

SENATO DELLA REPUBBLICA

————— XIII LEGISLATURA —————

3^a COMMISSIONE PERMANENTE

(Affari esteri, emigrazione)

INDAGNE CONOSCITIVA
SUGLI STRUMENTI DELLA POLITICA ESTERA ITALIANA

16° Resoconto stenografico

SEDUTA DI MARTEDÌ 24 MARZO 1998

(Antimeridiana)

Presidenza del Presidente MIGONE

INDICE**Audizione dei rappresentanti dell'Associazione nazionale comuni d'Italia e dell'Unione province italiane**

PRESIDENTE	Pag. 3, 11, 18 e <i>passim</i>	BARONI	Pag. 4, 18, 19
BASINI (AN)	12, 20	CHIODO	21
BOCO (Verdi-L'Ulivo)	15, 22	GENTILONI	4
CORRAO (Dem. Sin.-l'Ulivo)	17	LOTTI	10, 20
		MARINI	6, 19
		PAGANINI	21, 22
		PATTUZZI	7

Intervengono, ai sensi dell'articolo 48 del regolamento, per l'ANCI i signori Stefano Marini, Paolo Gentiloni, Raffaella Chiodo, Maria Baroni e Simonetta Paganini e per l'UPI i signori Pattuzzi, Flavio Lotti e Camillo Moser.

I lavori hanno inizio alle ore 11,35.

Audizione dei rappresentanti dell'Associazione nazionale comuni d'Italia e dell'Unione province italiane

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito dell'indagine conoscitiva sugli strumenti della politica estera italiana.

Riprendiamo l'indagine sospesa nella seduta antimeridiana del 17 marzo scorso.

È in programma oggi l'audizione dei rappresentanti dell'Associazione nazionale comuni d'Italia, e dell'Unione province italiane.

Ringrazio i graditi ospiti per la loro presenza ed esprimo una certa mortificazione per il fatto che oggi ad accoglierli c'è una 3^a Commissione a ranghi ridotti.

Questa audizione si esplicherà in un quadro formale; potremo così avere a nostra disposizione i resoconti stenografici che offriranno alla Commissione la possibilità continua di approfondire gli elementi già raccolti.

Questa relativa formalità non deve condizionare i nostri ospiti che invito ad esprimersi con franchezza e puntualità sull'argomento oggetto dell'indagine conoscitiva che, nell'audizione odierna, riguarderà più specificamente la cooperazione decentrata. Il loro contributo risulterà utile anche ai fini dell'esame congiunto dei disegni di legge riguardanti la riforma della cooperazione allo sviluppo, tra cui ricordo in particolare il disegno di legge di iniziativa governativa e quello cosiddetto trasversale. In questo modo la possibilità di discussione sarà sicuramente più ampia.

Nella seduta odierna, come già precisato, sono presenti i rappresentanti dell'Associazione nazionale comuni d'Italia e dell'Unione province italiane. In una prossima seduta la Commissione svolgerà un'audizione cui parteciperanno i rappresentanti della Conferenza dei presidenti delle regioni.

Fatta questa premessa, do la parola alla signora Maria Baroni, funzionario dell'ANCI.

BARONI. Ringrazio il presidente Migone e l'intera Commissione per averci dato l'opportunità di offrire un contributo all'indagine conoscitiva e per esprimere la posizione dei comuni in ordine al provvedimento sulla cooperazione di cui siamo in attesa da molto tempo.

I comuni italiani, dai più grandi ai più piccoli, da quelli del Nord a quelli del Sud, sono molto interessati al tema della cooperazione decentrata, per diversi motivi. Ricordo che i comuni si sono mobilitati con grande generosità nelle situazioni di emergenza, negli eventi calamitosi, durante la guerra nei paesi della ex Jugoslavia, oppure ancora per i bambini delle regioni contaminate dall'incidente nucleare di Chernobyl, sempre compiendo un grande sforzo per seguire questo genere di attività e per operare un confronto con popolazioni diverse.

Da parte dei comuni, principalmente, si rileva l'interesse di crescere insieme e di diffondere i principi democratici presso le popolazioni in via di sviluppo e nei paesi che hanno maggiori difficoltà ad incentivare i cittadini a partecipare alla vita pubblica e a dare avvio ad un processo di maggiore democrazia. Al riguardo, i comuni sono molto motivati e svolgono questa attività in maniera differenziata, attraverso la partecipazione attiva delle proprie risorse, quelle prettamente amministrative, per il trasferimento diretto di esperienze in ordine, ad esempio, alla funzionalità dei servizi primari per l'allestimento di servizi demografici, di infrastrutture, di opere di urbanizzazione e soprattutto attraverso le aziende municipalizzate che possono intervenire direttamente in via operativa nei territori interessati, ma anche mediante le strutture della società civile come il volontariato. Pertanto, la cooperazione si esplica attraverso le più svariate e le più interessanti forme di collaborazione che intervengono, nel loro insieme, ad alimentare questo tipo di incontri tra popolazioni diverse e che fanno perno sull'ente locale.

Per questi motivi già da un anno l'ANCI sta cercando di seguire i vari progetti legislativi presentati da diversi Gruppi parlamentari; nel mese di dicembre si è svolto un seminario in cui si è discusso dei diversi disegni di legge, anche se a quel tempo non era ancora stato presentato quello governativo.

Il nostro ufficio ha elaborato un testo in qualche modo comprensivo dei vari suggerimenti; nello stesso tempo intendiamo esprimere oggi, attraverso questa audizione, l'opinione dei comuni.

Ci preme sottolineare che nella legge sulla cooperazione deve essere sostenuto e valorizzato il ruolo dei comuni nella cooperazione decentrata. Per questo abbiamo ritenuto utile stendere un breve documento, con una serie di suggerimenti, prendendo spunto anche da quanto proposto nei disegni di legge. In tal modo il Senato potrà meglio considerare le diverse proposte nel merito.

GENTILONI. Ringrazio i senatori della Commissione per l'invito che ci hanno rivolto. Mi pare che la dottoressa Baroni abbia sintetizzato compiutamente il senso di questo nostro incontro. Il documento dell'ANCI è stata già distribuito ai nostri interlocutori, per cui posso limitarmi ad ag-

giungere solo qualche rapidissima osservazione. Mi scuso con il Presidente e con i senatori per il fatto che purtroppo tra mezz'ora dovrò andare via: abbiamo problemi di traffico in città, come avete visto, per il nuovo tram che è entrato in servizio.

Mi occupo di relazioni internazionali per il comune di Roma, nell'ambito di un assessorato che svolge tante altre funzioni. Che un assessorato si occupi anche di relazioni internazionali è un fatto nuovo; in fondo anche questo è un piccolo segnale della realtà cui la rappresentante dell'ANCI faceva riferimento. Sta diventando prassi generale che città e comuni italiani comincino a svolgere un ruolo (certo piccolo, non determinante) di attività internazionale, in particolare attività di cooperazione.

Come sapete, si tratta di una tradizione consolidata da decenni in alcune regioni italiane (l'Umbria, la Toscana), ma anche di grandi iniziative politiche che hanno avuto come protagoniste alcune città (l'esperienza di La Pira a Firenze e altre).

Il dato nuovo è la diffusione del fenomeno, che non deriva più dall'iniziativa politica di questo o quel sindaco, dalla tradizione culturale e politica di questa o quella regione: un po' in tutto il mondo dei comuni e delle città italiane si vanno diffondendo attività di cooperazione.

Anche il comune di Roma - devo dire - non aveva una grandissima tradizione da questo punto di vista e la sua attività non era comunque paragonabile a quella di altre regioni italiane. Aveva piuttosto una consuetudine di rapporti politici e di cerimoniale con altre città europee. Da un paio di anni ha invece avviato alcuni progetti di cooperazione decentrata con città di paesi in via di sviluppo. In particolare ricordo tre iniziative: con la città di Maputo (un programma condotto in collaborazione con la Banca mondiale per interventi nel settore dell'igiene urbana), con Managua e con Sarajevo.

Una delle caratteristiche più interessanti è che le città italiane mettono in campo un *know how* piuttosto importante, spesso legato all'esperienza delle aziende comunali che nel settore dell'igiene urbana o dell'energia o dell'ambiente possono effettivamente dare un contributo sul piano della solidarietà, ma anche su quello delle concrete possibilità di sviluppo.

