;
- II - produrre leggi supplementari a quelle federali e statali, per quanto di loro competenza;
- III - istituire e riscuotere i tributi di loro competenza, nonché disporre delle entrate, senza pregiudizio dell'obbligo di presentare rendiconti e pubblicare bilanci nei termini fissati dalla legge;
- IV - creare, organizzare e sopprimere Distretti, in ottemperanza della legislazione statale;
- V - organizzare e fornire, direttamente o in regime di concessione o licenza, i servizi pubblici di interesse locale, compreso il trasporto collettivo, che ha carattere essenziale;
- VI - mantenere, con la cooperazione tecnica e finanziaria dell'Unione e dello Stato, programmi di istruzione pre-scolare e di insegnamento fondamentale [*Emenda Constitucional n° 53 del 2006*];
- VII - fornire, con la cooperazione tecnica e finanziaria dell'Unione e dello Stato, servizi di assistenza sanitaria alla popolazione;
- VIII - promuovere, per quanto di competenza, un adeguato ordinamento territoriale, mediante pianificazione e controllo dell'uso, del frazionamento e dell'occupazione del suolo urbano;
- IX - promuovere la protezione del patrimonio storico-culturale locale, ottemperata la legislazione e l'azione di controllo federale e statale⁹.

8 - 9) *Constituição da República Federativa do Brasil, cit.*



VÁRZEA PAULISTA, 16 LUGLIO 2009 - Conferenza stampa di presentazione dell'Osservatorio del mondo giovanile.

L'articolo 30, tuttavia, non sviluppa in modo sufficiente e decisivo i campi d'azione degli Enti Locali. Nei suoi primi due commi, infatti, sono contemplate le competenze legislative che, secondo l'interpretazione della dottrina, pongono l'interesse locale come punto cardine di tutta l'attività della Municipalità. I restanti commi, invece, si occupano delle competenze amministrative, riferendosi o esclusivamente all'istituzione comunale, o alla necessità di cooperazione tra gli Stati membri e l'Unione per lo svolgimento delle rispettive funzioni.

Per ciò che concerne le competenze amministrative, sulla base dei sette commi dell'articolo sopra riportato, è compito del Comune:

- istituire e riscuotere i propri tributi;
- fornire, direttamente o indirettamente, i servizi pubblici;
- sviluppare programmi in materia di istruzione e sanità;
- gestire la pianificazione del territorio, dalla divisione del Comune in circoscrizioni all'occupazione del suolo urbano;
- promuovere la tutela del patrimonio storico-culturale.

Tuttavia, data la portata dell'espressione riportata dalla Legge costituzionale in merito alle competenze legislative ed al carattere esemplificativo delle competenze materiali o politico-amministrative sorge, o meglio, permane la discussione in merito all'ambito di attuazione della sfera di competenza locale.

Il Comune è un'istituzione locale che integra lo sviluppo dello Stato brasiliano e che, in un modo o nell'altro, è stata citata nelle Costituzioni del 1824, 1891, 1934, 1937, 1946, 1967 e 1969.

La promulgazione della Costituzione del 1988 ha segnato la fine di un periodo buio per la democrazia brasiliana, rappresentando non solo l'avvio di una legislazione moderna, ma anche il risveglio delle coscienze della società nazionale nella partecipazione diretta e indiretta all'attività pubblica.

Le antiche forme paternalistiche, autoritarie e clientelari sono state soppiantate da pratiche e processi democratici, in cui il cittadino comincia ad agire, vigilare e prendere iniziative, attraverso comunità, gruppi e movimenti sociali.

«In questo quadro, abbiamo visto che la Costituzione del 1988 ha sancito, tra i propri principi fondamentali, la partecipazione popolare al governo come diritto alla dignità umana, determinando che il sistema politico in Brasile non sia solo rappresentativo, ma anche partecipativo»¹⁰.

La professoressa Maria Silvia Zanella Di Pietro distingue le forme di partecipazione popolare in due grandi tipologie: la partecipazione diretta, come l'iniziativa legislativa popolare, il referendum, il plebiscito, e quella indiretta tramite difensori civici o gli organi consultivi comunali¹¹. Un altro criterio di classificazione è quello definito da Montesquieu (Di Pietro *apud* Rocha, 2001) in base alle possibilità di partecipazione democratica all'interno di ciascuno dei poteri dello Stato.

Alla luce di questo criterio, si può concepire una struttura come la seguente:

- potere legislativo: consultazione preventiva, udienze pubbliche, iniziativa popolare, referendum o plebiscito;
- potere esecutivo: consigli di gestione, diritto di petizione, difensori civici (*Ombudsman*);
- potere giudiziario: azione popolare, riferimento al Pubblico Ministero ed azione civile pubblica.

Il tema della partecipazione popolare parte in via prioritaria da un concetto economico-politico sulle formazioni sociali a partire dal quale si cercano, nelle diverse fasi storiche, le cause che hanno portato all'emarginazione o alla partecipazione. In questo contesto i rapporti di produzione sono considerati fondamentali per spiegare le forme di partecipazione sociale e culturale.

Per Dallari, parlando della partecipazione popolare nelle politiche pubbliche, occorre distinguere la partecipazione effettiva da quella formale. La partecipazione formale è la pra-



SALVADOR, 15 LUGLIO 2011 - Presentazione al pubblico dell'Osservatorio.

10) MONTORO, A.F., *Introdução à ciência do direito*, Ed. Revista dos Tribunais, São Paulo 1999²⁵, p. 17.

11) Ci si riferisce a istanze partecipative differenziate per tipologia di cittadini (es. i Consigli Municipali della Gioventù, della Salute, dell'Istruzione) che hanno una potestà consultiva nei confronti dell'organo decisionale, ovvero l'equivalente di un Consiglio Comunale elettivo [N.d.C.].

tica di procedure formali che interessano solo alcuni aspetti marginali del processo politico¹²; la partecipazione effettiva è invece quella che influenza in qualche modo le decisioni politiche fondamentali.

2.1.2. LA COOPERAZIONE DECENTRATA

Nel capitolo precedente abbiamo visto che la Carta Costituzionale del 1988 ha riconosciuto il Comune come ente federato. Questo processo è stato accompagnato da un intenso decentramento delle politiche pubbliche, determinato dal rafforzamento del potere locale e da meccanismi poco coordinati di relazione verticale ed orizzontale tra le istituzioni federali.

Tuttavia, le diverse realtà dei Comuni hanno causato o aggravato problemi sociali come salute, gestione delle risorse idriche e dei rifiuti solidi, ambiente, sicurezza pubblica, questioni che diversi Municipi hanno cercato di affrontare attraverso i cosiddetti Consorzi. Questo meccanismo trova tutela in alcuni dispositivi costituzionali come, ad esempio, l'art. 214 della Costituzione che affronta la questione dell'educazione.

Art. 214. La legge stabilirà il piano di istruzione nazionale, di durata decennale, diretto ad articolare il sistema nazionale di istruzione in regime di collaborazione e a definire indirizzi, obiettivi, finalità e strategie di sviluppo volte ad assicurare l'insegnamento nei suoi diversi livelli per mezzo di azioni integrate dei poteri pubblici delle diverse sfere federali¹³.

I Consorzi pubblici sono partenariati formati da due o più istituzioni della Federazione per la «realizzazione di obiettivi di interesse comune» in qualsiasi settore. Essi possono, per esempio, discutere i modi per promuovere lo sviluppo del territorio, la gestione dello smaltimento dei rifiuti, del trattamento delle acque, la sanità, l'accesso all'alimentazione o anche l'attuazione di progetti urbani.



Il logo dell'Observatório Juvenil di Salvador.

12) Dallari, P.B. de Abreu, *Institucionalização da participação popular nos municípios brasileiros*, in «Caderno n. 1», 1996, Instituto Brasileiro de Administração Pública, pp. 13-15.

13) *Constituição da República Federativa do Brasil*, cit.

Con questo inquadramento giuridico, i Consorzi sono sorti nell'ambito di una specifica normativa, generando problematiche a cui il Governo Federale ha risposto con la Legge n. 11.107/2005¹⁴ che regola i relativi contratti, oltre a fornire norme di protezione per ogni partner e meccanismi di risoluzione dei conflitti, come si evince da alcune sentenze.

I Consorzi hanno avuto origine nell'ambito delle associazioni dei Comuni, che sono state previste fin dalla Costituzione del 1937. Oggi, nel paese, operano già centinaia di Consorzi: per dare un'idea della loro entità, solo nel campo della sanità, 1969 Comuni agiscono attraverso questa forma associativa. Così facendo, possono fornire servizi pubblici in collaborazione con i Municipi vicini, ammortizzando i costi fissi e gli investimenti su una base più ampia di utenti e riducendo il costo unitario di produzione e distribuzione dei servizi.

I Consorzi possono essere firmati fra tutti i livelli di governo (Comuni-Comuni, Comuni-Stati, Stati-Unione, Comuni-Stato-Unione). Tuttavia, solo l'Unione può partecipare ai Consorzi pubblici composti da tutti gli Stati di appartenenza dei Comuni consorziati.

Da quanto affermato finora si evince che le Municipalità brasiliane hanno una propria autonomia e indipendenza che dà loro facoltà di firmare contratti e partenariati con altri organismi, pubblici o privati, a condizione che il tutto avvenga nel rispetto dei principi normativi della Pubblica Amministrazione.

Nella Costituzione federale sono disciplinati i principi che devono essere seguiti dagli Enti Pubblici per la contrattazione o i partenariati con organismi nazionali e internazionali, secondo i principi elencati nell'art. 3:

1. costruire una società libera, giusta e solidale;
2. garantire lo sviluppo nazionale;
3. sradicare la povertà e l'emarginazione;
4. ridurre le disuguaglianze sociali e regionali;
5. promuovere il bene di tutti, senza pregiudizi sulla provenienza, la razza, il sesso, il colore della pelle, l'età e qualsiasi altra forma di discriminazione¹⁵.



Il logo dell'Observatório de Políticas Juvenis e Sociais di Santos.

14) La *Lei dos Consórcios* n. 11.107 del 6 aprile 2005, introdotta dall'*Emenda Constitucional 19/1998*.

15) *Constituição da República Federativa do Brasil*, cit.

Le relazioni internazionali sono contemplate nell'art. 4, commi I-X e § unico¹⁶:

- I - principio della sovranità della nazione o dell'indipendenza nazionale¹⁷;
- II - supremazia dei diritti umani o rispetto dei diritti umani;
- III - autodeterminazione dei popoli;
- IV - non-intervento;
- V - principio di uguaglianza tra gli Stati¹⁸.

Tutte le istituzioni sono uguali di fronte alla legge brasiliana e, per il principio di non discriminazione, il pieno esercizio di tutti i diritti e le garanzie fondamentali appartengono a tutte le persone, indipendentemente dalla loro razza, *status* sociale, origine, sesso, religione, orientamento politico, filosofico o qualsiasi altro elemento di differenziazione arbitraria, nella tutela delle minoranze etniche (indigene e non), religiose, linguistiche e politiche.

- VI - difesa della pace;
- VII - soluzione pacifica dei conflitti;
- VIII - ripudio del terrorismo e del razzismo;
- IX - cooperazione tra i popoli per il progresso dell'umanità;
- X - concessione di asilo politico.

§ unico - integrazione politica, economica, sociale e culturale con gli altri popoli d'America¹⁹.

In questo modo, i partenariati o contratti che vertono sui principi sopra elencati possono essere firmati direttamente dalla Pubblica Amministrazione o tramite le sue imprese.

L'emendamento costituzionale n. 19 del 1998 è considerato il fondamento del principio di economicità dell'attività della Pubblica Amministrazione. In questa revisione costituzionale, infatti, compare il cosiddetto principio di efficienza il cui obiettivo è quello di rendere gli atti pubblici più credibili e rapidi, in ottemperanza al regime giuridico denominato regime di diritto pubblico o regime giuridico-amministrativo.

In realtà, il regime giuridico decorre dalla combinazione di due principi essenziali: il principio della supremazia degli interessi pubblici e quello dell'indisponibilità degli interessi pubblici.

16 - 18 - 19) *Constituição da República Federativa do Brasil, cit.*

17) «Le relazioni internazionali del Paese dovranno consolidarsi nei principi di indipendenza, vale a dire, autentica sovranità politica ed economica, e di autodeterminazione dei popoli, ripudiando l'intervento diretto o indiretto negli affari politici ed economici di altri Stati». Cfr. FERREIRA, P., *Comentários à Constituição brasileira*, Saraiva, São Paulo 1990, p. 49.

Su questo argomento citiamo la posizione illustre di Cardozo:

«Si tratta di principi generali, non necessariamente accettati in modo esplicito dalle norme costituzionali, ma che costituiscono le fondamenta giuridiche dell'esercizio della funzione amministrativa degli Stati. Tutte le azioni svolte dalla Pubblica Amministrazione saranno sempre, direttamente o indirettamente, influenzate e governate da loro»²⁰.

Considerando il concetto di Pubblica Amministrazione nel suo senso "organico", cioè come insieme di organismi e organi preposti all'esercizio di tutta l'attività esecutiva dello Stato, la Costituzione federale brasiliana, nel delinearne le direttive, ha considerato tutte le istituzioni che compongono la Federazione brasiliana (Unione, Stati, Distretto federale e Comuni).

Di conseguenza, i principi inerenti la Pubblica Amministrazione sono quelli dell'art. 37 della Costituzione vigente, di cui alcuni sono stati espressi esplicitamente, altri implicitamente o tacitamente.

La Pubblica Amministrazione, a sua volta, può essere distinta in diretta e indiretta.

La diretta è quella esercitata da parte dell'Amministrazione tramite gli organi interni (Presidenza e Ministri); l'indiretta è l'attività statale affidata ad altre personalità giuridiche (autarchia, impresa pubblica, società di economia mista, fondazioni) formatesi in seguito ad una maggiore attività dello Stato.

Il *caput* del sopracitato art. 37 della Costituzione federale recita nel modo seguente: «L'Amministrazione Pubblica diretta e indiretta di tutti i Poteri dell'Unione degli Stati, del Distretto Federale e dei Comuni sarà fedele ai principi di legalità, imparzialità, moralità»²¹.

Si tratta, pertanto, non solo di principi che incidono sugli organismi che integrano la struttura centrale dello Stato, includendovi gli appartenenti ai tre poteri (esecutivo, legislativo e giudiziario), ma anche di precetti generici ugualmente diretti alle istituzioni che nel paese integrano la già menzionata amministrazione indiretta. Tuttavia, più avanti discuteremo anche di altri principi impliciti come il principio della supremazia dell'interesse pubblico su quello privato o quello della finalità, della ragionevolezza e proporzionalità che devono essere osservati per la buona ed efficace attuazione pubblica.

20) CARDOZO, J.E.M., *Princípios Constitucionais da Administração Pública (de acordo com a Emenda Constitucional n. 19/1998)*, in MORAES, A., *Os 10 anos da Constituição Federal*, Atlas, São Paulo 1999, p. 150.

21) *Constituição da República Federativa do Brasil*, cit.

2.1.3. LA GESTIONE DEI PROGETTI DI COOPERAZIONE DECENTRATA A LIVELLO LOCALE

I progetti di cooperazione decentrata promossi dalle Città vanno gestiti nel rispetto dei principi generali che l'ordinamento prescrive per ogni altra attività amministrativa. Come già accennato nel capitolo precedente, i principi fondamentali che regolano la Pubblica Amministrazione sono stati elencati, in maniera esplicita o tacita, nell'art. 37 e commi della Costituzione federale. Tra questi principi, nella fattispecie, analizzeremo quello di legalità, quello di pubblicità e quello di licitazione.

Principio di Legalità: descritto come una delle basi del concetto di Stato di diritto e dello stesso regime giuridico amministrativo, il principio di legalità è definito nel comma II dell'art. 5 della Costituzione federale, quando vi si dichiara che nessuno sarà obbligato a fare o a smettere di fare qualcosa se non in virtù della legge²².

Nel campo della Pubblica Amministrazione, come riconoscono all'unanimità i costituzionalisti e gli amministrativi, l'incidenza del principio della legalità si afferma in modo radicalmente diverso. Qui, nella dimensione data dalla stessa indisponibilità degli interessi pubblici, si dice che l'amministratore, nel rispetto del suddetto principio, «può agire solo entro i termini stabiliti dalla legge».

Quindi, l'affermazione che la Pubblica Amministrazione deve rispettare il principio di legalità nello svolgimento delle proprie attività implica il fatto che l'attività amministrativa sia quella che si sviluppa a livello immediatamente inferiore o succedaneo a quello della legge in conformità delle disposizioni di legge. Sul tema è opportuno riportare la posizione di Mello:

22) *Ibidem*.



Il logo dell'Observatório da Juventude di Várzea Paulista.

«Per valutare correttamente il principio di legalità e coglierne il senso profondo è opportuno considerare che esso sia la traduzione giuridica di un proposito politico: quello di sottoporre a coloro che esercitano il potere in concreto – potestà esecutiva – un quadro d’insieme che impedisca favoritismi, persecuzioni o disordini. Si aspira, attraverso la norma generale, astratta ed impersonale, e la legge emanata dal Potere Legislativo, che è il collegio rappresentativo di tutte le opinioni (anche quelle minoritarie) del corpo sociale, a garantire che l’azione dell’Esecutivo non sia altro che la concretizzazione della volontà generale»²³.

Principio di Pubblicità: la pubblicità è sempre stata considerata come un principio amministrativo poiché è chiaro che il potere pubblico, essendo tale, deve agire con la massima trasparenza possibile facendo in modo che gli amministrati siano sempre a conoscenza dell’operato degli amministratori.

Inoltre, sarebbe assurdo che uno Stato come il Brasile, che per espressa disposizione della sua Costituzione dichiara che ogni suo potere «deriva dal popolo» (art. 1, § unico della Costituzione), nascondesse, proprio a coloro che gli hanno conferito il potere, informazioni e atti relativi alla gestione della *res publica* e alle stesse linee direttive del governo.

Adottando tale punto di vista, Cardozo definisce così questo principio:

«Per principio di pubblicità, quindi, si intende quello che richiede, secondo le modalità consentite dalla legge ed entro i limiti stabiliti dalla Costituzione, la divulgazione obbligatoria degli atti della Pubblica Amministrazione, con l’obiettivo di permettere la loro conoscenza e il controllo da parte degli organi statali competenti e dell’intera società»²⁴.

