

Patrizia Luzzatto

PRESENTAZIONE

Nelle pagine che seguono si prende in esame l'esperienza del Comune di Roma nel settore della cooperazione decentrata, analizzando l'attività svolta dall'Ufficio Relazioni Internazionali a partire dal 1995 – anno della sua costituzione – fino ad oggi (febbraio 2004).

Nei primi paragrafi vengono forniti alcuni elementi essenziali sulla cooperazione decentrata in Italia (politiche, norme, strumenti) nell'ambito dell'aiuto pubblico allo sviluppo, analizzando analogie e differenze tra cooperazione decentrata e cooperazione governativa – dal punto di vista strategico e operativo – cercando di spiegarne il ruolo complementare alla luce del concetto di «sussidiarietà» e del processo di «decentramento amministrativo» in corso.

Passando dal generale al particolare, vengono poi esemplificate alcune possibili modalità di fare cooperazione decentrata ripercorrendo le attività svolte dal Comune di Roma in questo settore, le difficoltà incontrate, le soluzioni fornite, alcuni dei progetti realizzati.

L'ultima parte è dedicata agli strumenti amministrativi e gestionali che il Comune si è dato per regolamentare l'attività nel settore: in particolare si sottolinea l'attenzione posta alla costruzione di «reti» miste pubblico/privato (in questo caso: Amministrazione / organizzazioni di volontariato internazionale) per garantire la continuità e soprattutto la «reciprocità» delle relazioni, con Comune e associazioni alternativamente nei ruoli di chi avanza proposte e fornisce risorse per realizzarle.

Un'avvertenza: questo scritto non pretende in alcun modo di esaurire il panorama delle possibili attività di cooperazione decentrata.

Non solo altre Amministrazioni Locali, in Italia e all'estero, stanno costruendo esperienze e adottando strumenti a volte simili a volte differenti, ma all'interno dello stesso Comune di Roma sono in atto diverse forme di collaborazione con realtà del Sud del mondo (alcuni Municipi, ad esempio, si stanno attivamente impegnando attraverso lo strumento del «gemellaggio» territoriale o del «sostegno a distanza»).

Qui si è solo cercato di presentare, attraverso lo spaccato di una specifica realtà in un limitato arco di tempo, uno dei percorsi praticati in questo settore – ancora molto «giovane» – con la piena consapevolezza che non si tratta di un modello da proporre ma semplicemente di una esperienza, tra le tante possibili, da analizzare.

LA COOPERAZIONE DECENTRATA

L'ESPERIENZA DEL COMUNE DI ROMA

Per quanto il Comune di Roma abbia sempre svolto attività di relazioni internazionali, solo nel 1994 all'interno del Gabinetto del Sindaco viene istituita una specifica Unità Organizzativa denominata «URI – Ufficio per le Relazioni Internazionali» come strumento di attuazione e coordinamento delle attività internazionali del Comune. Tra il 1997 e il 2000, nel corso del secondo mandato Rutelli, l'Ufficio passa al Dipartimento «Comunicazione, Relazioni Internazionali e Giubileo» per tornare, nel 2001, a far parte del Gabinetto del Sindaco.

Originariamente l'Ufficio, nato dal settore internazionale del Cerimoniale, si occupa quasi esclusivamente dei viaggi all'estero del Sindaco e degli altri rappresentanti dell'Amministrazione capitolina, dell'accoglienza di delegazioni straniere e gemellaggi tra capitali. Però già nei mesi immediatamente successivi alla sua costituzione le funzioni dell'URI iniziano ad arricchirsi e al suo interno si definiscono diversi settori operativi, alcuni ancora legati alle attività tradizionalmente svolte (i gemellaggi, i patti di amicizia tra città) altri decisamente innovativi (le «reti» di città, la partecipazione a progetti promossi dall'Unione Europea). Nel settembre 1995 viene costituito il settore – completamente nuovo – «Solidarietà internazionale e Cooperazione decentrata» (all'inizio col nome di «Ufficio Roma Solidarietà», successivamente abbandonato) con il compito di «promuovere e coordinare le attività del-

l'amministrazione connesse ai programmi di cooperazione decentrata e altre iniziative di solidarietà internazionale».

Così il Comune di Roma entra, sia pure con un certo ritardo, a far parte di quel gruppo di Enti Locali che – spinti dall'interesse espresso a livello di territorio e incoraggiati dalle prime aperture normative – includono formalmente nella propria struttura un settore specificamente dedicato alla cooperazione decentrata.