Il riconoscimento di un maggiore ruolo dei comuni nell'ambito delle politiche di cooperazione allo sviluppo, quindi della cooperazione decentrata, non è una richiesta generica di *status* da parte dei comuni e delle città - si parla molto del ruolo dei comuni e dei sindaci e allora, anche nell'ambito della cooperazione, si dovrebbe riconoscere un certo *status* - ma significa piuttosto fornire gli strumenti per favorire quel processo che, in alcune aree del paese da decenni e in altre con diffusione capillare negli ultimi due o tre anni, si sta affermando effettivamente. È un processo che finora è andato avanti in ordine sparso: ciascuna città, attraverso i propri canali, stabilisce rapporti con questo o quel paese, con questa o quella capitale (per quanto riguarda Roma) o con le città dei paesi in via di sviluppo, e così i progetti vanno avanti; poi si coinvolgono le organizzazioni delle Nazioni Unite, la Banca mondiale o altri organismi: è tutto un «fai da te».

La legge sulla cooperazione allo sviluppo che il Parlamento approverà dovrebbe in qualche modo correggere e indirizzare questa attività è l'Italia che riconosce alla cooperazione decentrata e al ruolo delle città non uno *status* formale – ripeto – ma un contributo che nei fatti ha cominciato a concretizzarsi e che però ha bisogno di essere rafforzato e indirizzato.

MARINI. Concordo con la maggior parte delle cose che sono state dette in precedenza, ma vorrei approfondire un aspetto: il ruolo degli amministratori. Un sindaco è anzitutto un ufficiale di Governo e rappresenta una comunità; nelle realtà più piccole c'è una identificazione anche più forte con la figura del sindaco, l'identificazione di una comunità intera, compresi i settori produttivi.

I dati dell'ANCI regionale della Toscana, che rappresento, indicano che i comuni toscani ogni anno ospitano più di 2.000 bambini provenienti da varie regioni del mondo. Ciò significa relazioni strette con tante nazioni, iniziative che cominciano magari con scopi di solidarietà e si concretizzano poi in progetti di sviluppo e di cooperazione vera e propria. Penso a progetti come quello per Sarajevo, partito sull'onda della solidarietà e concretizzatosi nella ristrutturazione del centro Skenderia con la partecipazione di aziende importanti della nostra regione, che intraprendevano attività di scambio commerciale con quelle zone.

Questo limite è poco definito e va in qualche modo rafforzato. Quando un'amministrazione locale intraprende un percorso di tal genere ha bisogno di sentire appieno la titolarità di ufficiale di Governo che il sindaco rappresenta; è lo Stato italiano che va a misurarsi con quelle popolazioni.

Quindi difendo il diritto di una comunità (la mia o di qualsiasi altro comune d'Italia) di confrontarsi a pieno titolo con qualsiasi altra comunità del mondo, perchè rappresenta il nostro paese e non altri, non è un'iniziativa personale. Ci si accorge allora delle tante difficoltà che si incontrano e che posso testimoniare grazie alla mia esperienza ormai lunga. Il documento presentato dall'ANCI in vista di una nuova legge sulla cooperazione sintetizza molti aspetti della questione, ma preferisco parlarvi anche di umori e di sensazioni. L'uomo, grazie a Dio, è fatto sì di razionalità, ma non è pura ragione; se fosse stato solamente razionale il DNA sarebbe stato quello dell'ameba, non ci sarebbe stata evoluzione. È grazie all'imperfezione che si cresce. Quindi i contatti sono fondamentali.

Parlare di titolarità è importante perchè molte volte ci si scontra, anche se non per volontà dei singoli, con altri «pezzi» di Stato. Mi riferisco, per esempio, al rapporto molto spesso non chiaro con le ambasciate e con i consolati, che possono rappresentare dei punti di riferimento, o almeno così dovrebbe essere, per le iniziative degli enti locali. Molto spesso, però, se manca una linea chiara i comuni sono costretti a bypassare le ambasciate e per occuparsi di iniziative di cooperazione e solidarietà sono costretti ad avvalersi di organizzazioni non governative. La sostanza non è la stessa e, a mio avviso, tale titolarità dovrebbe essere affermata nella

legge. In concreto, quando si intraprendono programmi di cooperazione si deve tener conto di questo aspetto specifico.

Quando il comune della mia regione ha ospitato campi di pace con la partecipazione di israeliani e palestinesi si è vissuta tutti insieme un'esperienza che ha poi dato origine a corsi di formazione professionale, ad aziende che distribuivano lavoro e così via. L'iniziativa era stata assunta dal comune. Allora lo Stato palestinese non era riconosciuto dallo Stato italiano; aveva forse meno valore l'intervento dell'ente locale?

I comuni italiani sono 8.000; il mio comune con 22.000 abitanti è tra i primi 400 comuni d'Italia. Ciò vuol dire che la stragrande maggioranza dei comuni sono piccoli se non addirittura piccolissimi. Non credo che un comune all'interno di uno Stato possa in qualche modo fuorviare o modificare la politica estera di cui ha la titolarità, e quindi la possibilità e il dovere di perseguire. Io sostengo che, grazie alle iniziative intraprese dai comuni, si può sviluppare una rete di collegamenti, di strutture e di progetti che non può che migliorare il nostro paese. Ricordo che se non ci fosse stata la presenza degli enti locali oltre che delle associazioni l'Italia in alcuni paesi sarebbe stata del tutto assente. Al di là dei suggerimenti, l'ambiente nel quale una legge dovrebbe essere partorita deve tener conto di tali elementi.

Esiste un progetto per costruire nei territori palestinesi uno stabilimento per la produzione del latte confezionato, che nasce dal rapporto tra un comune piccolo, come quello che io rappresento, e un'azienda pubblica. In tal modo si fornisce un servizio enorme a quella regione.

Il mio riferimento, forse apparentemente romantico, vuole toccare proprio il diritto-dovere di una comunità del nostro paese di confrontarsi con le altre comunità di qualsiasi altro paese del mondo, perchè il limite tra cooperazione e solidarietà è assai tenue e labile.

PATTUZZI. Signor Presidente, onorevoli senatori, sono il presidente della provincia di Modena e rappresento l'Unione province italiane.

I colleghi che mi hanno preceduto hanno già messo in evidenza il fatto estremamente positivo e atteso da tempo che si avvii un *iter* parlamentare per dare al nostro paese una nuova legge riguardante la riforma della cooperazione internazionale. Questo aspetto non va sottaciuto neanche da parte nostra, ma anzi deve essere messo in evidenza. Quindi chiediamo al Parlamento italiano di definire ed approvare una nuova legge nel più breve tempo possibile. Ci attendiamo che attraverso una legge di riordino della cooperazione internazionale si dia veramente impulso a una nuova fase di quest'ultima, tenuto conto anche della triste storia che purtroppo il nostro paese ha conosciuto non molti anni fa.

Le risorse che i paesi cosiddetti donatori hanno destinato alla cooperazione sono notevolmente calate negli ultimi anni. Ciò non è accaduto solo in Italia, ma anche negli altri Stati. Però in questi ultimi anni, soprattutto per effetto della finanziaria 1993 e per la conseguente legge n. 68 del 1993 (articolo 19, commi 1 e 1-*bis*), le cui disposizioni non sono state ancora del tutto applicate, gli enti locali hanno avuto la possibilità di preve-

dere nei propri bilanci risorse da destinare alla cooperazione internazionale (fino all'8 per mille dei propri bilanci); in questo modo, con le risorse messe a disposizione dalla periferia, si è in parte sopperito alla mancanza di fondi provenienti dal centro.

È diventato ormai di una certa importanza il patrimonio costituitosi sulla base di alcune esperienze molto significative, seppure limitate, vissute dalle organizzazioni non governative (ONG) e dalle organizzazioni di volontariato. Queste associazioni sono fortemente presenti in questo settore, operano con progetti a volte anche molto ambiziosi e considerano prioritaria (almeno per quanto riguarda la mia esperienza) l'attiva e responsabile partecipazione dei paesi beneficiari alle azioni e ai progetti che vengono realizzati.