Per concludere, è estremamente importante sottolineare che il problema della pubblicità degli atti amministrativi, nei termini del *caput* dell’art. 37 della Costituzione, non ha nulla a che vedere con quello della divulgazione o propaganda degli atti e delle attività del potere pubblico per mezzo dei *mass media* chiamate anch’esse, erroneamente, «pubblicità» nel § 1 dello stesso articolo.

Il § 1 dell’art. 37 recita come segue:

La pubblicità degli atti, programmi, lavori, servizi e campagne degli organismi pubblici dovrà avere carattere educativo, informativo o di orientamento sociale, ma non potrà contenere nomi, simboli o immagini che caratterizzino la promozione personale di autorità o funzionari pubblici²⁵.

23) MELLO, C.A. *Bandeira de, Curso de Direito administrativo*, Malheiros Editores, São Paulo 2012, p. 57.

24) CARDOZO, J.E.M., *Op. cit.*, p. 173.

25) *Constituição da República Federativa do Brasil*, cit.

Principio di Licitazione: la licitazione è un procedimento amministrativo destinato a concludersi con proposte ed a scegliere tra queste il fornitore per l'esecuzione di opere, servizi, acquisti o vendite del potere pubblico.

La Pubblica Amministrazione ha sempre il dovere di cercare, tra gli interessati a concludere affari con la medesima, la migliore alternativa disponibile sul mercato per soddisfare gli interessi pubblici, ponendosi nelle condizioni di agire in maniera onesta ed adeguata in conformità agli standard richiesti dalla trasparenza amministrativa.

È questa combinazione di imposizioni che dà luogo al cosiddetto principio di licitazione che Cardozo definisce così:

«In sintesi, possiamo definirlo come ciò che stabilisce come regola l'obbligo giuridico da parte dell'Amministrazione di concludere accordi commerciali, o taluni atti unilaterali, tramite un precedente provvedimento amministrativo che, per mezzo di criteri prestabiliti, pubblici ed isonomici, consenta la selezione obiettiva della migliore alternativa esistente tra le proposte offerte dalle parti interessate»²⁶.

L'art. 37, XXI, espone il principio nei seguenti termini:

Fatti salvi i casi specificati nella legislazione, i lavori, servizi, acquisti e vendite saranno oggetto di contratti mediante procedimento di asta pubblica che garantisca parità di condizioni a tutti i concorrenti, con clausole che stabiliscano obblighi di pagamento, mantenute le condizioni effettive della proposta, ai sensi di legge, il che permetterà solamente le esigenze di qualificazione tecnica ed economica indispensabili a garantire il compimento degli impegni²⁷.

Pertanto, il dovere di indire gare d'appalto è posto come un imperativo costituzionale per tutte le Pubbliche Amministrazioni in conformità con quanto stabilito dalla legge.

Il principio fondamentale che guida tutta l'attività amministrativa dell'istituzione pubblica è quello della supremazia ed indisponibilità dell'interesse pubblico. La Pubblica Amministrazione ricorre spesso a collaboratori esterni per svolgere le proprie funzioni, avvalendosi



SANTOS, 4 MAGGIO 2010 - Riunione dell'equipe di ricerca del progetto Mirando al Mundo.

26) CARDOZO, J.E.M., *Op. cit.*, p. 173.

27) *Constituição da República Federativa do Brasil*, cit.

di servizi e beni privati per raggiungere al meglio i propri obiettivi.

Una delle modalità di attuazione combinata dell'istituzione con il soggetto privato è rappresentata dal «contratto amministrativo» che, come regola generale, deve essere obbligatoriamente preceduto da una licitazione pubblica.

La Legge n. 8.666/93 stabilisce delle norme generali in materia di appalti e contratti amministrativi relativi ad opere, servizi, inclusa la pubblicità, acquisti, vendite e locazioni nell'ambito dei poteri dell'Unione, degli Stati, del Distretto Federale e dei Comuni; il mancato rispetto di questa regola conduce ad un atto di condotta amministrativa impropria.

Sono soggetti al regime della presente legge, oltre agli organi di amministrazione diretta, i fondi speciali, le autarchie, le fondazioni pubbliche, le aziende pubbliche, le società di economia mista e altre entità controllate direttamente o indirettamente dall'Unione, Stato, Distretto Federale e Comuni.

È importante che l'amministratore pubblico sviluppi strategie volte al monitoraggio dei contratti poiché, così facendo, proteggerà non solo il pubblico interesse ma anche se stesso. Oltre alla cautela per la regolarità del procedimento di licitazione, in seguito si troverà ad affrontare tre punti sensibili: a) la gestione del contratto, b) la supervisione operativa del contratto, c) il controllo del ricevimento dell'oggetto.

In questa sede l'aspetto che si vuole specificare nel dettaglio è la supervisione operativa del contratto. Pertanto, nella sequenza:

1. sussistenza dell'oggetto (che deve essere ben descritto);
2. procedura di licitazione pubblica (che deve essere condotta in ottemperanza ai requisiti formali);
3. stipula del contratto.

A questo punto si passa all'esecuzione del contratto, al termine della quale avverrà la consegna dei lavori. Quest'ultima fase rappresenta una vera e propria linea di rischio, sia per l'amministratore qualora dovesse mancare nel nominare la persona incaricata a ricevere (o la scegliesse male), sia per chi riceve tale compito qualora non lo eseguisse in sicurezza e con la massima cautela.

La fase intermedia fra il contratto e la ricezione è l'esecuzione, regolata dall'art. 67 della Legge n. 8.666/93: «L'esecuzione del contratto dovrà essere accompagnata e supervisionata da un rappresentante dell'Amministrazione nominato appositamente»²⁸.

28) Traduzione libera [N.d.T.].

Allo stesso modo, il legislatore ha stabilito (nell'articolo 68 della suddetta legge) che anche l'altra parte firmataria del contratto abbia un proprio rappresentante, il preposto, a cui l'Amministrazione si rivolgerà se lo riterrà necessario.

Non si deve confondere la gestione con la supervisione operativa del contratto. La gestione è il servizio generale di direzione di tutti i contratti; la supervisione operativa è specifica. Quest'ultima, infatti, secondo quanto stabilito dalla legge, deve essere effettuata necessariamente da un rappresentante dell'Amministrazione, appositamente nominato, che controllerà minuziosamente ogni contratto.

Analizzando il testo dell'art. 67 della Legge n. 8.666, si osserva che il legislatore ha utilizzato un tono imperativo nella frase «L'esecuzione del contratto dovrà essere...» prescrivendo, in tal modo, un obbligo.

Inoltre, non ha limitato questo dovere ad alcuni contratti; piuttosto, lo ha generalizzato estendendolo a tutti i contratti sia di opere che a quelli che non si esauriscono in un unico atto, come ad esempio la consegna di un prodotto prefabbricato. Quando il prodotto verrà realizzato in seguito al contratto, l'Amministrazione seguirà la fase di produzione per verificare l'adempimento delle condizioni contrattuali e lo standard di qualità. Infine, esaminerà gli oggetti a campione.

Allo stesso modo, la normativa prevede che la spesa pubblica debba essere direttamente e strettamente collegata all'oggetto previsto dal contratto, descrivendo l'origine e la destinazione dei ricorsi.

La Legge sulle Responsabilità Fiscali (LRF) definisce il modo in cui cooperazione, ausilio o assistenza finanziaria sono legati ad un uso specifico (programma di governo o eventualmente a progetti e azioni specifiche) disciplinato da un accordo di collaborazione, da un regolamento di cooperazione o, in situazioni particolari, da un contratto di cessione. Nel nostro caso, lo strumento giuridico solitamente adottato per disciplinare l'uso delle cessioni volontarie è l'accordo di collaborazione. Di conseguenza, la cessione e le spese devono essere necessariamente collegate alle clausole contrattuali, sempre nel rispetto della legge brasiliana sulle responsabilità fiscali.

Un altro aspetto importante di questa tipologia contrattuale è quello delle questioni tributarie che in Brasile sono distribuite fra le varie istituzioni pubbliche. Qui, la fornitura di servizi da terzi o l'acquisizione di beni o servizi seguono quanto previsto dalla LRF in merito alla sicurezza sociale e sul lavoro, in conformità con l'oggetto del contratto.

Il legislatore, includendo nella LFR l'obbligatorietà della procedura di abilitazione degli interessati a contrattare con la Pubblica Amministrazione, ha cercato di garantire al potere pubblico la valutazione dei requisiti minimi, delle parti convenute, per l'attuazione dell'oggetto. Così facendo, ha preservato la sicurezza giuridica dell'accordo valutando in anticipo la capacità giuridica e tecnica della persona in questione, così come la sua idoneità.

I requisiti che devono essere presi in considerazione dall'Amministrazione sono stati elencati tassativamente nell'art. 27 della Legge sulle Licitazioni, che prevede quanto segue:

Art. 27. Per la qualificazione negli appalti si esigerà dagli interessati esclusivamente la documentazione relativa a:

I - qualificazione giuridica;

II - competenze tecniche;

III - qualificazione economica e finanziaria;

IV - regolarità fiscale;

V - conformità alle disposizioni del comma XXXIII dell'art. 7 della Costituzione federale.

In questo quadro d'insieme si colloca il progetto *Mirando al Mondo*, il cui obiettivo principale è favorire la cooperazione tecnica decentrata in partenariato con le diverse istituzioni pubbliche, nazionali e internazionali. Nella fattispecie, lo scopo del progetto è sviluppare una riflessione comparata sulla realtà giovanile, in questo caso con la realizzazione di ricerche che coinvolgono esseri umani. Le indagini sono state svolte nella massima sicurezza etica per i ricercatori, pubblici e non, garantita dall'approvazione di comitati etici in ottemperanza alla Risoluzione n. 196/96 del Ministero della Salute che determina:

«Il Consiglio Sanitario Nazionale, in virtù del potere conferitogli dal Decreto n° 93933 del 14 gennaio 1987, decide di approvare le seguenti direttive e norme che regolano le ricerche che coinvolgono esseri umani: II. 2 - La ricerca che coinvolge esseri umani - ricerca che, individualmente o collettivamente, coinvolga l'essere umano in modo diretto o indiretto, nella sua totalità o in parte, compresa la gestione di informazioni o materiali».

Questa protezione deriva dalla naturale evoluzione dell'uomo e dalla sua importanza nella società in cui opera. In Brasile la Costituzione federale, introducendo uno strumento per proteggere la persona umana, riconosce tale importanza in coerenza con il pensiero di Norberto Bobbio che l'ha così descritta:

«Rispetto al terzo processo, il passaggio è avvenuto dall'uomo generico, dall'uomo in quanto uomo, all'uomo specifico, ovvero nella specificità dei suoi diversi *status* sociali, e in base a diversi criteri di differenziazione (il sesso, l'età, le condizioni fisiche), ognuno dei quali rivela differenze specifiche, che non consentono eguale trattamento ed eguale protezione»³⁰.

Nell'ambito del progetto *Mirando al Mundo* la cura nel rispetto di tali prescrizioni si rivela indispensabile per la realizzazione del partenariato. In questo caso, infatti, non si tratta di semplice rispetto di termini e clausole contrattuali, ancor meno del trasferimento volontario di conoscenze ed esperienze, ma di uno sviluppo di azioni decentrate che hanno coinvolto l'intera cittadinanza.

Concludendo, l'osservanza dei termini stabiliti nelle diverse norme, nazionali ed internazionali, deve essere sempre rispettata, fin dalla fase di programmazione del calendario esecutivo di questo ed altri partenariati, o di consorzi fra istituzioni pubbliche o fra queste ed enti privati.

2.1.4. BIBLIOGRAFIA

BOBBIO, N., *Il positivismo giuridico. Lezioni di filosofia del diritto*, Giappichelli, Torino 1996

Id., *L'età dei diritti*, Einaudi, Torino 1992

CARDOZO, J.E.M., *Princípios Constitucionais da Administração Pública (de acordo com a Emenda Constitucional n.º 1998)*, in MORAES, A., *Os 10 anos da Constituição Federal*, Atlas, São Paulo 1999

Constituição da República Federativa do Brasil, promulgada em 5 de outubro de 1998, atualizada até a Emenda Constitucional n.º 20 de 15 de dezembro de 1998, Saraiva, São Paulo 1999²¹. Traduzione in lingua italiana tratta dal sito web http://www.consiglioveneto.it/crvportal/BancheDati/costituzioni/br/Costituzione_Brasile.htm

30) BOBBIO, N., *L'età dei diritti*, Einaudi, Torino 1992.



PORTO VELHO, 28 APRILE 2010 - Riunione dell'équipe di ricerca del progetto *Mirando al Mundo*.

DALLARI, D. de Abreu, *Elementos de teoria geral do estado*, Saraiva, São Paulo 1985¹¹

DALLARI, P. B. de Abreu, *Institucionalização da participação popular nos municípios brasileiros*, Instituto Brasileiro de Administração Pública, in «Caderno n. 1», pp. 13-51, 1996

DI PIETRO ZANELLA, M.S., *Direito Administrativo*, Atlas, São Paulo 1993

FERREIRA, P., *Comentários à Constituição Brasileira*, Saraiva, São Paulo 1990

Lei de responsabilidade fiscal, Saraiva, Brasília 2000

Lei n. 8069/90 de 13 de julho de 1990. Dispõe sobre o estatuto da criança e do adolescente e dá outras providências. Disponível sul sito web www.senado.gov.br/legbras; acesso effettuato il 19 gennaio 2002

MELLO, C.A. Bandeira de, *Curso de Direito administrativo*, Malheiros Editores, São Paulo 2012

MENEZES, A., *Teoria Geral do Estrado*, Forense, Rio de Janeiro 1984⁴

MONTORO, A.F., *Introdução à ciência do direito*, Ed. Revista dos Tribunais, São Paulo 1999²⁵

2.2 IL COMUNE DI LA PAZ E LA COOPERAZIONE DECENTRATA

di Tania Carola Nava Burgoa *Gobierno Autónomo Municipal de La Paz (Bolivia)*

2.2.1 LE CITTÀ TRA AUTONOMIA E DECENTRAMENTO

Secondo la *Costituzione politica dello Stato Plurinazionale della Bolivia*¹ del dicembre 2008, il territorio è organizzato in Dipartimenti, Province, Comuni e Territori indigeni di origine contadina.

Questo tipo di organizzazione territoriale, così come pure gli enti territoriali decentrati e autonomi, risulta reggersi sui principi di unità, volontarietà, solidarietà, giustizia, bene comune, auto-governo, uguaglianza, complementarità, reciprocità, pari opportunità, sussidiarietà, gradualità, coordinazione e lealtà istituzionale, trasparenza, partecipazione e controllo sociale, fornitura di risorse economiche, preesistenza delle nazioni e dei popoli indigeni di origine contadina.

La *Legge sulla partecipazione popolare* n. 1551 conferisce al Governo Comunale la missione di «migliorare la qualità di vita delle donne e degli uomini boliviani, mediante equa distribuzione delle risorse pubbliche, incrementando il benessere sociale e materiale della comunità».

Tale facoltà trova una corrispondenza in quanto stabilito dalla *Legge sui Comuni* n. 2028, in cui si dice che la finalità delle Amministrazioni comunali è quella di contribuire alla soddisfazione delle necessità collettive e di garantire l'integrazione e la partecipazione dei cittadini nella pianificazione e nello sviluppo umano sostenibile del Comune.

A partire dal luglio del 2010, la *Legge Quadro delle Autonomie e del Decentramento*² stabilisce che per «autonomia» si intende la qualità governativa acquisita da un ente territoriale in uguaglianza gerarchica o di rango costituzionale tra enti territoriali autonomi.

Il principio di autonomia consente innanzitutto la scelta delle autorità da parte di cittadine e cittadini e, in secondo luogo, l'amministrazione delle risorse economiche e l'esercizio di facoltà di legislazione, regolamentazione, fiscalizzazione ed esecuzione da parte degli organi dei governi autonomi, nell'ambito della propria giurisdizione territoriale e in base alle competenze e attribuzioni dei governi autonomi.

All'interno di tale norma vengono costituzionalmente riconosciute le autonomie dipartimentali, regionali, municipali e indigene di origine contadina.

1) *Costituzione politica dello Stato Plurinazionale di Bolivia*, Terza Parte, Titolo I *Organizzazione territoriale dello Stato*, Capitolo I, *Disposizioni Generali*.

2) *Legge* n.031, *Legge Quadro delle Autonomie e del Decentramento* «Andrés Ibáñez», art. 6.

Di fronte a uno scenario simile, si instaurano come funzioni principali dell'autonomia municipale il potenziamento dello sviluppo economico locale e umano; dello sviluppo urbano attraverso la prestazione di servizi pubblici alla popolazione e, infine, della cooperazione per lo sviluppo rurale.

Le funzioni municipali vanno inquadrare all'interno dei diversi livelli di governo esistenti:

- Governo Centrale
- Governo Dipartimentale
- Governo Comunale.

Questi ultimi sono dotati di organi e competenze propri.

I Governi Comunali sono costituiti da due organi, il Consiglio Comunale che ha facoltà di delibera, di controllo e di legislazione municipale nell'ambito delle proprie competenze e l'Esecutivo Comunale, presieduto dal Sindaco.

Il Consiglio Comunale è composto da Consiglieri eletti mediante suffragio universale. La possibilità di candidarsi per l'organo esecutivo viene data solo in presenza di alcuni requisiti e/o condizioni come per esempio il possesso, da almeno due anni prima dell'elezione, di residenza permanente nel Dipartimento, Regione o Comune corrispondente, e l'età minima di 21 anni. Il mandato ha durata quinquennale ed è possibile essere eletti per due volte consecutive soltanto.