Del resto, la possibilità per Regioni ed Enti Locali di partecipare in prima persona a progetti di cooperazione è prevista già dalla legge n. 49 del 26 febbraio 1987 («Nuova disciplina della cooperazione dell'Italia con i Paesi in Via di Sviluppo» – v. allegato 1) che all'art. 2, comma 4, afferma che attività di cooperazione «possono essere attuate (...) anche utilizzando le strutture pubbliche delle regioni, delle provincie autonome e degli enti locali» e, al successivo comma 5, che «Le regioni, le province autonome e gli enti locali possono avanzare proposte in tal senso alla Direzione generale per la cooperazione allo sviluppo (...)». Nel marzo 1989 le «Linee di indirizzo per lo svolgimento di attività di cooperazione allo sviluppo da parte delle regioni, delle provincie autonome e degli enti locali» (v. allegato 2) – approvate dal Comitato Interministeriale per la Cooperazione allo Sviluppo, organismo successivamente abrogato – forniscono indicazioni più precise sugli ambiti operativi della cooperazione decentrata elencando le possibili modalità di intervento sul territorio nazionale (informazione/educazione allo sviluppo; formazione in Italia; supporto alle attività di cooperazione di organizzazioni non governative; informazione, coordinamento e organizzazione dell'attività di cooperazione a livello regionale e locale) e nei PVS (promozione, coordinamento e realizzazione di progetti di sviluppo).

Negli anni successivi molti Enti territoriali avviano attività di cooperazione in alcuni, o addirittura in tutti, i settori indicati nelle «Linee di indirizzo ...» adattando la propria normativa – leggi regionali, statuti, regolamenti interni – all'introduzione di questo nuovo settore (nell'aprile 2000, ad esempio, una legge della Regione Lazio – v. allegato 4 – disciplina le «Iniziative regionali per la cooperazione allo sviluppo, per la collaborazione e la solidarietà internazionale»). La legge n. 68 del marzo 1993 (relativa a disposizioni in materia di finanza derivata e contabilità pubblica) formalizza e definisce quantitativamente questa facoltà degli Enti Locali, utilizzando una formula che verrà ripresa nel suc-

cessivo T.U.E.L. (Testo Unico in materia di ordinamento degli Enti Locali, approvato con decreto legislativo n. 267/2000 – v. allegato 5) che prevede – all'art. 272, 2° comma – che Province e Comuni «possono destinare un importo non superiore allo 0.80 per cento della somma dei primi tre titoli delle entrate correnti dei propri bilanci di previsione per sostenere programmi di cooperazione allo sviluppo e interventi di solidarietà internazionale».

Anche il Comune di Roma, quindi, nel 1995 comincia a darsi una struttura e risorse mirate per affrontare queste tematiche. Ma, al di là di quanto previsto dalla norma e della generica definizione dei possibili settori di intervento, di cosa avrebbe dovuto occuparsi questo neonato settore? E di cosa, in tutti questi anni, si è concretamente occupato?

Dare una definizione sintetica di «cooperazione decentrata» era – ora come allora – relativamente facile. A differenza della cooperazione «centrale» che è attuata a livello governativo (cioè concordata tra Governi dei Paesi donatori e Governi dei Paesi beneficiari) quella decentrata ha per soggetto attori locali del Nord e del Sud del mondo che costruiscono rapporti di partenariato ispirati a criteri di «reciprocità», con l'obiettivo di sostenere e potenziare, al Nord come al Sud, forme di sviluppo umano sostenibile (compatibile con il contesto economico, sociale, culturale, ambientale).

Nell'ambito della cooperazione allo sviluppo italiana, la definizione «ufficiale» di cooperazione decentrata coniata dal Ministero degli Affari Esteri in relazione all'attività delle Istituzioni locali è la seguente:

L'azione di cooperazione allo sviluppo svolta dalle Autonomie locali italiane, singolarmente o in consorzio fra loro, anche con il concorso delle espressioni della società civile organizzata del territorio di relativa competenza amministrativa, attuata in rapporto di partenariato prioritariamente con omologhe istituzioni dei PVS favorendo la partecipazione attiva delle diverse componenti rappresentative della società civile dei Paesi partner nel processo decisionale finalizzato allo sviluppo sostenibile del loro territorio» (da «La Cooperazione Decentrata allo Sviluppo (...) Linee di indirizzo e modalità attuative», a cura della DGCS del MAE, gennaio 2000 – v. allegato 3).

Come sempre, però, quando si tratta di passare dalle parole ai fatti il discorso si complica. La definizione sopra riportata – per quanto farraginoso – è senz'altro completa, ma proprio perché prevede tutti i possibili modi in cui le Amministrazioni locali possono «fare coopera-

zione decentrata» (singolarmente o in forma consortile, direttamente o in collaborazione con privati, in partenariato con istituzioni omologhe ma non solo ...) ha lasciato aperta la strada a numerose interpretazioni sulla strada migliore da seguire e su questo – dopo molti anni di confronto – gli operatori del settore stanno ancora cercando un accordo.

Per tradurre la definizione astratta in ipotesi operative che non si riducano a una noiosa elencazione di casi concreti conviene prenderla alla lontana e partire dalla cooperazione governativa, considerando attività e strumenti dell'intervento «centralizzato», per arrivare poi a considerare lo specifico della decentrata, dei suoi strumenti e delle sue attività.

