

# **LA PROVINCIA DI MODENA E LA COOPERAZIONE INTERNAZIONALE ALLO SVILUPPO**

**Motivazioni, dati, indicatori e riflessioni**

**Maggio 2000**

**A cura di Francesco Scaringella**

# LA PROVINCIA DI MODENA E LA COOPERAZIONE INTERNAZIONALE ALLO SVILUPPO

## Motivazioni, dati, indicatori e riflessioni

### Premessa

Il presente rapporto contiene il primo resoconto della ormai quadriennale (1997-2000) esperienza della Provincia di Modena in materia di sostegno alla cooperazione internazionale allo sviluppo.

Il report risponde alla prioritaria esigenza di rendere sistematico il “doveroso ritorno” di informazioni verso gli addetti ai lavori, verso le ONGs e le organizzazioni di volontariato della solidarietà internazionale, verso i funzionari e gli amministratori pubblici e – soprattutto – nei confronti della cittadinanza in generale, in ordine ad un’iniziativa non comune, almeno nel panorama italiano, per un’Amministrazione Provinciale.

Le pagine che seguono raccontano dunque un’esperienza e perseguono l’obiettivo di presentare i dati in modo scientifico e neutrale, ma non certo distaccato. Infatti tale studio, che rappresenta una parte di una più ampia indagine sulla cooperazione internazionale di prossima pubblicazione volta tra l’altro a delineare il complesso quadro strutturale ed organizzativo del “sistema Modena”, ad effettuare un’analisi tematica del panorama normativo sulla cooperazione allo sviluppo in “perenne” evoluzione e ad approfondire la letteratura del settore, è scritto con gli occhi di chi ha vissuto direttamente questa esperienza e consapevolmente esprime giudizi di valore, critici o positivi che siano.

La relazione in oggetto è organizzata nel modo seguente:

- nel cap. 1. si illustra il modello di cooperazione internazionale scelto dalla Provincia di Modena esponendo le principali motivazioni dell’iniziativa, una descrizione dello stesso modello e lo strumento principale utilizzato per realizzarlo;
- nel cap. 2. si presentano i dati e gli indicatori relativi ai progetti di cooperazione allo sviluppo presentati da ONGs ed organizzazioni no-profit, nonché quelli relativi ai progetti che hanno ottenuto il co-finanziamento pubblico;
- il cap. 3. intende dare conto dei risultati positivi dell’attività, sia di quelli in qualche misura preventivabili, che di quelli che era difficile aspettarsi;
- il cap. 4. riporta invece i fattori di criticità emersi nei 4 anni di esperienza e le conseguenti riflessioni necessarie ad approfondire l’analisi per migliorare, qualificare ulteriormente o “riorientare” il progetto di sostegno alla cooperazione allo sviluppo.

## **1. Il “Modello” della Provincia di Modena**

Questo primo capitolo intende presentare sinteticamente il “modello” di cooperazione allo sviluppo della Provincia di Modena. Il termine “modello” è qui inteso in senso scientifico e metodologico come “strumento per semplificare ed interpretare la realtà” di cui si assume la complessità, e non ha alcuna connotazione ideale o di valore.

Per ricostruire questo modello si opererà in primo luogo una sintetica ricognizione (par. 1.1.) delle principali ragioni che hanno influito sull’esperienza provinciale di solidarietà internazionale.

In seconda istanza (par.1.2.) anche in relazione ai principali modelli di cooperazione internazionale “decentrata” mutuati dalla letteratura sul tema, si procederà a connotare l’oggetto di studio (il modello della provincia di Modena) definendo le diverse variabili dello stesso.

Infine (par. 1.3.) si presenterà il principale strumento utilizzato dall’Amministrazione Provinciale, il bando di sostegno ad interventi di cooperazione internazionale, nonché le sue evoluzioni passate e di prospettiva.

### **1.1. I perché di un’esperienza**

La pubblicazione di un bando provinciale con delibera della Giunta Provinciale n. 136 del 4 febbraio 1997 recante come oggetto “Attività di cooperazione allo sviluppo” segna di fatto l’avvio dell’esperienza della Provincia di Modena in materia di cooperazione internazionale.

Le ragioni ultime e le motivazioni fondamentali di questa esperienza, approfondite e discusse dagli organi competenti per buona parte dell’anno precedente (1996), sono diverse, complesse ed intrecciate, ma comunque importanti per comprendere fino in fondo quello che riteniamo sia oggi uno tra i possibili “modelli” (cfr. par. 1.2.) di cooperazione internazionale allo sviluppo.

Semplificando, si possono a tale proposito ricordare motivazioni tecniche e motivazioni politiche.

Le *motivazioni tecniche* sono riassumibili in una semplice asserzione derivante da un approfondito studio dell’ampio panorama normativo (europeo, italiano e regionale) che regola la cooperazione internazionale: *è possibile per un Ente Locale, e per una Provincia in particolare, svolgere attività di cooperazione internazionale allo sviluppo.*

In particolare:

- secondo l’art. 2 comma 4 della legge 49/87 (al momento attuale in via di revisione) che regola la disciplina della cooperazione dell’Italia con i Paesi in via di sviluppo “le Regioni, le Province autonome e gli Enti Locali possono, nell’ambito delle proprie competenze ed in armonia con la legislazione vigente, realizzare attività di cooperazione allo sviluppo”;
- la delibera 12/89 del CICS specifica che “l’originale contributo che le Regioni, le Province autonome e gli Enti Locali possono offrire nella promozione e realizzazione di programmi nei

PVS è strettamente collegato alla loro capacità di valorizzare, mobilitare ed aggregare risorse ed energie presenti nel proprio territorio”;

- ed infine in base all’art. 19 comma 1 bis della legge 68 del 1993 “I Comuni e le Province possono destinare un importo non superiore all’8 per 1000 del proprio bilancio di previsione per sostenere programmi di cooperazione allo sviluppo ed interventi di solidarietà internazionale”.

Sicuramente più difficili da ricostruire sono le *motivazioni politiche*: sia perché nel definire le ragioni dell’impegno della Provincia a sostenere la cooperazione allo sviluppo sono intervenuti diversi soggetti (la Giunta Regionale, il Consiglio e la Giunta Provinciale, il Presidente e l’Ufficio di Presidenza, la società civile ed in particolare il mondo del volontariato, etc.), sia perché lo strumento più semplice ed idoneo per operare questa ricognizione, ovvero la consultazione degli “scritti” (deliberazioni del Consiglio o della Giunta Provinciale, atti amministrativi, comunicati stampa e dispense varie, verbali di incontri e riunioni), se pur di fondamentale importanza, non costituiscono che un parziale indicatore delle effettive ragioni della scelta.

Dopo un’attenta analisi dei documenti prodotti dall’Amministrazione provinciale e dell’esperienza diretta, possiamo comunque proporre un tentativo di sintesi delle principali componenti delle decisioni.

In primo luogo la Provincia di Modena *da una risposta alla società civile*. L’idea di sostenere economicamente interventi di cooperazione allo sviluppo nasce da un confronto aperto e schietto tra gli organi istituzionali e le numerose forme organizzative e associative del territorio modenese che costitutivamente si dedicano alla cooperazione internazionale allo sviluppo. E’ interessante rimarcare che, fin dall’inizio, tale rapporto non assume connotati formali e formalizzati, ma si articola sostanzialmente con modalità libere e basate sulla relazione tra più soggetti che hanno in comune una “sensibilità” per lo sviluppo umano e per la solidarietà internazionale e talvolta anche esperienze di vita concreta, come nel caso di funzionari ed amministratori che sono anche volontari in organismi dediti alla cooperazione internazionale. Solo in un secondo tempo tali rapporti tra Ente Provincia e società civile vengono maggiormente formalizzati e regolamentati, dopo la scelta di pubblicare un bando di sostegno, anche se non perdono il carattere di reciprocità e di mutuo sostegno che ha contraddistinto l’avvio dell’esperienza provinciale.

In secondo luogo si può a buon diritto affermare che l’attività di cooperazione allo sviluppo trova un terreno favorevole all’interno della Provincia di Modena in quanto consente di *qualificare le relazioni internazionali* dell’Ente (già presenti soprattutto nella forma di gemellaggi e scambi commerciali) e offre una *opportunità*, anche grazie alla forte presenza della società civile e del mondo del volontariato di tutto il territorio modenese, di *ulteriore coordinamento*. Gli organi politici della Provincia di Modena sposano infatti fin dall’inizio un approccio integrato alla cooperazione allo sviluppo: non si tratta solamente di “distribuire” un po’ di risorse, ma di valorizzare, mobilitare ed aggregare risorse ed energie presenti nel territorio; di realizzare in modo trasparente progetti integrati e in prospettiva autosufficienti nei PSV; di favorire all’interno di tutto il territorio provinciale una vera cultura dell’educazione allo sviluppo, crescendo insieme al mondo

del volontariato, della scuola, degli enti locali ed anche arrivando ad incidere sul sistema economico *for profit*. Un approccio integrato dunque, anche se non sempre facile da perseguire (cfr. cap. 4) che porta comunque ad affrontare congiuntamente tematiche ed a realizzare iniziative ed azioni concrete collegate, sempre con il coinvolgimento della società civile, ad esempio relative ai diritti umani, alla pace, all'educazione allo sviluppo, all'immigrazione, al consumo critico, alla tutela dell'ambiente e allo sviluppo sostenibile, all'emergenza e alla protezione civile, etc.

In terzo luogo non si può celare una *valenza promozionale* del progetto sostenuto dall'Amministrazione Provinciale. La Provincia di Modena è una delle prime Province italiane a dotarsi di strumenti e risorse per sostenere in modo non estemporaneo la cooperazione internazionale allo sviluppo. Questa opzione, confortata progressivamente dai risultati ottenuti e dalle iniziative che ONGs ed associazioni portano a compimento (cfr. cap. 2.), costituisce anche una grossa occasione per diffondere l'esperienza con finalità di pubblicizzazione ma anche di pubblicità per l'ente locale e per le organizzazioni no-profit del territorio.

Diverse sono dunque le motivazioni che danno origine all'esperienza della Provincia e non tutte ideali, anche se non mancano certo, all'interno dei dibattiti del Consiglio e della Giunta Provinciale, nei momenti di confronto aperto con la cittadinanza ed in particolare nelle singole azioni che fanno evolvere e crescere l'iniziativa, riferimenti sostanziali ai *"fini ultimi"* sulla *necessità di sostenere la cooperazione internazionale* che si possono brevemente riassumere in un concetto espresso da Jean Fabre Vice-direttore dell'UNDP<sup>1</sup> e ripreso dal Presidente della Provincia di Modena Graziano Pattuzzi nella frase conclusiva del suo intervento al recente convegno nazionale del 1999 intitolato *"La cooperazione decentrata allo sviluppo. Il ruolo delle autonomie locali tra crisi, stabilità e sviluppo"*: *"Troppo spesso si rischia di dimenticare la questione dei valori, i valori che noi amministratori, con piccole e grandi responsabilità, coltiviamo per conto dei nostri cittadini e comunichiamo alla società. Molto semplicemente: dove una vita umana sta per morire non abbiamo il diritto di lasciarla morire. Se una vita umana è un valore non si può sfruttare, dimenticare o ignorare. Quello che facciamo parla molto di più di quello che diciamo. La contraddizione tra i valori che cerchiamo di trasmettere ai nostri figli e il nostro modo di gestire la società sta distruggendo la base della nostra società e gli stessi valori. Esiste dunque un dovere di cooperare. Per questo occorre coraggio, occorre coerenza..... molto di più di quello messo in campo dalla nostra piccola ma significativa esperienza."*

---

<sup>1</sup> Jean Fabre, vicedirettore dell'UNDP "Perché è necessario promuovere la cooperazione internazionale", in occasione della Convenzione nazionale sul ruolo delle Regioni e degli Enti Locali per la solidarietà e la cooperazione internazionale "Il dovere di cooperare" - Firenze 30/31 ottobre 1996.

## 1.2. Le variabili fondamentali del modello

Da una rapida analisi della letteratura in materia di cooperazione internazionale si cercherà in primo luogo di ricostruire, a livello macro ed in modo schematico ed idealtipico, le principali variabili dei modelli di cooperazione internazionale per poi connotare in modo più approfondito, dopo un rapido *excursus* sul significato e le varie tipologie della cd. “cooperazione decentrata”, il modello della Provincia di Modena. E’ evidente infatti che la cooperazione internazionale ha sempre una propria identità e qualunque sia l’ente che la realizza, non rappresenta di per sé un’azione neutra e positiva.

Non è compito del presente rapporto identificare in modo univoco o unanimemente riconosciuto le varie tipologie o modelli di cooperazione internazionale, operazione estremamente difficile anche analizzando varie fonti e scritti della letteratura di settore.

Risulta preferibile invece un *approccio “pragmatico”* volto a definire il modello di cooperazione internazionale allo sviluppo, in base alle diverse variabili che, di volta in volta ed in relazione anche alla differente e particolare ottica utilizzata, vengono prese in considerazione, quali ad esempio [CIPSI 1998]:

- a) i soggetti della cooperazione (Stati, Organizzazioni ed Agenzie Internazionali, UE, ONGs, Enti Locali, etc.)
- b) la forma della cooperazione (governativa - non governativa, bilaterale - multilaterale, centralizzata - decentrata, straordinaria - ordinaria, etc.)
- c) le motivazioni della cooperazione (geo-politiche, geo-economiche, tecnologiche, economiche, di sicurezza militare, umanitarie, assistenziali, per sviluppo<sup>2</sup>, etc.)
- d) gli strumenti di intervento (aiuti alimentari, aiuti finanziari, aiuti commerciali, etc.)
- e) le varie filosofie dell’intervento.

Prima di identificare con precisione il modello della Provincia di Modena, si ritiene tuttavia utile approfondire, ancorchè sinteticamente, la riflessione sulla cooperazione cd. “decentrata”, particolare forma di cooperazione cui anche il modello studiato nel presente rapporto fa riferimento.

La cooperazione decentrata ha infatti come obiettivi primari da una parte il tentativo di coinvolgere e fare partecipare tutti i soggetti presenti sul territorio, ognuno per le proprie specificità, in modo da stabilire rapporti sinergici tra i diversi soggetti in una ottica di solidarietà; dall’altra tende ad avere un ruolo progettuale, gestionale e di controllo degli interventi da parte delle comunità locali favorendo il rafforzamento della società civile e i processi di democraticizzazione.

---

<sup>2</sup> Anche quest’ultimo concetto, forse il più usato accanto al termine “cooperazione” non è in sé neutro ma connota significati estremamente differenti a seconda di come viene inteso [Rosario Lembo (a cura di), *Come diventare operatore di solidarietà internazionale*, CIPSI, 1998, pp. 51-59].