Le autonomie territoriali in Bolivia presentano la seguente modalità di distribuzione delle competenze:

- *Privative*: le competenze privative sono quelle la cui legislazione, regolamentazione ed esecuzione non può essere trasferita né delegata; tali competenze sono riservate al livello centrale dello Stato Plurinazionale.
- *Esclusive*: quelle assegnate a livello di governo su di una determinata materia. Si riferiscono alle facoltà di legislazione, regolamentazione ed esecuzione, con possibilità di trasferimento e delega delle ultime due funzioni citate.
- *Concorrenti*: queste competenze sono quelle legislativamente spettanti al livello centrale dello Stato, mentre gli altri livelli esercitano simultaneamente le facoltà di regolamentazione ed esecuzione.
- *Condivise*: tali competenze sono soggette a una legislazione di base dell'Assemblea Legislativa Plurinazionale la cui legislazione di sviluppo spetta agli enti territoriali auto-



LA PAZ, 27 LUGLIO 2011 - **Tania Carola Nava Burgoa** (al centro) durante la presentazione alla stampa dell'Osservatorio del Mondo Giovanile.

nomi, d'accordo con le proprie caratteristiche e la propria natura. La regolamentazione e l'esecuzione spetteranno agli enti territoriali autonomi.

Nel caso in cui siano presenti altre competenze che non rientrano in nessuna delle precedenti, la *Costituzione Politica dello Stato Plurinazionale della Bolivia* ha previsto che tali competenze vengano attribuite al livello centrale dello Stato, il quale potrà trasferirle o delegarle per mezzo di una legge a un altro livello di governo corrispondente.

L'articolo 302 della Costituzione stabilisce le seguenti competenze esclusive dei Governi Comunali autonomi all'interno della propria giurisdizione:

- elaborare la propria *Carta Organica Comunale* in conformità con le procedure stabilite, nella giurisdizione di competenza;
- pianificare e promuovere lo sviluppo umano nella propria giurisdizione;
- indire e convocare consultazioni e referendum municipali sulle materie di propria competenza;
- promuovere l'occupazione e il miglioramento delle condizioni lavorative nell'ambito delle politiche nazionali;
- preservare, conservare e partecipare alla protezione dell'ambiente e delle risorse naturali, della fauna silvestre e degli animali domestici;
- elaborare piani di ordinamento territoriale e di utilizzo di terreni, in coordinamento con i piani stabiliti a livello centrale statale, dipartimentale e indigeno;
- pianificare, progettare, costruire, conservare e amministrare le strade comunali, in coordinamento con i popoli indigeni contadini, quando necessario;
- costruire, mantenere e amministrare aeroporti pubblici locali;
- eseguire statistiche a livello comunale;
- gestire il catasto urbano nell'ambito della propria giurisdizione in conformità alle norme e ai parametri tecnici stabiliti per i Governi Comunali;
- gestire le aree protette comunali in conformità ai parametri e alle condizioni stabilite per i Governi Comunali;

- attuare progetti riguardanti fonti energetiche alternative e rinnovabili preservando la sicurezza alimentare a livello comunale;
- eseguire un controllo della qualità e salubrità in quanto a lavorazione, trasporto e vendita di prodotti alimentari per il consumo umano e animale;
- gestire lo sport nell'ambito della propria giurisdizione;
- promuovere e conservare il patrimonio naturale comunale;
- promuovere e conservare il patrimonio comunale a livello culturale, storico, artistico, monumentale, architettonico, archeologico, paleontologico, scientifico, tangibile e intangibile;
- attuare politiche atte a implementare il turismo locale;
- gestire il trasporto urbano, il registro automobilistico, l'ordinamento e l'educazione stradale, l'amministrazione e il controllo del transito urbano;
- istituire e amministrare imposte di carattere comunale, i cui imponibili non siano analoghi alle imposte nazionali o dipartimentali;
- istituire e amministrare tasse relative all'attività economica e contributi speciali di carattere comunale;
- eseguire progetti di infrastruttura produttiva;
- espropriare immobili nella propria giurisdizione per ragioni di utilità e necessità pubblica comunale, conformemente alla procedura stabilita per legge, così come stabilire limiti amministrativi e di servitù alla proprietà per ragioni di ordine tecnico, giuridico e di interesse pubblico;
- elaborare, approvare ed eseguire i propri programmi operativi oltre che il loro bilancio;
- prevedere fondi fiduciari, fondi di investimento e meccanismi di trasferimento di risorse necessarie e inerenti agli ambiti di propria competenza;
- creare centri di informazione e documentazione, archivi, biblioteche, musei, emeroteche e altro di tipo comunale;
- gestire imprese pubbliche comunali;
- gestire nettezza urbana, occuparsi della gestione e del trattamento di rifiuti nell'ambito della politica dello Stato;
- progettare, costruire, equipaggiare e mantenere le infrastrutture e le opere di interesse pubblico e i beni di dominio comunale, all'interno della propria giurisdizione territoriale;
- seguire lo sviluppo urbano e gli insediamenti umani urbani;

- gestire il servizio di illuminazione pubblica della propria giurisdizione;
- promuovere la cultura e le attività artistiche nell'ambito della propria giurisdizione;
- organizzare spettacoli pubblici e giochi ricreativi;
- gestire pubblicità e propaganda urbana;
- promuovere e sottoscrivere accordi di associazione o consorzio comunale con altri Comuni;
- stipulare accordi e/o contratti con persone naturali o gruppi, pubblici e privati, per lo sviluppo e l'adempimento delle proprie mansioni, competenze e fini;
- costituire e regolamentare la Guardia Comunale al fine di coadiuvare l'adempimento, l'esercizio e l'esecuzione delle proprie competenze oltre all'adempimento delle norme comunali e delle relative risoluzioni emesse;
- istituire politiche che garantiscano la difesa dei consumatori e degli utenti nell'ambito comunale;
- prevedere sistemi di microirrigazione in coordinamento con i popoli indigeni contadini;
- promuovere e sviluppare progetti e politiche per l'infanzia e l'adolescenza, le donne, gli anziani e le persone diversamente abili;
- garantire servizi di base come l'approvazione delle tasse nella propria giurisdizione;
- gestire materiali aridi e aggregati, in coordinamento con i popoli indigeni contadini, in caso si rendesse necessario;
- pianificare lo sviluppo comunale in accordo con la pianificazione dipartimentale e nazionale;
- partecipare ad imprese di industrializzazione, distribuzione e commercializzazione di idrocarburi sul territorio comunale in associazione con gli enti nazionali del settore.

Tuttavia, questo articolo stabilisce che tra le competenze delle Amministrazioni Comunali rientrano anche tutte quelle che vengano loro eventualmente trasferite o delegate.

I principi normativi che reggono l'attività comunale si fondano sulle seguenti leggi:

- *Costituzione Politica dello Stato;*
- *Legge dei Comuni;*
- *Legge Quadro delle Autonomie.*

Gli organismi del Governo Autonomo Comunale di La Paz presentano la seguente struttura:

Consiglio Comunale di La Paz: costituito da 11 Consiglieri formanti un Organo Diretti-

vo. Ognuno/a di loro viene assegnato/a a un Macrodistretto del Municipio per assolvere funzioni di controllo e per gestire le attività connesse all'esercizio della potestà legislativa riconosciuta agli abitanti.

L'Organo Direttivo del Consiglio è formato da una Presidenza, una Vicepresidenza, una Commissione per lo sviluppo umano e culturale, una Commissione per lo sviluppo economico e finanziario, una Commissione per la pianificazione e la gestione territoriale e una Commissione per la gestione istituzionale e amministrativa.

I Consiglieri formano le commissioni gestendo i relativi portafogli di presidenza e segreteria. Inoltre, ogni anno, la Sessione plenaria del Consiglio ratifica o decide sulla necessità di cambiamenti all'interno della struttura dell'Organo Direttivo spostando i Consiglieri tra i vari portafogli menzionati.

Esecutivo Comunale: la massima autorità esecutiva è costituita dal Sindaco, eletto dai cittadini. Questo organismo comunale è formato da nove *Subalcadías*, spazi decentrati che funzionano nei sette Macrodistretti e nei due Distretti rurali del Comune di La Paz. Ogni *Subalcadía* dispone di un'autorità massima che è il/la *Subalcade*, il quale dipende dal Sindaco.

L'Esecutivo ha a disposizione anche organi quali l'Ufficio del Sindaco, la Segreteria Esecutiva, cinque *Oficialía Mayor*, una competente per lo sviluppo umano, una per la pianificazione dello sviluppo, una per le infrastrutture pubbliche, una per la cultura e una per la promozione economica. Esistono inoltre tre Direzioni Speciali: una competente per la finanza, una per la gestione integrale dei rischi e una per la sicurezza dei cittadini. Ognuna di queste *Oficialía Mayor* può contare su organi direttivi e unità destinate a occuparsi delle tematiche oggetto di lavoro nell'ambito della gestione comunale.

Esistono inoltre modalità di assunzione specifiche per il personale che costituisce la struttura comunale: alcuni/e funzionari/e hanno un inquadramento lavorativo basato sulla normativa denominata *Legge del Funzionario Pubblico* che stabilisce prerogative lavorative differenti rispetto a quelle contemplate nella *Legge generale del Lavoro*.

Esistono poi altre tipologie di contratti che rientrano sotto le caratteristiche stabilite dall'articolo 121, mediante il quale vengono eventualmente assunti funzionari riconoscendo anche a loro i diritti stabiliti dalla *Legge del Funzionario Pubblico*.

Infine, esistono voci di bilancio che rendono possibile l'assunzione di consulenti *on line*, consulenti per prodotto e promotori. Tali modalità si collocano all'interno delle disposizioni

legali emanate dal Ministero del Lavoro dello Stato Plurinazionale della Bolivia.

A partire dal 2006 è entrata in vigore l'Ordinanza Comunale n. 069/2006 riferita alla partecipazione cittadina nella gestione del Governo Comunale di La Paz, strumento importante per l'ampliamento degli spazi di partecipazione e di controllo sociale, con lo scopo ultimo di far sì che l'obiettivo del Comune si inserisca nel contesto del principio di corresponsabilità.

L'oggetto della norma è quello di promuovere e rafforzare i processi, le modalità e gli spazi della partecipazione cittadina nel Comune di La Paz per la pianificazione responsabile e concertata dello sviluppo dello stesso.

La norma è stata creata al fine di istituzionalizzare e rendere operativa la partecipazione cittadina con l'intenzione di garantire un maggior impatto delle politiche pubbliche di pianificazione, sviluppo e amministrazione del Comune, assicurando un adeguato controllo sociale sull'Amministrazione Pubblica.

Parallelamente, la norma tenta di consolidare un sistema di comunicazione e informazione sociale trasparente, allo scopo di poter contare su un meccanismo di motivazione e articolazione delle relazioni tra la società civile, le organizzazioni sociali, le istituzioni e il Governo Comunale.

La norma stabilisce inoltre che gli attori del processo di partecipazione cittadina siano:

- le organizzazioni territoriali di base, all'interno delle quali si trovano associazioni di cittadini, comunità indigene, popoli indigeni e comunità contadine; le associazioni comunitarie; la federazione delle associazioni di cittadini di La Paz; i comitati di vigilanza;
- gli attori sociali, funzionali e istituzionali pubblici e privati del comune di La Paz;
- il Governo Comunale di La Paz.



TORINO, 8 NOVEMBRE 2011 - **Luis Revilla Herrero**, Sindaco di La Paz e **Piero Fassino**, Sindaco di Torino, firmano il Protocollo di amicizia, scambi e cooperazione decentrata tra le due Città in occasione del Seminario conclusivo del progetto Mirando al Mundo.

Sono inoltre previsti come organismi di partecipazione cittadina quelli che prevedono l'analisi, la discussione, la consulta, la comunicazione, la raccomandazione e la coordinazione operativa delle politiche comunali:

- Assemblée Comunale;
- Consigli macrodistrettuali di partecipazione cittadina;
- Consigli cittadini settoriali.

La norma stabilisce inoltre come meccanismi di partecipazione cittadina:

- designazione di *Subalcades* mediante voto diretto;
- udienze pubbliche;
- azione cittadina.

In questo quadro ci sembra interessante evidenziare alcune dinamiche delle politiche sociali. L'asse 6 del *Plan de Desarrollo Municipal (Piano di Sviluppo Municipale)*, denominato *La Paz Equitativa e Incluyente (La Paz Equa e Inclusiva)*, riscatta l'idea di generare maggiori opportunità per tutti gli abitanti della città, alla luce delle loro più diverse necessità e differenze, dando priorità a bambini, adolescenti e persone anziane e considerando inoltre le differenti espressioni, lingue e abitudini delle culture presenti sul territorio.

Il *Plan de Desarrollo Municipal* ha identificato l'individuo come centro dello sviluppo, motivo per cui il fatto di garantirgli una vita degna, in cui la soddisfazione delle necessità basilari migliori la qualità della sua vita, rappresenta un pilastro fondamentale. A tal fine, la partecipazione diretta dei cittadini e delle cittadine del comune costituisce un elemento fondamentale per rispondere a quelle domande prioritarie, ma anche per generare processi di corresponsabilità, consenso e impegno tra la popolazione e il Governo Comunale di La Paz.

In questo quadro ci sembra utile descrivere alcune politiche comunali dirette a dare



Giovani in un Centro giovanile di La Paz.

risposte ai problemi individuati, nello specifico la creazione della Delegazione Comunale per l'Adolescenza e la Gioventù.

Fino al maggio del 2010, la tematica relativa ad adolescenti e giovani era gestita dall'Unità per l'Infanzia, l'Adolescenza e la Gioventù, struttura che dipendeva direttamente dalla Direzione dei Diritti dei Cittadini e, in seguito, dalla Direzione delle Pari Opportunità e Intergenerazionale, all'interno della *Oficialia Mayor* per lo Sviluppo Umano del Governo Comunale di La Paz. Importanti passi avanti sono stati registrati rispetto all'attenzione per gli adolescenti di La Paz.

Tuttavia, al fine di rafforzare il lavoro con adolescenti e giovani in generale, come chiara dimostrazione della volontà politica dell'attuale gestione municipale, mediante l'Ordinanza Comunale n. 220/2010 del 28 maggio del 2010 è stata creata la Delegazione Comunale per l'Adolescenza e la Gioventù sotto le dipendenze della Direzione di *Governance*, come struttura incaricata di rendere visibili i processi integrali diretti ad adolescenti e giovani, affinché nell'ambito delle autonomie municipali venissero pianificate e sviluppate politiche pubbliche capaci di garantire la qualità di vita dei giovani.

L'approccio attualmente oggetto di implementazione, nell'ambito delle politiche giovanili progettate e sviluppate dalla Delegazione, è quello di promuovere la prospettiva dei diritti umani i cui valori aprono la possibilità di riconoscere la diversità e garantire azioni sostenibili e rispettose della dignità della persona, dando luogo ad azioni trasversali in ambito sociale, culturale, lavorativo, economico, politico e non solo. Quest'indirizzo è promosso nella convinzione che qualunque tipo di sviluppo economico e umano abbia come protagonista l'essere umano, in particolar modo per chi oggi deve occuparsi del progresso della Municipalità non in maniera casuale, bensì in base a una costruzione trasversale e integrata dei discorsi e degli ideali sociali.

Negli ultimi dieci anni sono state proposte politiche municipali di qualità al fine di dare una risposta adeguata alle problematiche che colpiscono i giovani e gli adolescenti. Ecco alcuni esempi:

1) *Programma Il mio primo impiego*

Questo programma pioniero è stato avviato per la prima volta sulla base dell'iniziativa del Governo Comunale di La Paz (2007) come risposta alla disoccupazione dei giovani, promuovendo l'inserimento lavorativo di seguito illustrato. Si è trattato di 408 giovani che, nelle quattro edizioni del programma realizzate fino ad ora, sono entrati a lavorare nel Go-

verno Autonomo Comunale di La Paz. Questo programma genera una grande aspettativa nella popolazione, stimolando i giovani a rimanere a vivere nel proprio comune e a generare esperienza lavorativa affiancata da meccanismi di formazione professionale all'interno delle fonti lavorative stesse.

2) *Case della Gioventù – Centri di In/Formazione per Giovani*

Nel 2007, nell'ambito di una politica municipale volta a generare spazi di riferimento in cui i/le giovani del comune di La Paz potessero sviluppare attività direttamente relazionate con i propri interessi, sono state create delle Case della Gioventù all'interno dei sette Macrodistretti del comune di La Paz. Tra le attività svolte si ricordano lezioni di danza di vario genere, canto, pittura, recupero scolastico e incontri di prevenzione su aspetti relativi alla sessualità. Al momento le Case della Gioventù sono state denominate Centri di In/Formazione per Giovani e rappresentano uno dei mezzi attraverso i quali la politica comunale cerca di gestire il problema della mancanza di informazione e formazione, con lo scopo ultimo di riuscire a colmare tali carenze. I diversi processi sviluppati presso i Centri si occupano dei meccanismi di protezione e garanzia dei diritti umani dei giovani, basati sulle problematiche che riguardano i progetti di vita di questa fascia della popolazione.

Il Laboratorio di Formazione di Leader Comunali, il Gioco dei *Chaskis*³, attività ricreative come il programma denominato *Súper Vacas Divertidas*, il progetto *Sono della Mia Giunta*, incontri su prevenzione da alcolismo, dipendenza dalla droga, gravidanze adolescenziali, malattie sessualmente trasmissibili, Hiv, fenomeno delle bande, sono solo alcune delle azioni intraprese per coinvolgere i ragazzi nei Centri di In/Formazione per Giovani. Dalla creazione di queste centri fino ad oggi, ben 25.000 giovani circa sono stati protagonisti in questi spazi.

Durante la gestione 2010, 10.803 giovani di varie fasce di età hanno partecipato alle attività svolte presso le Case della Gioventù, poi divenute Centri di In/Formazione per Giovani. Qui di seguito vengono presentati alcuni dettagli utili a comprendere i processi realizzati.

La decisione di cambiare il nome delle Case della Gioventù in Centri di In/Formazione per Giovani ha rappresentato una risposta alla richiesta fatta da molto tempo da giovani e adolescenti, il cui obiettivo centrale era quello di arrivare ad avere uno spazio che potesse progressivamente specializzarsi nella distribuzione di informazioni adeguate e opportune sugli aspetti di maggior interesse per ragazzi di età compresa tra gli 11 e i 25 anni; paral-

3) Nell'impero Inca erano i messaggeri che trasmettevano ordini e notizie [N.d.T.].