Alcuni enti locali, in particolare le regioni, hanno costituito al proprio interno delle vere e proprie ONG, strutturando servizi di cooperazione e visitando il mondo per individuare quali iniziative e progetti finanziare, su quali territori intervenire e con quelli strumenti. Altri enti – ad esempio il nostro – si sono avvalsi delle strutture già presenti e dei progetti che le diverse associazioni di volontariato e ONG avevano già realizzato e hanno preferito cofinanziare progetti che presentavano determinate caratteristiche individuate precedentemente sulla base di un bando provinciale studiato con attenzione per evitare gli sprechi ed assicurare il massimo dei benefici sulla popolazione locale.

Ritengo sia opportuno utilizzare il patrimonio già esistente costituito dalle organizzazioni di volontariato e dalle ONG ed intervenire attraverso queste supportando la loro azione. Ad esempio, nel passato si è avuta una attiva partecipazione nell'ambito dello sviluppo agricolo, dell'industrializzazione, dell'artigianato, della salvaguardia e della protezione ambientale, della lotta alla siccità e dello sviluppo delle risorse umane, a seconda dei paesi interessati dai vari progetti. Ritengo sia questo il lavoro e il patrimonio che il nostro paese deve considerare e che gli enti locali hanno il diritto e il dovere di sostenere attraverso proprie iniziative e proprie azioni di bilancio.

Il disegno di legge n. 2989, a nostro avviso, non segue pienamente questa direzione. Esso risente certamente dei problemi finanziari ed economici ed è fortemente centralizzato. Infatti, l'articolo 3 del provvedimento prevede che le azioni che gli enti locali e le organizzazioni di volontariato o ONG intendono attivare devono essere preventivamente portate a conoscenza del Ministero degli affari esteri che, quindi, deve esprimere il necessario parere e dare la preventiva autorizzazione. Mi sembra che questo rappresenti un limite e un passo indietro rispetto all'esperienza maturata in questi anni nel nostro paese nell'ambito della cooperazione allo sviluppo e della cooperazione internazionale. È certamente necessario stabilire un punto di riferimento per evitare che, attraverso questo tipo di attività, si possano verificare le più diverse e contraddittorie sovrapposizioni, ma mi sembra eccessivo prevedere un esame preventivo del Ministero su tutte le iniziative promosse da altri soggetti.

Molti aspetti dell'impianto legislativo richiedono un attento esame. Diversi esponenti delle ONG e delle associazioni di volontariato hanno sostenuto, in un incontro tenuto il 14 marzo scorso, che il disegno di legge governativo è inemendabile e pertanto deve essere sostituito con un nuovo testo. A mio avviso, il provvedimento governativo può essere modificato, anzi chiedo esplicitamente ai senatori di questa Commissione di provvedere a questo compito ritenendo che ci siano alcuni punti da riesaminare. Probabilmente il sottoscritto può essere la persona adatta per intervenire nel merito in rappresentanza dell'UPI.

In particolare, ritengo che manchi una chiara definizione della natura giuridica dell'Agenzia per lo sviluppo (articolo 8 della proposta di legge); infatti, l'articolo del disegno di legge governativo non definisce con precisione la sua autonomia decisionale e la sua operatività.

Vorrei fare ancora alcuni rilievi. Innanzi tutto, le organizzazioni e le associazioni che intendono realizzare interventi di cooperazione internazionale devono contemplare all'interno del proprio statuto finalità senza scopo di lucro (articolo 11, comma 2, del disegno di legge), requisito che ritengo fondamentale per chi vuole svolgere questo tipo di attività. Si tratta di un aspetto che può sembrare di poco conto ma che può mettere in difficoltà le diverse organizzazioni che operano da anni in questo settore.

Inoltre, è necessario esaminare anche la questione degli oneri previdenziali per i lavoratori dipendenti del pubblico impiego che possono usufruire dell'aspettativa al fine di aderire a progetti di cooperazione internazionale. Nel disegno di legge governativo (all'articolo 12) si prevede che gli oneri previdenziali siano posti a carico delle organizzazioni per le quali il volontario presta la propria opera. Al contrario, io ritengo che quest'onere possa e debba gravare sull'amministrazione statale e non sulle associazioni che realizzano opere di grande qualità spesso avvalendosi di esigue risorse.

In questi anni, grazie anche alla possibilità offertaci dalla legge n. 68 del 1993, le esperienze vissute dalla nostra provincia con queste associazioni sono state molto positive e, inaspettatamente rispetto al passato, sono state attivate notevoli risorse.

Ritengo che il cittadino privato debba acquisire fiducia per intervenire attivamente nella cooperazione internazionale e perchè ciò avvenga è necessario dimostrare la destinazione delle risorse messe a disposizione per la cooperazione. A tale proposito, ormai da alcuni anni viene allestita presso la nostra amministrazione una mostra con la quale è possibile dimostrare al cittadino quali progetti sono stati finanziati e realizzati con l'impegno dei contributi offerti dai privati o dagli enti pubblici e, soprattutto, dagli enti locali che intendono diventare protagonisti della cosiddetta cooperazione decentrata.

In sostanza ci aspettiamo che la nuova legge, che - ripeto - deve arrivare al più presto, rafforzi e immetta nella rete tutto il patrimonio di esperienza presente nel paese. Ho citato soltanto alcuni esempi, ma potrei

parlare dei gemellaggi, dell'arrivo di bambini da diversi paesi: l'esperienza emiliana è ricca di queste azioni positive.

La cooperazione allora può articolarsi: la nuova legge deve prevedere per gli enti locali la possibilità di esercitare questi interventi di cooperazione internazionale, perchè si tratta di attività che a pieno titolo devono entrare a far parte dell'azione di governo degli enti locali e in particolare delle province.

LOTTI. Sono segretario del coordinamento nazionale «Enti locali per la pace», che opera ormai da più di dieci anni. È stato costituito ed è attualmente sostenuto dalla provincia di Perugia che coordina l'attività di più di 250 comuni, province e regioni.

Sottolineo anch'io l'importanza del lavoro di questa Commissione e ricordo che venerdì prossimo, ad Assisi, davanti al Sacro Convento di San Francesco, oltre 200 fra comuni, province e regioni italiane si incontreranno con i propri gonfaloni per prendere parte ad una manifestazione che si intitola: «Una nuova legge per una nuova cooperazione». Verrà presentato il testo di un appello al Parlamento affinché tenga presente le voci, che oggi stiamo anticipando, delle amministrazioni locali e delle organizzazioni della società civile che in Italia tentano di rafforzare la riflessione fra di loro e di proporre (lo stiamo facendo e lo faremo ancora nelle prossime settimane) contributi puntuali circa la diversità dei ruoli di ciascun livello istituzionale e della società civile.

La legge che dovrete approvare può considerare il ruolo degli enti locali e delle regioni come un'appendice della cooperazione italiana oppure può riconoscergli la centralità che finora non ha avuto. Avete insomma la possibilità di dar vita ad una cooperazione delle comunità locali, che è molto di più di quello che molti testi di legge indicano come aiuto pubblico allo sviluppo. Questo concetto dovrebbe essere limitato: se vogliamo realizzare un rapporto paritario con i destinatari dei nostri interventi, dovremmo piuttosto dare maggiore rilievo al concetto di cooperazione tra comunità. Questo concetto a nostro avviso è una leva molto importante, innanzi tutto per tentare di ridare alla cooperazione internazionale del nostro paese quella credibilità che è stata fortemente minata dagli scandali e dai fallimenti che abbiamo conosciuto.

Cito un'esperienza di casa mia, dell'Umbria. La regione e le due province, le organizzazioni non governative e i comuni hanno deciso di concentrarsi per tre anni sul sostegno al processo di pace in Medio Oriente. Sono state presentate (alcune sono ancora in corso) tredici iniziative, dalla formazione professionale, al sostegno agli asili e alle scuole, a progetti di imprenditoria privata, ai flussi turistici per il Giubileo e quant'altro. Consegnerò un *dossier* alla Commissione.

