

Processi e metodologie delle
politiche di cooperazione decentrata:
il format di gestione
e organizzazione amministrativa
della Città di Torino
Maria Bottiglieri
SETTORE COOPERAZIONE INTERNAZIONALE E PACE
DELLA CITTÀ DI TORINO - ITALIA



1.0.0 LA DEMOCRAZIA DEGLI ALTRI

La definizione di democrazia come «governo attraverso la discussione» implica che «i valori individuali possono cambiare e cambiano nel corso del processo decisionale» (J. M. Buchanan).

Che implicazione può avere questa premessa, nelle politiche di cooperazione decentrata di una Municipalità? Questo è quanto si intende esporre nelle pagine seguenti, nelle quali si tenterà di sintetizzare in che modo Torino ha promosso azioni di cooperazione allo sviluppo, singolarmente e in consorzio con altri Enti locali piemontesi e italiani, anche con il concorso delle espressioni della società civile organizzata del suo territorio, in un rapporto di partenariato prioritario con le Città dei cosiddetti «paesi in via di sviluppo» con cui è gemellata o è legata da relazioni istituzionali rilevanti (accordi di cooperazione, dichiarazioni d'intenti, ecc.).

PROCESSUS ET METHODOLOGIES DES POLITIQUES DE COOPÉRATION DÉCENTRALISÉE DE LA VILLE DE TORINO (2001-2006)

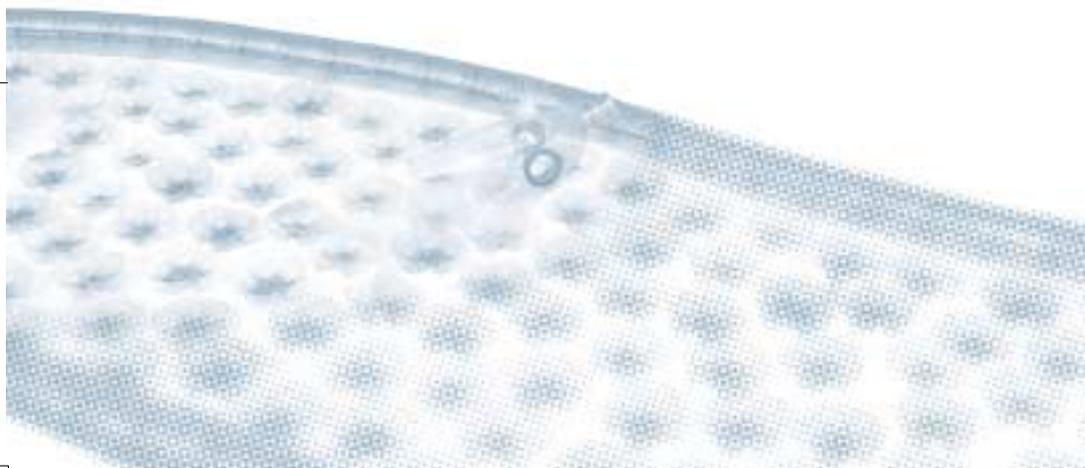
La définition de la démocratie en tant que «gouvernement par le débat» implique que «les valeurs individuelles peuvent changer et changent au cours du processus décisionnel» (J.M. Buchanan). Quelles sont les conséquences d'un tel principe sur la politique de coopération décentralisée d'une Municipalité? C'est ce que nous entendons exposer au cours des pages qui suivent, où nous tenterons de résumer comment Torino a promu des actions de coopération au développement, de manière isolée et en collaboration avec d'autres Collectivités locales piémontaises et italiennes, notamment avec le concours des représentants de la société civile organisée de son territoire, dans un rapport de partenariat prioritaire avec les Villes de pays dits «en voie de développement» avec lesquelles elle entretient des relations de jumelage ou institutionnellement importantes (accords de coopération, déclarations d'intentions, etc.). Dans cette perspective, le concept de démocratie en tant que «gouvernement par le débat», qui s'appuie davantage sur l'aspect participatif de la population aux débats sur les problèmes de gouvernance que sur l'aspect électoral (les élections n'étant alors qu'un moyen, certes des plus impor-

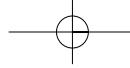
PROCESSES AND METHODOLOGIES FOR CITY OF TORINO DECENTRALISED COOPERATION POLICIES (2001-2006)

The definition of democracy as "government through discussion" implies that "individual values can change and do change during the course of decision-making processes" (J. M. Buchanan).

What are the implications of this premise, in the decentralised cooperation policies of a Municipality? This is what we intend to explore in the following pages, attempting to summarise in what way Torino has promoted development cooperation actions, individually and together with other Piedmontese and Italian Local Authorities, as well as with elements of civil society organised within its territory, in a priority partner relationship with Cities in the so-called "developing countries" with which it is twinned or is connected by way of significant institutional relations (cooperation agreements, declarations of intent, etc.).

Within this context, we feel the concept of democracy understood as "government through discussion" is culturally interesting, a concept that significantly exploits the parti-





In questa prospettiva, si ritiene culturalmente interessante quella concezione di democrazia intesa come «governo attraverso la discussione» che fa leva maggiormente sull'elemento della partecipazione popolare alla discussione dei problemi di governo anziché sull'elemento elettorale (essendo le elezioni solo un modo, anche se uno dei più importanti, per dare efficacia concreta ai dibattiti pubblici); concetto ben tematizzato dal premio Nobel Amartya Sen, il quale ha sostenuto che la democrazia non è una invenzione occidentale quanto una indebita appropriazione, da parte dell'occidente stesso, di quella che è una «eredità globale» (*La democrazia degli altri*, 2004). Riflessione, questa di Sen, certamente opinabile, ma utile per leggere la tipologia delle relazioni istituzionali che Torino ha stabilito con le città partner e i processi d'organizzazione delle politiche civiche di cooperazione decentrata che la Municipalità subalpina ha tentato di avviare tra il 2001 e il 2006. Se infatti si volesse trovare un *fil rouge* tra i numerosi interventi di cooperazione decentrata promossi in questi ultimi anni, sicuramente si potrebbe far riferimento al sostegno delle politiche locali di decentramento politico e amministrativo, rea-

> Maria Botfiglieri >

tant, de donner toute leur efficacité aux débats publics) est jugé culturellement important; il s'agit d'un concept bien thématisé par le prix Nobel Amartya Sen, qui soutient que la démocratie n'est pas une invention occidentale, mais une appropriation abusive de la part de l'Occident de ce qui constitue un héritage global (La démocratie des autres, 2004).

Bien que certainement contestable, cette réflexion d'Amartya Sen est utile à une lecture de la typologie des relations institutionnelles que Torino a tentées avec les villes partenaires et des processus d'organisation des politiques municipales de coopération décentralisée que la Municipalité subalpine s'est efforcée de mettre en place entre 2001 et 2006.