Ragazzi di La Paz con educatori del Gobierno Autónomo Municipal.

lamente, ciò è dovuto anche al fatto che il Governo Autónomo Comunale di La Paz considera necessario implementare una politica comunale destinata alla formazione di adolescenti e giovani su tematiche che conducano alla costruzione di soggetti consapevoli dei propri diritti.

3) Osservatorio del mondo giovanile

Questa politica municipale si struttura in un servizio del Comune che andrà a qualificare le funzioni dell'area dei giovani del Governo Autónomo Comunale di La Paz. È uno strumento che consentirà di monitorare la situazione dei diritti umani dei/delle giovani del comune. L'Osservatorio è stato creato nel luglio del 2011, al fine di poter analizzare, controllare e favorire la creazione di politiche per gli/le adolescenti e i/le giovani di La Paz, a partire dall'implemen-

tazione e dall'utilizzo di strumenti di ricerca, comunicazione e nuove tecnologie, sviluppando un servizio di alta qualità per l'intero comune di La Paz.

4) Consiglio Comunale della Gioventù di La Paz

Il Decreto Supremo n. 25.290 del 1999 stabiliva la possibilità di formare consigli di partecipazione giovanile. Facendo seguito ad esso, nel 2006, l'Ordinanza Comunale n. 069/2006 incorporava elementi importanti per la promozione della partecipazione cittadina, a partire dai consigli cittadini settoriali, tra i quali il Consiglio Comunale della Gioventù eletto democraticamente dalle organizzazioni giovanili.

Fino a oggi, il Comune di La Paz ha visto susseguirsi tre organi direttivi del Consiglio Comunale della Gioventù; in particolare, quello eletto nel marzo del 2010 ha contribuito maggiormente alla redazione di un regolamento che aprisse le porte a gestioni effettive, esecutive e sostenibili di questo consiglio di partecipazione cittadina nell'ambito delle proprie funzioni.

L'Ordinanza Comunale n. 069/2006 prevede inoltre la convocazione annuale di un'Assemblea Comunale, formata dai diversi rappresentanti della società civile di La Paz; ciò ha fatto sì che i/le giovani partecipassero alle assemblee con proposte rappresentative della propria visione e delle proprie esigenze.

Un chiaro esempio di partecipazione effettiva da parte dei giovani nell'ambito dell'Assemblea Comunale è stato quando, in occasione dell'elaborazione del progetto preliminare della *Carta Organica*, i giovani con altri gruppi di cittadini sono diventati i protagonisti diretti dell'elaborazione di tale importante documento.

5) Altre politiche municipali dirette ai giovani

Politiche giovanili sviluppate da differenti organi direttivi e unità all'interno del Governo Autonomo Comunale di La Paz, quali il *Progetto degli Educatori Urbani – Programma Zebre*, *Brigate Verdi*, *Programma di Formazione Tecnica Lavorativa per Giovani Diplomati*, *Programma sulla Cultura Imprenditoriale*, *Scuola – Officina*, *Colazione a scuola*, lo scenario dedicato alle Tribù Urbane e diversi concorsi a tema come quello per bande, danze, imprenditorialità, spettacoli e altro ancora, sono la dimostrazione della scommessa sui/sulle giovani del Comune di La Paz.

In questo modo, i diritti relativi alla partecipazione cittadina, al lavoro, all'attenzione differenziata⁴ su salute, sport, educazione e formazione alternativa, informazione adeguata e altro, rappresentano l'oggetto della preoccupazione e la base dell'approccio della gestione municipale.



Centro giovanile a La Paz.

4) In Bolivia l'attenzione differenziata nel campo della salute o dell'educazione si riferisce a una priorità riconosciuta a categorie di cittadini più fragili: donne, bambini, anziani, diversamente abili [N.d.C.].

2.2.2. LA CITTÀ E LA COOPERAZIONE DECENTRATA

Le attività di cooperazione decentrata effettuate dal Governo Autonomo Comunale di La Paz e le forme di cooperazione internazionale esercitate a livello di Governo Centrale sono certamente vincolate dalla necessità di realizzare programmi, progetti e assistenze tecniche volte a incrementare lo sviluppo integrato del comune di La Paz.

Tuttavia, la cooperazione decentrata è divenuta la forma più agile per ottenere finanziamenti esterni a fondo perduto per l'attuazione di progetti, in quanto si eliminano quantità considerevoli di procedure burocratiche richieste dal Governo Centrale quando si tenta di ottenere risorse di cooperazione bilaterale o multilaterale.

A partire dalla precedente gestione, il Governo Autonomo Comunale di La Paz sta individuando potenziali partner, situazione che ha consentito la costituzione di partenariati tra i diversi attori della società civile e della cooperazione internazionale.

Un chiaro esempio di quanto detto è costituito dalla massiccia risposta degli attori della cooperazione internazionale, e di altri attori strategici, in occasione del peggior disastro naturale accaduto a La Paz, il “grande crollo”, una catastrofe che ha coinvolto migliaia di persone che hanno tuttavia ricevuto un'assistenza immediata anche grazie alla citata modalità di cooperazione.

Inoltre, la collaborazione delle fondazioni (enti senza scopo di lucro) e delle Ong rappresenta un importante atto partecipativo nell'esecuzione di progetti riguardanti principalmente lo sviluppo umano, la gestione dei rischi e il cambiamento climatico.

Le attività di cooperazione decentrata si fondano sul seguente sistema di principi e di norme:

- Costituzione politica dello Stato Plurinazionale;
- Legge n. 1.178 del 20 luglio 1990 su *Amministrazione e controllo governativo* e relative norme;
- Legge n. 2.028 del 28 ottobre 1999 sui Comuni;



La Paz: la città.

- Legge n. 031 del 19 luglio 2010 (*Legge Quadro delle Autonomie e del Decentramento*);
- Decreto Supremo n. 23.318 – A del 3 novembre 1992;
- Regolamento sulla responsabilità della funzione pubblica;
- Decreto Supremo n. 29.308 del 10 ottobre 2007 di approvazione delle norme e delle procedure di donazione;
- *Dichiarazione di Parigi* del 2 marzo 2005.

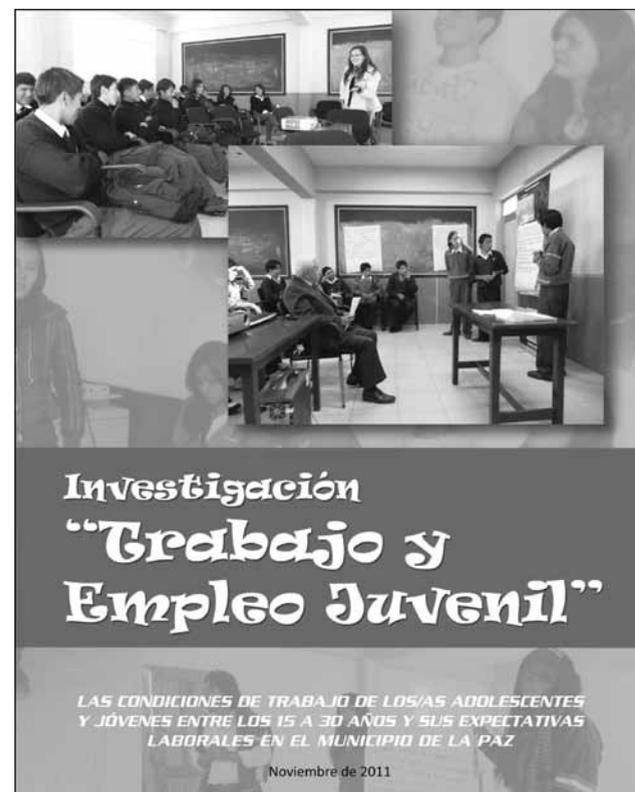
Nell'ambito di questo quadro normativo i temi ricorrenti riguardo ai quali la cooperazione internazionale lavora con il Governo Autonomo Comunale di La Paz sono principalmente produttività e impiego, gestione integrata dei rischi idrogeologici, cambio climatico e tutela dell'ambiente, diritti umani, democrazia e sviluppo.

Dal punto di vista organizzativo il Governo Autonomo Comunale di La Paz dispone di una Direzione di Relazioni Internazionali e del Protocollo che rappresenta l'Unità Organizzativa incaricata di stabilire e approfondire le relazioni internazionali, ampliando i vincoli esterni attraverso gemellaggi, partecipazione in reti di Città, relazioni di cooperazione, intercambio e amicizia con le delegazioni diplomatiche e gli organismi di cooperazione internazionale.

Questa Direzione dipende direttamente dall'Ufficio del Sindaco, massima autorità esecutiva.

2.2.3. LA GESTIONE DEI PROGETTI DI COOPERAZIONE DECENTRATA A LIVELLO LOCALE

I principi di contabilità pubblica da seguire nella gestione di progetti di cooperazione decentrata sono esplicitati dalla normativa prevista dal Decreto Supremo 181, denominata *Norme base per il Sistema di Amministrazione dei Beni e dei Servizi*, emanato dal Presidente dello Stato, nella quale si stabilisce che in caso di accordi di finanziamento estero gli appalti pubblici devono essere realizzati in conformità alle procedure stabilite nel suddetto



La ricerca su Lavoro e occupazione giovanile realizzata dal Gobierno Autónomo Municipal de La Paz nell'ambito del progetto Mirando al Mundo.

decreto, salvo diversamente stabilito negli accordi con il partner di cooperazione.

In caso di donazione esterna, se i fondi esteri sono controllati e gestiti direttamente dall'organismo finanziatore, allora tali risorse saranno gestite secondo le norme in vigore nel paese dell'organismo finanziatore.

In caso di donazione esterna di risorse assegnata al Comune senza alcuna condizione, il Municipio, o l'ente ricevente, dovrà gestire le risorse secondo quanto stabilito dalle norme nazionali.

A tal fine, qualunque accordo di cooperazione dovrà essere firmato dalla massima autorità esecutiva, in questo caso il Sindaco del Comune di La Paz, per poi passare al Consiglio Comunale per l'approvazione.

Allo stesso modo, le procedure interne stabiliscono una serie di procedimenti amministrativi per la realizzazione di contratti pubblici, la cui regolamentazione cambia a seconda dell'ammontare degli stessi. In caso di importi superiori a Bs. 20.000,00 (circa 2.105,00 euro) si procede alla pubblicazione del bando per mezzo del SICOES, sistema digitale a livello nazionale, mediante il quale sono pubblicati su scala nazionale i bandi di gara per la fornitura di beni o servizi da acquisire; tale pubblicità su larga scala consente la trasparenza del processo grazie al quale le/gli interessate/i possono presentare le proprie offerte di gara. Un comitato, appositamente convocato, selezionerà i candidati che soddisfino tutti i requisiti richiesti e che abbiano presentato tutta la documentazione con procedure simili tra i vari tipi di gara.

Accederanno alla selezione finale per l'assegnazione del servizio solo quelle persone o imprese candidate che non abbiano ricevuto osservazione alcuna. Successivamente a questa fase il fascicolo di gara seguirà tutta una serie di passaggi amministrativi per arrivare infine alla fornitura del servizio secondo le modalità di pagamento previste.

In caso di assunzione di personale pagato con fondi esteri, l'unica forma possibile è quella riguardante le consulenze *on line* o le consulenze per prodotto in quanto la norma nazionale, e di conseguenza anche quella comunale, stabiliscono che tutto il personale in pianta organica possa venire assunto solo mediante risorse proprie e non mediante fondi esteri di finanziamento.

Tutte le procedure d'appalto vengono gestite mediante il programma SAP (Sistema di Amministrazione del Personale).

In base alla Legge Economica e Finanziaria in vigore sul territorio nazionale, nonostante in Bolivia si sia in presenza di un sistema di autonomie, sono vari gli ostacoli che si pre-

sentano al momento di introitare fondi esteri all'interno del bilancio annuale del Governo Autonomo Comunale di La Paz. L'ostacolo principale è costituito dalla mancanza di termini di scadenza procedurali nel quadro finanziario e amministrativo.

Qualunque modifica fatta al bilancio deve essere inserita mediante una procedura di riformulazione del bilancio stesso che passa dall'Organo direttivo speciale per le Finanze, per poi arrivare al Consiglio Comunale di La Paz e ottenere la corrispondente approvazione.

In seguito a tale approvazione, il bilancio riformulato deve passare al vaglio del Ministero dell'Economia e delle Finanze affinché venga autorizzata una variazione di bilancio; una volta approvata, si caricheranno nel sistema SIGMA i nuovi importi introdotti a bilancio nel settore di assegnazione del finanziamento.

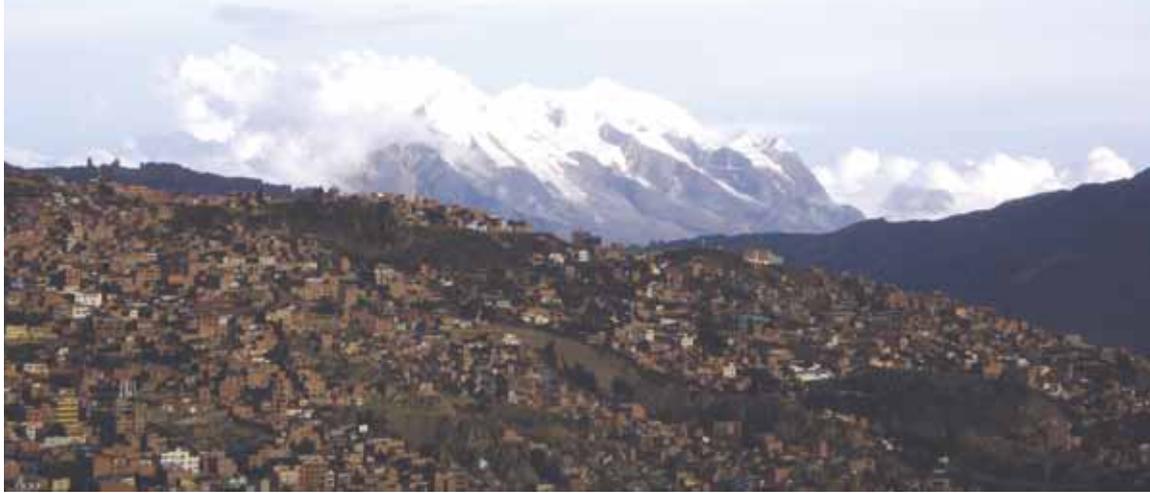
Questa procedura, come accennato, non prevede un termine di scadenza, il che genera conflitti e/o complicazioni quando non sia previsto entro i termini del progetto; questo meccanismo non può essere eluso e deve essere previsto nel momento in cui si pianifica il progetto e si stabilisce il cronogramma di esecuzione dello stesso.

Gli aspetti positivi dei progetti di cooperazione internazionale, come nel caso del progetto europeo *Mirando al Mondo*, sono in realtà molti. Dal punto di vista tecnico si ampliano le capacità e le conoscenze relative all'elaborazione ed esecuzione di progetti in base a strumenti di pianificazione, controllo e valutazione. Questa pratica rende possibile l'acquisizione di competenze tecniche ulteriori le quali, nel caso specifico, saranno valore aggiunto messo a disposizione anche per altri progetti della Delegazione Comunale per l'Adolescenza e la Gioventù.

Un ulteriore aspetto positivo dell'essere partner in progetti di cooperazione internazionale nei quali vengono consolidate reti di Città è che, oltre ai risultati previsti e ottenuti nell'ambito del progetto, nascono rapporti che rendono possibile l'osservazione e l'assimilazione di nuove e buone pratiche riguardanti le politiche pubbliche di successo dei Comuni partecipanti.

Sono convinta, inoltre, che la presenza di una Città europea all'interno della rete di Città del progetto *Mirando al Mondo* possa portare benefici anche maggiori al panorama appena delineato, giacché l'esperienza gestionale del Comune di Torino ci ha suggerito numerosi interventi qualitativi che si possono applicare nell'ambito delle politiche giovanili, oltre ad aver reso possibile il conseguimento dei risultati dell'indagine realizzata e il consolidamento degli Osservatori.

Si può affermare che l'incontro di due mondi, concetto che porta con sé un riferimento



Il monte Illimani sovrasta La Paz.

alle relazioni tra i paesi sudamericani ed europei, a prescindere da letture storiche e politiche restrittive, rende possibile un'apertura di visioni, di contraddizioni e di sfumature che, sulla base del principio della differenza, genera progressi e contributi in grado di consentire la realizzazione di progetti sociali atti a migliorare la qualità della vita degli abitanti delle città coinvolte.

2.3. LA COOPERAZIONE DECENTRATA A ROSARIO

di **Silvina Ortiz** *Municipalidad de Rosario (Argentina)*

2.3.1. LA CITTÀ TRA AUTONOMIA E DECENTRAMENTO

La Città di Rosario si trova nella provincia di Santa Fe, in Argentina, sulle rive del fiume Paraná, ed è il centro di un'Area Metropolitana formata da altre località dove vivono oltre un milione di persone.

La Repubblica Argentina è composta da 23 Province (*provincias*), dalla Città Autonoma di Buenos Aires (considerata Distretto Federale) e da circa 2.200 Municipi (giurisdizioni di livello locale); la Provincia di Santa Fe è suddivisa in circa 19 Dipartimenti (*Departamentos*), 50 Municipi (*Municipios*) e 312 Comuni (*Comunas*).

Le Città come Rosario, che appartengono alle aree metropolitane, non si avvalgono di un sistema legale istituzionalizzato che detta regole comuni a tutte le località che ne fanno parte. In questo contesto i governi locali cercano strumenti efficaci per portare avanti programmi congiunti, come per esempio il *Plan Estratégico Rosario Metropolitana*.

La Municipalità di Rosario è una persona giuridica di diritto pubblico¹ incaricata a esercitare le funzioni di Amministrazione Comunale sul suo territorio di competenza, dotata di autonomia e indipendenza da qualsiasi altra autorità. Ha la facoltà di stabilire imposte, tasse, diritti e contributi negli ambiti e materie di sua competenza, oltre ad amministrare liberamente i suoi beni come previsto dalla Costituzione e dalla *Legge Organica delle Municipalità*² n. 2756/39 della Provincia di Santa Fe. È rappresentata da un funzionario avente il titolo di Intendente Municipale³.