Questo è il tipo di cooperazione che vorremmo vedere tradotto nel vostro articolato di legge. Dovrebbe esserci anzitutto il riconoscimento della libertà di intervento, con fondi propri e con fondi internazionali, per esempio, quelli dell'Unione europea che già oggi vengono utilizzati in parte. Dev'essere riconosciuta inoltre la possibilità per i comuni, per

le province e per le regioni di accedere ai finanziamenti dello Stato nell'ambito della programmazione nazionale che il Parlamento e il Governo definiscono.

È importante poi non mettere in competizione, e quindi mantenere allo stesso livello, il ruolo di questa cooperazione decentrata e quello delle organizzazioni non governative; sono due momenti che naturalmente si intersecano, ma soltanto in parte. Non ha senso considerare un comune alla stregua di un'organizzazione non governativa. L'UPI propone allora che in sede di definizione del bilancio della cooperazione siano previste due distinte quote di stanziamento per la cooperazione decentrata e per le organizzazioni non governative.

L'altro aspetto che vorrei sottolineare riguarda la concertazione. Se è vero che la cooperazione promossa dalle istituzioni locali, dalle regioni e dalle organizzazioni della società civile è importante per il nostro paese, allora bisogna promuovere la concertazione. Non è possibile che mille comuni facciano mille politiche o mille azioni isolate. La concertazione dovrebbe riguardare il rapporto tra cooperazione governativa e cooperazione decentrata (cioè un primo livello, rispetto al quale è opportuno definire una sede specifica, ma anche mirare alla definizione di piani-paese. Coloro che intervengono a vario titolo, ad esempio in Palestina, devono trovare un momento per ricondurre a verifica ma anche a sintesi il loro lavoro. Purtroppo questo aspetto non è previsto dalla legge n. 49 del 1987, anche se formalmente c'è una sede di concertazione: evidentemente non ha funzionato. Bisogna evitare che la stessa sede si proponga nella nuova legge, perchè già sappiamo che non funziona. Il disegno di legge governativo non ha introdotto sufficienti mutamenti da questo punto di vista.

Ultimo punto. Il coordinamento «Enti locali per la pace», insieme alla Conferenza delle regioni e alla Conferenza dei presidenti dei consigli regionali, all'UPI e all'ANCI ha iniziato un percorso di verifica delle possibili articolazioni dei diversi ruoli istituzionali. La regione avrà una sua responsabilità di programmazione generale, di verifica delle procedure, che si sta sempre più definendo anche nell'ambito delle riforme federaliste. Poi ci sono gli altri enti che dal punto di vista dell'azione concreta, della gestione e della promozione dei progetti di cooperazione possono svolgere una funzione specifica. Vi faremo avere a questo proposito una nuova elaborazione anche a seguito delle conclusioni dell'assemblea nazionale degli «Enti locali per la pace» che terremo ad Assisi nei prossimi giorni. Peraltro ne abbiamo già preparata una, perchè a Firenze, già due anni orsono, sono state definite delle raccomandazioni che si rivolgono sia alle istituzioni locali sia al Parlamento. Consegneremo anche questi documenti agli atti della Commissione.

Il mio auspicio è che la concertazione, già nella fase di definizione della legge, possa compiere dei passi in avanti dopo l'incontro odierno.

PRESIDENTE. Mi rendo conto che in Italia è un po' come «chiedere la luna», però sarebbe utile ottenere dati aggregati e disaggregati sull'esi-

stente, che gioverebbero alla causa della cooperazione decentrata. Sono convinto infatti – come è stato sottolineato – che il volume complessivo delle iniziative sia rilevante e abbia svolto un'importante funzione di supplenza nella generale crisi della cooperazione italiana. Naturalmente non vogliamo perpetuarla perchè auspichiamo una ripresa complessiva della cooperazione, ma le va dato atto che costituisce un titolo di credito considerevole.

La mia seconda richiesta – non è necessario che venga soddisfatta in questa sede – riguarda la necessità di avere da parte vostra osservazioni critiche più puntuali sui disegni di legge riguardanti la riforma della cooperazione. La tendenza è quella di rimanere sul generale, mentre per la Commissione è importante evitare una sorta di secondo tempo, per cui prima si parla di filosofia e poi c'è un bombardamento sul singolo parlamentare, magari su questo o su quel testo di emendamento. Bisogna quindi assestarsi su un terreno intermedio tra il generale e l'emendamento singolo.

Questo comunque non è che un modo diverso di porre altre domande fondamentali. Quali ostacoli tra quelli che incontrate in questo momento potrebbero essere rimossi dalla legge? Chi vi ostacola in questo momento, quando ritenete di svolgere delle attività utili per l'umanità e quindi per l'intero paese? Quali suggerimenti potete dare ad un legislatore che vuole collocarsi in una condizione di libertà per non cominciare a lavorare in modo rassegnato, per non dire cinico?

Vorrei riferirvi una battuta cattiva (non faccio delazioni, essendoci un resoconto stenografico): qualcuno si è chiesto se per caso non c'è il rischio di fare delle municipalizzate della cooperazione, cioè un qualcosa che espropri la società civile. Vi ricordo che l'*institution building* rappresenta un aspetto importantissimo nella moderna cooperazione e le istituzioni sono in larga parte locali. Quindi, su questo terreno avete un impegno estremamente importante, considerati anche gli scambi di esperienze che sono fondamentali sia per la dignità degli interlocutori sia per la continuità sia, infine, per il raccolto di quanto si è seminato.

Con la senatrice De Zulueta stiamo per intraprendere una battaglia affinché l'osservazione sullo svolgimento delle elezioni non sia fatta solo dal mondo sviluppato rispetto a un mondo democraticamente a rischio, ma avvenga anche il contrario. In tal modo si salvaguarda un principio di dignità, perchè se un'azione è reciproca allora è accettabile. L'osservazione elettorale è un'azione specifica, ma rappresenta un esempio che potrebbe essere moltiplicato all'infinito.

Per quanto concerne le costrizioni e i condizionamenti centralistici, anticipo – anche se di solito cerco di non farlo – un'opinione: se i soldi appartengono all'ente locale, quest'ultimo può farne ciò che vuole; se invece c'è una collaborazione vera e propria essa deve essere compatibile con gli obiettivi e i criteri perseguiti dallo Stato.

BASINI. Ho ascoltato con molta attenzione i vostri interventi e li ritengo un segno dei tempi. Ogni epoca si serve di determinati strumenti per

fare politica. Circa trent'anni fa la cooperazione passava attraverso quello che era il modello vincente all'interno del paese in quel periodo e si istituivano enti a livello nazionale (un esempio tipico è l'Istituto per la cooperazione nei paesi in via di sviluppo). Oggi siamo in presenza di un diverso modello, come quello che ci avete rappresentato, che si inserisce in questo contesto.

Per procedere bisogna tener presenti due principi che ritorneranno anche alla fine del mio intervento: il primo, regolare gli ambiti (se tutti si occupano di tutto in realtà si finisce per non fare niente); il secondo, il vincolo generale delle compatibilità. In Italia abbiamo assistito, nell'arco di quarant'anni, ma con una forte accelerazione negli anni '80, al consolidarsi di un sistema in cui il moltiplicarsi delle iniziative, quasi tutte prese a debito, ha condotto la finanza dello Stato nella grave situazione da cui il Governo sta faticosamente cercando di portarci fuori.

L'intervento del sindaco di Quarrata è risultato molto brillante e divertente, ma lo ritengo viziato da un pizzico di federalismo comunale. Da un lato si chiede spazio allo Stato centrale, dall'altro però si insiste un po' troppo sulla titolarità e ciò mi dà l'impressione che non ci sia altrettanta disponibilità – se mi sono sbagliato, tanto meglio – nei confronti delle iniziative private. Trattandosi di politica estera, la titolarità è propria dello Stato, del Ministero degli affari esteri e della Presidenza del Consiglio della Repubblica italiana; la titolarità dell'ente locale può sussistere ma non in maniera così marcata da rappresentare un filtro all'attività privata.

Mi ha poco convinto, inoltre, l'intervento del dottor Gentiloni, assessore del comune di Roma, quando ha citato Giorgio La Pira, il quale provocò grossi problemi. La Pira svolse da Firenze una vera e propria politica estera parallela a quella statale, dissestando il comune in misura assolutamente impensabile in base al principio – è una sua frase – che «i debiti li paga lo Spirito Santo». Ma questo non è vero perchè sono i contribuenti a pagarli.