En effet, s'il fallait identifier le fil conducteur des nombreuses interventions de coopération décentralisée réalisées au cours de ces dernières années, on pourrait évoquer le soutien aux politiques locales de décentralisation politique et administrative, apporté à travers le renforcement des institutions locales et la promotion des processus de démocratie participative à l'échelle locale. Le choix de renforcer les relations institutionnelles et le développement de projets avec les villes partenaires, ainsi que de collaborer

ception of ordinary everyday people in the discussion of government problems rather than focusing on electoral considerations (elections are just one way, although one of the most important, of ensuring public debates are tangibly effective). A concept well delineated by the Nobel Prize-winner, Amartya Sen, who has opined that democracy is not a Western invention but an improper appropriation, on the part of the West, of something that is a "global inheritance" (*The democracy of the others*, 2004).

A point of view that is certainly questionable, but useful in interpreting the typology of institutional relations which Torino has established with partner cities and the organisation processes involving decentralised municipal cooperation policies which the subalpine Municipality has tried to launch between 2001 and 2006.

If one were looking for a leitmotif among the numerous decentralised cooperation interventions promoted in recent years, one could certainly cite the support given to administrative and political decentralised local policies, realised via institutional reinforcement and the promotion of "participatory" democracy processes on a local scale.

The decision to strengthen project and institutional relations with partner cities and collaborate, in decentralised cooperation processes, with all the subjects in the Torino

> Maria Botfiglieri >

lizzato mediante il rafforzamento istituzionale e la promozione dei processi di democrazia "partecipativa" su scala locale. La scelta di rafforzare le relazioni istituzionali e progettuali con le città partner e di collaborare, nei processi di cooperazione decentrata, con tutti i soggetti del territorio torinese già attivi nelle rispettive aree ha rappresentato un primo tentativo di promuovere quel «governo attraverso la discussione» in cui Sen ravvisa l'essenza dell'esperienza democratica. Questi almeno erano gli indirizzi politici e gli input di alta amministrazione che hanno sotteso le scelte organizzative conseguenti; ed in tale prospettiva sono state compiute due scelte fondamentali che hanno cercato di tradurre nelle azioni quella forma di «governo attraverso la discussione» alla quale si è appena accennato:

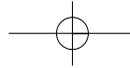
- *ad extra*: il rafforzamento del dialogo istituzionale con le città partner al fine di condividere obiettivi, individuare bisogni e concertare politiche e processi. In quest'ottica vanno letti la rivitalizzazione dei gemellaggi storici (Quetzaltenango, Gaza, Cordoba), la sottoscrizione di otto nuovi accordi di cooperazione (Scutari, Ouagadougou, Praia, Kragujevac, Haifa, Campo Grande, Salvador de Bahia) e il rinnovamento del protocollo di cooperazione con Breza. *Ces actions ne sont que l'expression formelle d'un renforcement des relations institutionnelles entre ces Municipalités et la nôtre. Un renforcement qui se traduit*

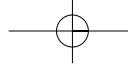
avec l'ensemble des sujets du territoire torinois déjà actifs dans leur propre domaine, dans le cadre de processus de coopération décentralisée, est une première tentative de promotion d'un «gouvernement par le débat» qu'Amartya Sen considère comme l'essence de l'expérience démocratique. C'était là pour le moins les orientations politiques et les lignes directrices de haute administration qui ont sous-tendu les choix organisationnels opérés. Dans cette perspective, deux choix fondamentaux ont été opérés visant à traduire dans les faits cette forme de «gouvernement par le débat».

- *ad extra*: le renforcement du dialogue institutionnel avec les villes partenaires afin de partager des objectifs, d'identifier les besoins et de concilier politique et processus. C'est dans cette optique que doivent être interprétés la réaffirmation des jumelages historiques (Quetzaltenango, Gaza, Cordoba), la souscription de huit nouveaux accords de coopération (Scutari, Ouagadougou, Praia, Kragujevac, Haïfa, Campo Grande, Salvador de Bahia) et le renouvellement du protocole de coopération avec Breza. Ces actions ne sont que l'expression formelle d'un renforcement des relations institutionnelles entre ces Municipalités et la nôtre. Un renforcement qui se traduit

territory that are already active in their respective areas, represented an initial attempt to promote the kind of "government through discussion" which Sen points to as the essence of democratic experience. These at least were the administrative inputs and political guidelines that informed subsequent organisational decisions. Within this context, two fundamental decisions have been taken that have tried to translate the form of "government through discussion" which we have just outlined into action:

- *ad extra*: reinforcement of institutional dialogue with partner cities in order to share objectives, identify needs and agree on policies and processes. An approach exemplified in the revitalisation of historic twinning (Quetzaltenango, Gaza, Cordoba), the signing of eight new cooperation agreements (Scutari, Ouagadougou, Praia, Kragujevac, Haifa, Campo Grande, Salvador de Bahia) and renewal of the cooperation protocol with Breza. These actions are a formal expression of the reinforcement of institutional relations between our municipality and those mentioned. A reinforcement translated into projects constructed through meetings, the hosting of delegations, exchanges of various types and between different subjects (students, administrators, technicians, volunteers, "antennas" and NGOs);





jevac, Haifa, Campo Grande, Salvador de Bahia) e il rinnovo del protocollo di cooperazione con Breza. Questi atti sono solo l'espressione formale del rafforzamento delle relazioni istituzionali tra la nostra e queste Municipalità; rafforzamento tradottosi in progetti costruiti attraverso incontri, accoglienza di delegazioni, scambi di diverso tipo e tra diversi soggetti (studenti, amministratori, tecnici, volontari, "antenne" e ONG);

- *ab intra*: il passaggio da una politica d'intervento realizzato attraverso bandi per sostenere singoli progetti di cooperazione a politiche di attivazione della "discussione pubblica" tradotte nell'avvio dell'esperienza di "tavoli-città" i quali, attraverso il confronto permanente con quanti da Torino operano in una determinata città del mondo, hanno consentito alla Civica Amministrazione di promuovere una politica per processi di partenariato. L'idea di fondo era che le Istituzioni non devono essere un soggetto in più che si affianca ai professionisti della progettazione allo sviluppo, quanto un soggetto che promuove politiche di intervento cui si possa fare riferimento.

> Maria Botfiglieri >

> Maria Botfiglieri >

en projets concrets réalisés à travers des rencontres, l'accueil de délégations, des échanges de différente nature et entre différents sujets (étudiants, administrateurs, techniciens, bénévoles, "antennes" et ONG);

- *ab intra*: le passage d'une politique d'intervention mise en œuvre au moyen d'appels d'offre destinés à soutenir chaque projet de coopération, à une politique d'activation de "débat public", qui s'est traduite par l'expérience des tables-cités, lesquelles ont permis à l'Administration Municipale de promouvoir une politique de partenariat à travers une confrontation permanente avec tous ceux qui, à Torino, travaillent avec une ville dans le monde. L'idée de fond est que les Institutions ne doivent plus être des acteurs comme les autres accompagnant les professionnels de la conception au développement du projet, mais plutôt des sujets promouvant des politiques d'intervention auxquelles faire référence.