L'articolo 1 della *Legge Organica* stabilisce che tutti i centri urbani con una popolazione superiore ai 10.000 abitanti abbiano lo *status* di Municipalità. Queste, a loro volta, si dividono in Municipalità di prima categoria quando contano oltre 200.000 abitanti (come nel caso di Rosario) e di seconda categoria quando ne contano tra i 10.001 e i 200.000.

1) *Codice Civile Argentino*, art. 33.

2) La *Legge Organica* è analoga a uno Statuto [N.d.C.].

3) *Legge Organica delle Municipalità*, artt. 22, 29, 41 comma 1, 42.

La Costituzione Nazionale fa esplicito riferimento all'organizzazione dei Municipi in alcuni articoli specifici. L'articolo 5 autorizza ogni Provincia a redigere la propria Costituzione che, tra le altre condizioni, deve garantire il proprio regime municipale e, nell'articolo 123, sancisce che ciascuna delle suddette Province dovrà governarsi assicurando l'autonomia municipale e stabilendo le proprie competenze nell'ordine istituzionale, politico, amministrativo, economico e finanziario.

La Costituzione Nazionale, nella seconda parte, dispone che le Province argentine conservino «tutto il potere non delegato» dalla Costituzione e creino i propri organi sui quali si reggono, scegliendo i propri Governatori, legislatori e tutti i funzionari provinciali senza l'intervento del Governo Federale. Inoltre, gli articoli della Costituzione sanciscono le competenze e facoltà dei Governi Provinciali.

Il regime e la natura giuridica della Municipalità, l'organizzazione, l'ordinamento, le competenze e la gestione degli interessi locali sono regolati dalla Costituzione Provinciale⁴ di Santa Fe. Quest'ultima stabilisce che il Governo della Provincia è responsabile, fra l'altro, delle spese pubbliche nell'educazione prescolare, primaria e secondaria, di sanità, porti e vie navigabili, energia elettrica, case, sicurezza, giustizia, mentre il governo locale di Rosario si occupa dei servizi legati a manutenzione stradale, pulizia e illuminazione pubblica, raccolta dei rifiuti, igiene urbana e zone verdi in città. Tra le sue facoltà rientrano anche la gestione e amministrazione dei trasporti pubblici, la manutenzione e il miglioramento degli spazi pubblici, l'ordinamento integrale del territorio municipale, il transito e la sicurezza stradale ed altre ancora. Un dato rilevante da sottolineare è che Rosario è l'unica Città della Provincia che dispone di un sistema sanitario municipale sul quale investe quasi il 30% del proprio *budget* pubblico.

In realtà la Città di Rosario non beneficia ancora dell'autonomia municipale prevista dalla Costituzione Nazionale; tuttavia nel caso specifico di Santa Fe la riforma della *Carta Magna* è un tema attualmente in agenda. L'autonomia municipale che deve essere garantita ai sensi della Costituzione implica l'autonomia istituzionale, politica, amministrativa ed economico finanziaria dei governi locali. In questo modo, quando il Municipio di Rosario otterrà questa attribuzione, potrà aumentare il proprio margine d'azione e le proprie competenze principalmente in materia di gestione di servizi e beni, raccolta delle risorse, questioni tributarie e gestione delle spese pubbliche.

4) La *Costituzione Provinciale* è la carta fondamentale dell'Ente e corrisponde a una sorta di *Statuto* regionale. Le Province in Argentina hanno potestà legislativa come, in Italia, le Regioni [N.d.C.].

Nonostante non sia ancora una Città autonoma, la maggior autonomia nel prendere le decisioni, l'aumento dei suoi poteri e l'avvicinamento a tematiche strategiche che prima la vedevano in una situazione marginale, essendo queste nelle mani del Governo Provinciale o nazionale, ha permesso al governo locale di assumere un ruolo da protagonista ed un migliore posizionamento nel contesto locale, regionale, nazionale e transnazionale, lasciando da parte il suo ruolo puramente amministrativo.

Nella Città di Rosario la politica di decentramento interno, iniziata nel 1996, ha privilegiato la costruzione di un modello basato sul concetto di Stato locale «promotore nella definizione della politica pubblica con l'obiettivo di avvicinare l'Amministrazione ai cittadini per ottenere una gestione più efficiente, agile e diretta»⁵.

A partire dalla creazione del *Programma di modernizzazione e decentramento* della Municipalità di Rosario, il decentramento è stato sviluppato su tre livelli: operativo, amministrativo e politico per permettere la pianificazione e la gestione delle politiche e delle azioni nel distretto.

Tuttavia, non bisogna confondere l'autonomia municipale con il suddetto processo di decentramento. Quest'ultimo, nonostante la sua complessità e la necessità di trasformazioni strutturali, ha generato notevoli avanzamenti nella modernizzazione dello Stato, partecipazione democratica, inclusiva di diversi attori sociali, formazione, perfezionamento e riadattamento del personale municipale in nuovi ruoli e compiti, riforma delle strutture amministrative, trasformazione dei modelli culturali e sociali e miglioramento dell'assistenza ai cittadini.

Il processo di decentramento ha migliorato notevolmente gli strumenti di gestione e la presa di decisioni in merito alla pianificazione, realizzazione e sostenibilità delle politiche pubbliche a partire dalla partecipazione e coinvolgimento dei cittadini e il loro avvicinamento allo Stato in spazi comuni appositi.

Prendendo in considerazione la sua organizzazione, la Municipalità di Rosario è composta



Il Centro de la Juventud di Rosario.

5) *Documento base del Programa di modernizzazione e decentramento municipale, Municipalidad de Rosario, 1996.*

da un Consiglio Municipale (con 22 Consiglieri eletti) e un Dipartimento Esecutivo con a capo l'Intendente Municipale scelto dal popolo mediante un'elezione diretta a maggioranza semplice e con un mandato di quattro anni.

Per quanto riguarda la formazione del Dipartimento Esecutivo, l'Intendente Municipale nomina gli impiegati alle proprie dipendenze e li rimuove dalla loro carica, eccezion fatta per coloro che vengono designati secondo le ordinanze sulla stabilità e la graduatoria previste dal Consiglio Municipale. In questo contesto la *Legge Organica* sancisce che l'Intendente sceglie i propri *Secretarios* (Assessori) che svolgono determinate funzioni di sua competenza e convalidano con la loro firma tutti i suoi atti, decreti o risoluzioni. Coloro che sono stati eletti o nominati a coprire cariche pubbliche devono adempiere le norme previste dall'ordine provinciale.

Considerando il suo quadro normativo, la Municipalità di Rosario è regolata dall'Ordinanza n. 3574 del 1984 *Statuto e Graduatoria del Personale della Municipalità di Rosario* che individua il personale che svolge le differenti funzioni all'interno della Municipalità stessa, incluso il personale addetto al Gabinetto, cioè coloro che svolgono la funzione di collaboratori o consulenti diretti del Dipartimento Esecutivo. Il personale del Gabinetto può essere nominato solo in posti precedentemente designati a tal fine e cessa la sua funzione automaticamente al termine della gestione dell'autorità a capo dello stesso Gabinetto.

Il Dipartimento Esecutivo di Rosario è composto da dieci Assessorati, un Coordinamento di Gabinetto, due Direzioni Generali e il Servizio di Residenza Pubblica. Ciascuno di questi organismi è incaricato di affrontare i temi di propria competenza ed è composto da diverse aree e dipartimenti responsabili della pianificazione, direzione, implementazione e/o esecuzione delle politiche pubbliche locali.

In questo modo il governo della Città porta avanti il suo programma di gestione basato su linee strategiche che orientano le sue azioni e costituiscono il contenitore di tutti i progetti e programmi.

Si possono riassumere come segue:

- modernizzazione e decentramento dello Stato;
- qualità e servizi urbani;
- cittadinanza: diritti sociali e beni culturali;
- sviluppo e lavoro;

- rinnovamento urbano;
- proiezione regionale e internazionale;
- partecipazione dei cittadini⁶.

Per quanto riguarda le politiche sociali di Rosario, l'Assessorato di Promozione Sociale è articolato in aree specifiche che si occupano di diverse tematiche di carattere economico e sociale e comprendono questioni e problematiche relative a: infanzia e famiglia, giovani, differenze di genere e pari opportunità, terza età, tempo libero e sport, diritti umani, educazione, occupazione ed economia solidale, ecc.

Per esempio, Rosario è dotata di un Osservatorio sociale che permette un'elaborazione veloce e attendibile di dati qualitativi e quantitativi sul contesto sociale della Municipalità, concentrando l'attenzione soprattutto sull'individuazione delle necessità degli attori sociali che vivono sul territorio. L'Osservatorio è attivo dal 2007, quando Rosario partecipò come Città partner nel progetto *Ciudades y ciudadanos/as por la inclusión social (Città e cittadini/e per l'integrazione sociale)* della Red n. 10 dal programma URB-AL.

Per quanto riguarda i giovani, Rosario dispone dal 1998 di un Centro della Gioventù che dipende dall'Assessorato di Promozione Sociale e si occupa di pianificare, definire e sviluppare attività e progetti per i giovani della città.

In questo contesto è stato sviluppato un *Plan Integral de Juventud (Piano Integrale della Gioventù)*, orientato a creare spazi di partecipazione dove i giovani diventano protagonisti strategici nella definizione delle politiche giovanili; l'obiettivo è anche quello di trovare un luogo d'incontro per coloro che pianificano e realizzano le politiche pubbliche locali per i giovani. Questo piano stimola il confronto e la collaborazione con diversi Settori municipali promuovendo distinte visioni in merito alla gestione locale dei giovani in città.



TORINO, 8 NOVEMBRE 2011 - **Roberto Miguel Lifschitz**, Sindaco di Rosario e **Piero Fassino**, Sindaco di Torino, firmano il Protocollo di amicizia, scambi e cooperazione decentrata tra le due Città in occasione del Seminario conclusivo del progetto Mirando al Mundo.

6) <http://www.rosario.gov.ar/sitio/gobierno/gestion/plan>.

A questo proposito vogliamo citare una serie di interventi realizzati dal governo locale:

- *Bilancio partecipato giovanile*;
- *Programma giovani* per aumentare e migliorare il lavoro;
- *Ceroveinticinco (Zeroventicinque)*, programma per l'accesso ai beni e servizi culturali da parte di bambini e giovani da 0 a 25 anni;
- programma *Vos Podes (Tu Puoi)*, inserito nel *Programma di procreazione responsabile* (educazione sessuale);
- progetto di prevenzione e assistenza alle dipendenze;
- progetto *Construyendo Derechos (Costruire Diritti)*;
- corsi di formazione e *workshop* per l'inserimento professionale;
- *Programma giovane di integrazione socio-educativa* e *Programma di pari opportunità educativa* per studentesse-madri e donne in gravidanza;
- politiche di genere per adolescenti;
- centro d'orientamento e informazione per i giovani;
- *workshop* e incontri per i giovani;
- scuola di arti urbane.

Alla base della pianificazione, implementazione e sostenibilità di queste iniziative hanno un ruolo rilevante la partecipazione e il coinvolgimento dei giovani nella presa delle decisioni.

In questo aspetto, Rosario porta avanti numerose esperienze di partecipazione promuovendo una relazione diretta e duratura con i diversi attori della società civile. Esempi di queste esperienze sono il *Piano Strategico*, il *Programma di decentramento e modernizzazione dello Stato* e il *Bilancio partecipato* che comprende il *Bilancio partecipato giovanile* (2004), i quali hanno consentito una migliore valutazione delle varie problematiche, prendendo in considerazione il punto di vista di ciascuno dei protagonisti, e costituiscono un immenso valore aggiunto nella creazione di politiche pubbliche adeguate.

La chiara intenzione di coinvolgere la società civile nella gestione locale dà luogo a una maggiore democratizzazione nella presa delle decisioni. A tale scopo, a partire dal bando di concorso e dall'apertura di spazi che stimolano una partecipazione effettiva dei cittadi-

ni, sono state avviate iniziative molto più sostenibili dando maggiore legittimità e coerenza alle azioni intraprese. Il maggiore e migliore livello di partecipazione ha anche permesso di creare responsabilità e strumenti di controllo condivisi partendo da una migliore valutazione e analisi delle necessità e priorità della città.

Il coordinamento armonico dei meccanismi di partecipazione, delle competenze e dei compiti degli organi del governo locale permette d'intraprendere iniziative molto più coerenti con la realtà locale, basate su richieste concrete e opportunità precise. Tutto ciò è evidente non solo nella gestione interna, ma anche nell'ambito delle politiche strategiche organizzate a livello internazionale, come dimostrano perfettamente i progetti di cooperazione internazionale quali per esempio *Mirando al Mondo*.

2.3.2. LA CITTÀ E LA COOPERAZIONE DECENTRATA

Le Municipalità e le Regioni hanno ottenuto negli ultimi anni un maggior protagonismo nel contesto internazionale. Gli Enti Locali hanno acquisito nuovi ruoli, competenze e responsabilità che vanno ad affiancare le funzioni storiche, specialmente nella realizzazione di politiche di sviluppo locale sostenibile.

La loro rapida crescita demografica, il consolidato processo di globalizzazione che ha prodotto, fra l'altro, nuove realtà sociali, politiche e culturali, la crisi economica e finanziaria degli ultimi anni e la ricerca di un approccio che va oltre l'assistenzialismo nella cooperazione allo sviluppo hanno trasformato la Città in un attore protagonista e in uno spazio dinamico per dare risposte effettive basate sulla relazione diretta e sulla vicinanza ai cittadini e al territorio.

La cooperazione decentrata è finalizzata a creare politiche pubbliche che promuovano, fra l'altro, l'integrazione sociale, il rispetto dei diritti umani, la salvaguardia dell'ambiente, la parità dei sessi, l'educazione, la sanità, la diversità, la pianificazione strategica e lo sviluppo sostenibile. Per queste ragioni la cooperazione decentrata costituisce uno strumento valido ed efficace di gestione per la Municipalità di Rosario, al fine di migliorare la qualità di vita dei suoi cittadini e promuovere la creazione di una società più competitiva ed inclusiva.

Le attività di cooperazione internazionale realizzate dal governo della Città si sviluppano a partire dalla considerazione e dal rispetto delle norme e dei principi previsti dalla Costituzione Nazionale, dalla Provincia di Santa Fe e dalla *Legge Organica delle Municipalità*. La prima autorizza le Province a «firmare accordi internazionali a patto che non siano incompa-



ROSARIO, 3 NOVEMBRE 2010 - Un momento del concerto tenuto durante il secondo Seminario internazionale del progetto Mirando al Mundo.

tibili con la politica estera della Nazione, non interferiscano con le facoltà delegate al Governo Nazionale e non danneggino l'immagine pubblica della Nazione» e sancisce quali sono le competenze in materia di affari internazionali strettamente riservate al Governo Federale. La preminenza della Costituzione Nazionale determina i limiti entro i quali possono agire le Province, senza entrare in conflitto con i trattati internazionali accettati dalla Nazione e considerando le tematiche di sua competenza.

In questo contesto, il governo locale ha la facoltà di portare avanti le sue relazioni internazionali nel rispetto delle normative in merito alla gestione di attività e dei progetti internazionali, prendendo in considerazione inoltre le questioni amministrative, operative, organizzative ed economico finanziarie regolate dalle ordinanze e dai codici tributari, contabili, delle imposte e dei *budget* interni.

A seconda dei vari contesti nazionali e delle diverse legislazioni e norme, i governi locali e regionali hanno fatto dei passi avanti per raggiungere una maggior autonomia locale che consenta la definizione, programmazione e realizzazione di politiche strategiche di cooperazione decentrata. Nonostante ciò, in molte occasioni Rosario ha svolto un ruolo fondamentale negli accordi e patti di cooperazione sottoscritti dal Governo Provinciale, così come dal Governo Nazionale.

A questo proposito, il coordinamento e l'unione di progetti complementari di diversi Stati hanno permesso l'ottimizzazione delle risorse e il successo delle iniziative generando un impatto diretto sullo sviluppo locale. Un esempio è l'attuale progetto di *URB-AL III Innovazione istituzionale nei Governi intermedi: la regionalizzazione come strumento chiave per promuovere democrazie di vicinanza* sotto la guida della Provincia di Santa Fe, ma con un forte impatto anche su tutti i territori della Provincia, inclusa la Città di Rosario.

Per esempio, su scala nazionale il governo locale mantiene contatti stretti con il Ministero delle Relazioni Estere, Commercio Internazionale e Culto della Nazione, partendo dalla relazione diretta con le loro Segreterie e Sottosegreterie e particolarmente con quelle che mettono in primo piano il coordinamento politico e istituzionale con i governi locali per lo sviluppo di progetti di cooperazione decentrata.

A livello internazionale o regionale, non esiste un'istituzione o organizzazione sovralocale le cui decisioni abbiano carattere obbligatorio per i governi locali e regionali. Nonostante Rosario sia una di quelle Città che hanno una grande influenza sulla pianificazione e presa di posizione in merito a questioni di carattere globale a partire da una visione locale, le sue decisioni non sono adottate obbligatoriamente. La rete *Mercociudades*, l'Associazione Internazionale delle Città Educative, Città e Governo Locale Uniti, il Centro Iberoamericano di Sviluppo Strategico Urbano sono dei chiari esempi di luoghi dove si discutono e scelgono direttive di azione per i governi locali e regionali.

A ciò bisogna aggiungere che i governi locali hanno acquisito un protagonismo crescente in ambito internazionale, così come negli attuali dibattiti sull'efficacia degli aiuti allo sviluppo. I governi locali e regionali, seppur nel rispetto dei principi e delle direttive emanate dalla *Dichiarazione di Parigi sull'Efficacia degli Aiuti allo Sviluppo* e dal *Programma d'Azione di Accra*, vanno incontro a importanti sfide e opportunità legate alla progettazione e allo sviluppo di buone pratiche e meccanismi innovatori per realizzare le proprie strategie di cooperazione decentrata, considerando in profondità quali sono gli obiettivi prioritari della cooperazione e rivalorizzando l'importanza della qualità e dell'efficacia degli aiuti per lo sviluppo.