È verissimo, invece, che Firenze ha da sempre una tradizione di capitale internazionale, ma lo stesso si può dire di Roma, di Venezia, di Bologna per la sua antica università, o di Palermo di cui il sindaco Leoluca Orlando ricorda tutti i giorni la vocazione mondialistica. Questa mi sembra la strada per una piccola e sfarzosa settecentesca città-Stato ma non per la cooperazione internazionale.

Mi ha convinto maggiormente l'intervento del presidente della provincia di Modena, il signor Pattuzzi, pur con alcune eccezioni. Egli ha fatto una giusta osservazione che va però integrata: è possibile non introdurre il principio delle associazioni senza fine di lucro, ma se venisse introdotto sarebbe opportuno prevedere un meccanismo che aiuti anche i privati a dedicarsi alla cooperazione. Tale meccanismo potrebbe essere individuato nella detassazione per quelle attività riconosciute di validità sociale, anche per gli organismi locali. Se si agisce nello stesso circuito questo non deve essere chiuso, oppure si dovrebbero prevedere due circuiti che permettano di operare a tutti coloro che lo desiderano.

Mi ha pienamente convinto, invece, l'intervento della dottoressa Baroni che si è richiamata in maniera molto efficace al principio della democrazia. Effettivamente i comuni, unità democratica di base, che operano un'azione verso l'esterno non solo dispongono di una maggiore flessibilità rispetto ai piccoli organismi ma, soprattutto, sono effettivi esportatori di democrazia, esportano cioè un modello, una mentalità. Questo rappresenta uno specifico della cooperazione veramente valido realizzato a livello di unità locali.

Intendo poi rivolgere una proposta al Presidente della Commissione. Presumo che la Commissione si attiverà intensamente per promuovere la cooperazione decentrata e, in questo senso, vorrei che si esaminasse la possibilità di presentare una serie di emendamenti volti a stabilire alcuni principi basilari.

Innanzitutto è necessario chiarire molto bene gli ambiti. Riservo così l'ultima critica al signor Flavio Lotti, funzionario della provincia di Perugia. Francamente ho molti dubbi sul fatto che l'Umbria abbia ben operato attuando un'iniziativa a favore della pace in Medio Oriente. Si tratta, infatti, di un compito che spetta interamente alla politica estera, essendo già difficile per l'ONU e ancora più per lo Stato italiano ristabilire la pace in Medio Oriente. Ritengo che sarebbe un errore permettere agli organismi locali – anche grandi come le regioni – di svolgere una politica estera che assuma come finalità il ripristino della pace in Medio Oriente. I comuni possono realizzare molti progetti per i cittadini e i poveri del Medio Oriente – e sono sicuro che si è operato in questo senso – ma è opportuno evitare di assumere impegni di politica estera perchè si rischia di screditare l'attività passata e quella attuale, creando inoltre una grande confusione.

Pertanto, ritengo che non debbano essere il comune, la provincia o la regione i soggetti abilitati ad assumere iniziative di pace in Medio Oriente. Questi enti, infatti, potrebbero solo esaminare i problemi relativi ad un territorio di dimensioni e popolazione pari alle proprie, in modo tale da fornire aiuti, ad esempio, per rendere potabile l'acqua marina e per realizzare un dissalatore. Il comune può attivare scambi di informazioni, anche approfonditi, per permettere una migliore conoscenza del territorio ed insegnare quindi a risolvere i problemi connessi, ad esempio, alle reti fognarie, mostrando come si è agito in Italia.

Inoltre i comuni possono valorizzare gli aspetti culturali. Per questo ritengo necessario che la legge che verrà emanata in materia stabilisca gli ambiti in modo preciso.

È opportuno, inoltre, introdurre un principio innovativo, lo stesso che è alla base delle *foundation* americane: se un privato di qualunque natura – azienda o associazione senza fini di lucro (che comunque presenta connotazioni particolari) – intende attivare in favore di paesi esteri alcune iniziative considerate di utilità sociale dall'organismo pubblico deve avere la possibilità di detrarre le spese dalle tasse. È un principio del tutto nuovo in Italia ma largamente applicato all'estero e non solo nell'ambito della cooperazione internazionale.

La mia posizione non è la stessa di chi sostiene, come quarant'anni fa, che i comuni devono limitarsi alle proprie competenze esclusive. Credo, infatti, che aiutando il Terzo Mondo a crescere e ad emergere si riescano a risolvere anche i nostri problemi; se aiutiamo i paesi in via di sviluppo a reggersi sulle proprie gambe eviteremo di trovarli abbracciati alle nostre perchè possano camminare. Quello che mi guida è un principio di «buon egoismo», perchè nel fare gli interessi di queste popolazioni facciamo anche i nostri.

Ritengo quindi molto valida ed originale la proposta della dottoressa Baroni perchè rappresenta un modo per esportare democrazia e una mentalità che da noi è già ben avviata e radicata mentre non lo è in altri paesi.

Credo che la Commissione possa procedere su questa strada tenendo presenti le specificità già riferite, su cui tutti dobbiamo riflettere.

BOCO. Ringrazio innanzi tutto i nostri ospiti per i loro interventi e per gli interessanti documenti che hanno lasciato a disposizione della Commissione.

In questi giorni un ramo del Parlamento sta lavorando su un provvedimento molto importante e cerco sempre di ricordare che in questo modo, indipendentemente dalle diverse posizioni, si scrivono pagine di valori riferite alla cooperazione internazionale, su cui credo si debba procedere con grande attenzione e rispetto.

Con le audizioni che la Commissione sta svolgendo – quella odierna è la terza – si intende preparare il terreno per l'esame dei disegni di legge sulla cooperazione di cui sono relatore. Per questo motivo sento l'obbligo di illustrare il cammino che stiamo percorrendo e che è iniziato poche settimane fa.

Abbiamo già avuto la possibilità di confrontare le nostre idee con i diversi punti di vista, particolarmente interessanti, dei rappresentanti della società civile e abbiamo cercato di dare avvio al passaggio dalle ONG alla cosiddetta cooperazione decentrata.

Gli interventi degli auditi hanno offerto spunti molto interessanti, alcuni dei quali cercano di individuare nel provvedimento governativo gli aspetti positivi. Troppo spesso comunque ci incardiniamo su deviazioni che possono risultare sbagliate e per questo motivo ritengo opportuno procedere mediante un esame comparato del testo proposto dal Governo con gli altri disegni di legge che presentano una diversa connotazione. Devo quindi informare la Commissione dei risultati finora raggiunti.

Siamo giunti al punto di individuare dei punti comuni, che sono i valori, e le problematiche che da essi scaturiscono.

Uno dei punti di contenzioso è invece quello della cooperazione decentrata. Senza entrare nel merito delle diversificazioni politiche, che sono molte se si considerano i disegni di legge presentati, la cooperazione decentrata rappresenta una nuova sfida per la cooperazione internazionale. La nuova legge non ha mai potuto entrare in azione per i regolamenti all'italiana, per gli ostacoli che creano problemi a tante leggi.

La cooperazione decentrata, dunque, è uno dei nodi da affrontare. Vi sono due linee di tendenza. La prima è quella contenuta nella proposta di legge del Governo, che ne dà una visione particolare, che in maniera *tranchant* definirei centralistica. Le altre proposte hanno una visione che invece posso definire, anche in questo caso in senso *tranchant*, federalista. Si tratta di sciogliere il bandolo non tanto attraverso una vittoria e una sconfitta a seguito di un braccio di ferro, bensì attraverso un approccio culturale. Visto che siamo in Commissione vorrei che fosse chiaro che si tratta di una sfida; è in questo contesto di valori che il problema della cooperazione va affrontato.

A questo punto vorrei non fare l'avvocato del diavolo, ma richiamare alla nostra attenzione un'analisi, se volete dura, dei problemi da affrontare. Da un'indagine ufficiale sulla cooperazione risulta che la quota più alta di risorse attribuite da un paese alla cooperazione decentrata è il 7 per cento della Germania rispetto a tutta la cooperazione internazionale. La Germania, per la sua organizzazione dello Stato, per la sua divisione in *lander*, assume dunque un ruolo *leader* nella cooperazione decentrata. Quando enuncio la mia posizione politica sulla cooperazione decentrata come rivoluzione culturale nella cooperazione internazionale, mi trovo di fronte alla contestazione dei numeri. L'analisi asettica dei numeri non vuol dire niente, però abbiamo un problema: dove vengono calcolati i gemellaggi, gli interscambi delle persone, il conoscere e il sapere dello scambio? Perché cooperare significa cooperare alla pari, ma non c'è un interscambio economico e quindi non è possibile un calcolo.