Avoir voulu constituer des tables-cités pour chaque processus de coopération en cours avec les différentes villes partenaires n'est pas simplement la traduction de cette in-

- *ab intra*: the change from an intervention policy realised through calls for tender to sustain individual cooperation projects to "public discussion" activation policies translated into the launch of *farlochinà* which, through ongoing comparison with those from Torino who operate in a specific city of the world, has allowed the Municipal Authorities to promote a partnership processes policy. The underlying idea was that Institutions must not be an extra subject that simply flanks professionals in development planning, but a subject that promotes intervention policies that can act as reference points.

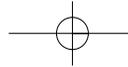
The desire to set up *farlochinà* for each cooperation process underway with the individual partner cities involved not just the translation of this "democratic" emphasis, but also a decision to valorise the participatory aspect (both political and administrative) which our Municipality included in its *Statuti* (the City's fundamental policies Charter) relative to the management of public policies. It was not therefore a novelty, for the City of Torino, when it chose to reinforce its policies of decentralised cooperation, to identify a participatory style as an element characterising the intersubjective dynamics of those who, under various headings and in different ways, can contribute to defining, gui-

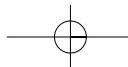
In tal senso rende bene quanto affermato da Padre Clodoveo Piazza in occasione del *meeting* sugli Obiettivi del Millennio (cfr. *infra*): «C'è una differenza molto grande fra progetti e politiche. I progetti sono fatti per 5.000, per 50.000 persone, e quando concludono il compito che mi ero proposto come società civile, sono terminati. [...] Un organo pubblico non può vivere di progetti: il progetto può essere l'inizio di una politica, un'esperienza utile a conoscere i costi, l'efficacia, la riproducibilità; ma dopo aver capito tutto questo bisogna trasformare il progetto in politica. E la differenza è che la politica deve raggiungere tutti quelli che ne hanno bisogno, altrimenti non è politica, è un progetto».

Una possibile cifra attraverso cui leggere il concetto di «governo attraverso la discussione» sono le tematiche della partecipazione della sussidiarietà, cui è dedicata la riflessione dei paragrafi che seguono.

siance "democratique", mais également le choix de valoriser le phénomène participatif (tant politique qu'administratif) que notre Municipalité a inscrit dans ses propres Statuts (la charte fondamentale des politiques pour la Ville) pour la gestion des politiques publiques. Au moment où elle a souhaité renforcer sa politique de décentralisation, considérer la démarche participative comme élément caractéristique des dynamiques liant des sujets pouvant, à différent titre et de différente manière, concourir à définir des orientations et des actions en la matière, n'a donc pas été une nouveauté pour la Ville de Torino. La mise notamment en en fait d'avoir d'une part organisé et structuré ce processus participatif et, de l'autre, d'avoir souhaité tenir compte des dynamiques participatives, en tant que manière de concevoir le gouvernement démocratique de la ville, dans ses relations avec les villes partenaires. Ceci dans le but de valoriser et de renforcer les dynamiques participatives qui existaient déjà en parallèle dans le contexte social torinois et dans celui des villes partenaires.

delines and actions in this area. Rather, the true novelty lies in having made this participatory process organic and structured on the one hand; and on the other, having sought to take participatory dynamics into account, understood as ways of conceiving democratic government of the City, including in its relations with its partner cities. All of which, in turn, sought to valorise and reinforce the participatory dynamics present in a parallel manner, both in Torino's social context and in that of the partner cities.





BOX 1

> Maria Botteglieri >

> Maria Botteglieri >

Primi interventi della Città di Torino per la riformulazione delle politiche di cooperazione internazionale e pace

ORGANO: Consiglio Comunale

INTERVENTI: ai sensi dell'art. 2, lett. m dello Statuto della Città di Torino che indirizza la Città a «contribuire alla cooperazione pacifica fra i popoli e le nazioni», nonché dell'art. 3, I comma lett. n e II comma, il Consiglio Comunale si esprime con i seguenti atti di indirizzo:

- la mozione del Consiglio Comunale n. 44 del 3 dicembre 2001 (mecc. 2001-09070/02) su «Cooperazione internazionale», nella quale si impegnava il Sindaco e la Giunta a:
 - 1) stanziare per la cooperazione allo sviluppo la destinazione a politiche attive anche in relazione ai programmi dell'Amministrazione già in atto, a partire dal bilancio 2002 (come previsto dal comma 2 dell'art. 272 del Testo Unico delle Leggi sull'ordinamento degli Enti locali), una cifra crescente che parta dallo 0,05% e che nel corso del quinquennio successivo venga incrementata attraverso il reperimento di risorse derivanti dalla riallocazione delle entrate esistenti e stornando le necessarie cifre da capitoli di costi che non riguardano le spese relative alle attività socio-assistenziali o comunque di sostegno al reddito. Torino sarebbe così la prima grande città d'Italia a rispondere all'onamai trentennale richiesta dell'OCSE che impegna le nazioni a riservare lo 0,7% del prodotto interno lordo al sostegno dei paesi poveri;
 - 2) «promuovere l'apertura delle Società partecipate dal Comune a forme di collaborazione tecnica con le ONG per quanto riguarda lo sviluppo di progetti che possano migliorare la qualità della vita di bambini e adulti dei paesi poveri»;
- la mozione n. 23 del 20 maggio 2002 (mecc. 2002-03546/002) su «Cooperazione internazionale e pari opportunità».

ORGANO: Giunta Comunale

INTERVENTI:

- la Giunta quadruplica lo stanziamento annuo finanziario a favore delle politiche di cooperazione allo sviluppo;
- 20 settembre 2001: nasce il Settore Cooperazione internazionale e Pace;
- gennaio 2003: al termine del meeting «Città solidali tra localizzazione e globalizzazione» esce il documento d'indirizzo politico espresso dal Vicesindaco.

1.2.0 Cooperazione decentrata tra partecipazione e sussidiarietà

1.2.1 COOPERAZIONE DECENTRATA E PARTECIPAZIONE

Nell'ordinamento italiano l'istituto della partecipazione, che si distingue solitamente in partecipazione politica (quella dei cittadini al governo dell'Ente locale) e procedimentale (partecipazione dei singoli ai procedimenti amministrativi che li riguardano), si atteggia al tempo stesso come un'applicazione del principio di sussidiarietà e come l'espressione di un principio di democrazia procedimentale in nome del quale l'attività amministrativa deve essere caratterizzata dal c.d. "giusto procedimento", ovvero dall'opportunità di porre i cittadini in condizione di esporre le proprie ragioni ogni volta che l'azione amministrativa possa incidere in qualche modo sui loro interessi.