Un obiettivo è raddoppiare gli sforzi per raggiungere un maggior riconoscimento e la partecipazione nella presa delle decisioni e rendere più efficienti le risorse a disposizione, a partire dal contributo alla pianificazione di politiche internazionali di cooperazione. A questo proposito, la partecipazione sia dei governi locali sia di quelli regionali, e delle rispettive reti, al *IV Foro di Alto Livello sull'Efficacia degli Aiuti (OCSE)* che si è tenuto nella città di Busan (Corea) alla fine del 2011 è un'ottima opportunità per rafforzare il loro ruolo.

Il governo di Rosario, quando deve prendere decisioni e valutare le strategie di cooperazione decentrata, cerca di coinvolgere e mobilitare la società civile, rappresentata da università, Ong, imprese e altri attori rilevanti. In questo modo lo Stato diventa un luogo adatto per individuare necessità e problemi concreti al fine di cercare soluzioni e risposte valide a livello globale.

Il coinvolgimento della società civile è stato favorito dalla presenza di numerose comunità straniere interessate a promuovere nuovi interventi e strategie di cooperazione, appoggiandosi anche al governo locale. A questo bisogna aggiungere il forte legame politico e istituzionale che si è instaurato con i Consolati presenti nella città e con le varie Ambasciate nel nostro paese.

Il coinvolgimento di accademici, professionisti, specialisti e tecnici ha creato una gerarchia precisa ed apportato un valore aggiunto significativo non solo per la pianificazione ma

anche per l'esecuzione di progetti e programmi. L'interazione di attori importanti e diversi tra di loro, come nel caso del progetto *Mirando al Mundo*, aiuta ad esprimere una nuova visione delle tematiche giovanili, arricchendo le analisi, proponendo attività innovatrici e facilitando il raggiungimento dei risultati sperati.

Rosario ha promosso concretamente la cooperazione con numerosi interventi: accordi e patti di cooperazione finanziaria, tecnica e/o accademica bilaterali e multilaterali; gemellaggi con Città e Regioni; partecipazione in eventi internazionali di scambio di buone prassi ed esperienze; servizi di consulenza; associazioni con partner multilaterali; lavoro in *network* con altre Città.

La cooperazione decentrata ha creato opportunità e benefici importanti, così come risultati significativi in direzione di una crescita equilibrata della città e uno sviluppo sostenibile. Questi progetti e programmi pianificati, sviluppati e realizzati da diversi Dipartimenti della Municipalità, hanno riguardato varie tematiche. Negli ultimi anni i principali contenuti delle attività di cooperazione hanno riguardato:

- *governance* e partecipazione dei cittadini nello sviluppo di politiche culturali locali;
- lotta contro la violenza sulle donne e politiche pubbliche;
- pari opportunità: bilancio partecipato, bilancio di genere;
- integrazione sociale: Osservatorio sociale;
- giovani: Osservatorio del mondo giovanile;
- lotta contro la povertà e integrazione socio-economica: programma di agricoltura urbana;
- sviluppo economico produttivo: associazioni e reti di produzione;



ROSARIO, 3 NOVEMBRE 2010 - Il gruppo rock "Los Vandalos" in concerto durante il secondo Seminario internazionale del progetto *Mirando al Mundo*.

- pianificazione strategica urbana;
- sicurezza cittadina;
- rafforzamento istituzionale: corsi di formazione in pianificazione e gestione locale partecipata dei cittadini;
- diritti umani;
- politiche sanitarie;
- servizi pubblici e ambiente;
- promozione turistica.

Rosario dispone dal 1994 di una Direzione Generale di Relazioni Internazionali che dipende direttamente dal Sindaco incaricata di generare, sostenere, promuovere e gestire programmi, progetti e attività di cooperazione internazionale⁷.

Partendo dall'esperienza locale della Città di Rosario, si ritiene che avere un ufficio specializzato nella pianificazione, esecuzione e coordinamento di progetti, programmi e attività internazionali serva a creare una struttura gerarchica e migliorare la qualità della gestione delle varie tematiche.

A questo proposito l'Ufficio delle Relazioni Internazionali negli ultimi anni si è occupato delle seguenti attività:

- apporto di conoscenze tecniche e amministrative per la formulazione, presentazione ed esecuzione di progetti di cooperazione;
- coordinamento e valorizzazione nella cooperazione verso lo sviluppo locale;
- promozione della cooperazione tecnica, scientifica ed economica (non rimborsabile);
- posizionamento della Città nello scenario internazionale.

La Direzione progetta le strategie di cooperazione decentrata in base ad un'analisi dettagliata delle necessità fondamentali della Municipalità e delle opportunità globali che si presentano, avvalendosi del lavoro dinamico dei propri tecnici. Una delle priorità del governo locale è quella di rendere Rosario un punto di riferimento per contribuire allo sviluppo di altre Città a partire dalle sue esperienze e politiche di successo e una Municipalità esempio di cooperazione.

Le attività realizzate sono strettamente legate alle iniziative di altri Dipartimenti di ge-

7) Cfr. <http://www.rosario.gov.ar/mr/mri/www>.

stione, dal momento che questa tematica è inserita negli affari internazionali. In questo modo offre consulenza, supporto e coordinamento ad altri Dipartimenti dell'Amministrazione e realizza un lavoro trasversale con i team tecnici di diverse aree municipali.

La Direzione cerca di valorizzare le attività estere del governo della Città, sottolineando l'utilità e i benefici della cooperazione decentrata e mostrando ai cittadini le motivazioni e i risultati della cooperazione internazionale della Municipalità e della ricerca di nuove opportunità vantaggiose in ambito internazionale.

2.3.3. LA GESTIONE DEI PROGETTI DI COOPERAZIONE DECENTRATA A LIVELLO LOCALE

L'amministrazione finanziaria della Municipalità è l'insieme di norme, organismi e procedure che intervengono nelle operazioni di programmazione, gestione e controllo dei fondi pubblici⁸.

Il bilancio dei Municipi della provincia di Santa Fe, come nel caso di Rosario, si compone di risorse provenienti da tasse, imposte e contributi stabiliti dalla propria giurisdizione e dalle imposte dirette e indirette che riscuote la Provincia⁹.

Per quanto riguarda le risorse municipali, la *Legge Organica delle Municipalità* determina la composizione del bilancio municipale e la destinazione delle entrate municipali. Il *budget* generale comprende: le spese del Consiglio Municipale, dell'Intendenza, dell'Amministrazione, degli enti autonomi e autarchici, il calcolo delle risorse e un fondo di riserva. Quest'ultimo si genera a partire da un processo che comprende varie tappe: una fase di formulazione del progetto di preventivo delle spese e calcolo delle risorse dell'Amministrazione Municipale; una fase di presentazione del Dipartimento Esecutivo del progetto di preventivo al Consiglio Municipale il quale, dopo averlo analizzato e discusso, lo approva tramite ordinanza; una terza fase di esecuzione che inizia il 1° gennaio e termina il 31 dicembre di ogni anno e l'ultima fase di controllo realizzata alla chiusura di ogni esercizio che verifica la legalità delle azioni e la corretta corrispondenza tra la programmazione e l'utilizzo del *budget*.

8) Cfr. http://www.rosario.gov.ar/sitio/informacion_municipal/administracion.jsp?nivel=InfoMuni&ult=l_5.

9) *Costituzione della Provincia di Santa Fe*, art. 107.

L'Assessorato dell'Economia e delle Finanze è responsabile del sistema di amministrazione finanziaria municipale e stabilisce le linee guida generali della riscossione d'imposte e delle spese dell'Amministrazione, regolandone funzionamento, programmazione ed esecuzione. Il controllo delle entrate e delle uscite è a carico della Direzione Generale di *Auditing* (organo di controllo interno) e della Corte Municipale dei Conti (controllo esterno).

In sintesi, il bilancio municipale è regolato dalla seguente normativa: *Legge Organica delle Municipalità; Ordinanza sulla Contabilità; Ordinanza Annuale sul Budget; Codice Tributario; Ordinanza Impositiva; Regolamento degli Acquisti* e relative ordinanze complementari.

Durante la programmazione, esecuzione, realizzazione e continuazione di un progetto o programma di cooperazione decentrata, il governo locale dovrà prendere in considerazione le norme amministrative contabili precedentemente menzionate, le loro modifiche e i decreti emessi dal Dipartimento Esecutivo per adeguare le procedure.

Questo sistema di norme interne è un sistema chiaro, coerente e trasparente soprattutto nel momento della resa e verifica dei conti e delle spese.

Bisogna ricordare che il bilancio municipale non riserva una voce specifica alle attività di cooperazione decentrata. Quando il governo di Rosario gestisce un progetto di cooperazione internazionale deve tenere in considerazione le norme economiche, contabili, amministrative generali e di bilancio.

Le risorse straniere che entrano nelle casse municipali e sono destinate all'esecuzione di un progetto, programma o azione internazionale, necessitano di una previa comunicazione all'Ufficio contabile generale e quest'ultimo dovrà autorizzare la disponibilità di fondi (ADF) al dipartimento incaricato a ricevere ed eseguire il progetto.

La *Legge Organica delle Municipalità* autorizza i Municipi a firmare contratti e a stabilire, nel loro ordine interno, le condizioni generali e specifiche per le gare d'appalto pubbliche e i contratti diretti, al fine di favorire il massimo afflusso di offerenti, il trattamento paritario degli stessi e il confronto di offerte e condizioni analoghe. Per tutto ciò che è legato ai contratti in generale e che presuppone un esborso da parte del governo locale, si procede in conformità a determinati importi proporzionali aggiornati all'interno del bilancio generale. Inoltre, bisogna rispettare i principi della Costituzione Nazionale, Costituzione Provinciale e della *Legge Organica delle Municipalità* e garantire la trasparenza e l'imparzialità del processo, così come il raggiungimento delle condizioni più vantaggiose per l'interesse pubblico, nell'ambito dell'efficienza amministrativa.

La *Legge di Contabilità* regola i contratti minori tramite gare di evidenza pubblica e, quando le circostanze lo consentono, permette al Dipartimento Esecutivo di autorizzare la liquidazione e consegna anticipata di fondi ai dipartimenti che sono tenuti alla rendicontazione. Queste norme dovranno essere considerate se fosse necessario disporre di fondi municipali prima di ricevere i fondi esteri di un progetto e dopo il pagamento degli stessi.

I contratti del personale esterno alla Municipalità oppure l'assegnazione di compiti complementari a quelli svolti da funzionari pubblici, tecnici e professionisti dell'Amministrazione, gli incarichi a loro assegnati, gli orari e la durata del lavoro e altre questioni simili devono adeguarsi alle norme interne vigenti.

L'uso e la distribuzione appropriati ed efficienti delle risorse provenienti dalla cooperazione decentrata garantiscono il raggiungimento di risultati e benefici concreti. Per fornire esempi di alcuni inconvenienti o difficoltà amministrative e/o economiche di bilancio possiamo elencare alcuni contrattempi esemplificativi.

Per quanto concerne la gestione di progetti europei, in particolar modo per il caso di *Mirando al Mondo*, bisogna sottolineare che i processi contabili ed amministrativi della Municipalità di Rosario ottemperano alle leggi e ordinanze vigenti e sono molto rigorosi, garantendo trasparenza e coerenza.

In primo luogo, per firmare un patto o accordo di cooperazione questo deve essere stabilito da un decreto regolamentare, il che equivale a dire che l'Intendente deve convalidarlo con la sua sigla.

Uno degli inconvenienti che a volte si presenta è la differenza temporale tra l'arrivo delle risorse estere e l'inizio delle azioni programmate in un progetto di cooperazione. Il progetto definisce i tempi e le attività da svolgere con determinati importi accordati, che non possono essere rispettati visto che a volte trascorre un lungo lasso di tempo dalla formulazione e approvazione del progetto alla ricezione dei primi fondi. Per questo motivo, in molte occasioni (incluso l'ambito dei progetti dell'Unione Europea) diventa indispensabile revisionare e adeguare il progetto in base all'inflazione e alla conseguente oscillazione delle valute, i costi di transazione e le variazioni del cambio di valuta.

Inoltre, questo adeguamento generalmente richiede una consultazione previa dei partner internazionali e una successiva autorizzazione, generando un ritardo inevitabile sulle tempistiche di realizzazione delle attività e nel raggiungimento degli obiettivi.

A questo proposito, molte volte l'istituzione che stanziava i fondi non può garantire l'a-

deguamento delle risorse offerte a causa dell'aumento dei costi dovuto ad oscillazioni imprevedibili nel cambio delle valute o all'inflazione.

Un'altra difficoltà che deve affrontare il governo locale riguarda l'ordinamento della Banca Centrale e l'adeguamento della nostra normativa interna in merito alle procedure necessarie per ricevere fondi esteri. Questi fondi, appena incassati, sono immediatamente convertiti in valuta locale e, a fronte del contesto inflazionistico che interessa il nostro paese, i costi previsti nella presentazione del progetto differiscono a breve o medio termine da quelli iniziali. Inoltre, gli organismi stranieri richiedono la rendicontazione finale al valore del cambio di valuta valido nel momento della spesa, spesso difficile da ottenere per le ragioni precedentemente esposte.

D'altro canto, le transazioni bancarie e il cambio della valuta implicano perdite notevoli per il governo locale. Lo stesso succede quando è necessario trasferire all'estero i fondi stanziati per un progetto (pagamento di esperti, ricercatori o fornitori stranieri): la Banca Centrale impone regole molto rigide per l'uscita dei fondi all'estero, ostacolando il raggiungimento degli obiettivi, le attività previste dal progetto e il rispetto delle tempistiche e della forma.

Per alcune tematiche lo stanziamento e l'utilizzo delle risorse differiscono a seconda che l'organizzazione sia interna o esterna. A titolo di esempio, per fare un preventivo delle spese di viaggio in un progetto di cooperazione decentrata, la gestione delle spese sarà regolata dalle ordinanze di contabilità della Municipalità e richiederà un opportuno rendiconto della totalità dell'importo stanziato a tal fine. Al contrario, in alcuni progetti di cooperazione con partner europei esiste un catalogo di riferimento che specifica il valore delle diarie in diverse città di vari paesi, con costi fissi e senza la necessità di presentare un giustificativo delle spese. Questa differenza può generare alcuni contrattempi.

Spesso, dopo aver utilizzato la totalità delle risorse ricevute, i periodi di tempo accordati per realizzare la rendicontazione al donatore e ai Dipartimenti interni della Municipalità sono diversi, con il risultato di ostacolare e/o sovraccaricare i responsabili del progetto nell'esecuzione dei rendiconti entro i termini previsti.

Indipendentemente da queste difficoltà specifiche che portano alla luce alcune questioni da migliorare e ottimizzare, la cooperazione decentrata ha permesso a Città come Rosario di affacciarsi sul panorama mondiale, con l'ausilio di nuovi strumenti per generare risorse adatte a stimolare una crescita costante e indispensabili per adattarsi ai cambiamenti e alla dinamicità della società attuale.

La cooperazione finanziaria è stata indubbiamente un fattore importante in questo aspet-

to, e per di più la cooperazione tecnica e lo scambio di esperienze tra enti omologhi ha offerto ottime opportunità per qualificare e migliorare il lavoro di funzionari pubblici, tecnici e professionisti, apportando un importante valore aggiunto alla gestione.

La cooperazione decentrata ha permesso a Rosario di creare associazioni durature con Municipalità paritetiche partendo da una relazione orizzontale e un'interazione basata su interessi comuni, ricerca di consenso e formazione di legami di fiducia e responsabilità condivise. Il confronto di realtà e congiunture molto diverse diventa un'occasione ottima per relazionarsi, scambiare conoscenze e instaurare una comunicazione aperta e flessibile.

Il partenariato in progetti di cooperazione internazionale e in particolar modo in ambito europeo, come nel caso del progetto *Mirando al Mondo*, promuove la ricerca e l'analisi della realtà locale e la comprensione degli interessi e delle necessità locali di tutti i partner e permette l'osservazione e il confronto di esperienze di successo e prassi innovative applicate in Europa e America Latina (in materia di politiche giovanili, per esempio).

Associarsi con altre realtà permette di sottoscrivere, partendo dalla riflessione e dal dibattito, strategie comuni per problematiche specifiche. Un chiaro esempio è dato dai *network* delle Città (CIDEU, *Mercociudades*, AICE, CGLU, ecc.) che, a partire dalla loro specificità, promuovono azioni e prassi determinate dalle priorità e necessità suggerite da tutti gli attori rilevanti che vi partecipano. Questi *network* servono anche a creare un'agenda comune di cooperazione decentrata come è dimostrato da: a) la formazione del Gruppo di Lavoro di Cooperazione Decentrata nel contesto della rete *Mercociudades*, guidato da Rosario; b) la costante partecipazione di Rosario in *URB-AL* (in qualità di Città coordinatrice o partner); c) la presentazione di progetti all'Unione Europea e ad altri organismi internazionali delle Città che appartengono alla Commissione di Pianificazione Strategica Urbana di CGLU presieduta da Rosario.

La creazione di osservatori, come nel caso dell'Osservatorio giovanile, è un altro chiaro esempio dei benefici del lavoro congiunto delle Città partner a livello internazionale.

La crescente partecipazione dei governi locali nello scenario internazionale sta ridefinendo i ruoli decisionali facendo ottenere loro un maggior protagonismo, che mette in discussione la partecipazione esclusiva dello Stato Nazionale e offre uno sguardo locale che diversifica la percezione della cooperazione internazionale.

La cooperazione decentrata, intesa come strumento efficace, non esclusivamente economico, per incentivare lo sviluppo locale, l'integrazione sociale, la crescita sostenibile, lo

sviluppo umano e il dialogo tra entità simili su tematiche d'interesse comune, rafforza la capacità dei governi locali come Rosario di progettare politiche pubbliche che beneficiano i cittadini in generale e d'altro canto rendono la struttura del governo più democratica e moderna.