LA COOPERAZIONE GOVERNATIVA

Sinteticamente, e semplificando all'estremo una realtà molto articolata, la cooperazione effettuata dal Ministero degli Affari Esteri si basa su accordi stipulati – in diverse occasioni e a diversi livelli – tra Governo italiano, Governi dei Paesi beneficiari, Organizzazioni Internazionali (v. U.E., agenzie delle Nazioni Unite) e viene realizzata secondo precise modalità:

- Accordi tra Ministero a Organizzazioni Internazionali: su questa base il Governo italiano trasferisce alle Organizzazioni risorse finalizzate alla realizzazione di progetti in favore dei PVS. Tale forma di cooperazione si distingue in «multilaterale» – quando il Governo donatore non indica il Paese beneficiario del dono – e in «multilaterale» quando invece tale vincolo è dato. A seconda delle scelte politiche operate e della modalità di intervento individuata, Ministero e Organizzazioni concordano diversi livelli di collaborazione per la definizione, gestione e valutazione dei progetti.
- Accordi diretti tra Paese donatore e Paese beneficiario (cooperazione bilaterale): in questo caso il donatore gestisce in prima persona il finanziamento secondo le modalità stabilite con la «controparte» (Paese ricevente):
 - fornendo alla controparte un aiuto finanziario condizionato – ad esempio sotto forma di credito agevolato o cancellazione/riduzione

del debito – che questa finalizzerà alla realizzazione dei progetti concordati;

- fornendo aiuti gratuiti, cioè «doni»; il dono può a sua volta assumere diverse forme (aiuto finanziario; assistenza tecnica con fornitura di beni o servizi; aiuto di emergenza; aiuto alimentare) e può essere erogato dal MAE in «gestione diretta» (progetti realizzati dal Ministero in prima persona, attraverso l'invio di attrezzature e tecnici e la periodica valutazione dei lavori) oppure affidando realizzazione e gestione a privati; questi, selezionati attraverso procedura di gara, possono essere – a seconda della natura delle iniziative – imprese oppure ONG (organizzazioni non governative).

- In tutti i casi sopra citati i progetti sono decisi dal MAE in accordo con i Governi beneficiari e/o con le Organizzazioni Internazionali. Una quota dei fondi di cooperazione viene però spesa secondo un'altra modalità, quella dei «contributi» erogati dal MAE in favore di progetti «promossi» da organizzazioni non governative italiane impegnate in attività con e nei PVS (anche nel caso dei contributi, come per gli incarichi, possono accedere ai finanziamenti pubblici solo quelle ONG – circa 170 in tutta Italia – in possesso di una speciale «idoneità» concessa dallo stesso Ministero). In questo caso a ideare, promuovere e realizzare il progetto è un privato – l'ong proponente – che opera in accordo con partner locali (generalmente non governativi: associazioni e ONG locali, comitati di villaggio, gruppi di produttori, diocesi ecc.). Il MAE valuta il progetto proposto, poi – se la valutazione è positiva – concede il co-finanziamento richiesto (mai superiore al 50%-70% del costo dell'iniziativa, il resto è a carico della controparte locale e dalla stessa ONG) riservandosi di controllare periodicamente (attraverso l'esame degli stati di avanzamento lavori o missioni di monitoraggio in loco) l'andamento delle attività e il raggiungimento degli obiettivi prefissati.
- Infine, oltre alle modalità di intervento finora elencate che riguardano la realizzazione di progetti nei PVS, c'è una forma di cooperazione diretta al territorio nazionale: è la cosiddetta «educazione allo sviluppo» e consiste in finanziamenti concessi dal MAE a progetti di informazione, formazione, sensibilizzazione sui temi della solidarietà e cooperazione internazionale proposti e realizzati da ONG e diretti a diversi target (studenti delle scuole di ogni ordine e grado, insegnanti, operatori del settore o anche semplici cittadini).

COOPERAZIONE GOVERNATIVA E COOPERAZIONE DECENTRATA:
«PUNTI DEBOLI» E «PUNTI FORTI» DEGLI ENTI LOCALI
IL PRINCIPIO DI «SUSSIDIARIETÀ».

Se queste sono le principali modalità seguite dal MAE per attuare le sue strategie di cooperazione allo sviluppo si può pensare che gli Enti Locali realizzino le proprie riproducendo «in piccolo» queste attività. In realtà l'Ente Locale che si proponesse di seguire questa strada si condannerebbe da solo al fallimento e dimostrerebbe non solo poca fantasia quanto pochissimo senso della misura, visto che il MAE fonda le sue scelte operative su alcuni presupposti che sono peculiari della macchina governativa centrale e non dei governi locali.