LA COOPÉRATION DÉCENTRALISÉE ET LE PARTENARIAT AU DÉVELOPPEMENT

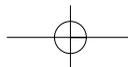
A ce jour, la Ville de Torino entretient des relations institutionnelles importantes avec une dizaine de Villes dans le monde avec lesquelles elle collabore plus ou moins régulièrement pour des actions d'échange et de développement.

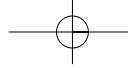
Chaque Ville noue des relations particulières avec Torino, qui vont de la présence d'une forte émigration piémontaise (Argentine, Brésil) ou d'une forte immigration à Torino d'habitants de la ville partenaire (Sénégal) jusqu'à la présence in loco d'un important tissu social et non gouvernemental d'origine torinoise (comme à Praia ou dans les villes brésiliennes) et à l'existence d'importantes relations industrielles et syndicales (Serbie). Les raisons qui incitent à un jumelage sont généralement de nature politique et s'expriment à travers des actes d'orientation ad hoc (comme dans le cas du jumelage avec Gaza et Haïfa, précédé de motions du Conseil Municipal); celles qui sont à la base d'un accord de coopération peuvent se traduire, outre l'acte par lequel le Conseil Municipal approuve les protocoles d'entente, par des actes d'orientation politique de chef.

DECENTRALISED COOPERATION AND THE PARTNERSHIP FOR DEVELOPMENT

The City of Torino, to date, enjoys significant institutional relations with ten Cities round the world, with which it collaborates more or less continually in exchange and development actions.

Each City enjoys specific links with Torino, ranging from the presence of a significant level of Piedmontese migration (e.g. Argentina and Brazil) or significant migration to Torino on the part of the inhabitants of partner cities (e.g. persons from Senegal), through to the presence in loco of a significant social and non-governmental component having its origins in Torino (e.g. Praia or in Brazilian Cities) and the presence of significant industrial and trade union relations (e.g. Serbia). Normally, the kind of reasons that urge a twinning of Cities are political in character and are expressed in ad hoc terms (e.g. twinning with Gaza and Haifa, preceded by motions of the Municipal Council); those encouraging a cooperation agreement may be expressed by formal decisions by means of which the Executive Committee approves draft protocols, or by actions of a political





La partecipazione in tal senso è diventata, sia sotto il profilo politico sia sotto quello amministrativo, il criterio di funzionamento e di gestione dei pubblici poteri. Tale circostanza è stata recepita anche dalla Città di Torino non solo nelle buone pratiche di progettazione partecipata che sono state sperimentate in quasi tutti i settori di esercizio dei pubblici poteri, sia quelli tradizionali che quelli più innovativi, ma anche a livello regolamentare e quindi normativo dell'Ente. Recependo quanto stabilito dal Testo Unico delle Leggi sull'ordinamento degli Enti locali, l'art. 2 dello Statuto del Comune esprime infatti tra le finalità dell'Ente quella di «valorizzare le aggregazioni sociali, tutelandone l'autonomia, e stimolare l'iniziativa privata, la cooperazione sociale, il volontariato e l'associazionismo», mentre l'art. 3 riconosce nella «partecipazione dei cittadini alle scelte politiche e amministrative» uno degli elementi metodologici e degli strumenti fondamentali per il buon governo dell'Ente; l'intero titolo II dello stesso documento è dedicato agli istituti di partecipazione sia politica (gli artt. 12-19 normano le forme di consultazione popolare) sia procedimentale (art. 11), e si valorizza e riconosce il fenomeno associativo

> Maria Botfiglieri >

ferente nature. Par exemple, les partenariats avec Quetzaltenango, Breza, Gaza et Haïfa, stipulés autour de 1997, concrétisent la volonté politique de la Ville d'associer la politique de coopération à une politique de promotion d'une culture de la paix; en effet, trois régions du monde où le problème de la guerre, du conflit et du respect des droits de l'homme se posait dans une phase d'évolution significative, avaient été identifiées. La lecture de l'ensemble des actes, déclarations et choix inhérents aux politiques de coopération décentralisée mises en œuvre au cours des cinq dernières années, permet de déduire les raisons d'une présence tartinienne dans certaines régions du monde.

- Méditerranée. Dans cette région, le principal objectif politique est la promotion de politiques de dialogue, de détente et d'intégration euro-méditerranéenne; c'est dans ce sens que vont les jumelages Gaza-Haïfa et Breza-Kragujevac, ainsi que l'adhésion de Torino à des réseaux comme EuroMed et EuroGaza.
- Afrique. Le choix d'une présence dans plusieurs États africains est lié aux flux migratoires et à l'émergence de la pauvreté (pas seulement économique) que ce continent affiche aux yeux du monde entier et sur lesquels la Ville de Torino se sent appelée à agir de manière significative.

character of various kinds. For example, the partnerships with Quetzaltenango, Breza, Gaza and Haifa, stipulated around 1997, are a result of the City's decision to match the policies of cooperation with those promoting a culture of peace. Three areas of the world were identified where, in different ways, the problems of war, conflict and respect for human rights were undergoing significant evolution.

When looking at the complex of actions, declarations and decisions regarding decentralised cooperation policies developed over the last five years, it is possible to understand why Torino is present in some areas of the world, as summarised below:

- Mediterranean. In this area the main political objective is expressed by a desire to promote Euro-Mediterranean dialogue, tolerance and integration policies. The twinings involving Gaza-Haifa and Breza-Kragujevac can be interpreted in this sense, as can adhesion to networks like EuroMed or EuroGaza.
- Africa. The decision to include some African states can be connected to migratory flows and poverty emergency (not just economic) which this continent exhibits in the

> Maria Botfiglieri >

(art. 10). Inoltre, in attuazione di quanto predisposto dall'atto normativo fondamentale della Municipalità sono stati emanati, fra gli altri, il regolamento 211 che disciplina il registro delle associazioni, il regolamento n. 216 sulla partecipazione procedimentale e il regolamento n. 200 sul tema dell'accesso.

Questo nucleo di norme informa le scelte e l'agire amministrativo in qualsiasi campo, non ultimo quello delle politiche di cooperazione decentrata. In tal senso, l'aver voluto costituire dei "tavoli-città" per ogni processo di cooperazione in corso con le singole città partner è espressione della scelta statutaria di valorizzazione del fenomeno partecipativo nella gestione delle politiche pubbliche. Non è stata quindi una novità, per la Città di Torino e per la struttura amministrativa dedita alla cooperazione internazionale, nel momento in cui si è scelto di potenziare le politiche di cooperazione decentrata, individuare lo stile partecipativo come elemento caratterizzante le dinamiche intersoggettive di quanti a diverso titolo e in diverso modo possono concorrere a determinare indirizzi e azioni in materia. La novità, semmai, potrebbe essere rappresentata per un verso dal-

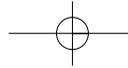
- Amérique Latine. L'Amérique du Sud s'est trouvée au centre des politiques de coopération décentralisée de la Ville pour trois raisons principales. La première, la plus immédiate, est celle relative à l'importance des déséquilibres économiques, sociaux et environnementaux qui touchent la région; la seconde est la sensibilité envers la culture et les droits des peuples indigènes et l'attention aux processus d'évolution démocratique et de respect des droits de l'homme; enfin la capacité d'expérimenter dans ces régions de nouvelles formes de coopération insérées au développement où des acteurs du secteur tertiaire, des institutions et des sujets économiques peuvent contribuer au développement de pays émergents, riches en potentialités.