Fondamentale risulta la capacità di permettere lo sviluppo dei rapporti fra due comunità favorendo il partenariato fra soggetti simili per la costruzione di progetti d'area pluridimensionali piuttosto che progetti settoriali. Per questo grandi energie vengono spese per le attività di sensibilizzazione della comunità locale verso i temi della cooperazione internazionale coinvolgendo anche gli immigrati presenti sul territorio.

Possono essere schematicamente riassunte in tre le principali impostazioni della cooperazione decentrata:

- la cooperazione orizzontale tra componenti della società civile degli stati e dei paesi terzi i cui programmi mirano alla creazione di relazioni che si fondano su un principio di reciprocità o di prossimità: questo tipo di cooperazione ha trovato campo fertile fra i paesi europei nel campo degli scambi culturali, economici e tecnologici;
- l'aiuto allo sviluppo classico, in particolare verso i paesi meno favoriti ed in via di democratizzazione, in cui è la comunità locale l'agente dello sviluppo e non più soltanto il soggetto beneficiario;
- la cooperazione a "vocazione sostitutiva", nei paesi in cui la cooperazione ufficiale o centralizzata è sospesa per vari motivi.

Il Centro Studi di Politica Internazionale<sup>3</sup> ha identificato inoltre alcuni modelli di cooperazione decentrata italiani basandosi sull'esperienza della cooperazione di alcune regioni italiane.

- *Modello aperto*: è quello della Regione Lombardia, viene definito "aperto" perché non presenta particolari vincoli geografici e tematici, favorisce "la partecipazione di una ampia gamma di soggetti, il Governo regionale, ritenendo di non dover assumere funzioni e ruoli che sono propri della società civile, come regola affida le azioni specifiche di cooperazione a operatori del settore privato sociale".
- *Modello sistemico*: ha come principale riferimento territoriale la Regione Veneto, la connotazione come modello "sistemico" deriva dal fatto che si preferiscono le iniziative regionali realizzate da enti convenzionati che si focalizzano su un numero limitato di paesi, particolare importanza viene data alla formazione e allo sviluppo della piccola e media impresa.
- *Modello non governativo*: i programmi di finanziamento di sostegno alla cooperazione internazionale sia nella Regione Emilia-Romagna che in Toscana privilegiano i soggetti non governativi e non evidenziano alcuna priorità geografica, anche se ultimamente vi è l'interesse a creare dei "tavoli paese" con gli Enti Locali al fine di catalizzare e coordinare gli interventi per ridurre la dispersione.
- *Modello integrato*: Con le nuove normative il Piemonte sta passando da un modello non governativo, che privilegia i soggetti non governativi, ad un modello integrato prevedendo cioè una quota consistente di finanziamenti ad iniziative regionali e ad altri Enti Locali. Vi è comunque la tendenza comune a fare sistema e a coordinare in modo sinergico le diverse competenze di Enti Locali, Organizzazioni Non Governative e Associazioni di solidarietà, Università e Centri di Ricerca.

---

<sup>3</sup> Vanna Ianni (a cura di), *La cooperazione decentrata allo sviluppo umano*, Rosenberg & Sellier, 1999.

Veniamo dunque al modello che la Provincia di Modena ha scelto nei sui 4 anni di sostegno alla cooperazione internazionale allo sviluppo. La connotazione avverrà sulla base delle variabili precedentemente identificate.

- *i soggetti della cooperazione*: Provincia di Modena, ONGs, Enti Locali, organizzazioni ed associazioni senza finalità di lucro e costitutivamente impegnate in interventi di solidarietà internazionale, società civile;
- *la forma della cooperazione*: prevalentemente non governativa, multilaterale, decentrata con riferimento sia al modello “aperto” che al modello “non governativo”, ordinaria cioè basata su un progetto consolidato dotato di risorse, modalità e procedure definite;
- *le motivazioni della cooperazione*: integrate (prevalentemente politiche, umanitarie, e per lo sviluppo<sup>4</sup>, etc.)
- *gli strumenti di intervento*: bando pubblico di assegnazione di co-finanziamenti di sostegno ad interventi di cooperazione internazionale (cfr. par. 1.3.)
- *le filosofie dell'intervento* possono essere riassunte nei seguenti indirizzi:
  - *sostegno e relativa valorizzazione* alle attività di cooperazione internazionale (valutate idonee) *gestite interamente e responsabilmente da organizzazioni* senza fini di lucro che diano garanzie sulla propria natura solidaristica e gratuita nonché sulla capacità, esperienza e disponibilità di risorse necessarie per realizzare interventi di cooperazione allo sviluppo;
  - *la costituzione di un bando di gara pubblica a “maglie larghe” in “entrata”* senza grossi vincoli sul settore o sull'area dell'intervento per non rischiare di selezionare a priori i soggetti gestori dell'intervento; una selezione basata invece fundamentalmente sulla coerenza interna del progetto presentato, sulla sua “qualità” (= benefici indotti sulla popolazione, coinvolgimento di un partner locale, efficienza ed economicità dell'azione) e sul “curriculum” dell'organizzazione (attestazione di avere già attuato progetti di sviluppo e relativi esiti positivi)
  - *l'integrazione del co-finanziamento provinciale* con una quota derivante da forme autonome, dirette o indirette di finanziamento dell'organizzazione, almeno pari al contributo richiesto alla Provincia; segno inequivocabile della capacità del soggetto gestore di aggregare risorse e della sua “presa” sul territorio. Di conseguenza l'erogazione del contributo provinciale avviene a fronte della presentazione da parte dell'organizzazione dei documenti giustificativi della spesa;
  - *la gestione delle verifiche, dei controlli e delle valutazioni ex-post senza spese eccessive a carico dell'Amministrazione Provinciale*, anche per assegnare ai progetti di sviluppo il maggior numero possibile di risorse. L'intenzione è, ad esempio, quella di privilegiare

---

<sup>4</sup> Per il significato di “sviluppo” scelto in relazione all'esperienza in oggetto si rimanda alla pagine successive (cfr. cap. 3. e cap. 4.) e soprattutto alla più completa indagine di prossima pubblicazione.



sull'ispezione diretta nel Paese destinatario dell'intervento, la valutazione comparata dei documenti presentati, la richiesta di materiali fotografici e di dichiarazioni *ad hoc*, la progressiva conoscenza e la crescita del rapporto di fiducia con l'organizzazione ed il monitoraggio a campione presso il partner locale;

- la decisione di *offrire comunque un "ritorno" sia alle istituzioni della Provincia che alla cittadinanza interessata* della destinazione e degli esiti del co-finanziamento provinciale.

### 1.3. Il bando provinciale e le sue evoluzioni

Come già ricordato, il bando provinciale (cfr. in Appendice la versione dell'anno 2000-2001) è stato lo strumento principale<sup>5</sup> con cui la Provincia di Modena ha inteso sostenere lo sviluppo nei Paesi più poveri del mondo. Al suo interno sono indicate tutte le più importanti "regole del gioco", la cui principale funzione è quella di perseguire una logica di un sostegno diffuso ed accessibile, ma non indefinito o "parziale".

Il bando, approvato con deliberazione della giunta provinciale, è così organizzato:

- 1) richiamo delle *principali normative internazionali, nazionali e regionali* che regolamentano l'attività di cooperazione internazionale;
- 2) *i requisiti di ammissibilità dei soggetti*, ovvero l'insieme di condizioni definite senza il possesso ed il comprovato soddisfacimento delle quali non è possibile nemmeno concorrere all'ottenimento del co-finanziamento provinciale.
- 3) *i requisiti di ammissibilità dei progetti presentati*, ovvero l'indicazione delle regole che fungono da indirizzo ai concreti interventi presentati dagli organismi ammissibili, in ordine ai particolari settori di azione ritenuti prioritari ed alla dimostrazione di integrare il contributo provinciale con una quota almeno uguale di fondi propri;
- 4) *i requisiti di ammissibilità delle spese* utilizzate per realizzare i progetti, che intendono verificare e raccogliere evidenze oggettive relative al piano finanziario dell'intervento ed alla sua costruzione esclusivamente indirizzata in favore del Paese e della popolazione locale destinataria;
- 5) *i criteri per la valutazione dei progetti*, ovvero gli indicatori espressamente considerati dai valutatori e l'indicazione dei parametri assegnabili per definire la graduatoria finale di ammissibilità al co-finanziamento pubblico.
- 6) le regole e le procedure per la *presentazione, la valutazione e l'approvazione* dei progetti;
- 7) le regole, le procedure e la documentazione necessaria per ottenere *l'erogazione del contributo pubblico* qualora il progetto sia stato ammesso a contributo;
- 8) le regole, le procedure e la relativa documentazione necessaria sostenere *verifiche, controlli e valutazioni ex post* (cioè dopo la realizzazione del progetto che ha ottenuto il co-finanziamento),

---

<sup>5</sup> Cfr. comunque il cap. 3. per una sintetica rassegna delle ulteriori azioni messe in campo.

siano essere già definite con modalità e cadenze fissate nello stesso bando o siano realizzabili, secondo regole comunque formalizzate, ma con margini di discrezionalità dell'Amministrazione pubblica;

- 9) le regole, le procedure e la documentazione necessaria per *rendicontare in modo standardizzato* i progetti ammessi a contributo ed i loro risultati.

E' importante sottolineare, che il bando provinciale, pur essendo *uno strumento formale, non è uno strumento rigido, né è stato rigidamente utilizzato* dalla Provincia di Modena. In quattro edizioni, infatti, la delibera di Giunta Provinciale recante "sostegno ad attività di cooperazione internazionale allo sviluppo" è stata più volte modificata, anche se mai in modo sostanziale. Le ragioni fondamentali sono state quelle di consentire un progressivo miglioramento del progetto e del quadro di regole inerenti, sulla base dell'esperienza acquisita e soprattutto del confronto con la società civile e le stesse ONGs, organizzazioni ed associazioni destinatarie del sostegno pubblico. A partire dall'ottobre 1998, infatti, il Tavolo di Coordinamento sulla cooperazione internazionale (cfr. cap. 3.), formato da circa 40 diversi soggetti tra Enti Locali della provincia e rappresentanti della società civile, ha annualmente valutato e formulato proposte di modifica, nella quasi totalità dei casi accolte da Consiglio e Giunta Provinciale.

Le principali variazioni proposte ed assunte dalle deliberazioni in materia di cooperazione internazionale dal 1997 ad oggi sono riconducibili ai seguenti orientamenti:

- una sempre maggiore attenzione nel *raccogliere elementi plurali* (statuto, atto costitutivo, bilancio sociale, altri documenti, etc.) *per valutare sostanzialmente l'ammissibilità dei soggetti* in ordine non solo ai requisiti di affidabilità e disponibilità di strutture e personale qualificato a realizzare i progetti, ma anche alle motivazioni costitutive dell'organizzazione, ovvero essere rivolte alla cooperazione allo sviluppo ed alla solidarietà internazionale senza alcuna diretta o indiretta finalità di lucro o finalità altra;
- una progressiva e più attenta *verifica dell'effettivo radicamento territoriale del soggetto ammissibile*, in particolare attraverso la richiesta di dimostrare la partecipazione attiva alla organizzazione o associazione "di un significativo numero di volontari residenti in provincia di Modena";
- una *definizione più precisa delle tipologie di interventi previsti*, nata da un insieme congiunto di variabili:
  - gli indirizzi definiti dall'Ente pubblico specie per quanto attiene i settori di intervento (deliberazione Consiglio provinciale n. 60 del 23 marzo 2000),
  - la concertazione tra Enti Locali e società civile all'interno del Tavolo di coordinamento che è in grado di evidenziare la coerenza interna al progetto di cooperazione allo sviluppo in primo luogo in relazione alle esigenze analizzate nel Paese e nella popolazione destinataria ed in seconda istanza dal rapporto con il partner locale, il quale quasi sempre richiede l'intervento all'organizzazione italiana;

- un progressivo *aumento del “peso” sulla valutazione* e la conseguente stesura della graduatoria delle iniziative co-finanziabili *dei criteri relativi*
  - *al curriculum dell’organizzazione*, ovvero la dimostrazione di avere già attuato interventi nei PVS con “una valutazione positiva in conformità agli obiettivi prefissati ed all’impatto sulla popolazione”;
  - *alla qualità del progetto* “da intendersi come insieme dei benefici ipotizzabili indotte sulla popolazione della zona in rapporto alla descrizione analitica del progetto; al coinvolgimento del partner locale (in base ai materiali documentali forniti relativi alla forma delle relazioni intercorse), con particolare riferimento allo sviluppo di autonome capacità di gestione da parte della popolazione beneficiaria; all’efficienza ed economicità dell’azione”;
- una *migliore organizzazione dei tempi delle varie attività collegate* puntando
  - in primo luogo a diminuire il periodo che intercorre dalla data di presentazione dei progetti (e di scadenza del bando) a quella di valutazione degli stessi e conseguente comunicazione dell’ammissibilità al contributo pubblico;
  - in secondo luogo ad ammettere spese sostenute (e relative fatture) dalla data di pubblicazione della delibera provinciale che sancisce la gara per l’assegnazione del co-finanziamento, ad un anno dalla comunicazione di ottenimento del contributo a seguito della positiva valutazione dei progetti da parte della Commissione di esperti appositamente costituita;
- una *più definita formalizzazione delle procedure standard di rendicontazione* dei progetti che hanno ottenuto un co-finanziamento (erogato a fronte di un documento giustificativo della spesa presentato in originale) basata su una semplificazione e deburocratizzazione dei documenti ridondanti o non essenziali, ma estremamente precisa in relazione al piano finanziario consuntivo del progetto realizzato, alla sua corrispondenza con il progetto valutato ed alla contabilità analitica dell’intervento.

In conclusione, come si è dettagliatamente argomentato, il bando provinciale è stato, nell’esperienza quadriennale analizzata, utilizzato in modo flessibile ed ha consentito di recepire valutazioni e correttivi di una pluralità di soggetti anche differenti. Nulla esclude quindi che tale strumento venga, sempre sulla base di motivazioni formalmente documentabili ed assumibili dagli organi pubblici, ulteriormente ridefinito o anche superato, qualora – ad esempio – il Comitato di coordinamento sulla cooperazione internazionale (cfr. cap. 3.) assuma un ruolo di rappresentanza di tutti i soggetti provinciali che si occupano di solidarietà internazionale e qualora si sperimenti, nel tempo, la capacità di collaborare tra organizzazioni che hanno storie, modelli di intervento ed “ideologie” diverse.