2.3.4. BIBLIOGRAFIA

COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS, *Programa temático Participación de los agentes no estatales y las autoridades locales en el desarrollo*, COM (2006), UE, Bruxelles 2006

COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS, *Libro Verde. Política de desarrollo de la UE en apoyo del crecimiento integrador y el desarrollo sostenible. Mejorar el impacto de la política de desarrollo de la UE*, COM (2010), UE, Bruxelles 2010

Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo, Paris 2005

DIÁLOGO ESTRUCTURADO, *Documento base. Perspectiva general del proceso y contexto global*, UE, Bruxelles 2010

Documento base del Programa de Modernización y Descentralización Municipal, Municipalidad de Rosario, Rosario 1996

Informe de Bogotá. Hacia Asociaciones para el Desarrollo Eficaces e Inclusivas, Bogotá 2010

Plan Estratégico Rosario Metropolitana 2008-2018, disponible sul sito web <http://www.perm.org.ar/diez.php>

Políticas para la gobernabilidad. Experiencia Rosario, PNUD – Municipalidad de Rosario, Rosario 2005

Programa de Acción de Accra, Accra 2010

2.4. LA CITTÀ DI TORINO TRA COOPERAZIONE DECENTRATA ITALIANA ED EUROPEA

di Maria Bottiglieri *Città di Torino*

2.4.1. 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»¹.

Prendendo a prestito la metafora del filosofo 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, *know how* di politiche civiche da Nord a Sud e nella logica del cosviluppo 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 ammini-

1) DGCS-MAE, *Linee Guida sulla Cooperazione decentrata 2010*.

stra 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	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 (<i>Azioni di politica esterna dell'Unione</i>) tit. III, capo I (<i>Politiche di cooperazione allo sviluppo</i>), capo II (<i>Cooperazione economica, finanziaria e tecnica con i Paesi terzi</i>) e capo III (<i>Gli aiuti umanitari</i>). Si definiscono gli obiettivi principali della cooperazione allo sviluppo ovvero la riduzione e l'eliminazione progressiva della povertà.

<p>Europeo</p>	<p><i>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.</i></p>	<p>Adegua gli obiettivi del Trattato agli ultimi <i>choc</i> mondiali, mettendo al centro:</p> <ul style="list-style-type: none"> • diritti dell'uomo, democrazia e altri elementi cruciali del buon governo; • una crescita inclusiva e sostenibile per lo sviluppo umano.
<p>Europeo</p>	<p>Regolamento (CE) n. 1905/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio del 18 dicembre 2006</p>	<p>L'art. 14 di tale Regolamento, riconoscendo la cooperazione decentrata delle Autorità Locali, istituisce uno strumento per il finanziamento della cooperazione allo sviluppo.</p>
<p>Europeo</p>	<p><i>Comunicazione Autorità Locali: attori dello sviluppo</i> dell'8 ottobre 2008</p>	<p>In tale Comunicazione si mira a definire gli obiettivi di cooperazione decentrata: promuovere un quadro nazionale per favorire la <i>governance</i> democratica locale, rafforzare la <i>governance</i> 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.</p>
<p>Europeo</p>	<p><i>Carta Europea dell'autonomia locale</i> d'Europa del 15 ottobre 1985</p>	<p>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.</p>

<p>Costituzionale</p>	<p>Costituzione della Repubblica Artt. 5, 11, 117, 118, 119</p>	<p>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.</p>
<p>Nazionale</p>	<p>Legge 26 febbraio 1987 n. 49 <i>Nuova disciplina della cooperazione dell'Italia con i paesi in via di sviluppo</i></p>	<p>Definisce gli obiettivi della cooperazione internazionale: essa 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.</p>

<p>Nazionale</p>	<p><i>Linee guida sulla Cooperazione Decentrata.</i> 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</p>	<p>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 (<i>governance</i> democratica, sviluppo economico locale dei territori, <i>welfare</i> locale, sviluppo sostenibile, conflitti e calamità, migrazioni e sviluppo, cooperazione triangolare, transfrontaliera e Sud-Sud) e gli strumenti per la consultazione politica e programmatica.</p>
<p>Nazionale</p>	<p>Art. 272 del Testo Unico delle leggi sull'ordinamento degli Enti Locali (D.Lgs. 267/2000)</p>	<p>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».</p>
<p>Nazionale</p>	<p>Art. 6 co. 7 della Legge 131 del 2003 (<i>Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3</i>).</p>	<p>«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».</p>
<p>Regionale</p>	<p>Legge Regione Piemonte 17 agosto 1995, n. 67 (<i>Interventi regionali per la promozione di una cultura ed educazione di pace per la cooperazione e la solidarietà internazionale</i>)</p>	<p>Questa legge è il fondamento dei programmi regionali in materia di cooperazione decentrata, tra cui va menzionato il <i>Programma di Sicurezza Alimentare in Sahel e in Africa Occidentale</i>.</p>

<p>Municipale</p>	<p><i>Statuto della Città di Torino</i></p>	<p>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».</p> <p>L'art. 3, I comma lett. n) e Il 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 <i>Carta Europea dell'Autonomia Locale</i>, impegnandosi ad operare secondo i suoi principi e per la sua attuazione».</p>
<p>Municipale</p>	<p><i>Delibera-quadro sulle azioni di cooperazione internazionale della Città di Torino, approvata dal Consiglio Comunale del 18 maggio 2009</i></p>	<p>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.</p>

Municipale	Comune di Torino, <i>Piano Esecutivo di Gestione</i> . 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).
<p>La normativa citata è consultabile ai seguenti siti</p> <p>Fonti europee: http://eur-lex.europa.eu/it/index.htm</p> <p>Costituzione: http://www.quirinale.it</p> <p>Leggi nazionali: http://normattiva.it; www.parlamento.it/parlam/leggi</p> <p>Leggi regionali: http://arianna.consiglioregionale.piemonte.it/; www.regione.piemonte.it</p> <p>Normativa municipale: www.comune.torino.it</p>		

Come si può notare dallo schema la cooperazione decentrata, pur essendo una funzione marginale di un Ente Locale, è regolata da un sistema di fonti complesso: per tipologia e per livello. Il criterio che permette all'interprete di mettere ordine a tutte queste fonti è definito dall'art. 117 della Costituzione della Repubblica Italiana (novellato nel 2001) in base al quale le leggi regionali e quelle statali 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 statale 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 statale, 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 differenze interessanti. Nella sentenza 211/2006 la Corte dichiara illegittime alcune norme della Legge Regionale 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 tipiche della 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 Regionale 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, emerge che quello 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



TORINO, 9 NOVEMBRE 2011 - *Incontro* Un pomeriggio in America Latina. *Da sinistra a destra*: **José Dettoni**, Rettore Faculdade São Lucas; **Carlos Teixeira Filho**, Vicesindaco di Santos; **Eduardo Tadeu Pereira**, Vicepresidente Frente Nacional de Prefeitos; **Luis Revilla Herrero**, Sindaco di La Paz; **Torcuato Di Tella**, Ambasciatore della Repubblica Argentina in Italia; **Roberto Miguel Lifschitz**, Sindaco di Rosario; **Tom Dealessandri**, Vicesindaco di Torino; **Alberto Tridente**, Coordinatore per l'Italia del programma *100 Città*.

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.

Malgrado ciò 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 connesse a quelle 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).

2.4.2. 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 amministrative sia attribuita in prima istanza ai Comuni, secondo i principi della differenziazione (l'allocazione



ROSARIO, 4 NOVEMBRE 2010 - Sessione conclusiva del secondo Seminario internazionale del progetto Mirando al Mundo.

delle funzioni deve tener conto delle differenti caratteristiche strutturali, territoriali, demografiche dell'ente territoriale di riferimento) e dell'adeguatezza (le funzioni possono essere 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 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 livello governativo unico, 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 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 federato 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 MERCOSUR.

Le letture sulle dinamiche e le tipologie 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. 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 nel 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 prima citata) 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 (...) 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 equiparabili 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 Enti Locali 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



TORINO, 9 NOVEMBRE 2011 - Incontro Un pomeriggio in America Latina.

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 che sono quelle tipiche di un ente comunale, 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 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 materia 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 commi-

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. La sussistenza di un interesse locale alle politiche di cooperazione decentrata andrebbe desunto da altre fonti come ad esempio quella statutaria, che dopo il

surare 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 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 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); 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 è 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*).



ROSARIO, 4 NOVEMBRE 2010 - **Maria Bottiglieri** e **Roberto Miguel Lifschitz** al secondo Seminario internazionale del progetto Mirando al Mundo.

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, e non è un caso se le stesse *Linee Guida* della Dcgs 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 importanti 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



Il Centro InformaGiovani di Torino.

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 (attualmente oggetto di una ulteriore modifica costituzionale tesa

a introdurre il principio del pareggio del bilancio) «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 a 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



TORINO, 11 MAGGIO 2012 - Presentazione delle pubblicazioni realizzate nell'ambito del progetto Mirando al Mondo al 25° Salone Internazionale del Libro.

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 statuari 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; tuttavia 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.

Questa casistica si può provare a ricavare la tipologia di attività di cooperazione decentrata compatibile con i principi di compatibilità 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 un 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.

2.4.2.1. 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 Comunale); 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.

2.4.3. LA GESTIONE DEI PROGETTI EUROPEI DI COOPERAZIONE DECENTRATA NELL'ESPERIENZA DELLA CITTÀ DI TORINO

Sin dal 2001 le azioni di cooperazione decentrata promosse dalla Città di Torino nei settori delle politiche locali sono state organizzate in un quadro programmatico 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 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 terri-



VÁRZEA PAULISTA, 16 LUGLIO 2009 - Presentazione alla cittadinanza dell'Osservatorio del mondo giovanile.

toriali) 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, CoCoPA, 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 "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 coprogettazione.

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 avvicinando 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.

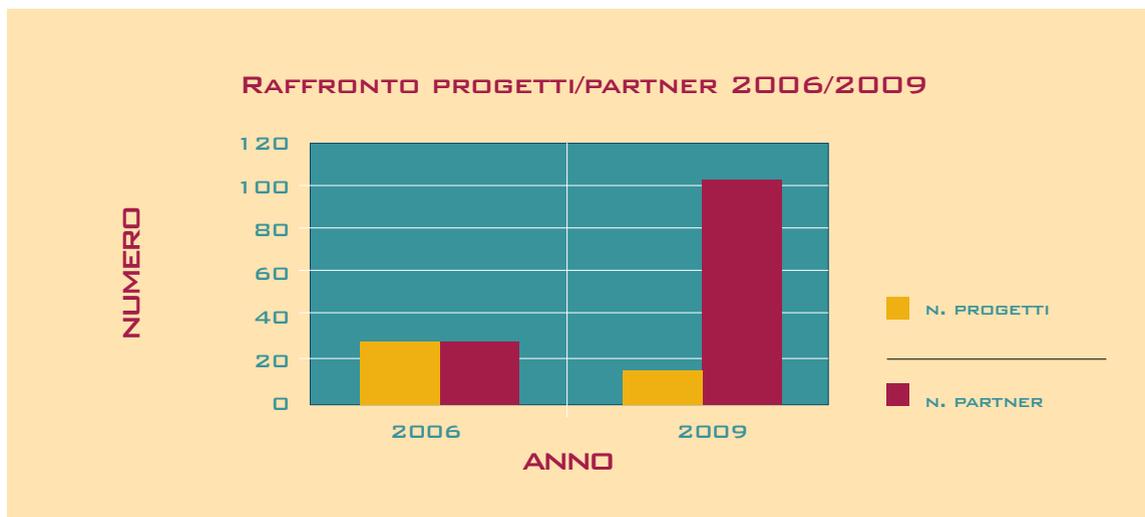
Il 2006 ha segnato un'inversione di marcia su questa come su molte politiche civiche, evidenziata da un taglio alla spesa di oltre il 60% (arrivato a quasi il 90% nella prima metà del 2011). La necessità di riorganizzare politiche e interventi tenendo conto di questo dato ha portato ad alcune scelte come quella di definire con ogni Città gemellata 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): 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 destinate 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 al 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

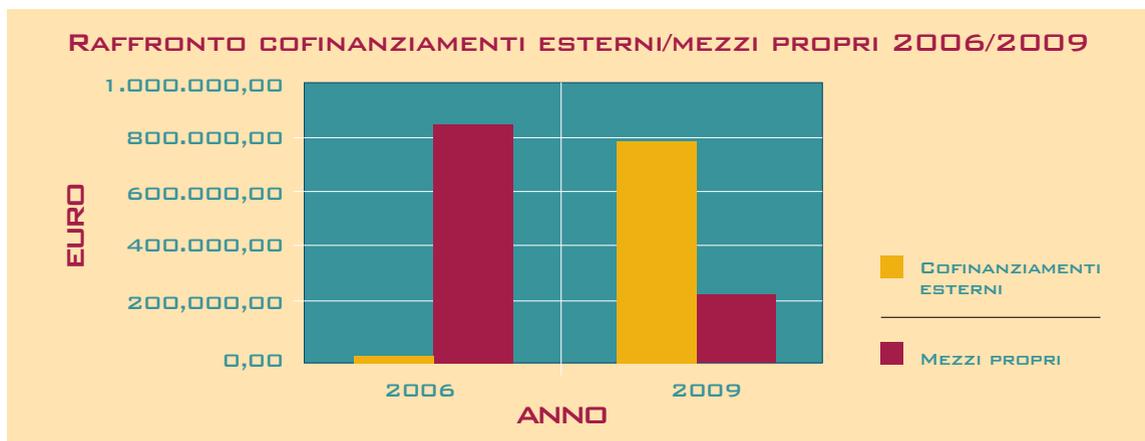


FLORIANOPOLIS, 27 APRILE 2010 - 57ª Reunião Frente Nacional de Prefeitos. *Tavolo di lavoro su A cooperação com as cidades italianas.*

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 quasi 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, quanto 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 Mondo*.

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 del Regolamento del 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 effettuati dalle Divisioni competenti e fornitore individuato tra quelli iscritti all'*Albo dei 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 *budget* 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 ha 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 Mondo*, 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 quella di armonizzare la *normativa contabile* di ciascun partner. Per i partner brasiliani, in determinate condizioni (spese non previste inserite nel bilancio preventivo come sono da 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'*agreement* 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 e senza incidenti di percorso (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 indietro 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 Mondo* 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 e contrattuali 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 bilancio 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, è determinante l'assetto amministrativo 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 più di 30 euro a gettone). 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 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 presentano *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 attraverso la misura *EuropeAid – Non State Actors* hanno portato numerosi benefici ad autonomie locali italiane come la Città di Torino.

Innanzitutto la dignità istituzionale: *EuropeAid* ha avuto il merito di riconoscere gli Enti Locali come attori importanti nelle politiche europee di cooperazione allo sviluppo. 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 anelastici 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 sacrifi-

cata 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 pluralità di procedimenti amministrativi connessi tra loro e orientati allo stesso obiettivo gestionale: una sorta di procedimento complesso.

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 in cui 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, il *know how* e le buone prassi per costruire qual-

cosa 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 di camminare insieme verso un obiettivo concertato e condiviso.

2.4.4. 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
- 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
- DEMURO, G., *Art. 114*, in BIFULCO, R., CELOTTO, A., OLIVETTI, M., *Commentario alla Costituzione III*, cit., pp. 2165-2176
- GALLI D. - GUCCIONE C., *La cooperazione con i Paesi in via di Sviluppo*, in CASSESE, S. (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo*, Tomo IV – *La disciplina dell'economia*, pp. 3649-3684, Giuffrè, Milano 2003²
- 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., *La cooperazione internazionale allo sviluppo*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche – Aggiornamento*, UTET, Torino 2000, pp. 123-136

GIURISPRUDENZA E DOCUMENTI NORMATIVI

- 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>
- Consiglio di Stato, Parere n. 1354 del 6 marzo 2002 <http://www.giustizia-amministrativa.it/>
- Corte Costituzionale n. 360/2005 in <http://www.giurcost.org/decisioni/index.html>
- Corte Costituzionale n. 211/2006 in <http://www.giurcost.org/decisioni/index.html>
- 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
- Direzione Generale Cooperazione allo Sviluppo - MAE, *Linee Guida sulla Cooperazione Decentrata*, marzo 2010, in http://www.cooperazioneallosviluppo.esteri.it/pdgcs/documentazione/PubblicazioniTrattati/2010-03-01_LineeGuidaDecentrata.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
- Guideline for Grants Applicant* - Ref. EuropeAid/131143/C/ACT/Multi in http://ec.europa.eu/europeaid/work/onlineservices/index_en.htm

INTERPRETAZIONI. LA COOPERAZIONE DECENTRATA VISTA DA REGIONI, PROVINCE E ONG



3.1. LA COOPERAZIONE DECENTRATA VISTA DALLE REGIONI

di **Gildo Baraldi** *Direttore Generale OICS*

Vi è una grande vicinanza e similitudine tra la cooperazione decentrata delle Città e quella delle Regioni e delle Province Autonome di Trento e Bolzano, da interpretare non certo in termini di competizione o concorrenza ma, semmai, di collaborazione e reciproca sussidiarietà. Non mi riferisco tanto alle grandi Città metropolitane, che probabilmente verranno presto assimilate alle Regioni anche sul piano giuridico e istituzionale come è già avvenuto per le Province Autonome, ma piuttosto all'insieme degli Enti Locali ed in particolare ai Comuni.

Per comprendere come le Regioni interpretino tale collaborazione è innanzitutto necessario illustrare brevemente come esse concepiscano la loro cooperazione decentrata. Infatti, oltre ad attivarsi anche nei casi di emergenze gravi che richiedono la solidarietà pronta e immediata di tutti, la loro cooperazione internazionale, avendo esse come *mission* istituzionale il soddisfacimento delle esigenze del proprio territorio, comprende non solo la cooperazione allo sviluppo dei paesi partner, intesa come promozione di processi di sviluppo reciproco e non come mero aiuto, ma anche la promozione ed il sostegno all'internazionalizzazione del proprio territorio, la valorizzazione delle proprie comunità all'estero, l'integrazione e valorizzazione per la cooperazione con i paesi di origine delle comunità immigrate e delle loro rimesse, nonché tutte le altre componenti delle loro relazioni internazionali con tali paesi, incluse la proiezione all'estero del proprio territorio, la stabilizzazione ai suoi confini, una gestione positiva dei flussi immigratori che favorisca l'ingresso della componente professionalmente formata ed utile e disincentivi quella clandestina, che rischia di divenire manovalanza della criminalità per disperazione e mancanza di alternative.