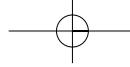
- Asie. L'intervention au Sri Lanka et en Inde (Tamil Nadu) est le fruit d'une solidarité liée au désastre du tsunami. Les instruments qui ont servi à discipliner les rapports de partenariat au développement avec les villes partenaires de ces régions peuvent être regroupés en trois catégories en fonction des sujets avec lesquels la Ville a stipulé ses accords. Le premier groupe est celui des accords passés entre la Municipalité de Torino et celle des villes partenaires des

eyes of the world and relative to which the City of Torino felt itself called upon to interact in a significant manner.

- Latin America. The Latin American area has been the subject of the City's decentralised cooperation policies for at least three types of reasons. The first, and most immediate, concerns the intense economic-social and environmental disequilibria which so dramatically affect the area. The second is sensitivity in relation to the culture of rights for indigenous populations and the attention devoted to processes of democratic evolution and respect for human rights. Finally, the ability to explore, in these locations, new forms of cooperation integrated with development, in which actors in the tertiary sector, institutions and economic subjects can contribute to the development of emerging countries that enjoy considerable potential.

- Asia. The intervention in Sri Lanka and India (Tamil Nadu) arose as an expression of solidarity following the tsunami disaster. The instruments by means of which partnership relations have been regulated, relative to development with the partner cities in these areas, can be grouped under three dif-





l'aver reso questo processo partecipativo organico e strutturato; per l'altro, l'aver voluto tener conto delle dinamiche partecipative anche nelle relazioni con le città partner non tanto con lo scopo di "esportare" un modello di democrazia partecipativa estraneo alle culture altre (nell'esperienza di collaborazione tra Torino e molte Città africane, latino-americane e mediterranee si è avuto modo di riscontrare che la discussione pubblica sulle politiche locali è patrimonio consolidato di molti popoli e culture), ma con quello di valorizzare e rafforzare le dinamiche partecipative presenti in modo differente ma parallelo sia nel contesto sociale torinese sia in quello delle città partner. I processi partecipativi, infatti, benché normativamente garantiti, non sono un dato pacifico e scontato nemmeno nella nostra prassi amministrativa corrente.

In alcune città partner, luoghi di confronto e discussione tra istituzioni municipali e società civile organizzata esistevano prima che Torino avviasse questo processo in modo sistematico. Si pensi a Quetzaltenango dove, specularmente a quello torinese, esisteva già un coordinamento tra ONG locali, o ai casi di Breza e Kragujevac dove il dialogo tra le associazioni, in

> Maria Botiglieri >

> Maria Botiglieri >

pays émergents ou en voie de développement; le second est celui des réseaux de coopération auxquels la Ville de Torino participe avec de nombreuses autres Villes du monde; enfin le troisième est celui des accords passés entre la Municipalité et des sujets, publics ou privés, présents sur le territoire de la ville.
A la logique bilatérale qui sous-tend les accords de coopération et de jumelage, s'ajoute une logique multilatérale mieux perceptible avec les réseaux. Quant aux accords sur le territoire, l'expérience menée par la Ville au cours de ces dernières années ou d'expériences bilatérales à des expériences multilatérales composites, pour déboucher sur l'institution de nouveaux sujets juridiques, tels que des coordinations ou des associations.

ferent headings, distinguished on the basis of the subjects with whom the City has established its agreements. The first group includes agreements between the Municipality of Torino and the Municipal Authorities in partner cities in emerging or developing countries. The second involves cooperation networks by which the City of Torino participates with numerous other Cities round the world. While the third group concerns agreements between the Municipality and subjects, public or private, that are present on municipal territory. The bilateral approach which informs cooperation and twinning agreements is also flanked by a multilateral approach that is best seen in the networks. On the other hand, as regards agreements on the territory, the experience acquired by the City in recent years ranges from bilateral experiences to composite multilateral experiences, through to the constitution of new legal subjects as coordination groups and associations.

particolare quelle dei giovani e delle donne, con la Municipalità locale rientra nella storia della presenza torinese in quei luoghi ed è sfociata in nuove e significative opportunità di aggregazione, autotutela ed azione sociale per i cittadini; si pensi anche al Senegal, dove grazie al progetto «Da Rifuto a Risorsa» si sono sperimentate delle forme (i.c.d. "comitati di pilotaggio") di interazione tra Municipalità, scuole, società civile per la gestione coordinata e partecipata del progetto.

In altre zone del mondo, invece, in cui per ragioni di instabilità dell'area il processo democratico è in sensibile evoluzione e l'organizzazione delle Istituzioni è di conseguenza più accentratore, confrontarsi su una cultura del governo partecipato della cosa pubblica è stato un elemento di enorme interesse e significato. Si pensi al caso della Municipalità di Gaza, con cui Torino ha vissuto un'intensa esperienza di scambio di buone pratiche di democrazia partecipata nella promozione di politiche civiche di sviluppo. L'esito è stato quello di un progetto pilota, per la Città palestinese, in cui Municipalità, comitati di quartiere e alcune associazioni femminili hanno stipulato una convenzione per la gestione e il coordinamento di un centro poli-

COOPERATION DÉCENTRALISÉE VILLE-VILLE. LES ACCORDS ET LES RÉSEAUX

Les jumelages sont la base d'un partenariat à 360° entre deux Villes et n'ont généralement aucune limite dans le temps et d'objet spécifique d'action. En réalité, deux au moins des trois jumelages que la Ville de Torino a stipulés avec des Villes de PVD comportent explicitement l'objectif partagé par les deux Villes dans le pacte d'amitié institutionnel: en effet, le jumelage avec Gaza et celui avec Quetzaltenango ont été l'occasion de rappeler «les valeurs suprêmes de la paix, de la liberté, de la justice, de la coopération et du développement humain».

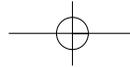
Il en va différemment pour les accords de coopération: ceux-ci ont une durée limitée dans le temps, un terrain où les deux Villes mesurent leur partenariat et, dans certains cas, des modes opératoires clairement définis dans l'accord. Cette catégorie regroupe tous les accords présentant ces caractéristiques, même si le nom même varie dans certains cas (pacte d'amitié, protocole de coopération, etc.).