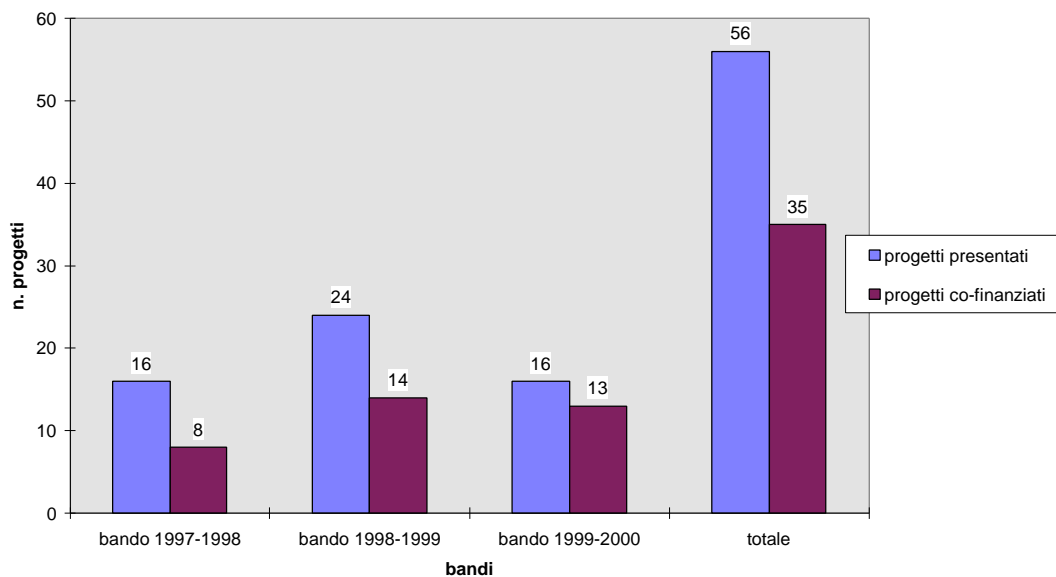
## 2. Dati ed indicatori 1997-2000

Obiettivo del presente capitolo è quello di dare conto, in modo descrittivo, dell'esperienza della Provincia di Modena presentando dati ed indicatori relativi ai progetti di cooperazione internazionale allo sviluppo presentati (par. 2.1.) e co-finanziati (2.2.).

L'intento è quindi prettamente informativo; gli stessi dati verranno invece interpretati qualitativamente nei successivi capitoli 3. e 4., che perseguono espressamente lo scopo di fornire un "ritorno" sui principali risultati positivi ottenuti e sugli elementi di criticità che le stesse informazioni denotano.

La seguente *fig. 1.* evidenzia i progetti presentati (in totale 56) e quelli che hanno ottenuto il co-finanziamento provinciale (in totale 35) nelle tre edizioni del bando 1997, 1998 e 1999. Il bando 2000 è in fase di pubblicazione e quindi non è possibile fornire informazioni a tale proposito.

*Fig. 1. Progetti di cooperazione allo sviluppo presentati e co-finanziati nel bando provinciale. Valori assoluti.*



La *tabella 1*. riporta in sintesi i 56 progetti presentati<sup>6</sup> illustrando, per ognuno di essi una breve descrizione dell'intervento<sup>7</sup>, il Paese destinatario<sup>8</sup> del progetto di cooperazione allo sviluppo e l'organizzazione che gestisce l'iniziativa.

*Tab.1. Soggetto gestore, Paese destinatario e sintesi dell'intervento dei progetti di cooperazione allo sviluppo presentati nel bando provinciale.*

<b>N. progetto e anno bando</b>	<b>Organizzazione che gestisce il progetto</b>	<b>Paese destinatario</b>	<b>Sintesi dell'intervento</b>
1 (1997-1998)	Amazzonia '90	Brasile (Manaus)	Potenziamento delle strutture produttive di una scuola agricola nella foresta amazzonica
2 (1997-1998)	ARCI	Senegal (Yenne)	Costruzione di un dispensario e di una struttura per maternità
3 (1997-1998)	ARCI	Cuba (Playa)	Fornitura materiale di illuminazione per la scuola "Juan A. Triana"
4 (1997-1998)	ARCI	Cuba (Playa)	Fornitura materiale di illuminazione per la scuola "Ramon Lopez Pena"
5 (1997-1998)	Associazione Kabara Lagdaf	Algeria (campi profughi presso Tindouf)	Fornitura di 6 motopompe per captare l'acqua in profondità a fini domestici e di irrigazione orti del campo profughi
6 (1997-1998)	Associazione S.C.I.L.L.A.	Benin (Comè)	Costruzione di un centro di formazione professionale per giovani ( falegnameria, meccanica, elettrotecnica e verniciatura)
7 (1997-1998)	Associazione Solidarietà Bologna-Guatemala	Guatemala	Scambio e corsi di formazione in appoggio alla popolazione indigena Maya del Guatemala
8 (1997-1998)	CEFA	Kenya (distretto di Meru)	Approvvigionamento idrico accompagnato da agro-forestazione e formazione
9 (1997-1998)	Comitato Chernobyl	Bielorussia (Recize)	Acquisto di sonda per ecografo
10 (1997-1998)	Comitato "Modena incontra Jenin"	Palestina (distretto di Jenin)	Creazione di una impresa tessile con inserimento di 12 giovani donne

<sup>6</sup> Non si è operata alcuna distinzione tra i progetti presentati e co-finanziati, ritenendo doveroso dare conto, in sede di presentazione di tutti i 56 progetti che hanno concorso nei tre anni 1997-1999 al bando provinciale.

<sup>7</sup> La sintesi dell'intervento è stata direttamente desunta dalla modulistica presentata dai soggetti gestori (cfr, allegato al bando in Appendice) che, al punto 1., prevede di esplicitare il titolo del progetto, il settore di intervento ed una breve descrizione del progetto.

<sup>8</sup> Unitamente all'indicazione del Paese destinatario del progetto è stato inserito tra parentesi un riferimento territoriale più limitato (prevalentemente città, ma anche provincia, distretto, diocesi, etc. a seconda della specifica area interessata all'iniziativa).

<b>N. progetto e anno bando</b>	<b>Organizzazione che gestisce il progetto</b>	<b>Paese destinatario</b>	<b>Sintesi dell'intervento</b>
11 (1997-1998)	Gruppo ALEIMAR	Congo-Zaire (Katanga)	Miglioramento struttura di accoglienza per ragazze abbandonate
12 (1997-1998)	H.E.W.O.	Etiopia (Makallè)	Miglioramento centro ospedaliero per controllo, cura, e riabilitazione psicosociale ammalati
13 (1997-1998)	ISCOS-CISL	Brasile (Goiania)	Avviamento di una scuola di formazione per produzione ed uso di video a fini educativi e di emancipazione popolazione
14 (1997-1998)	Mani Tese	Benin (Pouri)	Costruzione di un modulo di 3 classi con ufficio e magazzino per il completamento di una scuola elementare
15 (1997-1998)	OVERSEAS	Brasile (Senhor du Bonfim)	Pavimentazione di un asilo per 120 bambini e costruzione di un ambulatorio collegato
16 (1997-1998)	"Una foresta per la vita"	Costarica (Penisola di Nicoya)	Creazione di una riserva per preservare la biodiversità e tutelare la popolazione autoctona
17 (1998-1999)	AiBi	Iraq (Bassora)	Rifornimento di un laboratorio diagnostico nell'ambito del più vasto progetto "Simbad con i bambini di Bassora"
18 (1998-1999)	A.N.T.	Albania (distretto di Tirana)	Potenziamento struttura di ospedalizzazione domiciliare gratuita attraverso la fornitura di attrezzature
19 (1998-1999)	AIAB onlus	Cuba	Diffusione dell'agricoltura biologica per il raggiungimento dell'autosufficienza e della diversificazione alimentare
20 (1998-1999)	Amazzonia '90	Brasile (Manaus)	Sostegno a scuola agricola e zootecnica per prospettive occupazionali e di autosufficienza alimentare delle popolazioni indios e caboclos
21 (1998-1999)	ARCI	Cuba (Playa)	Fornitura materiale di illuminazione per la scuola "Juan A. Triana"
22 (1998-1999)	ARCI	Cuba (Playa)	Fornitura materiale di illuminazione per la scuola "Ramon Lopez Pena"
23 (1998-1999)	Associazione Kabara Lagdaf	Algeria (campi profughi presso Tindouf)	Supporto logistico per la realizzazione delle risoluzioni ONU (tra cui voto per l'autodeterminazione) pro popolo Saharawi
24 (1998-1999)	Associazione S.C.I.L.L.A.	Madagascar (Ampahimanga)	Costruzione di scuola media con dispensario scolastico e sala polivalente per riunioni.

N. progetto e anno bando	Organizzazione che gestisce il progetto	Paese destinatario	Sintesi dell'intervento
25 (1998-1999)	AVSI	Albania (Babile e Madhe)	Assicurazione di una fonte pubblica per migliorare le condizioni sociali, igieniche e sanitarie di sue villaggi montani
26 (1998-1999)	CEFA	Kenya (distretto di Meru)	Costruzione acquedotto a gravità e fontane di villaggio a Karanene
27 (1998-1999)	C.U.A.M.M.	Tanzania (Iringa)	<i>Progetto giunto oltre i termini del bando pubblico</i>
28 (1998-1999)	Comitato "Modena incontra Jenin"	Palestina (distretto di Jenin)	Creazione di un'impresa tessile con inserimento di 10 giovani ragazzi palestinesi
29 (1998-1999)	Gruppo ALEIMAR	Brasile (Manaus)	Recupero sociale di bambine prostitute e di bambini di strada
30 (1998-1999)	Gruppo Seguimi	Congo - Zaire (Kananga)	Completamento e manutenzione strutture centro maternità ed acquisto automezzi
31 (1998-1999)	Gruppo Seguimi	Congo - Zaire (Kananga)	Completamento e manutenzione strutture centro sanitario e nutrizionale
32 (1998-1999)	H.E.W.O.	Etiopia (Makallè)	Predisposizione di un terreno di 16.000 mq per coltivazione intensiva e forestazione volta a favorire l'autosufficienza alimentare di un centro ospedaliero
33 (1998-1999)	ISCOS-CISL	Brasile (Goiania)	Ampliamento produzione e divulgazione materiale audiovisivo (progetto 1997-8); autonomia scuola di formazione
34 (1998-1999)	Mani Tese	Bangladesh (Chandpukur)	Assicurazione delle risorse idriche per la popolazione povera di 5 villaggi rurali
35 (1998-1999)	OVERSEAS	Brasile (Senhor du Bonfim)	Costruzione di una struttura polifunzionale a fianco dell'asilo (progetto 1997-1998) dotato di salone, biblioteca, bagni e docce pubbliche
36 (1998-1999)	Serve di Maria Riparatrice	Albania (Valona)	Costruzione scuola materna
37 (1998-1999)	Serve di Maria Riparatrice	Albania (Valona)	Costruzione sala polivalente
38 (1998-1999)	Serve di Maria Riparatrice	Albania (Valona)	Costruzione di ambulatorio
39 (1998-1999)	S.P.E.S.	Brasile (Itaberai)	Costruzione di un centro socio-culturale (auditorio, refettorio, cappella, campo da gioco) - I stralcio

O. progetto e anno bando	Organizzazione che gestisce il progetto	Paese destinatario	Sintesi dell'intervento
40 (1998-1999)	"Una foresta per la vita"	Brasile (Bacino del Rio Jaù)	Interventi per la salvaguardia della foresta tropicale e dei suoi abitanti (struttura per servizi sanitari, torre antincendio, centro e mezzi logistici)
41 (1999-2000)	A.I.S. Seguimi	Congo (Kananga)	Potenziamento di un centro sanitario, nutrizionale e di maternità attraverso dotazione di un pozzo per approvvigionamento idrico di impianto elettrico e generatore autogeno
42 (1999-2000)	AiBi	Albania (Tirana)	Creazione di un centro di servizi a Tirana per interventi integrati a sostegno di donne e minori profughi del Kosovo
43 (1999-2000)	ARCI	Albania (Berat)	Percorso formativo con predisposizione di un laboratorio di taglio e confezione
44 (1999-2000)	Associazione Kabara Lagdaf	Algeria (tendopoli di Tindouf)	Sostegno logistico ai profughi con acquisto di automezzi
45 (1999-2000)	Associazione Papa Giovanni XXIII	Zambia (Ndola)	Acquisto di un automezzo per favorire trasporti e logistica nell'ambito di un progetto di assistenza ed accoglienza di bambini malati di AIDS
46 (1999-2000)	Associazione S.C.I.L.L.A.	Benin (Comè)	Costruzione di complesso scolastico costituito da aule, refettorio, servizi igienici, e magazzino (460 mq)
47 (1999-2000)	AVSI	Kenya (diocesi di Ngong)	Avviamento di un dispensario di base attraverso la fornitura delle attrezzature sanitarie
48 (1999-2000)	CEFA	Albania (Elbasan)	Formazione, assistenza tecnica, sostegno alle piccole imprese nel settore della meccanizzazione agricola
49 (1999-2000)	Comitato "Modena incontra Jenin"	Palestina (distretto di Jenin)	Fornitura di attrezzature per assicurare la formazione permanente a docenti di scuole elementari
50 (1999-2000)	Fondo per la terra	Senegal (Parco Nazionale Niokolo-koba)	Fornitura attrezzature a favore di progetto di studio per la conservazione a lungo termine dell'area del Parco
51 (1999-2000)	G.E.V. Guardie Giurate Ecologiche Volontarie	Costarica (Penisola di Nicoya)	Costruzione di un centro di educazione ambientale



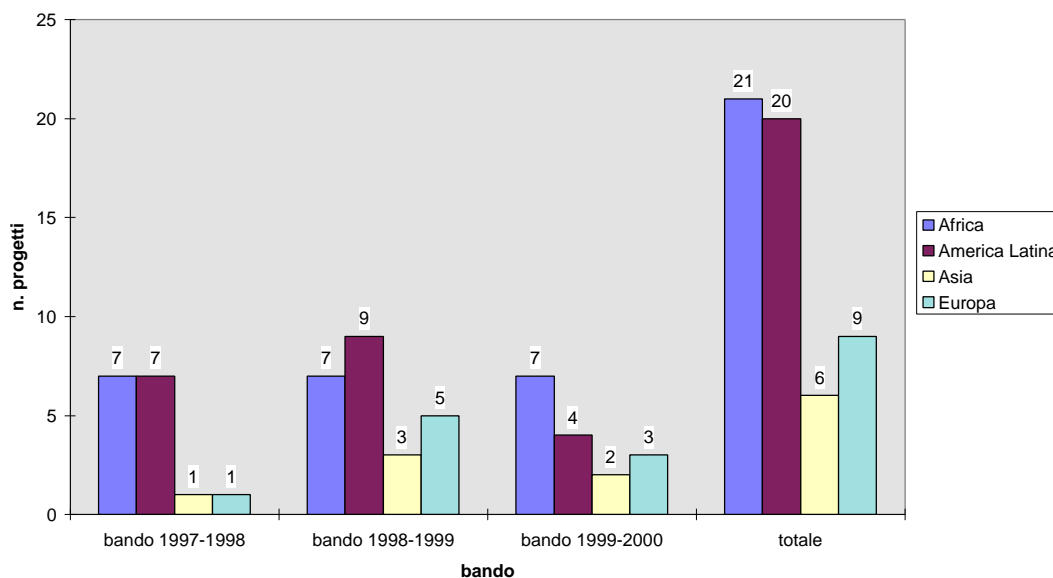
<b>P. progetto e anno bando</b>	<b>Organizzazione che gestisce il progetto</b>	<b>Paese destinatario</b>	<b>Sintesi dell'intervento</b>
52 (1999-2000)	G.R.G. Gruppo Resurrection Garden	Kenya (Nairobi)	Costruzione di un dormitorio con servizi per accoglienza di ragazzi di strada
53 (1999-2000)	ISCOS-CISL	Brasile (Goiania)	Creazione di una piccola impresa femminile per la produzione di confetture di marmellata
54 (1999-2000)	Mani Tese	India (Andhra)	Progetto con esperienza di microcredito per il miglioramento delle condizioni sanitarie e delle strutture per approvvigionamento di acqua potabile di una comunità di "fuoricasta"
55 (1999-2000)	NEXUS-CIGL e ISCOS-CISL	Nicaragua (Posoltega)	Ricostruzione di una struttura scolastica
56 (1999-2000)	OVERSEAS	India (Nagapathiman e Thanjavur)	Sviluppo agricolo e rurale attraverso la creazione di infrastrutture (casa e stalla) comunitarie

## 2.1. I progetti presentati

Come si evince dalla *figura 1.*, i progetti che le ONG e le associazioni hanno presentato sul bando provinciale sono stati 16 nella prima edizione del bando, 24 nell'edizione 1998 e nuovamente 16 in quella del 1999.