Innanzitutto il MAE ha una specifica competenza per il settore, ribadita da tutte le fonti normative. La legge sulla cooperazione dell'Italia con i PVS (la già citata legge 49/1987) si apre infatti con la seguente affermazione (art. 1, comma 1): «La cooperazione allo sviluppo è parte integrante della politica estera dell'Italia...». Ora, se leggiamo la legge n. 59/1997 che regola il «decentramento» delle funzioni di governo, cioè il conferimento di funzioni e compiti alle Regioni ed Enti Locali, vediamo che «affari esteri e commercio estero, nonché cooperazione internazionale e attività promozionale all'estero...» sono esclusi da tale decentramento e restano competenza dell'Amministrazione centrale. Questo significa che in materia di cooperazione, come in qualunque materia di politica estera, il Ministero degli Affari Esteri è il solo che possa confrontarsi con Governi stranieri in nome del Governo italiano; gli Enti Locali possono confrontarsi con propri «omologhi» – cioè con istituzioni di pari livello – oppure con soggetti non governativi e sempre su tematiche «locali». Significa inoltre che l'attività di cooperazione, mentre è per il Ministero una specifica – irrinunciabile – competenza, rappresenta per Regioni ed Enti Locali solo una possibilità; questi, infatti, hanno non l'obbligo ma «la facoltà» di destinare allo scopo una quota del loro Bilancio (come precisato dall'art. 272 del già citato T.U.E.L. n. 267/2000), quindi ampia discrezionalità nel decidere se fare o non fare cooperazione. Tale discrezionalità, sancita dalla norma, comporta per gli Enti Locali alcune concretissime conseguenze che ne condizionano le scelte operative nel settore.

La prima è che nessun Governo centrale – qualunque sia il suo colore politico o l'entità delle risorse a disposizione – può all'improv-

viso «chiudere» con la cooperazione (al massimo può ridurre le risorse finalizzate o decidere di privilegiare una modalità di intervento rispetto ad un'altra); invece un Governo locale che, per mancanza di fondi o per scelta politica, volesse azzerare il proprio impegno di solidarietà internazionale potrebbe farlo senza troppe difficoltà.

La seconda – logicamente collegata alla precedente – è che il MAE dispone di consistenti risorse (finanziarie, logistiche, professionali) specificamente destinate alla cooperazione, organizzate in una «Direzione Generale Cooperazione allo Sviluppo» articolata in diversi Uffici territoriali e tematici; invece gli Enti Locali devono volta per volta «inventarsi» queste risorse – finanziarie e umane – stornandole da altre voci di Bilancio e da altre destinazioni.

Appare pertanto evidente che se un Ente Locale pretendesse di emulare le modalità di intervento della cooperazione governativa si troverebbe da subito ad affrontare alcuni problemi di fondo:

- Innanzitutto quello di garantire la «continuità» nell'impegno di cooperazione: come avviare importanti progetti all'estero (sempre di lunga durata: i più brevi non durano meno di tre anni, un progetto innovativo ne dura almeno una decina) oppure intraprendere rapporti di collaborazione con istituzioni locali, associazioni, villaggi (facendo promesse e suscitando aspettative) quando manca qualunque garanzia che l'Amministrazione successiva porti a termine ciò che la precedente ha iniziato?
- Inoltre la limitata disponibilità – in alcuni casi l'assenza – di risorse finalizzate. E non parliamo solo di budget (la cui scarsità rende per definizione impraticabili per gli EE. LL. alcune forme di cooperazione, ad esempio l'erogazione di crediti di aiuto) ma anche di personale, tecnico e amministrativo, adeguatamente formato. Nella DGCS del MAE lavorano professionisti di differenti discipline tecniche, giuridiche, amministrative, contabili, tutti più o meno specializzati nel settore, più un nucleo di «esperti di cooperazione» a contratto; invece nell'organico degli Enti Locali non solo mancano qualifiche «ad hoc» (persino gli antropologi sono mosche bianche) ma scarseggiano anche i funzionari dotati di qualche esperienza nel settore e solo da pochissimo si sta cercando – attraverso brevi corsi di formazione – di fornire ai dipendenti le nozioni di base per affrontare le problematiche della cooperazione internazionale.
- Oltre ai fondi mirati e al personale esperto, agli Enti Locali manca-

no anche strumenti amministrativi sufficientemente agili per gestire programmi complessi come quelli di cooperazione. Operazioni banali, come introitare finanziamenti da altri Enti o raccogliere dai cittadini fondi da spendere su progetti, possono richiedere procedure burocratiche lunghe e macchinose, del tutto impraticabili nei casi di emergenza umanitaria.

- Infine non va dimenticato che per la realizzazione dei progetti all'estero – in particolare per i contatti con le controparti, per la valutazione e il monitoraggio dei progetti o degli stati avanzamento lavori – il MAE dispone di uno strumento essenziale, le Ambasciate in loco con annesse Unità Tecniche Locali di Cooperazione appositamente costituite. Gli Enti Locali non solo non hanno – e difficilmente si daranno nel futuro – un simile strumento, ma incontrano difficoltà persino a inviare proprio personale in breve missione sui progetti all'estero, vuoi per problemi burocratici vuoi per un semplice rapporto costi-benefici: considerata, infatti, la modesta entità dei progetti realizzati da EE. LL. nei PVS, il costo di una missione tecnica di almeno due professionisti (ad esempio un ingegnere e un agronomo) per un periodo adeguato potrebbe risultare del tutto sproporzionato rispetto all'impegno finanziario sostenuto per l'intera iniziativa!