Il nostro lavoro tenderà ad affrontare questa straordinaria sfida culturale cercando di comprendere quanto c'è di interscambio, non solamente nei 13 progetti di cooperazione prima citati o nei 2.000 bambini che vengono in Toscana; cercheremo di comprendere quanto possiamo mettere in campo, anche economicamente, attraverso prassi e passaggi differenti di cui lo Stato ha bisogno.

Chiudo questa introduzione generale ricordando che da pochi giorni sono tornato dall'Algeria, uno Stato che guarda con grande difficoltà al rapporto fra Governi, una difficoltà che impedisce la cooperazione. Tuttavia l'Algeria, attraverso alcune forme organizzate, ha chiesto dei gemellaggi, ha chiesto l'aiuto di giovani dei nostri paesi, ha chiesto di aprire le porte delle nostre città. È un caso semplice, vicino, uno dei più drammatici (con tutto il rispetto per il dramma di altri paesi). Ecco uno dei campi in cui l'intervento può avvenire in termini di cooperazione decentrata, laddove invece lo Stato non può intervenire.

Di qui il mio invito alla riflessione: non si può calcolare soltanto l'interscambio economico della cooperazione decentrata.

Anche ad Assisi potremo scambiare le nostre opinioni, ma ora devo rivolgervi alcune domande cercando di analizzare i problemi che abbiamo di fronte. Ritengo che un aspetto semplice possiamo affrontarlo, quello della ridefinizione dei bilanci. Oggi una delle proposte di legge (è bene dirlo con molta chiarezza, quella del Governo, cui come relatore e come Commissione facciamo riferimento) all'articolo 5 propone una ca-

mera di compensazione, dove sono compresi tutti i soggetti della cooperazione, dalle organizzazioni non governative, alle ONLUS, alle regioni, agli enti locali. Io l'ho definita anche camera di penitenti o di questuanti: il 10 per cento del bilancio dev'essere diviso fra tutti, senza capire come soggetti fiscalmente riconosciuti come le ONLUS possano stare insieme a regioni, province e comuni. Credo che servirebbero proposte più precise anche da parte vostra con le quali aiutare il processo legislativo. Naturalmente si tratta di materiali di supporto che ci portano ad affrontare le questioni che avete citato; a cantiere aperto, come relatore, vedo che si tratta di apportare diverse modifiche ai disegni di legge.

Il problema più importante e complesso, quello che trovo più difficile da affrontare, è la questione della concertazione su cui bisogna essere molto chiari e pragmatici. Dobbiamo trovare degli strumenti. Citerò per tutte la mia proposta di legge: essa prevede un momento di verifica ogni tre anni. Dobbiamo lavorare ancora molto tutti per trovare una sede di concertazione dove il «valore aggiunto» trovi il suo momento di controllo, perchè altrimenti potremo incontrare dei problemi lungo la strada. È necessario definire la direzionalità o, per essere molto espliciti, capire chi comanda e chi decide.

Sapete bene infatti che tutte le incertezze della concertazione ritornano poi all'interno della legge. La partita della cooperazione decentrata sarà molto importante, ma c'è ancora tanto da fare. Questa non è una provocazione da parte mia; dobbiamo ancora definire con esattezza se ci sarà un compartimento unico dove comuni, province e regioni saranno soggetti con le stesse finalità e gli stessi obiettivi. Non c'è bisogno di sottolineare cosa voglio dire con queste parole, perchè lo sapete bene. Sono passaggi che dobbiamo affrontare dal momento che non si tratta solamente di una partita Stato-comuni. Dobbiamo trovare il giusto rapporto fra tutte le strutture dello Stato. Il problema non si risolve spostandolo dalla cooperazione statale alla cooperazione decentrata, si deve trovare un giusto equilibrio. Ecco perchè la concertazione diventa il momento più delicato e più importante.

Uno dei problemi che mi sono trovato ad affrontare riguarda anche l'immaginario di un paese intero, come la ex Jugoslavia, in cui si sono recate migliaia di persone attraverso la cooperazione decentrata. Il massimo sforzo occidentale in Jugoslavia è partito dall'Italia, ma bisogna anche evidenziare i problemi derivanti dalla disorganizzazione. Penso alle quattro unità ginecologiche a Mostar: dobbiamo avere la maturità di non considerarlo soltanto come un passaggio positivo.

Quindi è necessaria una legge, ma bisogna anche trovare la possibilità di unificazione. Si torna sempre ad un tavolo di concertazione che dia la possibilità di stabilire doveri e diritti per tutti. Per concludere, spero che dall'incontro di Assisi possano emergere elementi che permettano di trovare tutti insieme una soluzione al problema.

CORRAO. Vorrei chiedere ai rappresentanti degli enti locali se si sono posti il problema fondamentale dell'utilità di una politica di solida-

rietà e di cooperazione allo sviluppo verso quei paesi nei quali le politiche di sviluppo italiane hanno chiaramente fallito e quale tema intendono affrontare soprattutto in rapporto alle loro qualifiche istituzionali.

Un'altra questione concerne il rapporto con le regioni e con il Ministero degli affari esteri, perchè le singole iniziative sono sempre molto apprezzabili, ma avvertiamo la necessità di un'azione efficace che rappresenti l'Italia e la politica italiana all'estero. Chiaramente essa non può svolgersi senza un collegamento tra le regioni e con il Ministro degli affari esteri, al fine di canalizzare al meglio le energie e per stabilire obiettivi chiari e precisi affinché non vi siano duplicazioni e gli enti locali non si limitino soltanto ad attività assistenziali.

L'idea di accogliere bambini da tutte le parti del mondo è molto positiva, ma va detto che questa fase non è altamente produttiva; magari sarebbe più utile un trasferimento di competenze e tecnologie nei paesi in via di sviluppo, sempre in rapporto alle loro capacità e alla loro possibilità di gestire i programmi. Vi è inoltre la necessità di andare incontro ad una tematica propria delle istituzioni locali e soprattutto ad una organica azione secondo aree precise, perchè non vi siano iniziative diffuse su tutto il territorio mondiale che alla fine non conducono ad una rappresentatività unitaria della politica italiana verso i paesi in via di sviluppo.

PRESIDENTE. Vorrei porre un'ultima domanda che in parte mi viene suggerita dall'intervento del senatore Boco. Avete qualche documento o avete avviato una riflessione critica su quanto è stato fatto? Ritenete, per esempio, che gli enti locali abbiano sprecato dei soldi nel campo delle organizzazioni internazionali?

Mi rendo conto che si tratta di questioni delicate, ma è un segnale di grandissima forza riuscire a discutere del proprio operato ed è particolarmente difficile per organismi compositi come i vostri; però a mio avviso, è un modo per mantenere una condizione di spontaneità che è una delle forze della cooperazione decentrata.

BARONI. Come rappresentante dell'ANCI posso rispondere che non abbiamo effettuato uno studio approfondito o un'autoanalisi, però finora la normativa ci ha in qualche modo impedito di sprecare risorse, e quanto i comuni hanno potuto spendere su questa voce di bilancio è stato molto limitato. Mi pare che soltanto nel 1993 il senatore Triglia, allora presidente dell'ANCI, presentò un emendamento e in un piccolissimo comma della legge n. 68 del 1993 è stato previsto che i comuni potessero spendere fino allo 0,8 per cento delle prime tre voci del bilancio per le attività di cooperazione.

PRESIDENTE. Mi scusi se la interrompo ma bisogna intendersi sul concetto di spreco. Non si può dire che non si spreca perchè non si può spendere: posso avere anche una sola lira e decidere di impiegarla utilmente oppure sprecarla. La riflessione sul concetto di spreco è qualitativa e non quantitativa.