La *fig. 2.* mostra la localizzazione geografica (per continente) dei progetti presentati. In complesso, le iniziative di cooperazione allo sviluppo sono stati destinati in prevalenza in Africa e America, anche se nel corso del triennio aumentano i progetti rivolti anche a Paesi europei e dell'Asia.

*Fig. 2. Progetti presentati per area geografica di destinazione. Valori assoluti.*



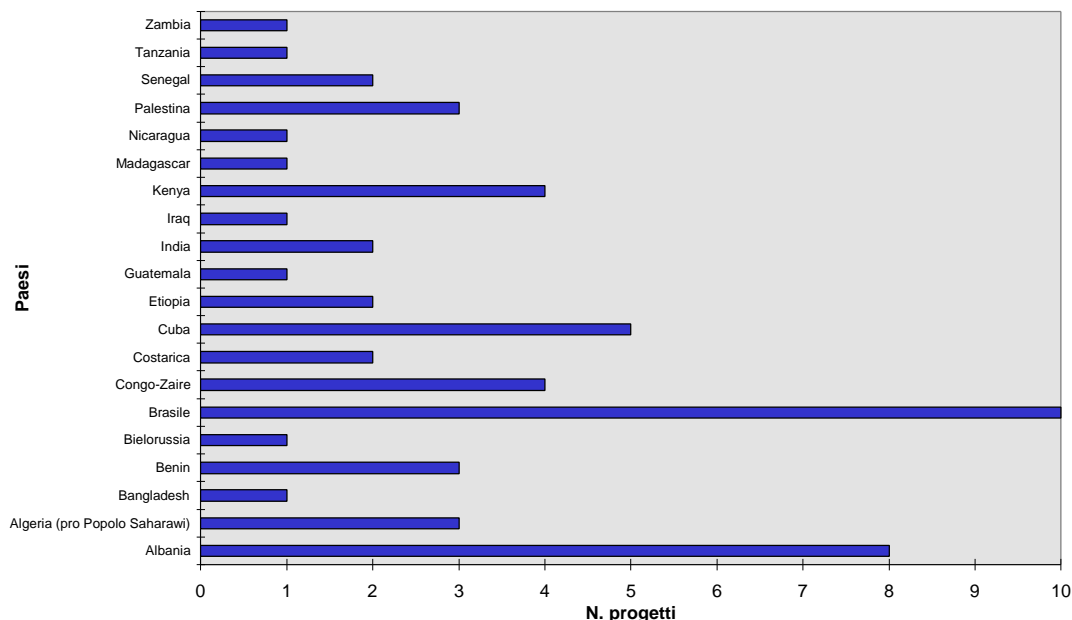
Sicuramente maggiori informazioni sulla “geografia” degli interventi progettati è dato dal grafico di *fig. 3.* che riporta i Paesi destinatari dei progetti presentati.

I Paesi che in modo netto raccolgono il maggiore interesse dalle organizzazioni modenesi impegnate nella cooperazione internazionale sono, sulla base dei dati del bando provinciale, il Brasile<sup>9</sup> (10

<sup>9</sup> Come si evince dalla *tab. 1.* i 10 progetti rivolti al Brasile sono stati presentati da 6 diverse organizzazioni, in quanto 7 iniziative (3 progetti di ISCOS-CISL a Goiania, 2 di OVERSEAS a Senhor du Bonfim e 2 di Amazonia '90 a Manaus), rappresentano tranche annuali e diversificate di un integrato intervento di sviluppo rivolto ad uno stesso territorio.

progetti, la metà di quelli indirizzati all’America del Sud) e l’Albania<sup>10</sup> che, con 8 progetti, rappresenta la quasi totalità degli interventi progettati in Europa. Molto più diversificata appare la situazione in Africa ed in Asia, anche se solo 8 Paesi sono destinatari, nei tre anni, di solo un progetto.

Fig. 3. Progetti presentati per Paese destinatario. Valori assoluti.



La fig. 4. presenta invece, in forma percentuale, le tipologie dei settori di intervento dei progetti di cooperazione allo sviluppo presentati. La classificazione proposta, direttamente mutuata dal bando provinciale<sup>11</sup>, ha come riferimento la Convenzione di Lomè tra CEE e Paesi ACP.

Più della metà dei progetti presentati sono relativi a tutelare ed a valorizzare le fasce più deboli di popolazione (specie donne e bambini) prevalentemente fornendo loro occasioni di emancipazione e strutture di protezione (cfr. in tab. 1. la sintesi dei progetti) e a dotare i partner locali di infrastrutture economiche, sociali e socio-culturali.

Nella categoria “altro” rientrano prevalentemente i seguenti ambiti di intervento:

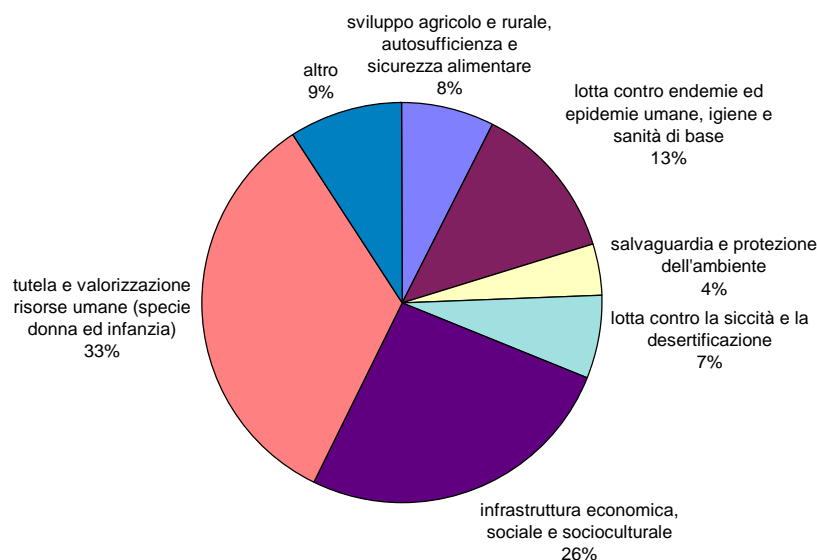
- istruzione
- formazione
- adeguamento ed innovazione tecnologica
- difesa dei diritti civili e politici.

<sup>10</sup> Presentati da 6 diversi soggetti.

<sup>11</sup> Cfr. punto B) intitolato “Progetti ammessi a contributo” del bando provinciale “Sostegno alla cooperazione internazionale allo sviluppo” in Appendice.

E' importante sottolineare che ben 50 progetti sui 56 presentati denotano un indirizzo plurisettoriale ed integrato<sup>12</sup>.

Fig. 4. Settori di intervento dei progetti presentati. Valori percentuali.



Se passiamo invece a focalizzare l'attenzione sulle organizzazioni che, in possesso dei requisiti di ammissibilità<sup>13</sup>, hanno presentato i 56 progetti esaminati all'interno del bando provinciale, si nota dall'analisi della *tab. 1*. che nel triennio 1997-1999 hanno concorso al co-finanziamento pubblico 27 soggetti diversi, con una media quindi di poco più di 2 progetti ad organizzazione.

In particolare ARCI ha presentato nel triennio 5 progetti presentati; ISCOS-CISL ne ha proposti 4 (di cui 1 in collaborazione con NEXUS-CGIL); ben 8 organizzazioni hanno presentato 3 iniziative di cooperazione allo sviluppo tra cui Associazione Kabara Lagdaf, Associazione SCILLA, CEFA, "Comitato Modena incontra Jenin", Gruppo Seguimi (poi divenuto A.I.S. Seguimi), Mani Tese, OVERSEAS, Serve di Maria Riparatrice; 2 interventi sono stati progettati da Amazonia '90, AiBi, AVSI, Gruppo Aleimar, H.E.W.O., "Una foresta per la vita"; mentre hanno concorso con una sola iniziativa A.N.T., AIAB, Associazione di Solidarietà Bologna-Guatemala, Associazione Papa Giovanni XXIII, Comitato Chernobyl, C.U.A.M.M., Fondo per la Terra, G.E.V., G.R.G., NEXUS-CGIL e SPES.

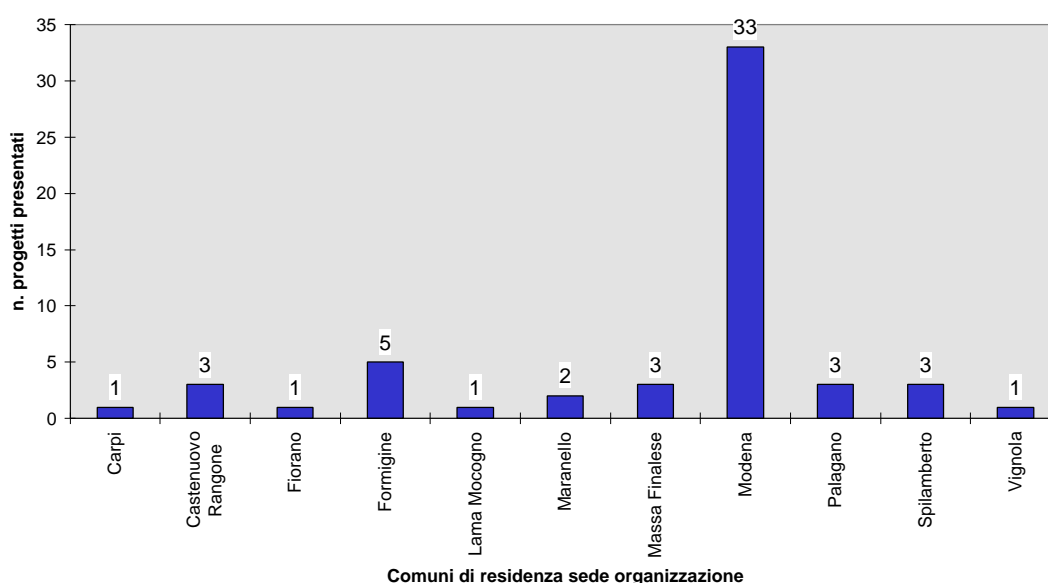
<sup>12</sup> La *fig. 4.* è stata costruito dando conto dei diversi settori di intervento previsti in ogni progetto.

<sup>13</sup> Cfr. punto A) "Requisiti di ammissibilità dei soggetti" del bando provinciale di "Sostegno alla cooperazione internazionale allo sviluppo" in Appendice.

La *fig. 5.* mostra la ripartizione dei 56 progetti presentati (oggetto di studio scelto per il presente paragrafo) per l'ubicazione delle sedi operative dei soggetti gestori: se da una parte queste sono dislocate in ben 11 Comuni della provincia di Modena, più della metà dei progetti sono proposti da organizzazioni ubicate nel capoluogo.

In realtà incrociando il dato di *figura 5.* con quello dei volontari (elemento espressamente richiesto dal bando<sup>14</sup>) emerge che il radicamento delle organizzazioni che svolgono cooperazione internazionale allo sviluppo è assai più capillare, ed in particolare, esistono - per i ¾ delle organizzazioni che si sono rapportati con la Provincia di Modena - gruppi di operatori volontari dislocati in più comuni del modenese.

*Fig. 5. Progetti presentati per sede operativa delle organizzazioni che li hanno presentati. Valori assoluti.*



Gli ultimi due grafici relativi a progetti presentati all'interno del bando provinciale danno invece conto delle risorse economiche.

La *fig. 6.* evidenzia il costo complessivo degli interventi di cooperazione allo sviluppo, il contributo richiesto dalle organizzazioni titolari e il contributo assegnato. E' inevitabile e significativo notare che lo stanziamento provinciale di 400 milioni di lire per sostenere la cooperazione internazionale allo sviluppo ha provocato, nei tre anni, richieste delle ONG e di organizzazioni di volontariato

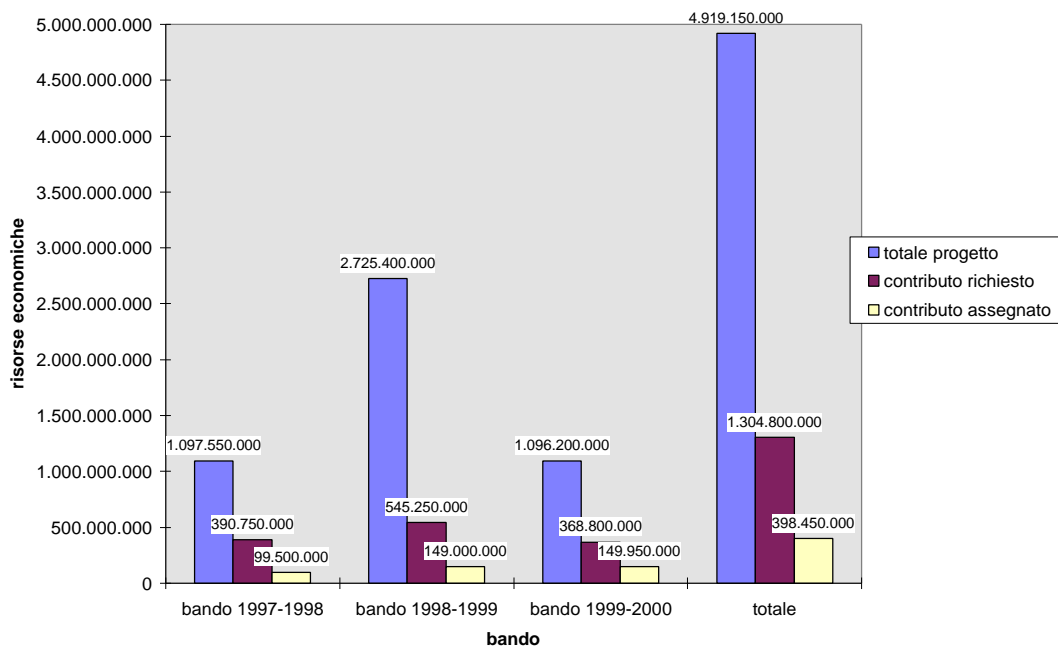
<sup>14</sup> Cfr. punto A) n. 3) del bando provinciale di "Sostegno alla cooperazione internazionale allo sviluppo" in Appendice.

superiori al miliardo di lire a fronte di un costo complessivo degli interventi vicino ai 5 miliardi di lire.