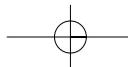
CITY-CITY DECENTRALISED COOPERATION: AGREEMENTS AND NETWORKS

Twinning defines a comprehensive partnership between two Cities. Generally speaking, there are no time limits and they do not have a specific action aim. In reality at least two of the three twinning which the City of Torino has stipulated with LDCs Cities have an aim shared by the two cities in the institutional friendship agreement: both in the twinning with Gaza and in that with Quetzaltenango the "supreme values of peace, freedom, justice, cooperation and human development" are highlighted.

The picture is different as regards cooperation agreements: these have a limited duration over time, a terrain on which two Cities can evaluate their partnership and in some cases the operative modalities already set out in the same. The said category can include all agreements with these features, although in some cases the names vary (friendship agreement, cooperation protocol and so on).

The complexity and variety of the political and social situations of those Cities with which Torino is involved generates a different typology and intensity of institutional rela-





valente del quartiere East El Nasser dedicato ad interventi promossi dalle donne a beneficio della comunità locale (confronta Box 2). Queste diverse esperienze, dunque, hanno consentito a Torino di conoscere il grado e la qualità della prassi partecipativa e del processo di dialogo tra istituzioni municipali e società civile di altre Città del mondo; tale conoscenza è stata propedeutica ad ogni forma di collaborazione successivamente avviata.

> Maria Botfiglieri >

> Maria Botfiglieri >

La complexité et les différences de la situation politique et sociale des Villes avec lesquelles Torino entretient des relations entraînent une différenciation du type et de l'intensité des relations institutionnelles qui se reflète pour ainsi dire dans l'acte formel dont elles émanent. C'est dans ce sens que doivent être abordés les accords institutionnels tels que les mémoires d'entente, les déclarations d'intérêt, les déclarations d'intentions, etc.

Le parcours des relations internationales qui va des relations institutionnelles informelles, mais politiquement importantes, à la définition d'accords d'entente, comme les déclarations d'intention ou d'intérêt, et avoués à la signature d'accords de coopération proprement dits, sinon de jumelage, est l'iter normal que la Ville s'est efforcée de suivre pour pouvoir signer n'importe quel accord de collaboration avec les villes partenaires. Procéder par petits pas est le chemin le plus sûr pour construire un partenariat sur des bases solides et partagées. La logique des réseaux institutionnels de coopération, généralement des systèmes d'agrégation de différentes Villes partageant des objectifs et des actions précis de promotion du co-développement, dépasse la logique du jumelage ou de la relation Ville-Ville.

tionship, one that is reflected in the formal act that expresses it. This is how institutional agreements like memorandums of understanding, declarations of interest, declarations of intent and so on are to be interpreted.

The range of international relations that runs from informal but politically significant institutional relations to definitions of draft agreements, like declarations of intent or interest, through to the signing of effective cooperation agreements, if not twinnings, is the normal iter which the City has tried to follow in signing any collaboration agreement with partner cities: proceeding by small steps is the most effective way to construct partnerships on solid and agreed foundations.

The twinning or City-City relationship approach is superseded by that of institutional cooperation networks, which are normally systems of aggregation between different Cities, sharing precise objectives and actions for the promotion of co-development.

The common feature of Torino's participation in these systems is the City's decision to work within the networks, almost all of an informal type, which nevertheless collabo-

BOX 2

Memorandum d'intesa tra la Città di Gaza e alcune associazioni della società civile palestinese per lo sviluppo del progetto «Gaza Community Center – Unità sulle questioni delle donne e prospettive di genere»

NATURA: memorandum d'intesa

PARTI: Città di Gaza (MOG) e associazioni della società civile (Union of Health Work Committees – UHWC, Women's Affairs Center – WAC, Women's Empowerment Project – WEPGCMHP, Palestinian Deaf Children Society – PDACS), in cooperazione con i comitati di quartiere di East El Nasser, West El Nasser, Sheikh Radwan e del distretto di Awda, sotto gli auspici della Città di Torino e con la partecipazione delle associazioni AlmaTerra e CICSENE

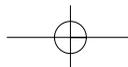
OGGETTO: Sviluppo del progetto «Gaza Community Center – Unità sulle questioni delle donne e prospettive di genere»

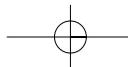
ESTRATTO DAL PREAMBOLO:

«[...] La Città di Gaza cerca di migliorare il tenore di vita dei suoi cittadini attraverso uno sviluppo globale dei servizi che tenga conto degli aspetti economici, sociali e culturali. In collaborazione con i cittadini la Municipalità compie sforzi verso il miglioramento delle condizioni sociali in città al fine di garantire un ambiente pulito e gradevole, di affermare i valori culturali e di perseguire con costanza lo sviluppo in campo scientifico in vari ambiti.

La ferma convinzione che sia importante costruire un rapporto continuativo con i nostri cittadini e i partner di associazioni pubbliche, private, locali e internazionali, lavorando inoltre con trasparenza e onestà in modo efficiente e sufficientemente democratico, guida la Municipalità nel suo lavoro.

Nel 2003, compatibilmente con questa visione e questi obiettivi, la Città di Gaza si è trovata d'accordo con le Città europee gemellate (soprattutto Barcellona, Dunkerque, Torino) sulla necessità di concentrare i propri sforzi per lo sviluppo di un'area specifica del territorio urbano mediante un intervento omnicomprensivo e sostenibile. Vi è incluso il ripristino delle infrastrutture, la capacity building del personale, il miglioramento in vari ambiti delle condizioni di vita della comunità locale individuata attraverso interventi economici, culturali, sanitari e sociali. Gli interventi proposti dovrebbero essere messi in atto in stretta collaborazione con la comunità locale, la società civile e le ONG che lavorano attivamente in questi campi al fine di assicurare uno svi-





luppo efficiente e sostenibile. Il progetto è un progetto pilota che potrebbe in futuro essere esteso e applicato ad altre aree.

La cooperazione con le associazioni locali della società civile (a Gaza) punta da un lato a trarre benefici dalle loro esperienze e competenze nei settori di sviluppo proposti e, dall'altro, a potenziare il lavoro in rete e i partenariati tra la Municipalità, in qualità di Ente locale, e le associazioni della società civile al fine di offrire servizi alla comunità locale. Questa esperienza potrà essere estesa al fine di includere tutti gli altri ambiti di sviluppo ed espandersi, in futuro, alla città intera come metodologia di lavoro.

In questo contesto, sia la Municipalità di Gaza che quella di Torino stanno attualmente lavorando insieme ad un progetto comune per la creazione della «Unità sulle questioni delle donne e prospettive di genere», finanziata dalla Municipalità di Torino, che sarà parte del futuro Gaza Community Center. Questo progetto rappresenta il primo passo verso la realizzazione del progetto pilota che consiste nell'ottenere uno sviluppo urbano sostenibile dell'area presa in considerazione nell'ambito della rete EuroGaza.