BARONI. Sì, però è anche legata alla possibilità reale di spendere. Eventualmente se spreco c'è stato (i comuni sono 8.000, ce ne sarà pure qualcuno che ha ecceduto in una determinata spesa, sempre relativamente alle proprie risorse) comunque si è trattato di cifre molto contenute.

PRESIDENTE. Vorrei fare un chiarimento: potrebbe essere un male che si sia sprecato poco. Mi spiego con una metafora. Quando parlo con chi dirige una biblioteca e chiedo per quale cifra sono stati rubati dei libri, di solito mi sento rispondere in modo fiero che è una somma irrilevante. Trattandosi di una grande biblioteca universitaria come quella della mia facoltà di Torino, la mia risposta è che è un male perchè vuol dire che i libri non circolano a sufficienza e che c'è una normativa troppo restrittiva.

BARONI. Vorrei sgombrare il campo da un equivoco: i comuni e gli enti locali non hanno mai pensato di fare politica estera. Quando è accaduto, magari utilizzando la sigla «Enti locali per la pace», è stata una testimonianza del fatto che questo genere di cooperazione e di collaborazione è nato proprio da un momento di solidarietà. Quindi l'obiettivo della pace è stato l'elemento di partenza per la costruzione di un qualcosa che attraverso i rapporti-paese non poteva ancora verificarsi.

Quanto ricordato dal senatore Boco si riferisce all'Algeria. Sarebbe utile considerare una cooperazione internazionale che nasca dal basso e in questo senso gli enti locali vogliono offrire un contributo in termini positivi, senza mai sovrapporsi allo Stato nazionale e senza pretendere di svolgere politica estera; sappiamo perfettamente, infatti, che questo non è il ruolo degli enti locali, e non è loro intenzione svolgerlo.

Per ciò che riguarda invece il profilo istituzionale dei rapporti tra regioni, comuni e province, quanto riferito dal senatore Boco è una realtà; l'ANCI però ha compiuto un grande sforzo – dovuto anche alla perspicacia del suo presidente e del presidente dell'UPI – presentando una serie di emendamenti comuni durante l'esame del decreto legislativo di attuazione della legge n. 59 del 1997, miranti ad individuare, per le istituzioni facenti parte dell'ordinamento dello Stato, ruoli e specificità per ciascuna di esse, sempre però nell'ambito di una attività di collaborazione.

Naturalmente è necessario affinare le proposte per meglio contribuire a definire un ruolo delle regioni, dei comuni e delle province. È chiaro che una politica di prospettive e di campi d'interesse deve essere elaborata a livello regionale, soprattutto se dietro a questa si realizzano strategie di crescita dei finanziamenti e, quindi, dei cofinanziamenti ai programmi dei comuni.

Per la pianificazione delle attività si prevedono fasi di concertazione tra politiche regionali e comunali e con gli organismi rappresentativi dei comuni da attivare in futuro. Si tratta di uno dei principi generali che abbiamo presentato sotto forma di emendamento al decreto attuativo della legge n. 59.

La concertazione tra gli enti locali dovrà essere seguita dalla concertazione di questi con lo Stato, nella Conferenza Stato-regioni e nella Conferenza Stato-città.

MARINI. Ritengo di un certo rilievo la domanda relativa agli sprechi di risorse.

Il problema maggiore non consiste tanto nello spreco delle risorse perchè generalmente un comune interviene su sollecitazione e questo in particolare vale per i piccoli comuni che si attivano sulla base di un preciso referente nel paese beneficiario, al quale la comunità chiede il rendiconto di ciò che il comune realizza.

Il vero problema è stato già individuato precedentemente, quando si è parlato dell'esperienza nella ex Jugoslavia: l'intervento avviene sempre in assenza di un livello di coordinamento e di un rapporto con l'autorità centrale.

L'impiego di energie è notevole ma non c'è raccordo tra i vari interventi; a mio avviso questo è il limite più forte. Può accadere, ad esempio, che si stia lavorando ad un progetto in una zona del Nicaragua e a 10 chilometri di distanza si lavori contemporaneamente ad un altro progetto, senza che nessun organismo sappia niente dell'altro. È un grande problema da risolvere.

L'imprenditore privato che esamina un progetto e intende realizzarlo dispone di referenti diretti e in questo modo riesce ad avviare meglio la propria attività. Non vorrei essere stato frainteso: non ritengo che il comune o lo Stato, quindi l'organismo pubblico, debbano precedere l'impresa privata. Vorrei fare un esempio: quando siamo arrivati ad Hebron, mentre sparavano da ogni direzione, ci siamo accorti che nella fabbrica che produceva ceramiche e porcellane alcuni materiali provenivano da Montelupo; noi credevamo di essere i primi mentre probabilmente eravamo addirittura i terzi.

È chiaro poi che le visioni sono diverse. I fiorentini, ad esempio, non rimpiangono i soldi utilizzati da Giorgio La Pira per attuare la sua particolare politica.

BASINI. Perchè dopo è arrivato di peggio.

LOTTI. Signor Presidente, ci impegneremo a fornire alla Commissione la documentazione da lei richiesta, anche se non è possibile disporre di valutazioni e di dati organici perchè purtroppo le risorse degli enti locali sono irrisorie e vengono prevalentemente concentrate nella realizzazione dei progetti senza che sia stato compiuto un ampio studio di base e senza che vi sia una completa analisi dei dati.

In Italia ormai la cooperazione decentrata – così definita allo stato attuale e che potrà essere meglio definita in seguito – è un fenomeno estremamente esteso nel quale è possibile individuare almeno dieci tipologie di intervento. A Firenze si è svolto un dibattito durato ben due giorni – invito la Commissione a prendere nota dei verbali – da cui forse non ri-

sulta una riflessione critica, perchè si è voluto esclusivamente cercare una risposta positiva ai problemi che noi stessi abbiamo incontrato nella pratica della cooperazione decentrata attivata finora.

Un aspetto sul quale non siamo ancora riusciti ad ottenere risultati positivi è quello della concertazione preventiva nella elaborazione dei programmi-paese, e a tale proposito possiamo considerare valida l'esperienza di Mostar. Se l'Italia ha interesse ad intervenire nella ex Jugoslavia, in Albania, in Kosovo, in Medio Oriente o in Algeria, se permane il principio sostenuto dalla stessa Corte costituzionale, cioè che l'Italia è una Repubblica e che i comuni, le province e le regioni sono parte integrante di essa, vanno innanzi tutto valorizzate e raccolte tutte le esperienze positive e, a volte, anche quelle negative, perchè attraverso la concertazione e la verifica è possibile migliorare e ottimizzare il contributo offerto da ciascuno.

Vorrei ricordare poi che i comuni, le province e le regioni già sono soggetti di politica internazionale: in Europa questi enti hanno propri organismi rappresentativi che non svolgono politica domestica ma politica internazionale. In Germania, in Olanda, in Gran Bretagna o negli Stati Uniti le associazioni ufficiali degli enti locali hanno una propria sezione di politica internazionale e pubblicano riviste disponibili a tutti. Abbiamo ormai raggiunto un livello tale che la IULA (cioè l'organizzazione internazionale delle autorità locali), in cui comuni, province e regioni italiani sono rappresentati insieme, sta lavorando con il Segretario generale delle Nazioni Unite per avere un rappresentante permanente presso l'ONU. C'è ormai una internazionalizzazione della politica domestica: non andiamo certamente ad insidiare la politica estera del Governo, nessuno vuole metterla in discussione. Anzi, essa si potrà arricchire proprio dei contributi delle comunità locali che già sono state chiamate ad operare a livello sovranazionale e internazionale.

PAGANINI. Vorrei intervenire sul punto della concertazione sollevato dal senatore Boco. È importante che la concertazione non vi sia solo in Italia, tra regioni, province, comuni e Ministero degli affari esteri. Abbiamo sottolineato l'importanza di riconoscere come *partner* non soltanto i governi ma anche le autorità locali e di consentire agli enti locali di definire accordi quadro con gli omologhi enti nei paesi in cui operano. Questo serve proprio a evitare la confusione che è stata paventata.