Per farla breve, agli Enti Locali oltre ai soldi manca ancora una «cultura» della cooperazione e lo dimostra il fatto che il settore è in genere agganciato ad Uffici – Gabinetto del Sindaco, Assessorato Politiche Sociali, Ufficio Immigrazione – che hanno altre priorità e altre vocazioni.

Le ricadute di questa situazione sulle scelte operative di un E. L. sono ovvie. Il MAE, nella sua strategia di cooperazione allo sviluppo, può operare a 360 gradi (intervenire cioè in tutte le aree disagiate del pianeta e su diversi fronti tematici, incluse le situazioni di emergenza) e impegnarsi nella realizzazione di programmi complessi, lunghi e costosi, periodicamente verificati da esperti – inviati o residenti in loco – per valutarne l'efficacia (la rispondenza dei risultati raggiunti agli obiettivi prefissati) e l'efficienza (il rapporto costi-benefici). Gli Enti Locali, se non vogliono correre il rischio di disperdersi in tanti micro-interventi «a pioggia» che avrebbero più il carattere della beneficenza che della cooperazione, sono costretti a restringere drasticamente il proprio campo d'azione e concentrarsi su poche iniziative di breve durata e di

costo contenuto, sempre combattendo con la difficoltà di valutarne «a priori» la qualità e verificarne «a posteriori» i risultati.

A fianco dei «punti deboli» finora elencati esistono però anche dei «punti di forza» specifici dei governi locali, legati alla loro peculiarità (la maggiore vicinanza alla società civile, alle sue esigenze e alle sue risorse), grazie ai quali l'Ente può cercare di costruire nuove – partecipate – modalità di intervento e conferire alle proprie attività di cooperazione un «valore aggiunto» tale da compensare la quantità inevitabilmente limitata delle risorse ad esse destinate.

È del resto proprio questo potenziale valore aggiunto ad aver prodotto negli anni novanta quel terremoto giuridico-istituzionale comunemente conosciuto come «decentramento», attuato (anche se in forma ancora incompleta e perfezionabile) in nome del principio di «sussidiarietà» per cui la responsabilità di determinati compiti e funzioni viene conferita «alla autorità territorialmente e funzionalmente più vicina ai cittadini interessati» (v. legge 15 marzo 1997, n. 59, «Delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle regioni ed enti locali, per la riforma della pubblica amministrazione e per la semplificazione amministrativa»).

In nome di questo principio ogni funzione deve essere svolta dal soggetto più vicino ai destinatari di quella stessa funzione, poiché tale vicinanza lo rende il più adatto a recepire «dal basso» bisogni, richieste, aspettative e a trovare i modi e gli strumenti migliori per soddisfarli. Di qui la nuova autonomia e l'aumento di compiti degli Enti Locali (Comuni e Province) che – ciascuno nell'ambito delle proprie competenze, territorialmente definite – rappresentano la propria comunità, ne curano gli interessi, ne promuovono lo sviluppo (arrivando, nel caso degli EE.LL. maggiori – le Province – a svolgere funzioni di coordinamento nei confronti dei Comuni che ne fanno parte).

E poiché il principio di sussidiarietà non si applica al solo ambito istituzionale ma all'intera società, gli Enti Locali devono cercare, per svolgere al meglio i loro compiti, la collaborazione di quei soggetti sociali (privati) che operano a più stretto contatto con la popolazione rappresentandone le esigenze e svolgendo capillarmente quelle funzioni di informazione, ascolto, assistenza che l'istituzione non sempre è in grado di garantire. All'interno della normativa di diverso livello (nelle Leggi nazionali e regionali, negli Statuti di Province e Comuni) appaiono pertanto articoli che invitano gli Enti Locali a valorizzare le libere

forme associative, addirittura a «promuovere» organismi di partecipazione popolare all'Amministrazione locale. Viene così formalizzata l'apertura delle istituzioni ad associazioni e organizzazioni del volontariato attive nei diversi settori (sociale, culturale, ambientale), che possono partecipare attivamente all'attività dell'Amministrazione facendo valere il loro diritto all'informazione e svolgendo funzioni consultive e propositive.

Se l'Ente Locale riesce a sfruttare al meglio la vicinanza al territorio amministrato, le strutture di servizio, la collaborazione con le organizzazioni della società civile attive sul territorio, può compensare le proprie carenze procurandosi le risorse (finanziarie e professionali) che gli mancano e riuscendo persino a garantire la continuità del progetto: infatti, finito il finanziamento «centrale» servito per la prima fase di avvio dei lavori, questi potrebbero sostenersi con le risorse degli attori decentrati (scuola, biblioteca, municipio, centro culturale) che diventerebbero soggetti dell'iniziativa e partner dei loro «omologhi» del Sud. È però essenziale che le Amministrazioni attivino questo meccanismo fin dal momento dell'ideazione del progetto e lo confermino nel corso della realizzazione, scegliendo di:

- individuare aree tematiche o geografiche di intervento a partire dalla storia e dalle relazioni non solo delle precedenti Amministrazioni ma anche dei servizi decentrati sul territorio e delle organizzazioni del «privato sociale» (municipi, associazioni, ONLUS che abbiano in corso gemellaggi o partenariati con soggetti e territori dei PVS; scuole e biblioteche, ma anche centri sociali, che vogliano ad esempio «adottare a distanza» villaggi o comunità del Sud; gruppi di immigrati che abbiano mantenuto rapporti con i paesi di provenienza, ecc.);
- coinvolgere il maggior numero di attori – pubblici e privati – i quali possano mettere in rete risorse tali da integrare il budget dell'Ente Locale (un Assessorato può fornire se non soldi almeno servizi, strutture o personale; una scuola o un ospedale possono mettere a disposizione materiale didattico e sanitario; possono essere organizzate – attraverso mostre-mercato o campagne di sottoscrizione – raccolte fondi da finalizzare alla realizzazione di progetti ecc.);
- collaborare con soggetti esperti del settore e con maggiore agilità di movimento rispetto alla Pubblica Amministrazione: affiancarsi, per la realizzazione di un progetto all'estero, a una ONG attiva nel Pae-

se di intervento significa, ad esempio, disporre di operatori che – a costo zero o quasi – possono fornire consulenze, reperire informazioni, attivare contatti, anticipare fondi, organizzare gruppi di lavoro, verificare l'andamento dell'iniziativa, valutare efficacia ed efficienza del progetto realizzato.

LA COOPERAZIONE DECENTRATA: POSSIBILI MODALITÀ DI INTERVENTO

A questo punto possiamo cominciare a indicare alcune delle modalità di intervento praticabili da un Ente Locale che voglia impegnarsi nella cooperazione decentrata, con la premessa che una stessa Amministrazione potrà alternativamente adottare l'una o l'altra strategia, o magari utilizzarle tutte nel corso di una stessa iniziativa, a seconda della complessità del progetto, delle risorse a disposizione, del rapporto stabilito con le organizzazioni della società civile:

- Una modalità diretta di intervento, quando è lo stesso Ente Locale a individuare priorità e promuovere progetti che realizza poi in prima persona (con risorse interne) e/o tramite incarichi a privati (associazioni, ONG, imprese). Questa forma di cooperazione può essere molto efficace quando si tratta di intervenire in settori di stretta competenza dell'Ente (decentramento delle funzioni di governo, organizzazione degli uffici di un'Amministrazione locale, erogazione di servizi sul territorio ecc.) ed è in genere rivolta a controparti istituzionali (Enti omologhi del Sud del mondo – nel nostro caso, ad esempio, altri Comuni) con cui l'Ente Locale punta a costruire rapporti di partenariato secondo una strategia di «institution building».
- Una forma di cooperazione indiretta, in genere praticata in favore di realtà non istituzionali (villaggi, gruppi di produttori, associazioni) e in settori per i quali l'Ente Locale può non avere le specifiche competenze tecniche; una volta definite le priorità, geografiche o tematiche, l'Amministrazione sostiene – attraverso contributi finanziari o altre forme di agevolazione – progetti promossi e realizzati da associazioni impegnate nei settori o nei paesi giudicati prioritari e che abbiano relazioni di partenariato con i soggetti beneficiari.

- Una terza modalità coinvolge non tanto i PVS quanto il territorio di competenza dell'Ente Locale che può utilizzare le sue strutture di servizio – municipi, asili nido, centri anziani, scuole, biblioteche, centri culturali – per sensibilizzare i cittadini sui temi della solidarietà internazionale e stimolarne l'impegno nel settore in forma individuale o collettiva (gemellaggi tra scuole, forme di sostegno a distanza ecc.). Anche in quest'ultimo caso l'Ente può sperare di raggiungere il maggior numero di destinatari e ottenere i migliori risultati solo coinvolgendo fin dal primo momento – quindi già in fase ideativa – le organizzazioni operanti sul territorio e i loro canali informativi.

Si tratterà in tutti i casi di iniziative molto meno complesse e costose di quelle realizzate dal MAE e, soprattutto, prevarranno quelle realizzate sul territorio nazionale rispetto ai progetti realizzati all'estero (al contrario di quanto avviene in ambito governativo). È tuttavia importante ribadire che – qualunque siano le dimensioni e le modalità dell'intervento – la qualità distintiva della cooperazione decentrata, il «valore aggiunto» che dovrebbe caratterizzare l'azione dell'Amministrazione locale compensandone le carenze e qualificandone le attività, è la partecipazione sociale, le sinergie che possono derivare dalla contiguità Amministrazione/cittadini.

Riassumendo: in un ambito territoriale ristretto, dove risultano più immediati l'incontro e lo scambio tra le diverse realtà della società civile e tra questa e le istituzioni, diventa possibile la messa in rete delle risorse pubbliche e private e la costruzione di programmi a partire da un lavoro comune. Un lavoro che da un lato ottimizzi energie ed esperienze dei diversi interlocutori, dall'altro – utilizzando tutte le possibili sedi di intervento – coinvolga la cittadinanza in un dialogo a distanza con realtà del Sud del mondo in un rapporto di dare e avere, insegnare e apprendere.