In particolare dunque:

- il contributo provinciale assegnato soddisfa solo ¼ delle richieste della società civile impegnata nella cooperazione internazionale allo sviluppo;
- la capacità di catalizzare energie e raccogliere risorse delle ONG e delle altre organizzazioni no-profit è tale per cui le richieste alla Provincia sono addirittura 5 volte inferiori del costo complessivo del progetto, pur disponendo il bando provinciale (cfr. Appendice) che “saranno ammessi i progetti proposti che siano presentati da organizzazioni o associazioni [...] che dimostrino di integrare, per la realizzazione delle attività di cooperazione promosse, il finanziamento provinciale con una quota derivante da forme autonome, dirette o indirette di finanziamento, *pari almeno* all’importo del contributo provinciale richiesto;
- nel triennio si nota un andamento oscillante, in quanto il contributo richiesto ma soprattutto per il dato relativo al costo totale del progetto è nettamente superiore nel bando 1998-9. Come si vedrà meglio nel *grafico 7*. che riporta i dati medi, la differenza è solo parzialmente spiegata dal maggior numero di progetti presentati nella seconda edizione del bando provinciale.

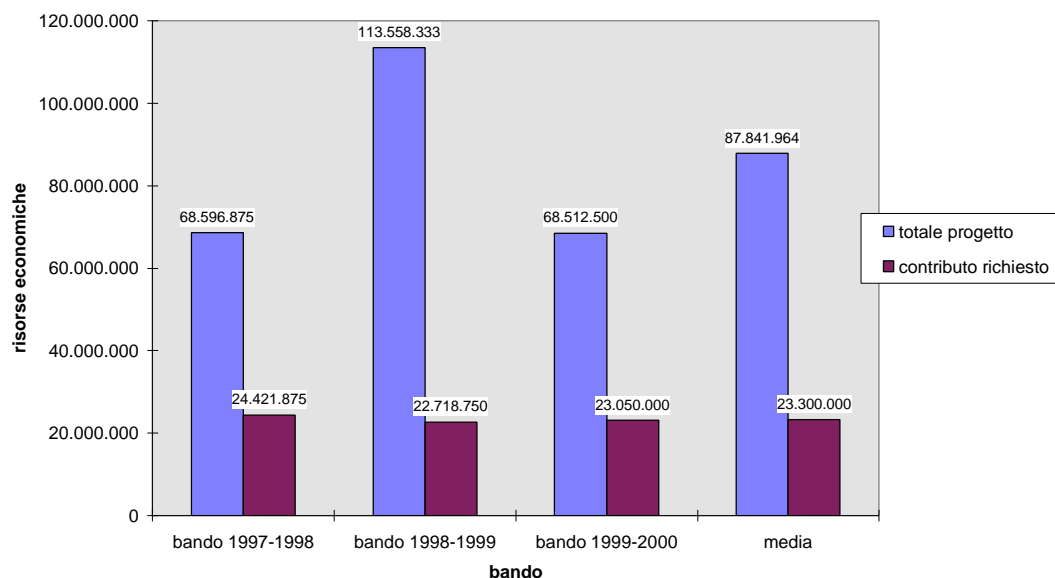
*Fig. 6. Progetti presentati: costo complessivo, contributo richiesto e contributo assegnato. Valori assoluti.*



Come già anticipato, la *fig. 7*. riporta invece il costo medio ed contributo medio richiesto in relazione ai 56 progetti presentati.

Si conferma dunque che, in media, il contributo richiesto all'Amministrazione provinciale copre circa il 25% del costo dell'iniziativa di cooperazione allo sviluppo. L'andamento del costo medio e del contributo medio richiesto per progetto è costante nei tre anni, con la sola eccezione dell'impegnata del costo medio determinata dai progetti presentati nel bando 1998-1999.

Fig. 7. Progetti presentati: costo medio e contributo medio richiesto. Valori assoluti.



Dopo aver presentato i dati più significativi relativi ai 56 progetti presentati, nel seguente paragrafo si illustreranno gli elementi salienti dei 35 interventi di cooperazione allo sviluppo che hanno ottenuto il co-finanziamento provinciale.

Ancora una volta si utilizzerà un approccio descrittivo, per riprendere nei successivi capitoli un'analisi critica delle informazioni, provvedendo tra l'altro a comparare i dati relativi ai progetti presentati e quelli relativi ai progetti co-finanziati.

## 2.2. I progetti co-finanziati

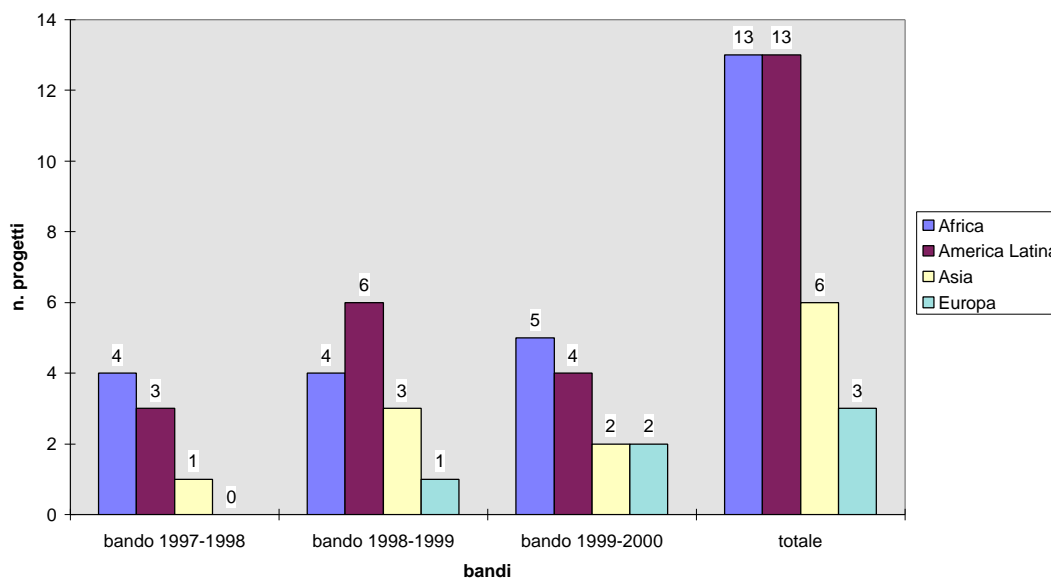
Come ricordato (cfr. *fig. 1.*), 35 progetti hanno ottenuto il co-finanziamento pubblico da parte della Provincia di Modena: 8 nella prima edizione del bando, 14 nella seconda e 13 nella terza.

La *fig. 8.* illustra la destinazione geografica degli interventi cui è stato assegnato il contributo pubblico.

La maggioranza dei progetti (13) è rivolta al continente africano ed a quello dell'America del Sud, mentre sono solo 3 le iniziative di cooperazione co-finanziate in Europa.

Il dato temporale non aggiunge particolari informazioni (anche perché la serie storica è limitata a sole 3 edizioni del bando), tuttavia si può evincere un trend di crescita di progetti rivolti al continente asiatico ed europeo, già evidenziato in *fig. 2.* per i progetti presentati, anche per le iniziative che hanno ottenuto un co-finanziamento.

*Fig. 8. Progetti co-finanziati per area geografica di destinazione. Valori assoluti.*



Come già illustrato per i progetti presentati (cfr. *fig. 3.*), è utile il dettaglio dei Paesi destinatari dei progetti co-finanziati.

Come risulta dalla *fig. 9.*, lo Stato dove, grazie anche al contributo provinciale, si è realizzato il maggior numero di interventi di solidarietà internazionale rimane nettamente il Brasile con ben 8 progetti su 35. Questi 8 progetti sono stati condotti da 5 differenti soggetti: ISCOS-CISL (3), OVERSEAS (2), Amazzonia '90 (1), Gruppo Aleimar (1) e SPES (1).

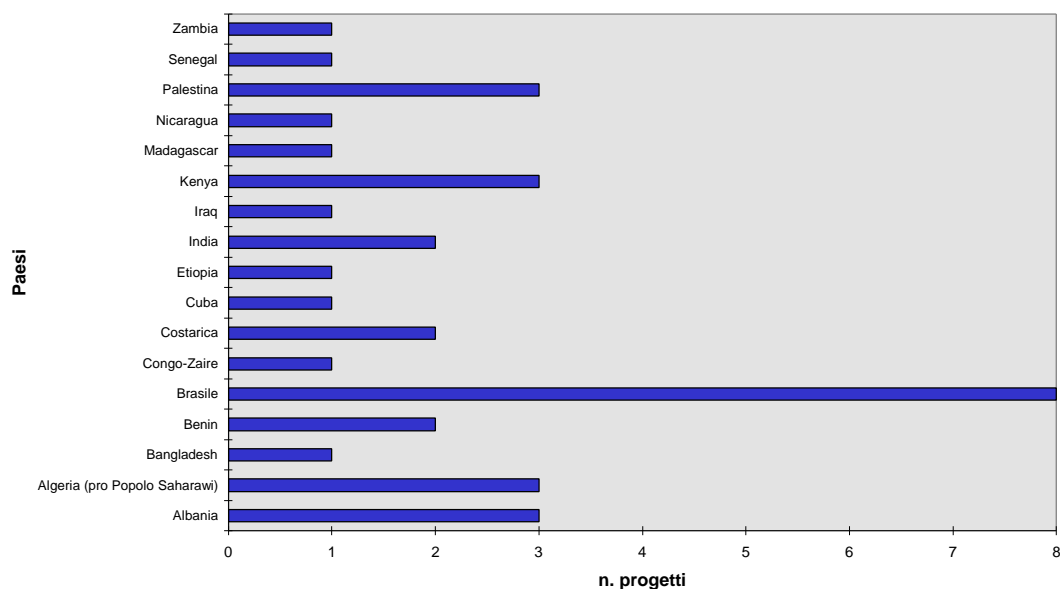
Sempre nel triennio, 3 iniziative sono invece state indirizzate in Palestina (tutte gestite dal "Comitato Modena incontra Jenin", nell'ambito di un progetto pluriennale ed integrato a favore del distretto di Jenin), in Kenya (di cui 2 a titolarità CEFA e 1 condotto da AVSI), in Albania (gestiti da tre diverse organizzazioni: ARCI, AVSI e CEFA) ed in favore del Popolo Saharawi<sup>15</sup> (tutti realizzati dall'Associazione Kabara Lagdaf, che persegue come fine costitutivo il sostegno politico, economico e socio-sanitario alla popolazioni profughe Saharawi). Le rimanenti 15 iniziative co-

<sup>15</sup> Rivolte ai campi profughi dislocati nel deserto del Sahara, presso la città di Tindouf in Algeria.



finanziate sono state destinate a 12 diversi Paesi: 2 progetti sono stati rivolti a Benin, Costa Rica ed India; mentre 1 progetto di sviluppo ha interessato Bangladesh, Congo, Cuba, Etiopia, India, Madagascar, Nicaragua, Senegal e Zambia.

Fig. 9. Progetti co-finanziati per Paese destinatario. Valori assoluti.



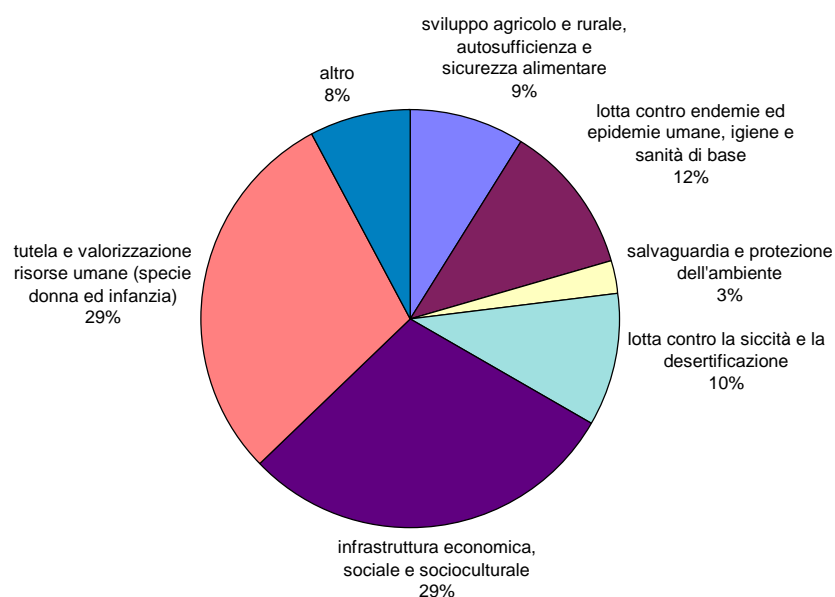
Nella *figura 10*, sono indicati i settori di intervento dei progetti che hanno superato l'istruttoria della Commissione di valutazione<sup>16</sup> e sono conseguentemente stati ammessi a contributo.

Fatto salvo quanto già argomentato a proposito della plurisettorialità delle iniziative di cooperazione allo sviluppo (cfr. par. 2.1.), si può evidenziare che gli ambiti prevalenti di azione delle iniziative co-finanziate risultano la tutela e la valorizzazione delle risorse umane (specie le più deboli ed emarginate come donne e bambini) e il supporto e sostegno per la creazione ed il miglioramento dell'infrastruttura economica, sociale e socio-culturale.

Se si confronta la *fig. 10*, con il grafico relativo ai settori di intervento dei progetti presentati (*fig. 4*), a fronte di un dato sostanzialmente costante tra interventi presentati ed ammessi a contributo, si nota un lieve aumento delle iniziative destinate alla lotta contro la siccità e la desertificazione, nonché di quelle rivolte allo sviluppo agricolo e rurale (in particolare per l'autosufficienza e la sicurezza alimentare), mentre, sempre rispetto a quanto presentato si registra un lieve calo di iniziative per la lotta contro le endemie ed epidemie umane e per la salvaguardia e protezione dell'ambiente.