L'«Unità sulle questioni delle donne e prospettive di genere» mira a migliorare la condizione delle donne all'interno dell'area individuata grazie alla partecipazione attiva e alla stretta collaborazione con la comunità locale, rappresentata dai comitati di quartiere e dalle associazioni della società civile che vi lavorano: Women's Empowerment Project (WEPGCMHP) Women's Affairs Center (WAC), Union of Health Working Committees (UHWK), Palestinian Deaf Children Society (PDCS). Le associazioni scelte hanno una lunga esperienza e credibilità nel lavorare a livello locale, in particolare modo nell'ambito della salute riproduttiva, delle politiche di genere e della famiglia, della violenza contro donne e bambini, dell'empowerment delle donne, degli strumenti per la riabilitazione dei bambini sordi, del management e del marketing dei prodotti artigianali. Riassumendo, in questo intervento sono inclusi i servizi sociali, con particolare attenzione alle donne e alle politiche di genere, basati sull'intenzione e sul lavoro in rete degli attori locali come la Municipalità, le ONG e i comitati di quartiere. Lo sviluppo del progetto vedrà inoltre la partecipazione delle associazioni torinesi AlmaTerra e CICSENE[...]

> Maria Botfiglieri >

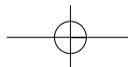
> Maria Botfiglieri >

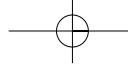
1.2.2 COOPERAZIONE DECENTRATA E SUSSIDIARIETÀ

Un'ultima prospettiva attraverso cui si intende leggere le politiche civiche di cooperazione decentrata promosse dalla Città di Torino negli ultimi anni prende il via dal principio di sussidiarietà, inteso come meccanismo di riparto di competenze, compiti e ruoli e chiave di lettura delle dinamiche intersoggettive di quel processo di partecipazione democratica che si è tentato di sperimentare in questi ultimi anni. Il tema della sussidiarietà, che già in senso implicito era diffuso in tutta la prima parte della Costituzione del 1948 (in particolare nelle disposizioni in cui si riconoscono le formazioni sociali), è stato consacrato nella riforma del Titolo V della Costituzione del 2001 a seguito di un significativo processo di riforme legislative (per ricordare alcuni capisaldi di questo processo ci si limita a menzionare la Carta europea delle Autonomie locali del 1985, il Trattato di Maastricht del 1992 e le c.d. Leggi "Bassanini" degli anni novanta).

La démarche constante de la participation de Torino à ces systèmes est le choix de la Municipalité de travailler au sein de réseaux, presque tous de nature informelle, qui collaborent cependant à des projets ou des actions ponctuels et concrets. Des réseaux comme EuroMed, un groupe de travail de réseaux Eurocities pour la coopération euro-méditerranéenne; EuroGaza, un groupe de coordination des Villes européennes jumelées avec Gaza; l'OIDP, observatoire international de la démocratie participative; «URBAL 12», pour la mise en place transnationale de politiques d'égalité des chances et de promotion d'un citoyenneté active des femmes; et le réseau de Villes italo-brésiliennes qui se reconnaissent dans le programme de coopération décentralisée «100 Città per 100 Progetti Italia-Brasile».

rate on precise and concrete projects or actions. Networks like EuroMed, a working group in the Eurocities network for EuroMediterranean cooperation; EuroGaza, a group promoting coordination between European Cities twinned with Gaza; "OIDP", participatory democracy international observatory; "URBAL 12", for transversal implementation of equal opportunity policies and the promotion of active citizenship on the part of women; and the network of Italo-Brazilian Cities involved in the decentralised co-operation programme, "100 Città per 100 Progetti Italia-Brasile".





1.2.3 LA SUSSIDIARIETÀ VERTICALE

> Maria Botfiglieri >

Il principio di sussidiarietà verticale è elemento regolatore della distribuzione delle funzioni e delle competenze fra i diversi livelli territoriali di amministrazione pubblica. Tralasciando gli aspetti connessi alla funzione legislativa, che riguardano più da vicino le relazioni tra Stato e Regioni (aspetti su cui una recente sentenza della Corte Costituzionale ha definitivamente ricordato la competenza esclusiva dello Stato, essendo «la cooperazione allo sviluppo parte integrante della politica estera dell'Italia», come stabilito dall'art. 1 della Legge 49/87), ci preme soffermarci sulle tematiche connesse all'esercizio delle funzioni amministrative. A riguardo, la nuova formulazione dell'art. 118 della Costituzione stabilisce che «le funzioni amministrative sono attribuite ai Comuni salvo che, per assicurarne l'esercizio unitario, siano conferite a Province, Città metropolitane, Regioni e Stato, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza».

COOPÉRATION AVEC LE TERRITOIRE. ASSOCIATION, CONVENTIONS ET TAVOLI-CITTÀ

La promotion des politiques participatives de coopération décentralisée a été réalisée essentiellement à travers le processus de concertation expérimenté à l'occasion des tavoli-città. Cependant, la volonté de promouvoir des formes de coordination à tous les niveaux a souvent été formalisée par des accords perpétuant les relations entre la Ville et certains organismes présents sur le territoire. C'est ainsi que sont nées les associations que la Ville a instituées avec d'autres organismes, pour la plupart de dimension locale, pour la gestion d'interventions spécifiques de coopérations internationale (Hydroaid et l'Agenzia di cooperazione degli Enti Locali), les coordinations (comme le «Co.Co.Pa.», coordination chargée des questions de la paix et de la solidarité internationale à laquelle la Ville participe), les conventions de nature non patrimoniale et non lucrative stipulées avec des sujets turinois opérant dans le domaine de la coopération internationale, qui définissent les modalités et le cadre de la collaboration entre la Municipalité et des organismes de différente nature pour la gestion commune de politiques de coopération décentralisée promues par la Ville, par les dif-

COOPERATION WITH THE TERRITORY. ASSOCIATIONS, CONVENTIONS AND TAVOLI-CITTÀ

The promotion of decentralised cooperation participatory policies has essentially been organised through the process of discussion and agreement in so-called tavoli-città. However, the drive to promote forms of coordination at every level has often been formalised in agreements that confer continuity on relations between the City and some entities present in its territory.

The Associations which the City has constituted with other entities have arisen in this manner, for the most part having a local character, for the management of specific international cooperation interventions ("Hydroaid" and the "Agenzia di cooperazione degli Enti Locali"), coordination bodies (e.g. "Co.Co.Pa.", a coordination body focusing on the subject of peace and international solidarity in which the City participates), conventions of a non patrimonial and non lucrative character established with Torino subjects that operate in the world of international cooperation, defining modalities and contexts for collaboration between the City and entities of various kinds for the co-

> Maria Botfiglieri >

Questa statuizione capovolge completamente l'ordine e la logica precedenti e apre una serie di possibili suggestioni interpretative, anche rispetto alle funzioni amministrative connesse alla cooperazione decentrata. Pur nelle normali difficoltà che derivano dalla portata innovativa della norma, non sussiste infatti alcun dubbio che nel nuovo sistema lo Stato ha del tutto perso quella competenza generale all'esercizio delle funzioni amministrative che aveva invece nel precedente quadro costituzionale: se qualche soggetto ha oggi la competenza generale questo è il Comune, anche se circondata di limiti e condizioni (F. Pizzetti, 2001).