Possibile è senz'altro possibile. Che sia anche facile è un altro discorso.

Tra l'altro, contrariamente a quanto si potrebbe pensare, può essere più facile per un piccolo che per un grande Ente Locale. Un piccolo Comune, ad esempio, può contare su pochi interlocutori potenzialmente interessati (un ospedale, due o tre parrocchie, qualche scuola, un numero ristretto di associazioni di volontariato) e grazie alle sue dimensioni ridotte può facilmente sensibilizzare i diversi settori del-

l'Amministrazione e i cittadini su tematiche solidaristiche. Diverso il discorso per una grande città che debba fare i conti con una struttura amministrativa ampia e articolata, un territorio che presenti forti disomogeneità e magari un gran numero di potenziali interlocutori (scuole, parrocchie, associazioni culturali, ONLUS, ONG) già in possesso di una propria, spesso eterogenea, tradizione di cooperazione internazionale.

È questo il caso del Comune di Roma, sede di numerosissime organizzazioni non governative impegnate nel settore la cui attività è da un lato riconducibile a un'antica tradizione solidaristica (legata alle decine di realtà organizzate – religiose e laiche – operanti nella capitale), dall'altro alla presenza a Roma dei principali Enti finanziatori (Ministero degli Affari Esteri, Agenzie delle Nazioni Unite ecc.); questa presenza ha infatti spinto molte ONG non «romane» ad aprire nella capitale una «succursale» inizialmente diretta ai soli contatti di rappresentanza e poi cresciuta fino a conquistare una certa autonomia operativa rispetto alla sede-madre. Sempre a Roma sono inoltre attive, a fianco delle ONG propriamente dette, moltissime ONLUS e associazioni tematiche (organizzazioni per la difesa dell'ambiente o la promozione dei diritti umani, botteghe del commercio equo e solidale, associazioni di immigrati, reti, consorzi), tutte inserite a pieno diritto nell'area variegata della solidarietà internazionale.

La molteplicità delle organizzazioni romane attive a diverso titolo nel settore della cooperazione (la nostra mailing list, ampia ma sicuramente incompleta, ne include circa 150) rappresenta insieme una ricchezza e un problema. Si tratta infatti di una realtà estremamente diversificata i cui componenti – avendo origine, percorsi, metodologie di intervento diverse – non dialogano facilmente neppure tra loro, figurarsi con un'Amministrazione locale spesso (talvolta a ragione) considerata una sorta di palude burocratica, poco sensibile alle richieste della società civile e alle tematiche della solidarietà internazionale.

Tutto questo rende estremamente complicata la costruzione di una struttura operativa congiunta Amministrazione-associazioni che sia insieme efficace, efficiente e soprattutto non lasci fuori nessuno dei potenziali interessati.

Per completezza di informazione – e per onestà – va aggiunto che l'Amministrazione della capitale è effettivamente una macchina complessa e affollata, articolata in quasi venti Dipartimenti e altrettanti

Municipi senza contare Uffici extra-dipartimentali, Uffici speciali, Istituzioni, Aziende, tutte strutture con una propria, legittima, vocazione all'autonomia che purtroppo a volte si traduce in forme di diffidenza e scarsa collaborazione nei confronti non solo dell'esterno ma anche di altri settori della stessa Amministrazione.

Inoltre, come negare che l'Ente Locale abbia effettivamente altre priorità che non gli aiuti ai PVS? Provate a spiegare al cittadino che combatte quotidianamente con la cronica mancanza di mezzi pubblici o con la difficoltà di inserire un bimbo all'asilo l'importanza – o addirittura l'urgenza – di spendere somme consistenti per iniziative di cooperazione allo sviluppo! E può non essere facile rispondere a chi vi invita a risolvere, prima di impegnarsi in progetti di solidarietà in favore di altri Paesi, le realtà da «Terzo Mondo» presenti nelle nostre città.

Non è facile, tuttavia è possibile. A patto che si realizzi – come accennato sopra – l'ipotesi di una strategia partecipata, a patto cioè che l'Ente Locale lavori in stretto accordo con le diverse espressioni della società civile e riservi una particolare attenzione alla sensibilizzazione della cittadinanza attivando tutti i soggetti presenti sul territorio, pubblici e privati, con un duplice obiettivo prioritario:

- costruire iniziative a partire dalla sensibilità dei cittadini, che c'è ed è forte: già esistono decine di istituti scolastici spontaneamente gemellati con scuole o villaggi del Sud del mondo e centinaia di famiglie che, adottando a distanza un bimbo africano o asiatico, si sono coinvolte in micro-progetti diretti allo sviluppo di intere comunità;
- informare quanti questa sensibilità ancora non l'avessero maturata del filo rosso esistente tra i nostri gesti di tutti i giorni e quelli di chi vive in paesi solo geograficamente lontani, tra l'acquisto di prodotti di uso comune e lo sfruttamento del lavoro minorile, tra il consumismo disinvolto e il disboscamento della foresta amazzonica, tra l'uso compulsivo dell'automobile e le guerre che si combattono nel Sud del mondo; e spiegare che così come ciascuno di noi, nel suo piccolo, contribuisce – sia pure inconsapevolmente – alla distruzione dell'esistente, ciascuno può provare a fare qualcosa per salvarlo.