<sup>16</sup> Cfr. punto E) del bando provinciale di "Sostegno alla cooperazione internazionale allo sviluppo" in Appendice.

Fig. 10. Settori di intervento dei progetti co-finanziati. Valori percentuali.



La figura 11. mostra il costo totale, il contributo richiesto e quello assegnato ai progetti ammessi dalla Commissione di Valutazione a contributo.

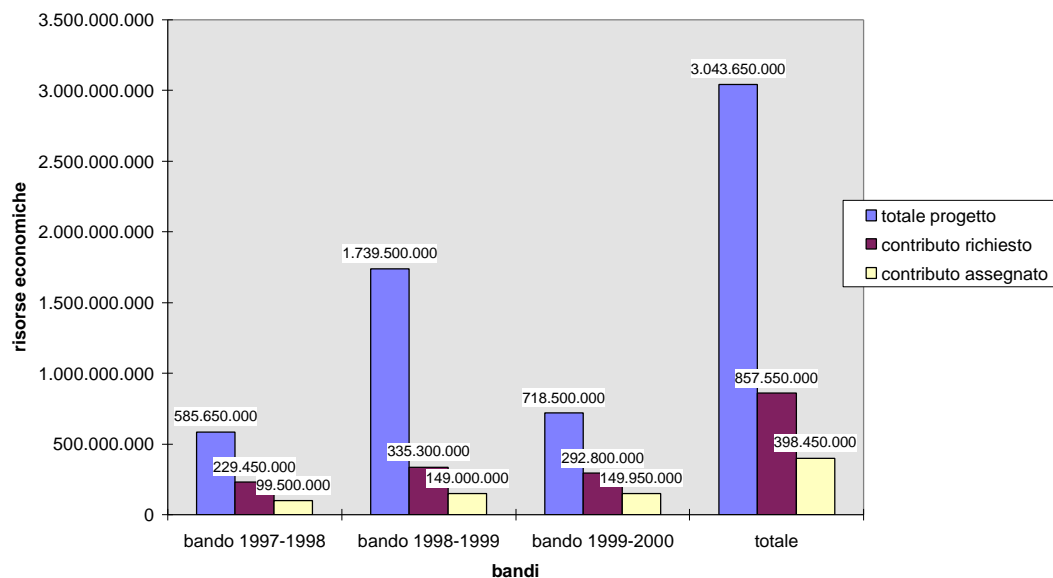
Nell'esperienza del triennio, la Provincia di Modena ha messo a disposizione per sostenere interventi di cooperazione allo sviluppo 400 milioni. Questa quota di risorse ha risposto in misura lievemente inferiore della metà alle richieste dei soggetti<sup>17</sup> che hanno ottenuto il co-finanziamento (857 milioni); le organizzazioni titolari sono comunque state in grado di realizzare progetti con un costo complessivo superiore ai 3 miliardi<sup>18</sup>.

Anche per quanto concerne i progetti co-finanziati come già evidenziato per le iniziative presentate, spicca il dato del costo totale degli interventi dell'anno 1998-1999: 14 progetti per un ammontare complessivo di risorse pari a oltre 1.700 milioni.

<sup>17</sup> Come è indicato dal punto E) del bando provinciale di "Sostegno alla cooperazione internazionale allo sviluppo" in Appendice, "La Commissione potrà proporre la riduzione del contributo richiesto ai soggetti partecipanti. In ogni caso, il soggetto beneficiario dovrà impegnarsi a realizzare integralmente il progetto nella forma presentata alla Commissione per la valutazione. Eventuali richieste di variazione, presentate successivamente all'ammissione a contributo del progetto, dovranno essere approvate dalla Provincia di Modena." Come si evidenzia dalla successiva fig. 14., soltanto 5 progetti sono stati conclusi con variazione del progetto approvata. Le richieste di variazione pervenute sono complessivamente state 6.

<sup>18</sup> Questi dati, per i progetti conclusi (cfr. fig. 13.), sono stati verificati dall'Amministrazione Provinciale.

Fig. 11. Progetti co-finanziati: costo complessivo, contributo richiesto e contributo assegnato. Valori assoluti.



Piuttosto interessante risulta anche la *figura 12.*, che riporta costo medio, contributo medio richiesto e finanziamento medio assegnato ai progetti che hanno superato l'istruttoria tecnica.

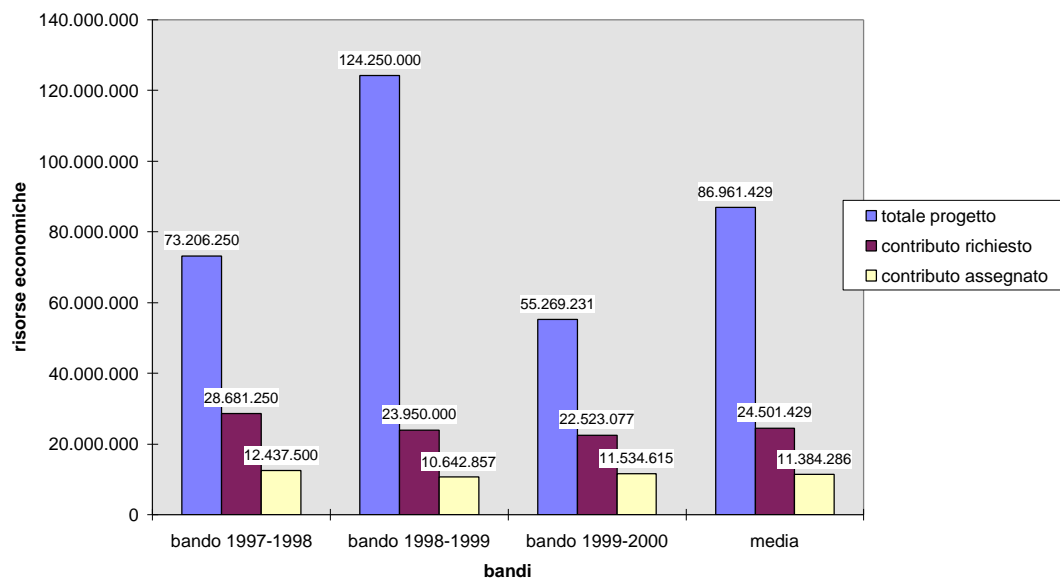
Ognuno dei 35 progetti ammessi a contributo è mediamente costato quasi 87 milioni, ed è stato finanziato per circa 11 milioni, mentre le richieste medie della società civile alla Provincia di Modena sono state di più di 24 milioni.

Nella prima edizione del bando si è avuto la media più alta di richieste e di contributo assegnato; nella seconda edizione, a fronte della quota minore di contributi assegnati, si è avuto l'importo totale per progetto più elevato; nel 1999, sempre riportando i dati medi, diminuiscono le richieste ed il costo totale del progetto ma segna un incremento il contributo pubblico attribuito.

Se confrontiamo i dati di *fig. 12.* con quelli illustrati dalla *fig. 7.* che riporta il costo medio ed il contributo medio dei 56 progetti presentati, si può evidenziare che i 35 progetti in possesso del finanziamento provinciale presentano, nelle richieste e nel costo totale, valori medi lievemente superiori.

Come anticipato, un tentativo di interpretare qualitativamente questi e gli altri dati illustrati, verrà operato nei due seguenti capitoli, che perseguono l'obiettivo di evidenziare punti di forza e fattori di criticità dell'esperienza provinciale.

Fig. 12. Progetti co-finanziati: costo medio, contributo medio richiesto e contributo medio assegnato. Valori assoluti.



I due grafici seguenti sono relativi allo stato dei progetti co-finanziati (dati percentuali e valori assoluti ripartiti nelle 3 edizioni del bando considerate).

Una volta assegnato in contributo, infatti, l'Amministrazione Provinciale segue l'iter dell'intervento fino alla sua conclusione con verifiche e controlli prevalentemente documentali e rendicontuali<sup>19</sup>.

Da quanto dunque risulta dalla *fig. 13.*, il 69% dei progetti sono stati conclusi (55% senza alcuna variazione del progetto). Il 31% dei progetti sono ancora in fase di attuazione ma, come si evince chiaramente dalla *fig. 14.* appartengono tutti all'ultima edizione del bando, la cui delibera di assegnazione dei fondi è datata ottobre 1999: le organizzazioni titolari hanno quindi tempo fino all'ottobre 2000 per concludere l'iniziativa approvata<sup>20</sup>.

Nel triennio solo 5 progetti sono stati conclusi con variazioni del progetto accolte dalla Provincia di Modena. Esse hanno prevalentemente riguardato una rimodulazione del piano finanziario del progetto e dei conseguenti interventi dovuto a mutate condizioni politiche, sociali e di partnership

<sup>19</sup> Cfr. punti H), I) e L) del bando provinciale di "Sostegno alla cooperazione internazionale allo sviluppo" in Appendice.

<sup>20</sup> Nel punto H) del bando provinciale viene infatti indicato che "il finanziamento è assegnato unicamente ai progetti la cui realizzazione venga prevista entro 1 anno dal ricevimento della comunicazione di approvazione di assegnazione dei contributi, o comunque a progetti pluriennali che comportino una fase completa ed adeguatamente valutabile, la cui realizzazione venga prevista entro 1 anno dal ricevimento della stessa comunicazione".

nel Paese destinatario dell'intervento. Una sola richiesta di variazione non è stata accolta dalla Commissione di valutazione in quanto tale "da snaturare le caratteristiche del progetto valutato"<sup>21</sup>.

Fig. 13. Stato dei progetti co-finanziati. Valori percentuali.

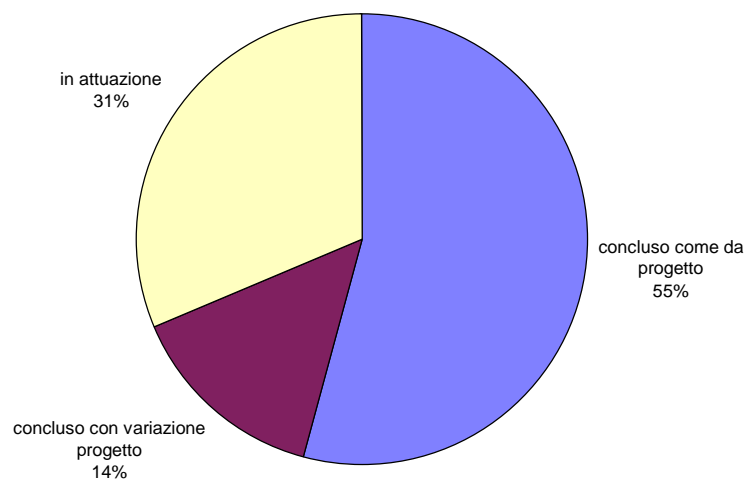
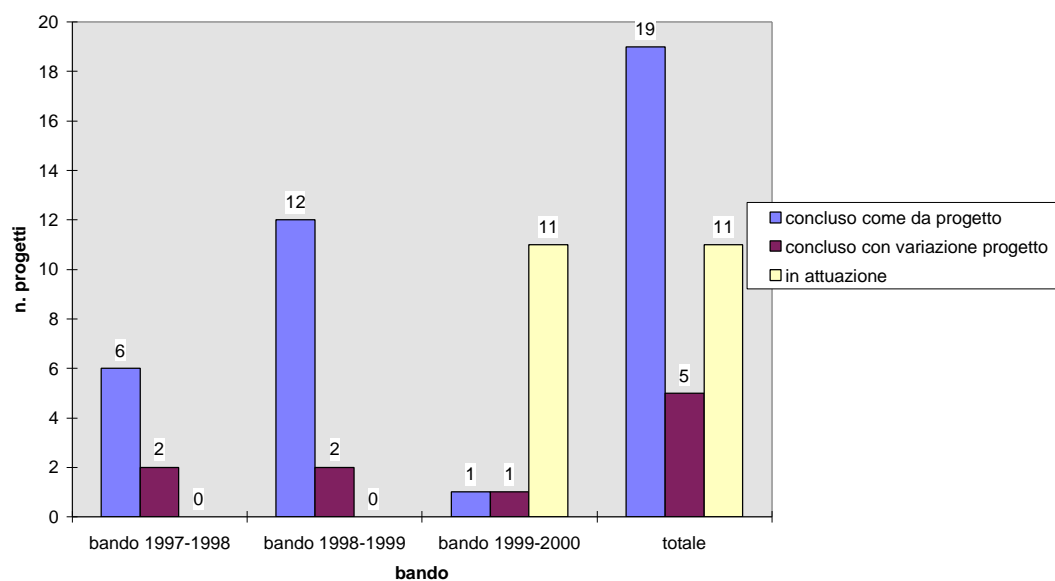


Fig. 14. Stato dei progetti co-finanziati nelle tre edizioni del bando. Valori assoluti.

---

<sup>21</sup> Cfr. punto L) del bando provinciale di "Sostegno alla cooperazione internazionale allo sviluppo" in Appendice.

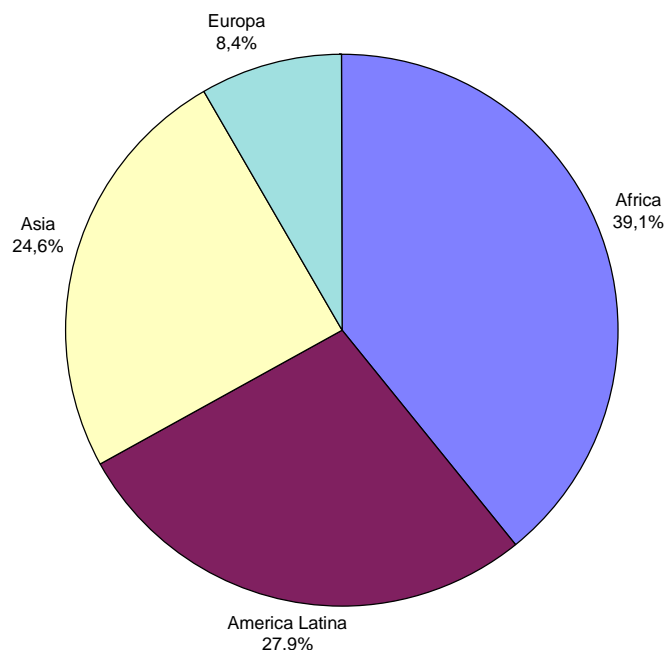


Le ultime due figure che vengono presentate rappresentano significativi indicatori della destinazione del contributo pubblico all'interno dei progetti co-finanziati.

In particolare nella *fig. 15*. si riporta il valore del finanziamento provinciale per area geografica di destinazione. Dei 400 milioni di contributo del triennio di attività di cui si possiedono dati definitivi, più di un terzo delle risorse pubbliche sostengono progetti rivolti al continente africano (più di 156 milioni di lire); circa 112 milioni, il 27,9% del totale, sono indirizzati ad interventi di aiuto allo sviluppo in America Latina; più 98 milioni (24,6%) vengono rivolte ad iniziative in favore del continente asiatico, mentre soltanto l'8,4% del totale (quasi 34 milioni) interessano l'Europa.