Se il comune di Roma intende intervenire a Maputo in un determinato settore e il comune di Maputo segnala che in quel settore è già in corso un'azione si concorderà un altro tipo di intervento. Bisogna riconoscere ai paesi in via di sviluppo il diritto a presentare la propria programmazione. Questa modalità degli accordi quadro con le controparti locali per la definizione delle attività da svolgere viene già attuata e sperimentata con successo in particolare nei programmi di sviluppo umano finanziati dal Ministero degli affari esteri e ha raggiunto ottimi risultati non soltanto dal punto di vista economico ma soprattutto da quello democratico, valorizzando l'azione delle istituzioni locali e delle collettività locali, riconoscendo loro un ruolo effettivamente paritario nello svolgimento del pro-

gramma di cooperazione. Bisogna identificare il *partner*, sentire cosa ha deciso nella sua programmazione politica ed economica, andare incontro ai suoi bisogni, senza duplicazioni e confusioni. È un punto importante.

BOCO. Sono stati proposti due modelli in cui viene sviluppata la concertazione in modo sicuramente molto interessante.

PAGANINI. Un ulteriore punto importante è il riconoscimento a livello internazionale di questa cooperazione come elemento che favorisce il rafforzamento dei processi di pacificazione. Tutte le parti si siedono intorno a un tavolo, anche quelle in conflitto. In certi casi i comuni hanno operato anche in situazioni di guerra o di conflitto. E questa modalità ha permesso una crescita.

Questa procedura permette dunque un maggiore rispetto degli enti locali dei paesi in cui si va ad operare e favorisce una crescita democratica dell'Italia, perchè i comuni devono misurarsi con altri livelli, definire chiaramente i loro ambiti e la loro programmazione economica. Non si può certo andare nel comune di un paese già disastroso per esportare ulteriore confusione. Il comune deve intervenire con un quadro certo di spesa. È importante che disponga di strumenti di spesa adeguati e non sia incerto su cosa può o non può fare, perchè altrimenti ci sarà confusione e incertezza nella programmazione che dovrebbe invece tenere conto della prevedibile durata degli interventi, che potrebbe essere anche pluriennale, e dei conseguenti impegni di spesa.

CHIODO. Anch'io desidero cogliere le utili provocazioni e le domande del presidente Migone e del relatore Boco. Sarebbe utilissimo che questa stessa Commissione o i nostri interlocutori fossero un tramite per raccogliere e censire quanto è stato fatto fino ad oggi o è in corso d'opera sulla cooperazione decentrata.

Il *Forum* delle città sulla cooperazione decentrata, di cui fa parte il comune di Roma, si è riunito l'anno scorso in assemblea, incontrando il sottosegretario Serri, proprio per fare una sorta di bilancio e proporre alcuni spunti sulla legge che dovrebbe delineare la nuova forma di cooperazione internazionale e che dovrebbe prevedere uno spazio per la cooperazione decentrata delle città.

Nella politica estera dei comuni individuiamo un'attività che fa parte della politica estera del paese. Esiste una diplomazia delle città che è ormai una realtà irreversibile. E non è soltanto quella che si realizza con i paesi in via di sviluppo, con i paesi in stato di conflitto: va oltre e per fortuna interessa anche paesi in cui non ci sono problemi. La richiesta che viene dal mondo dei comuni è di riconoscere questa cooperazione, questa politica estera come parte integrante della politica del paese. È chiaro che c'è una distinzione nettissima rispetto alla politica estera del Governo, ma riconoscere l'esistenza di quello che si muove nei comuni e negli enti locali può essere utile sia per censire le attività sia per offrire strumenti ai soggetti che si muovono nelle nostre città. Come comune di

Roma consultiamo periodicamente un comitato cittadino, un punto di riferimento a cui riportiamo anche i risultati delle azioni di cooperazione decentrata e di politica estera. Si tratta di soggetti che si muovono nella nostra città, organizzazioni non governative, associazioni di solidarietà internazionale o di cooperazione vera e propria. Tutto questo ha un senso se si riesce a trovare una collocazione. Capisco che è molto difficile: i comuni rivendicano autonomia nella cooperazione internazionale e nella politica estera, ma al tempo stesso richiedono un riconoscimento.

Tale riconoscimento potrebbe essere trovato proprio in sede di concertazione, magari seguendo lo schema del tavolo di coordinamento sulla ex Jugoslavia (che però non è stato sufficiente come ha dimostrato l'esperienza di Mostar). Se con la nuova legge si individuasse una sede in cui la concertazione fosse realizzata nel rispetto delle reciproche autonomie, sarebbe un risultato positivo, non solo per la cooperazione in sé ma anche per la politica internazionale in senso più ampio.

L'utile provocazione del presidente Migone con la domanda sulle municipalizzate istintivamente mi porta a rispondere che l'attività di cooperazione svolta dalle aziende municipalizzate deve essere affidata solo a queste ultime. La pur breve esperienza che abbiamo avuto (ad esempio, Sarajevo che è passata dalla guerra, alla prima emergenza, al dopoguerra) ci ha consentito di rendere efficaci alcuni interventi perché si mettevano in comunicazione enti omologhi, e non intendo solamente i comuni in quanto amministrazioni locali. Faccio un esempio molto crudo e atroce: la prima richiesta che ci è stata rivolta dal sindaco di Sarajevo, venuto qui il giorno dopo la firma degli accordi di Dayton, è stata un aiuto per eliminare la morte dai giardini di Sarajevo dove erano stati sepolti moltissimi cadaveri durante la guerra, e in questo senso è stata utile l'agenzia funebre del comune. Questo è un esempio banalissimo, che però è stato essenziale per eliminare il senso di morte dalla città. Abbiamo sollecitato il nostro servizio il quale, se non fosse stato richiesto, probabilmente non si sarebbe mai mosso in quella direzione. C'è stata una immediata comunicazione anche dal punto di vista economico. Se in sede di discussione nella giunta fosse stato predisposto un capitolo per aiutare Sarajevo probabilmente tutto ciò avrebbe comportato non solo tempi lunghissimi ma anche risultati molto meno efficaci. Pertanto, quando affermo che solo in questa forma i comuni possono dare un contributo, non intendo assolutamente togliere importanza alle leggi, che hanno un loro ruolo essenziale che tutti rivendichiamo. Esiste però uno spazio all'interno del quale i comuni e le amministrazioni in quanto tali possono facilitare una serie di interventi anche attraverso uno strettissimo rapporto con i comitati cittadini che sono i nostri punti di riferimento immediati.

Da ultimo, vi faremo avere tutto il materiale a nostra disposizione. Intanto vi possiamo consegnare gli atti del *Forum* delle città sulla cooperazione decentrata e una pubblicazione da noi predisposta proprio nel tentativo di effettuare un'analisi critica di quanto è stato fatto con il comune di Roma.

PRESIDENTE. Ho la sensazione che il vostro atteggiamento su questo argomento sia po' troppo difensivo. Sicuramente il coordinamento è necessario, però bisogna tener presente che le concertazioni spengono molti entusiasmi e tolgono immediatezza ai rapporti. Prima che la nostra Commissione portasse avanti una battaglia politica sull'argomento, si impiegavano da uno a quattro anni a ratificare un trattato a causa della concertazione. Lo stesso dicasi per la questione della spesa. Il problema non nasce dalla preoccupazione di introdurre ulteriori vincoli, perchè questi ultimi non hanno mai impedito a nessuno di rubare; il nostro paese è pieno di vincoli di carattere formale e non per questo è stata evitata Tangentopoli. Si deve invece passare a un principio di responsabilizzazione e anche a una riflessione critica su quanto viene fatto.

Se nella vostra vita privata vi si presenta un signore o una signora che non ha mai dubbi e che ritiene di non avere mai sbagliato suscita in voi fiducia? Per carità, non sto descrivendo un atteggiamento vostro, quanto nostro; questo è il modo usuale con il quale tendiamo spontaneamente a presentarci.

Ringrazio i nostri ospiti per la bellissima discussione, libera ed interessante. Sarebbe utile mantenere i contatti al fine di conoscere di volta in volta le vostre opinioni.

Dichiaro chiusa l'audizione e rinvio il seguito dell'indagine conoscitiva ad altra seduta.

I lavori terminano alle ore 13,30.

SERVIZIO DELLE COMMISSIONI PARLAMENTARI

Il Consigliere parlamentare dell'Ufficio centrale e dei resoconti stenografici

DOTT. LUIGI CIAURRO