IL CASO DEL COMUNE DI ROMA

Alla luce di questa lunga premessa siamo ora in grado di inquadrare alcune scelte operate dal Comune di Roma quando, nel 1995, ha deciso di avviare attività di «cooperazione decentrata» disponendo di risorse – finanziarie, strumentali, umane – estremamente limitate a fronte delle aspettative espresse dalle decine di associazioni presenti sul territorio.

La prima esigenza è stata quella di stabilire un momento unitario di confronto e coordinamento tra tante diverse realtà invitandole a un «Comitato Cittadino per la cooperazione» e promuovendo dei «Tavoli di lavoro» tematici aperti a tutti i soggetti interessati. Ogni volta che l'Ufficio decideva di avviare un'iniziativa di particolare complessità, o che prevedeva il coinvolgimento di diversi attori, promuoveva un «Tavolo» al quale erano invitati rappresentanti di altri settori dell'Amministrazione e di enti e associazioni competenti per il tema trattato.

Nonostante i tempi di rodaggio non sempre brevi, i Tavoli si sono presto rivelati la via migliore non solo per rendere più agevole e veloce lo scambio di informazioni tra soggetti diversi ma anche per realizzare alcune condizioni essenziali all'impostazione stessa del lavoro.

Innanzitutto, istituzioni e organizzazioni vi trovavano una sede unitaria per confrontare i rispettivi programmi e scambiarsi opinioni e proposte superando le iniziali, reciproche, diffidenze e scoprendo di lavorare per i medesimi obiettivi (di qui a decidere di unire le rispettive forze per realizzarli al meglio, il passo era breve). Inoltre grazie ai Tavoli si recuperava anche il dialogo tra i diversi pezzi dell'Amministrazione, a volte all'oscuro di quanto accade dietro «la porta accanto» pur impegnandosi sugli stessi temi per gli stessi scopi.

Dal 1996 al 2001 numerosi progetti sono stati realizzati con il metodo dei Tavoli. Citarli tutti ci porterebbe a un lungo e noioso elenco di iniziative alcune delle quali – va ammesso – si sono fermate alle prime battute così come altre hanno prodotto un risultato deludente rispetto alle aspettative.

Molte, però, sono andate a buon fine. Ne ricordiamo alcune tra le più significative: la campagna di solidarietà in favore della municipalità di Sarajevo (1995-1996) con l'invio di beni raccolti dalla cittadinanza (generi di prima necessità) e mezzi forniti dal Comune e dalle sue aziende (attrezzature per l'approvvigionamento idrico, la raccolta dei rifiuti, l'arredo dei giardini); il progetto di cooperazione tra Roma e Ma-

puto, capitale del Mozambico, con la fornitura di assistenza tecnica alla municipalità africana nel settore dell'igiene urbana (1996-2002); la ricostruzione (1999) di 16 case distrutte dall'uragano Mitch a Jinotega, in Nicaragua; infine numerose iniziative, realizzate dal 1997 fino a oggi, in favore di comunità israeliane e palestinesi a sostegno del processo di pacificazione in Medio Oriente (ricordiamo in particolare la costituzione nel 2001 di un Ufficio per la Pace a Gerusalemme, tuttora operativo). In molte di queste iniziative abbiamo potuto verificare l'importanza di una gestione flessibile tale da rispondere, di volta in volta, alle diverse esigenze del progetto.

Ci spieghiamo attraverso due esempi:

*1. Cooperazione decentrata Roma-Maputo
(assistenza tecnica alla municipalità di Maputo nell'ambito
dell'igiene urbana – 1996-2002)*

L'iniziativa nasce nell'ambito del progetto MDP – Municipal Development Programme, promosso dalla Banca Mondiale su finanziamento del Ministero degli Affari Esteri, che ha coinvolto alcune città italiane in progetti di cooperazione decentrata con altrettante città africane con un budget coperto per il 50% dalla stessa Banca Mondiale e per il restante 50% dalle città italiane partecipanti.

Immediatamente il Comune si è trovato ad affrontare due ordini di problemi:

- problemi di tipo organizzativo: a) difficoltà a gestire la complessità del progetto (soprattutto a conciliare le rigidità procedurali di un'Amministrazione pubblica con le esigenze del progetto che richiedevano tempi veloci e soluzioni flessibili – ad es. anticipare, se necessario, fondi per viaggi, acquisto attrezzature, retribuzione personale esterno ecc.); b) mancanza di un referente in loco che tenesse i contatti con le Autorità locali, ne verificasse le reali necessità e provvedesse a selezionare e acquistare le forniture richieste;
- carenza di risorse: a) finanziarie (i fondi disponibili non erano sufficienti a coprire il 50% di finanziamento previsto a carico dell'Amministrazione); b) professionali (mancanza di competenze interne nel settore richiesto).

(SEGUE)