E' facile individuare la relazione, ancorchè non diretta, tra questi dati ed il numero dei progetti co-finanziati per area geografica di destinazione (cfr. *fig. 8*).

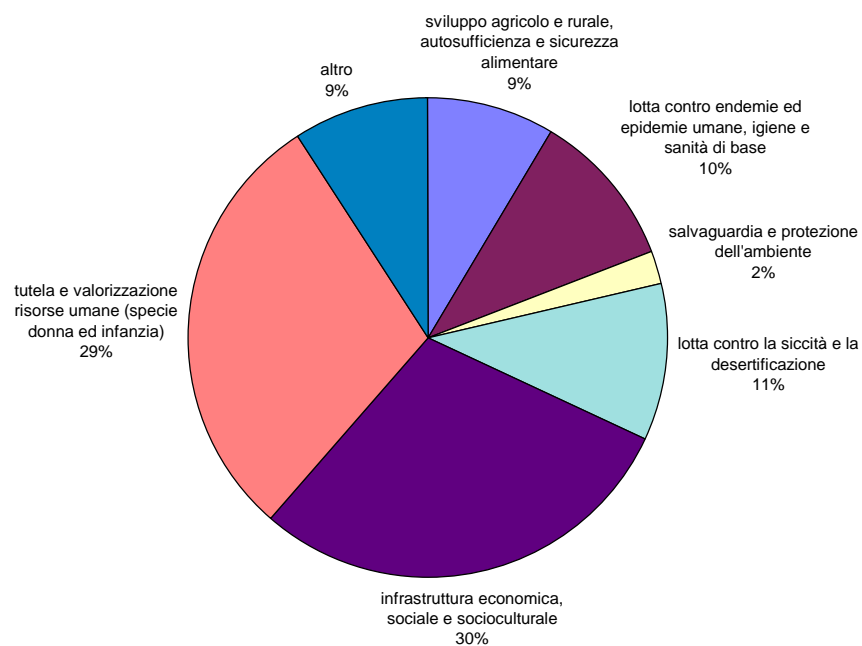
*Fig. 15. Valore del finanziamento provinciale per area geografica di destinazione. Valori percentuali.*



Il *grafico 16* rappresenta infine il valore del contributo pubblico assegnato per settore di intervento. Come ricordato nel commento alle *figg. 4. e 10.*, la maggioranza dei progetti presentati e co-finanziati sono risultati plurisettoriali ed integrati, non è quindi operazione semplice distinguere e classificare i vari ambiti di intervento ed attribuire le risorse provinciali in modo inequivocabile<sup>22</sup>. E' comunque certo che le risorse messe a disposizione dalla Provincia di Modena sono state, nelle tre edizioni del bando considerate, indirizzate prevalentemente a progetti infrastrutturali per lo sviluppo economico e sociale ed ad interventi volti alla tutela, protezione e valorizzazione delle fasce più deboli della popolazione locale, ed in particolare bambini e donne. La *fig. 16* relativa al co-finanziamento per ambito di azione, conferma inoltre sostanzialmente le tendenze già emerse nei precedenti *grafici n. 4 e n. 10* relativi alla suddivisione settoriale (ottenuta sulla base del numero dei progetti) delle iniziative presentate ed ammesse a contributo.

*Fig. 16. Valore del finanziamento provinciale per settore di intervento. Valori percentuali.*

<sup>22</sup> Vi sono ad esempio progetti plurisettoriali ed integrati dove però un settore "pesa" nettamente più di un altro, anche se non risulta facile dall'analisi dei progetti e dei documenti giustificativi e di supporto quantificare questi pesi differenti. Si è quindi metodologicamente considerato equivalente il peso dei vari ambiti di intervento di un singolo progetto, provvedendo a determinare il contributo pubblico per singolo settore ripartendo il co-finanziamento complessivo per il numero dei vari settori di intervento. Ad esempio per un progetto integrato nel settore sanità e tutela dell'infanzia che ha ottenuto 10 milioni di contributo provinciale è stato assegnata, nella costruzione del *grafico n. 15.*, una quota di 5 milioni ad entrambi i settori.



Nei seguenti capitoli, dunque, prendendo spunto dai dati appena presentati, si opererà una sintetica valutazione degli aspetti positivi (cap. 3.) e degli elementi di criticità (cap. 4.) dell'esperienza della Provincia di Modena in materia di cooperazione internazionale.



### 3. Risultati diretti ed “indiretti”

Gli aspetti positivi dei 4 anni di sostegno provinciale alla cooperazione allo sviluppo, di cui si cercherà di dare conto nel presente capitolo, sono stati assai superiori alle aspettative.

In specifico si può affermare che alcuni *risultati derivano direttamente* dalla pubblicazione del bando provinciale, altri invece ne conseguono *solo “indirettamente”* e, proprio questi ultimi, erano difficilmente preventivabili ed anche oggi non risulta semplice coglierne appieno potenzialità ed insiti valori.

Per quanto concerne i fattori positivi che abbiamo definito direttamente imputabili al bando provinciale possiamo in primo luogo affermare che *i risultati, o comunque lo stato di avanzamento* dei progetti che hanno ottenuto il co-finanziamento, *è stato valutato in modo più che soddisfacente* sulla base dei documenti presentati dalla organizzazioni, dai controlli effettuati e dalle testimonianze fotografiche riportate. In particolare le evidenze oggettive raccolte, richieste e verificate dall’Ente co-finanziatore sono in grado di dimostrare:

- la coerenza tra il progetto presentato ed il progetto realizzato, specie in ordine al piano finanziario, al rispetto dei tempi ed al coinvolgimento di idonee risorse umane ed utilizzo di adeguate risorse strumentali;
- le spese sostenute e la loro destinazione;
- il rapporto effettivo con *partners* e popolazioni locali, che, in alcuni progetti, hanno instaurato un rapporto diretto con la stessa Provincia di Modena, ad esempio in relazione a collegamenti istituzionali, formazione professionale, scambio di informazioni, etc.
- la ricaduta immediata e di prospettiva dell’intervento sulla popolazione locale in base agli obiettivi operativi realizzati ed al piano di sviluppo o di “rientro” a conclusione del progetto.

In seconda istanza, come salta all’occhio anche dalle *figg. 11. e 12.* del cap. 2. *gli investimenti derivanti da risorse proprie dell’organizzazione* ottenute in base da forme autonome dirette o indirette di finanziamento *sono risultati assai superiori alla “quota almeno pari all’importo del contributo provinciale”* come è fissato nel bando: rispetto ai 400 milioni messi a disposizione nei tre anni, dal 1997 al 1999<sup>23</sup>, sono infatti stati realizzati progetti per un importo complessivo superiore ai 3 miliardi di lire. Non è facile affermare in modo inequivoco se il contributo provinciale abbia svolto la funzione di un “volano” nei confronti delle energie e capacità di mobilitare ed aggregare risorse del mondo del volontariato, ma è certo sia che il rapporto istituzione pubblica - organizzazione no-profit ha pienamente funzionato portando anche ad una reciproca valorizzazione dal punto di vista economico, sia che la società civile modenese è stata in grado di esprimere in coinvolgimento estremamente significativo verso la solidarietà internazionale.

---

<sup>23</sup> Come già nel cap. 2. non vengono considerati i 150 milioni destinati all’interno del bando 2000-2001, al momento attuale in fase di pubblicazione.

In terzo luogo più del 90% dei progetti ammessi a contributo *sono fortemente connotati da azioni di formazione* rivolte al partner o alle popolazioni locali destinatarie dell'intervento, variabile fondamentale affinché l'azione di aiuto non risulti puramente assistenziale, ma venga fatta propria degli abitanti del luogo, rendendo nel lungo periodo superflua la presenza dei operatori.

E' già stato evidenziato nel par. 1.3. la positiva valenza del bando provinciale come *strumento modificabile* (e nei fatti modificato) *ed in ultima analisi superabile*, qualora il sistema di attori pubblici e privati, che si è messo in relazione in questi anni, trovi una strada migliore. E' significativo sottolineare comunque che, rispetto alla flessibilità e dinamicità delle forme possibili di cooperazione, risulta ormai acquisito e duraturo nel tempo l'impegno della Provincia di Modena, essendo tra l'altro stato recentemente inserito tra le funzioni dell'Ente il "sostegno alla cooperazione internazionale".

Il quinto risultato direttamente ascrivibile allo strumento scelto dall'Amministrazione Provinciale per svolgere cooperazione allo sviluppo è relativo all'"*effetto trascinamento*" creato dall'esperienza e dal modello di intervento in oggetto. Infatti questo progetto ha, nei suoi 4 anni di vita, suscitato interesse (prevalentemente attraverso richiesta di informazioni, di materiali e di incontri tecnici di approfondimento) ed – in qualche caso – ha provocato un seguito in esperienze parallele da parte di diversi Enti Locali Italiani<sup>24</sup>.

Come si è premesso assai significativi sono poi risultati gli obiettivi conseguiti indirettamente, cioè pur imputabili alla quadriennale esperienza della Provincia di Modena in materia di solidarietà internazionale, non esplicitamente collegabili all'iniziativa di sostegno economico verso le organizzazioni di volontariato.

Il primo elemento importante da ricordare è sicuramente *l'istituzione del Comitato Provinciale sulla cooperazione internazionale*. Nato nel marzo del 1998, si è autonomamente costituito presso l'Amministrazione Provinciale, a seguito di una iniziativa organizzata da Provincia e organizzazioni di volontariato intitolata "*Azione, operazione, cooperazione*" comprendente una mostra fotografica e documentale dei progetti co-finanziati (nel bando 1997-1998) ed una settimana di incontri di riflessione sul tema della solidarietà internazionale. Il coordinamento comprende Enti Locali, altri soggetti pubblici ed organizzazioni della società civile che hanno espresso formale richiesta. Il Comitato è oggi composto da 40 diversi soggetti (tra cui 12 Enti Locali della provincia)<sup>25</sup> e persegue i seguenti specifici obiettivi:

---

<sup>24</sup> Tra gli altri possiamo ricordare la Regione Basilicata, la Provincia Autonoma di Trento e Bolzano, le Province di Cremona, Foggia, Forlì, Lecco e Treviso; i Comuni di Roma, Ravenna e Cesena e numerosi Comuni della provincia di Modena.

<sup>25</sup> Al Comitato, cui partecipano liberamente anche altri soggetti a seconda degli incontri e degli interessi, aderiscono formalmente A.I.A.B - ONLUS Associazione Italiana Agricoltura Biologica, AIS - Seguimi ONLUS, Amazzonia '90, ARCI Nuova Associazione, Associazione Kabara Lagdaf, Associazione SCILLA, Azienda USL Modena, Casa per la Pace, CEFA Modena, CEFA, Centro Servizi per il Volontariato, CGIL, CISL, Comitato Progetto Chernobyl, Comitato Redemptor Homini, Comitato Modena Incontra Jenin, Comune di Carpi, Comune di Castelfranco Emilia, Comune di

- educazione sul territorio;
- formazione dei funzionari pubblici e dei volontari;
- scambio di esperienze, eventuale collaborazione tra soggetti interessati per razionalizzare interventi;
- promozione e pubblicizzazione per attivare nuove energie;
- processo di attivazione di progetti di cooperazione decentrata in collaborazione pubblico-privato, anche nell'ottica del reperimento di nuove risorse (es. progetti europei);
- collaborazioni con Regioni, UPI ed altri Enti istituzionali;
- pressione sul legislatore (tema particolarmente caldo è la revisione della legge italiana 49/87 che regola la cooperazione internazionale allo sviluppo, da diversi anni in attesa di definitiva approvazione);
- archivio delle normative ed altre documentazioni utili;
- attività di verifica ed eventuale aggiornamento del bando provinciale.

Nel biennio di attività il Comitato, sotto la spinta determinate delle organizzazioni della società civile e con il contributo più estemporaneo degli Enti Locali, ha realizzato i seguenti importanti risultati:

1. Costituzione di un programma di educazione sul territorio provinciale (scuole, gruppi giovanili, seminari, etc.). In particolare, in accordo con il Provveditorato agli Studi, si è arrivati alla formulazione di un programma per l'anno scolastico 1999-2000 costituito da:
  - Iniziative di aggiornamento per insegnanti;
  - Incontri educativi rivolti agli studenti (tarati a seconda dell'età) sui seguenti temi: mondializzazione, globalizzazione, squilibrio Nord-Sud, cooperazione allo sviluppo, diritti umani, razzismo, consumo critico, modelli di intervento ed esperienze concrete, etc.
2. Organizzazione presso la Provincia di un archivio delle normative e dei documenti (internazionali, nazionali, regionali e locali) sulla cooperazione internazionale.
3. Implementazione di un sito Internet presso la Provincia di Modena espressamente dedicato alla cooperazione internazionale contenente tra l'altro dati sull'attività del coordinamento provinciale e sulle organizzazioni che operano nella solidarietà internazionale, documenti utili, elenco degli interventi nel mondo, iniziative formative, bacheca per richieste di aiuto e scambi di informazioni o risorse, calendario di eventi significativi, *links* tematici.
4. Attività di studio per l'aggiornamento del bando provinciale di sostegno alla cooperazione internazionale allo sviluppo.
5. Ideazione di indicatori e procedure per la verifica di efficacia ed efficienza degli interventi realizzati.

---

Formigine, Comune di Modena, Comune di Nonantola, Comune di Palagano, Comune di Pavullo nel Frignano, Comune di Ravarino, Comune di Sassuolo, Comune di Savignano sul Panaro, Comune di Spilamberto, Comune di Vignola, Cooperativa Sociale Rinatura, Fondo per la Terra, G.G.E.V. Guardie Giurate Ecologiche Volontarie, GRG Gruppo Resurrection Garden, Gruppo Aleimar, Gruppo Keiko, ISCOS CISL, Mani Tese, MTM Modena Terzo Mondo, NEXUS-CGIL, OVERSEAS, Unione Cattolica Africana.

6. Collaborazione nell'organizzare la tappa modenese della "Global March" contro il lavoro infantile e lo sfruttamento dei bambini.
7. Collaborazione con il "sistema Modena" per l'apertura e la gestione del campo profughi di Scutari (Albania) a fronte dell'emergenza Kosovo del 1999.
8. Organizzazione, in relazione con le ONGs italiane, della prima "Settimana dell'Educazione allo sviluppo (20-27 maggio 2000)" di cui Modena è sede nazionale<sup>26</sup>.

Un ulteriore risultato indiretto deriva da *un riconoscimento esterno ed istituzionale del ruolo della Provincia di Modena in materia di cooperazione allo sviluppo*, come rappresentante di un modello significativo che ha positivamente collegato Enti Locali e società civile. In più di una occasione, infatti, è stato richiesto dal MAE (Ministero Affari Esteri), dall'UPI e dalle ONGs italiane di esprimere osservazioni e proporre integrazioni, sulla base della concreta esperienza di Modena, sulla revisione della legge nazionale n. 49 del 1997 che, come ricordato, regola la cooperazione internazionale allo sviluppo<sup>27</sup>.