Ne consegue che la cooperazione decentrata delle Regioni si concretizza nella creazione e implementazione di partenariati territoriali tra il territorio regionale e quello dei partner (di norma Amministrazioni omologhe degli altri paesi), cui sono chiamati a partecipare tutti i soggetti attivi dei due territori, pubblici e privati, tra cui innanzitutto i Comuni, gli altri Enti Locali e le strutture regionali o comunali di gestione dei servizi pubblici, oltre alle Ong ed altre associazioni non lucrative, le Università e gli istituti di formazione, ricerca e tecnologia, le Camere di Commercio e le associazioni di categoria e sindacali, le imprese

(soprattutto PMI e cooperative), gli istituti di credito, le società di consulenza, ecc. In pratica, le Regioni e le Amministrazioni partner esaminano congiuntamente i punti di forza e di debolezza dei rispettivi territori ed attivano tra loro forme di cooperazione in cui le eccellenze dell'uno possano contribuire a superare le carenze che ostacolano uno sviluppo equo e sostenibile dell'altro, e viceversa.

Nella fase di attuazione pratica questi partenariati territoriali si concretizzano anche tramite la realizzazione di progetti di cooperazione allo sviluppo come tradizionalmente intesi, cioè ben definiti nella durata, nei costi, negli obiettivi e risultati attesi, nelle attività da realizzare e nei compiti specifici che deve svolgere ciascuno dei soggetti coinvolti, tra quelli sopra indicati. Le Regioni e gli altri partner si fanno carico anche dei costi, spesso chiedendo e ottenendo contributi dal Governo nazionale e da quelli locali, dalla Commissione Europea o da istituzioni internazionali. È comunque opportuno ribadire che i progetti ed il conseguimento dei loro obiettivi concreti, pur importantissimi, non vivono di vita propria e non costituiscono l'essenza della cooperazione decentrata, ma sono solo conseguenze applicative dei partenariati, di per sé ampi e di lungo periodo e nel cui ambito via via si individuano le attività concrete da realizzare per il reciproco sviluppo.

È questo un nuovo paradigma di cooperazione internazionale verso cui mi sembra si stiano muovendo anche le grandi organizzazioni nazionali e soprattutto quelle comunitarie ed internazionali. Ho quindi la presunzione di pensare che in questo nuovo approccio la cooperazione decentrata abbia in qualche modo fatto da apri pista e che pertanto le sue azioni e lo studio delle sue buone pratiche e dei problemi ed ostacoli che ha incontrato possa aiutare tutti ad individuare metodologie, parametri e modalità di programmazione, realizzazione, gestione e monitoraggio più adeguati di quelli attuali.

Se questa è la concezione che le Regioni italiane hanno della loro cooperazione decentrata, allora è facile intuire come esse vedano quella delle Città e, più in generale, di tutti gli Enti Locali.

Innanzitutto, sia per quanto concerne gli interventi di emergenza nei casi di calamità dovute a cause umane (guerre, persecuzioni, ecc.), ambientali (carestie, siccità, alluvioni, ecc.) o di altra origine naturale (terremoti, ecc.), sia per quanto concerne la cooperazione per lo sviluppo, è ragionevole ritenere che motivazioni, finalità e caratteristiche della cooperazione decentrata delle Città e degli altri Enti Locali non la rendano molto dissimile da quella delle Regioni.

Pertanto, queste vedono con molto favore gli interventi autonomi promossi dalle Città, singolarmente o tra loro associate, in quanto rafforzano fortemente la cooperazione complessiva del nostro sistema paese e di tutti i soggetti che lo compongono. Non a caso, infatti, anche le Regioni, in grande maggioranza, contribuiscono con proprie risorse al finanziamento ed alla realizzazione di tali interventi.

Sono positivi anche i gemellaggi tra Città, che sempre meno si riducono a meri scambi di visite ed amicizia e sempre più si configurano come veri e propri partenariati, sia pure su scala territoriale più ristretta.

Tuttavia, ciò che le Regioni vedono con maggior favore è la partecipazione attiva e paritetica ai partenariati territoriali più ampi che esse promuovono, tanto più che proprio nelle Città e negli Enti Locali risiede gran parte delle competenze (e delle relative eccellenze) necessarie per sostenerli concretamente.

Uno dei settori principali di cooperazione decentrata è quello del rafforzamento istituzionale ed operativo delle Amministrazioni Locali e intermedie, della *governance* locale, della partecipazione della cittadinanza e dello scambio di buone pratiche in questo campo, nonché della promozione e regolamentazione nazionale e locale dei processi di decentramento amministrativo e della formazione degli amministratori locali (eletti e funzionari). In tutto ciò anche i governi intermedi delle Regioni e le loro strutture hanno competenze ed eccellenze, ma è evidente il determinante apporto che può venire dalle Amministrazioni Locali italiane che oltretutto hanno un rapporto più diretto con i cittadini.

Altro importante campo di cooperazione decentrata è la gestione ed erogazione al territorio di servizi pubblici: ambiente, acqua, luce, gas, energie rinnovabili, smaltimento rifiuti, trasporti locali, formazione professionale, asili nido, centri antiviolenza, lavori di utilità sociale, sanità, assistenza alle fasce deboli, ecc. Ovviamente le Regioni hanno molte competenze, sia dirette su alcuni di questi servizi, sia di programmazione e pianificazione coerente in tutto il territorio per altri servizi, sia di negoziazione e compensazione rispetto alle componenti della popolazione localmente danneggiata da altri ancora (ubicazione dei servizi di smaltimento rifiuti, località adiacenti ad aeroporti o ad assi stradali o ferroviari, ecc.). Ma basta ricordare che le cosiddette società di *public utilities* sono ancor oggi comunemente chiamate «ex municipalizzate» per comprendere l'importanza delle competenze proprie delle Città e degli altri Enti Locali.

Vi sono poi le azioni di cooperazione decentrata miranti al reciproco sviluppo sociale ed

economico basato su principi di equità e sostenibilità che puntano su imprese sociali e cooperative di tipo B, sul sostegno al consolidamento delle piccole e medie imprese e del cooperativismo, sulla capacità di collegarsi tra loro e di generare per loro servizi associativi e distretti imprenditoriali, sul microcredito (anche a sostegno delle rimesse degli immigrati) e sugli strumenti di credito, sullo sviluppo dei settori basilari quali pesca, produzione agro-zoo-alimentare e commercio, sia a livello locale che in relazione internazionale con i nostri territori. Ovviamente per queste azioni è determinante la collaborazione attiva della società civile nel suo complesso ed in particolare dei soggetti pubblici e privati che in questi campi operano nel nostro territorio ed in quelli partner.

Tutto ciò impone alle Regioni, alle Province, alle Città ed agli altri Enti Locali una grande capacità di concertazione congiunta e di programmazione multilivello, per quanto possibile, anche in accordo e sussidiarietà con i livelli nazionale, comunitario ed internazionale.

Già molte Regioni, per individuare le priorità geografiche e settoriali del proprio territorio e per programmare le attività di cooperazione decentrata, promuovono in una prima fase un'approfondita consultazione in ogni Provincia in cui sono coinvolti tutti i soggetti locali: Città, altri Enti Locali ed altri soggetti attivi e, successivamente, una concertazione tra tutti a livello regionale da cui scaturisce il piano (per lo più triennale) di cooperazione internazionale. È auspicabile che tale pratica si diffonda sistematicamente in tutto il paese per poter realizzare appieno un'efficace cooperazione internazionale multisetoriale e multilivello.

Peraltro, questa concertazione e collaborazione è già oggi pretesa in molti programmi comunitari ed in particolare in quelli transfrontalieri con i paesi di prossima adesione all'Unione Europea (*IPA Crossborder*) e con quelli di prossimità (*ENPI Crossborder*), coordinati e governati dalle Regioni europee frontaliere, cui viene affidato anche il ruolo di Autorità di Gestione e di conduzione dei bandi, cui però non è eleggibile il loro intero territorio ma solo le aree effettivamente transfrontaliere, amministrate a livello di Città ed Enti Locali.

3.2. LA COOPERAZIONE DECENTRATA VISTA DALLE PROVINCE

di **Elena Apollonio** *Funzionario Servizio Relazioni e Progetti Europei e Internazionali della Provincia di Torino*

La Provincia di Torino, da più di un decennio, ha individuato nella valorizzazione e rinforzo della dimensione europea e internazionale uno degli obiettivi strategici all'interno dei suoi programmi di mandato.

Nell'attuale contesto di crisi economica, finanziaria e alla luce delle recenti sfide che ci vengono imposte dalla globalizzazione, il ruolo degli Enti Locali nel contesto internazionale e nelle politiche varate dall'Unione Europea è divenuto sempre più indispensabile.

Infatti, il valore aggiunto degli Enti Locali, in quanto governi di prossimità, è la capacità di dare risposte che assicurino la coesione sociale, la governabilità e lo sviluppo socio-economico dei loro territori proprio perché è nei territori, nei luoghi in cui risiede la cittadinanza, che si radicano la coesione sociale, la partecipazione e lo sviluppo endogeno.

A partire dal fatto che i governi locali giocano un ruolo di guida nello sviluppo dei loro territori si è dunque ritenuto di proiettare tale ruolo nell'ambito della cooperazione internazionale.

Il sistema classico di cooperazione internazionale allo sviluppo, concepita ai suoi inizi essenzialmente come uno strumento di "aiuto" o "assistenza" nei confronti dei paesi meno sviluppati, sistema in cui gli attori erano essenzialmente gli Stati centrali, si è andato progressivamente trasformando in un sistema in cui gli Enti Locali hanno via via assunto un ruolo più importante, sino al loro riconoscimento formale da parte dell'Unione Europea.

A partire dalla nuova programmazione dei Fondi Strutturali il motto «*Think global act local*», ossia il riconoscimento che gli obiettivi globali possono essere conseguiti solo se l'azione a livello locale è efficace, diviene un preciso impegno dell'Unione Europea che non solo individuerà nei governi locali gli attori chiave per la realizzazione della cosiddetta cooperazione interna, ossia la cooperazione territoriale europea (transnazionale, interregionale e transfrontaliera), ma che attribuirà loro un ruolo di primo piano anche per la realizzazione della cosiddetta cooperazione esterna rivolta cioè ai paesi terzi.

In altre parole si fa strada, all'interno delle politiche europee, il concetto di *governance* multilivello dove agli Stati membri e alle Regioni vengono ad essere affiancati gli enti non più e non solo come attuatori di politiche altrui, ma anche con un ruolo di programmazione e consultazione.

La Provincia di Torino, oltre a realizzare attività di cooperazione internazionale all'interno delle linee programmatiche della Regione Piemonte, in questi anni ha svolto un ruolo di impulso e coordinamento in stretta sinergia con il Comune di Torino e con i 315 Comuni del proprio territorio cercando di mettere a sistema e razionalizzare risorse e competenze.

In tale logica viene creata nel 2004 l'Agazia di Cooperazione degli Enti Locali e in tale contesto viene creato il Coordinamento dei Comuni per la Pace.

La Provincia di Torino, insieme ad altre 40 Province italiane, 20 *Diputaciones* spagnole e circa 10 *Conseils Generaux* francesi, ha contribuito alla nascita e allo sviluppo di una tra le esperienze più interessanti di lavoro in rete di enti di livello NUTS III per lo sviluppo e il potenziamento delle cooperazione decentrata con riferimento al bacino del Mediterraneo.

Arco Latino è un'associazione di governo di area vasta, di Province appunto, creata su iniziativa di governi locali nel quadro del Processo di Barcellona e delle politiche euro-mediterranee con un obiettivo molto ambizioso, politico. Nel 2000 settanta Province italiane, francesi e spagnole comprendono che le politiche dell'Unione Europea hanno bisogno anche del contributo dei governi locali. Circa dieci anni più tardi le politiche adottate dall'Unione Europea hanno dimostrato, per quanto sopra detto, che quell'intuizione e quella sfida erano corrette. Il percorso del lavoro in rete, cioè in partenariato con altri soggetti omologhi, consente infatti di generare una massa critica capace di influenzare e indirizzare le politiche europee.

Inoltre, grazie al lavoro in rete la Provincia di Torino ha potuto mettere a sistema risorse,



Un momento dei lavori del progetto di cooperazione triangolare Italia-Niger-Senegal lns.

competenze e buone prassi con altre istituzioni analoghe.

Siamo convinti che la strada della realizzazione di azioni di cooperazione decentrata attraverso l'accesso diretto ai finanziamenti dell'Unione Europea, intrapresa da qualche anno dalla Provincia di Torino, anche alla luce delle recenti e drastiche riduzioni dei finanziamenti nazionali e regionali, rappresenterà probabilmente il futuro della cooperazione decentrata.

Questo apre scenari complessi in cui le competenze richieste agli enti in questo ambito saranno sempre più specialistiche e in cui sarà necessario un ripensamento nella gestione dei finanziamenti su bandi ad accesso diretto, poiché le attuali regole rigide poste dall'Unione Europea a volte male si conciliano con quelle altrettanto rigide imposte dalle norme degli enti a scapito poi dei buoni esiti dei progetti.

Credo che i governi locali con la loro esperienza nella cooperazione territoriale e decentrata, e per le loro caratteristiche intrinseche e per i risultati positivi di questi anni, possano e debbano continuare a giocare un ruolo di primo piano nella realizzazione degli obiettivi dell'Unione Europea e del millennio.

3.3. LA COOPERAZIONE DECENTRATA VISTA DALLE ONG

di Gianfranco Cattai *Presidente Focsiv e Aoi*

Arrivando da Roma speravo di potervi portare notizie di un cambiamento positivo. Purtroppo posso anticipare solo che il cambiamento c'è, ma è fortemente negativo. Per il 2012, infatti, vedremo un'ulteriore abbassamento dell'investimento del Governo Italiano sulla cooperazione dallo 0,15% del 2011 allo 0,12% del Prodotto Interno Lordo per il 2012: lontani quindi dai traguardi europei dello 0,5% e di quello delle Nazioni Unite dello 0,7%. Altri paesi europei pur toccati dalla crisi hanno deciso di non diminuire il loro impegno a favore della cooperazione.

Eppure questo non è l'elemento di principale preoccupazione. La dichiarazione della Dgcs di non poter far fronte agli impegni assunti nel passato per finanziamenti già anticipati per esempio dalle Ong è sintomo di una bancarotta potenziale già in essere, così come la mancata capacità di fare sistema per valorizzare le creatività di quanti si stanno adoperando con un impegno diretto a non far spegnere il lumino della solidarietà internazionale.

A proposito dei temi sollevati vorrei sottolineare quanto è stato espresso sul fatto che le leggi, le norme, le procedure nascono sempre sulla scorta dell'innovazione, della consapevolezza condivisa della necessità di cambiamento. Oggi a proposito della cooperazione internazionale si deve prendere atto del fatto che l'Unione Europea dichiara che l'insieme dei suoi Enti Locali è nevralgico per creare delle relazioni durature con gli enti simili del Sud del mondo per stabilire relazioni di cooperazione. Questo è certamente anche il risultato di un percorso di innovazione che da decenni molti attori *non profit* e molti Enti Locali hanno intrapreso.

Voglio appoggiare il concetto di cooperazione espresso dalla rappresentante di Reggio Emilia: il concetto di cooperazione tra comunità. Noi, in qualità di FOCSIV, siamo fortemente e da tempo convinti che la cooperazione tra comunità è espressione di un nuovo modo di concepire lo sviluppo equo e sostenibile tra i popoli fondato sulla partecipazione, il dialogo e il rafforzamento delle capacità degli attori locali.

Entrambe le competenze però possono e auspicabilmente devono far riferimento al Sindaco. Se infatti si può configurare come cooperazione decentrata la collaborazione tra le Amministrazioni Locali del Nord e del Sud, per le competenze tecniche-amministrative di ciascuno delle parti si può affermare che un'altra competenza che attiene agli eletti, ed in

particolare al Sindaco come espressione di tutto il Consiglio Comunale e della cittadinanza nel suo insieme, attiene la rappresentanza della volontà della comunità. Spesso si tratta di educare la propria comunità al senso della cooperazione, così come previsto da leggi dello Stato Italiano e disposizioni dell'Unione Europea. A lui spetta il compito di mettere in campo il consenso per affermare che cooperare è meglio che combattere.

La cooperazione decentrata e la cooperazione tra comunità possono dare un loro contributo all'odierna crisi di modelli: al Nord come al Sud i poveri sono divenuti più poveri ed i ricchi più ricchi e i nostri modelli non sono comunque più sostenibili. Secondo l'economista Zamagni una soluzione da perseguire è quella della «sussidiarietà circolare», vale a dire la relazione tra tre soggetti: quello politico, che sempre meno potrà disporre di risorse finanziarie, quello economico imprenditoriale e quello del cosiddetto terzo settore o società civile. Un settore quest'ultimo che deve essere riconosciuto dagli altri due, e non semplicemente utilizzato come soluzione a basso costo. Un settore capace di esprimere idee per le riorganizzazioni territoriali e che al tavolo potrebbe giocare nuove progettualità se le imprese partecipano con finanziamenti propri e il settore politico non abdica alle sue funzioni. Siccome occorrerà riflettere seriamente su come rimodulare relazioni all'interno delle nostre comunità, saranno preziose anche le indicazioni che vengono da esperienze diverse che hanno, in genere, poche risorse da mettere a disposizione e che possono essere assunte come confronto.

Dalla cooperazione alla strategia dell'internazionalizzazione: processi e percorsi lunghi che però non devono dimenticare termini come la sicurezza internazionale, la risposta ai bisogni che spesso sono dei diritti assunti a livello internazionale, il benessere di comunità. Si deve investire in cooperazione internazionale per prevenire tensioni sociali e evitare di dover intervenire per sedare conflitti. Un processo di internazionalizzazione che preveda dei risultati e dei vantaggi per tutte le parti in causa. Da questo punto di vista quanto esprime la Enciclica *Caritas in Veritate* ci sembra stimolante: «È urgente adoperarsi per configurare un modello di economia di mercato (ispirato da principi di giustizia commutativa, distributiva e sociale) capace di includere, almeno tendenzialmente, tutti i popoli e non solamente quelli adeguatamente attrezzati. Accanto all'impresa privata orientata al profitto e ai vari tipi di impresa pubblica devono potersi radicare quelle organizzazioni produttive che perseguono fini mutualistici e sociali».

Finito di stampare nel mese di maggio 2012 presso la
Tipografia Grasso sas
Via Anicio Paolino, 27 - 00187 Roma

ISBN 978-88-96280-33-1



9 788896 280331