Possiamo concludere questa rassegna di aspetti positivi ricordando che forse il più importante fattore di successo dell'intera esperienza di questi anni risulta essere culturale: sicuramente, ancorché limitata ed imperfetta (cfr. i fattori di criticità espressi nel successivo cap. 4.), l'iniziativa oggetto del presente rapporto ha contribuito a più livelli (istituzionale, amministrativo, privato sociale, giovanile, etc.) ad incentivare la riflessione teorica e la conseguente possibilità di azione in materia sostegno internazionale allo sviluppo. In seconda istanza è stato perseguito ed in parte anche conseguito l'obiettivo di un *approccio culturale alla cooperazione internazionale integrato e pluritematico*: evidenti e numerose sono infatti le connessioni tra solidarietà internazionale ed argomenti (o politiche) inerenti i diritti umani, lo sviluppo sostenibile, la pace, l'immigrazione, il consumo critico, la finanza etica, il commercio equo e solidale, la salvaguardia e la tutela dell'ambiente, etc. E' infatti consapevolezza di chi, nell'Ente Pubblico e nella società civile, ha in questi anni portato avanti il progetto di aiuto internazionale allo sviluppo, che ogni concreta iniziativa, per quanto piccola, risulta veramente vincente soltanto se è in grado ottenere un risultato culturale, incidendo progressivamente sulle mappe cognitive e sul sistema di valori e, - di conseguenza - sullo stile di vita, degli uomini del Nord del Mondo che a vario titolo ne partecipano.

---

<sup>26</sup> Il programma prevede, oltre al convegno nazionale, un concerto di sensibilizzazione per i giovani (organizzato dall'associazione locale "Rock No War" e da "Radio Bruno"), una iniziativa per bambini e famiglie con il coro dell'Antoinano di Bologna e diversi seminari ed incontri tematici gestiti dalle varie organizzazioni.

<sup>27</sup> Particolarmente significative a questo proposito sono state l'audizione al Senato del 23 marzo 1998 in rappresentanza dell'UPI ed il convegno nazionale del 25 maggio 1999 dal titolo "*La cooperazione decentrata allo sviluppo*" cui ha partecipato il Presidente della Provincia di Modena Graziano Pattuzzi. Per una descrizione della posizione della Provincia in materia, si rimanda ad una più compiuta indagine sulla cooperazione internazionale di prossima pubblicazione.

## 4. Fattori di criticità e necessarie riflessioni

Quest'ultimo capitolo del rapporto intende evidenziare anche gli aspetti negativi o non pienamente risolti dell'esperienza in oggetto. Questo sia per offrire un ritorno doveroso e leale ai soggetti che hanno partecipato al progetto e più in generale alla cittadinanza, sia per formalizzare spunti concreti di riflessione da cui migliorare, attraverso decisioni concertate e coinvolgenti una pluralità di soggetti diversi, un'esperienza che, come ogni altra iniziativa, risulta sempre perfezionabile.

In primo luogo è utile *riflettere sulle motivazioni ultime e più profonde* dell'esperienza della provincia di Modena che nel par. 1.1. abbiamo visto essere molteplici e talvolta anche divergenti. E' chiaro che il sostegno alla cooperazione allo sviluppo *non* è un'attività istituzionalmente propria o formalmente delegata ad un'Amministrazione Provinciale, ma che *risulta possibile svolgere*, sulla base di una libera opzione, grazie ad un insieme di articoli (provenienti da diverse normative) che sono stati ricordati nel cap. 1. Per questo è opportuno che gli organi pubblici (politici e tecnici) in aperto rapporto con la cittadinanza, proseguano ed approfondiscano il dibattito sui perché continuare o qualificare ulteriormente l'esperienza in oggetto. Solo dalla consapevolezza diffusa sulle motivazioni si potrà infatti progredire su un progetto che è ormai acquisito ed entrato a sistema, ma che, come tutte le iniziative consolidate, rischia nel lungo periodo di intraprendere la parabola discendente del proprio "ciclo di vita" [Porter 1984]. Come ricordato, il modello e lo strumento scelti dall'Amministrazione Provinciale risultano flessibili e senza dubbio, al di là delle modifiche già apportate dal bando di gara pubblica, sono possibili mutamenti anche più radicali ed in grado di "riorientare" [Normann 1989] il modello di intervento fino ad oggi seguito. In specifico si possono evidenziare una serie di concreti aspetti da approfondire criticamente:

- le *risorse economiche pubbliche* messe a disposizione: pur essendo nel panorama italiano una cifra non trascurabile, i 150 milioni stanziati sono nettamente inferiori all'8 per mille del bilancio provinciale consentito dalla legge n. 68 del 1993;
- il *sistema della valutazione e dei controlli* dei progetti e degli interventi di cooperazione, la cui maggiore formalizzazione e definizione "partecipata" può forse costituire un tentativo pilota utile, sia su scala locale ma anche a livello centrale, per progredire nel diminuire i margini di discrezionalità sempre presenti nel giudicare e verificare azioni sociali che fanno riferimento a scienze "non esatte";
- i *protagonisti pubblici e privati* che concorrono al progetto di cooperazione: è stato nel quadriennio valutato positivamente il rapporto tra Provincia e mondo del volontariato no-profit; si può tuttavia ritenere utile, pur muovendosi con doverosa cautela e costruendo un percorso di crescita progressiva (come finora è stato fatto), tentare di coinvolgere ulteriori soggetti privati per favorire iniziative "etiche" di promozione economica e commerciale nei PVS o soggetti pubblici (es. sistema dell'università e dell'educazione, Camera di Commercio, altri Enti Locali, etc.) in grado di aumentare il valore aggiunto degli interventi;

- un *approccio prima culturale e poi operativo volto a mettere insieme* anziché a specializzare ed a ritagliare un ambito, un'azione, un progetto definito, "sicuro ed "immune" da altre esperienze: la solidarietà internazionale non può non lasciarsi "contaminare" da politiche e progetti (sia pubblici che privati) inerenti ad esempio alla promozione e integrazione economica e commerciale, alle emergenze umanitarie, all'educazione allo sviluppo, al rispetto dei diritti umani, all'immigrazione, alla tutela ed al rispetto dell'ambiente, alla parità tra uomo e donna ed alla salvaguardia dei minori e dei bambini, alla cultura della pace, all'uso corretto, consapevole e rigoroso di fonti e strumenti di informazione, etc.

Il secondo fattore critico da evidenziare è relativo alla *struttura organizzativa che "da le gambe"* [Zan 1988] al progetto provinciale oggetto della presente relazione. Vi sono due ordini di problemi legati a questa tematica.

In primo luogo, fino ad oggi, l'attività di sostegno alla cooperazione internazionale è stata a livello tecnico organizzativamente gestita dall'Ufficio di Presidenza della Provincia di Modena senza una unità strutturata *ad hoc*, ma con il personale già disponibile in pianta organica con il supporto di un incarico professionale a tempo parziale. Tale soluzione organizzativa ha presentato aspetti positivi ma anche negativi. Tra i primi possiamo ricordare:

- una grande leggerezza e flessibilità della struttura e una conseguente deburocratizzazione delle procedure;
- una forte motivazione del personale che non risulta in modo diretto ed esclusivo incaricato e retribuito per lo svolgimento dei compiti previsti dall'attività di sostegno alla cooperazione internazionale;
- un rapporto gratuito, diretto e di "crescita reciproca" con il mondo del volontariato no-profit.

Tuttavia è utile ricordare anche i conseguenti aspetti negativi:

- una progressiva e talvolta difficile integrazione e coordinamento con altre logiche organizzative interne all'Amministrazione Provinciale;
- una difficoltà congenita, dovuta fondamentalmente alla scarsità di risorse umane e di tempo, nel qualificare maggiormente il progetto e raccogliere tempestivamente le varie sollecitazioni della società civile, che divenivano progressivamente maggiori;
- la mancanza di un servizio sistematico di consulenza ed assistenza tecnica precedente alla presentazione dei progetti, come recentemente richiesto da ONGs ed organizzazioni di volontariato;
- i pochi spazi dedicati ad incrementare e facilitare lo scambio di informazioni con il Consiglio Provinciale.

In secondo luogo, come risulta comune all'organizzazione interna della maggioranza degli Enti Locali, specie per quanto attiene ad iniziative di valenza sociale, si evidenzia la necessità di una riflessione sulla responsabilità politica e tecnica dei progetti: sostegno alla cooperazione internazionale, cultura ed università della pace, diritti umani, emergenze internazionali e protezione civile, sviluppo sostenibile ed Agenda 21, immigrazione, tutela dei minori, gemellaggi, relazioni

eterne, relazioni comunitarie, sono solo alcuni dei progetti della Provincia di Modena assegnati a differenti uffici che potrebbero abbisognare di riflessioni organizzative. Tali attività inoltre, hanno spesso prodotto iniziative di coordinamento con altre Enti Locali o con altri soggetti pubblici e privati che talvolta costituiscono duplicazioni o complicazioni organizzative. Ne consegue una ulteriore necessità di “coordinare i coordinamenti”<sup>28</sup>.

L’ultima riflessione critica riguarda il Comitato di coordinamento sulla cooperazione internazionale formato (cfr. cap. 3.) da Enti Locali ed organizzazioni senza finalità di lucro della provincia. Anche in questo caso sono necessarie due diverse specificazioni.

La prima è relativa al “*troncone*” pubblico del Comitato. Gli Enti Locali aderenti sono solo 12 sui 47 Comuni della provincia e, in questo primo biennio di attività la presenza della parte pubblica è risultata piuttosto estemporanea e saltuaria. E’ opinione condivisa dello stesso Tavolo di coordinamento che sia necessario ricercare ulteriori strumenti per vincolare l’impegno e valorizzare l’attività dei Comuni nella cooperazione internazionale, rispettando alcuni semplici ma importanti requisiti emersi in diversi incontri di riflessione:

- essere aperti al confronto ed attenti a rapportarsi con tutte le esperienze di sostegno cooperazione presenti in provincia;
- utilizzare una modalità poco burocratica, che non richieda risorse ed impegni troppo onerosi, specie per gli Enti più piccoli, ai quali lo stesso Comitato di Coordinamento può offrire un servizio di consulenza informativo e formativo;
- sfruttare il positivo rapporto che si è instaurato in questi anni tra Provincia e società civile;
- favorire su scala locale e regionale il coordinamento e la razionalizzazione, nel rispetto delle reciproche differenti motivazioni e modalità operative nonché utilizzando forme e procedure anche innovative, il sostegno pubblico alla cooperazione e l’integrazione con altri progetti collegabili.

Ad esempio, un significativo obiettivo operativo raggiungibile, potrebbe essere quello di pervenire annualmente ad un accordo tra Enti Locali in grado di definire, a scadenze prestabilite, gli indirizzi principali di intervento sulla base di

- un confronto a tutto campo con il mondo delle ONG e delle organizzazioni, progetti che hanno in essere, le analisi effettuate ed i fabbisogni evidenziati;
- le risorse economiche, strumentali ed umane disponibili;
- i rapporti con i *partners* locali;
- gli indirizzi e le direttive di altri soggetti pubblici e provati di livello internazionale, nazionale e regionale, etc.

In secondo luogo, anche la *parte “privata” del Comitato di Coordinamento*, per quanto estremamente attiva e propositiva, ha ulteriori possibilità di crescita, qualora mantenga la

---

<sup>28</sup> Va in questo senso il progetto recentemente presentato all Giunta Provinciale dal titolo “Un piano per la promozione dei Diritti Umani, della Cultura della Pace e della Cooperazione allo Sviluppo” che identifica soggetti e strutture, ipotetico percorso programmatico, e risorse necessarie,

rappresentatività di tutti i soggetti provinciali che si occupano di solidarietà internazionale e qualora si sperimenti, nel tempo, la capacità di collaborare tra organizzazioni che hanno storie, modelli di intervento ed “ideologie” diverse. Finora ha dimostrato di essere un Coordinamento in grado di mettere insieme soggetti diversi e di raggiungere risultati comuni e condivisi; in prospettiva potrebbe arrivare a gestire consensualmente e democraticamente le risorse (pubbliche e private) per gli interventi di cooperazione internazionale, stabilendo anno per anno le priorità, i modelli di azione, le responsabilità, le risorse economiche ed umane (che possono essere anche condivise) in rapporto alle necessità del Paese destinatario.



## Conclusioni

Il presente rapporto ha dunque inteso presentare l'esperienza della Provincia di Modena in materia di cooperazione internazionale allo sviluppo, esperienza che - come si è cercato di ricostruire - si è progressivamente andata arricchendosi di nuove relazioni, iniziative collegate e risultati inaspettati, ma anche di nuovi fattori di complicazione e criticità.

L'approccio utilizzato nell'illustrare la storia del progetto e presentare i principali dati raccolti, pur puntando a mantenersi il più possibile scientifico ed a "fare parlare i fatti", non è sempre stato scevro di giudizi di valore, specie quando si è cercato di ricostruire gli elementi positivi e quelli negativi (o migliorabili) dell'iniziativa di questi 4 anni.

E' d'altra parte difficile *parlare di cooperazione internazionale*, di interventi e di persone unite per salvare o proteggere vite umane o per offrire occasioni di una vita migliore, *in modo neutrale o distaccato*. Né si può evitare di approfondire, anche a livello micro o locale, il tema *di quale cooperazione allo sviluppo*, dal momento che, se è difficile valutare in sé negativamente un intervento di sostegno ai PVS, tuttavia le forme, gli strumenti i modelli che tale iniziativa assume possono variare e sono tali da ottenere risultati e raggiungere obiettivi non solo differenti, ma talvolta tra loro contrastanti o controproducenti per gli stessi destinatari.

Ecco allora la ragione più importante di questo rapporto: fornire informazioni, dati ed anche chiavi di lettura magari parziali ma in grado di suscitare interesse, dibattito e coinvolgimento di più soggetti ed a più livelli, per approfondire, ricercare e definire le motivazioni, gli strumenti, le risorse e le singole azioni concrete idonee a migliorare il progetto di cooperazione internazionale.

E' infine opinione di chi scrive che per valorizzare e cogliere appieno le potenzialità di una iniziativa come quella in oggetto è necessario grande coraggio e sincera disponibilità a lavorare insieme da parte dei vari "mondi" che costituiscono la comunità locale, le cui azioni tuttavia possono incidere sul pianeta globale.

Occorre quindi dimenticare in fretta i risultati positivi ottenuti e ripartire, perseguendo come prioritarie finalità dialogo, confronto ed apertura all'altro, dagli elementi problematici che una piccola ma concreta esperienza ha messo in luce.