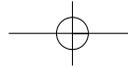
Per quanto riguarda la concreta individuazione delle funzioni attribuite allo Stato o ai diversi enti territoriali è evidente, pur nel silenzio della norma costituzionale, come essa venga rimessa alla legislazione ordinaria, la quale deve far salvo il limite della competenza generale e residuale dei Comuni alla stregua del principio di sussidiarietà. Ne consegue che, in attesa di modifiche legislative sensibili, occorre far riferimento alla legislazione vigente. In materia di cooperazione decentrata i

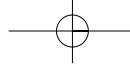
fiérents sujets avec lesquels elle stipule un accord, ou co-promues avec ces sujets.

La convention stipulée avec le comité «Cittadella delle Civiltà», un comité d'ONG turinoises, est exemplaire dans ce sens et constitue une véritable expérience pilote de dialogue entre niveaux non gouvernemental et niveaux institutionnel sur le territoire de la ville. Cette expérience significative s'est pas la seule et s'accompagne entre autres des conventions pour la promotion de la haute formation (citons le «Master in Peacekeeping Management» ou le master «Paix et projets» per le città del Terzo Mondo: formation de experts), les conventions dans le domaine sanitaire et social (comme elle stipulée avec la Croix Rouge Italienne ou avec les Ordres des médecins, des pharmaciens et des infirmiers), les conventions de projets communs (CIF-OIL), les conventions avec des entreprises de service public pour des interventions ciblées (à ce propos citons l'entente stipulée avec l'AMIAT pour l'étude de faisabilité du système de traitement des déchets d'une ville brésilienne), jusqu'à la réalisation de parcours et d'initiatives pour le dialogue et la paix soutenus par toutes les confessions religieuses présentes à Torino («Eccumenica»).

agement of decentralised cooperation policies promoted by the City, promoted by individual subjects with which an agreement is stipulated or co-promoted with the entities themselves.

An example of this approach is provided by the Convention stipulated with "Cittadella delle Civiltà", a committee of Torino NGOs, which constitutes a true pilot experience for dialogue between "non-governmental" and institutional levels in the municipal territory. This significant experience is accompanied by others, like conventions for the promotion of higher training (e.g. "Master in Peacekeeping Management" or the "Paix et projets per le città del Terzo Mondo: formation de experts" master), conventions regarding socio-sanitary matters (like the one with the Italian Red Cross or with the Roll of Doctors, Chemists and Nurses), conventions for co-project planning (CIF-OIL) conventions with public services companies for targeted interventions (in this regard, one can cite the agreement stipulated with AMIAT concerning a feasibility study for the refuse system in a Brazilian city), through to that for the realisation of courses and initiatives on dialogue and peace promoted by all religious denominations in Torino ("Eccumenica").





riferimenti normativi di cui si è avvalsa la Municipalità per individuare gli ambiti di azione nell'esercizio delle proprie funzioni amministrative sono stati i seguenti:

- l'art. 2 della Legge 26 febbraio 1987, n. 49 (Nuova disciplina della cooperazione dell'Italia con i paesi in via di sviluppo), che attribuisce a Regioni ed Enti locali la facoltà di promuovere attività di cooperazione internazionale nei seguenti ambiti:
 - a) l'elaborazione di studi, la progettazione, la fornitura e costruzione di impianti, infrastrutture, attrezzature e servizi, la realizzazione di progetti di sviluppo integrati;
 - c) l'impiego di personale qualificato per compiti di assistenza tecnica, amministrazione e gestione, valutazione e monitoraggio dell'attività di cooperazione allo sviluppo;
 - d) la formazione professionale e la promozione sociale di cittadini dei paesi in via di sviluppo *in loco*, in altri paesi in via

> Maria Botfiglieri >

> Maria Botfiglieri >

LES TAVOLI-CITTA

Les tavolo città ont été réunis pour la première fois à l'occasion du meeting «Città solidali tra localizzazione e globalizzazione. Borsa delle opportunità» qui s'est déroulé à Torino du 28 janvier au 1^{er} février 2003, parallèlement à la présence des Administrateurs des villes partenaires; ils se sont réunis, selon la même configuration, en septembre 2005 à l'occasion de la manifestation «One World, International Cooperation Cities».

Les tavolo sont des lieux de rapprochement entre la Ville et l'ensemble des sujets opérant activement à Torino en matière de coopération internationale. Ils peuvent être considérés comme un modèle de dialogue (structure) entre sujets sociaux et institutionnels, comme un lieu de rencontre des différents acteurs et lieu d'agrégation des intérêts du territoire.

Certains aspects spécifiques se dégagent de ce noyau, ce sont les tavolo:

THE TAVOLI-CITTA

The tavolo città were convened for the first time for the meeting "Città solidali tra localizzazione e globalizzazione. Borsa delle opportunità", held in Torino from 28th January to 1st February 2003 in the presence of the cities partners' Administrators. A similar approach led to their meeting in 2005 for the "One World, International Cooperation Cities" event.

The tavolo represent opportunities for comparison between the City and all the subjects in Torino that are active in the field of international cooperation. They can be defined as a (structured) dialogue model between social and institutional subjects, a meeting place for actors and an aggregation of interests within the territory.

This common nucleus comprises a number of specific typologies i.e. tavolo:

- *discussion and agreement.* The tavolo activities are directed at an extensive communication of the motivations behind twinning and the intervention priorities which the

- di sviluppo e in Italia, e la formazione di personale italiano destinato a svolgere attività di cooperazione allo sviluppo;
- e) il sostegno alla realizzazione di progetti e interventi ad opera di organizzazioni non governative idonee, anche tramite l'invio di volontari e di proprio personale nei paesi in via di sviluppo;
- f) l'attuazione di interventi specifici per migliorare la condizione femminile e dell'infanzia, per promuovere lo sviluppo culturale e sociale della donna con la sua diretta partecipazione;
- h) la promozione di programmi di educazione ai temi dello sviluppo, anche nell'ambito scolastico, e di iniziative volte all'intensificazione degli scambi culturali tra l'Italia e i PVS, con particolare riguardo a quelli tra i giovani;
- l'art. 19, comma 1 bis, del Decreto Legge 18 gennaio 1993, n. 8, così come convertito dalla Legge 19 marzo 1993, n. 68 («Conversione in legge, con modificazioni, del Decreto Legge 18 gennaio 1993, n. 8, recante disposizioni urgenti in materia di finanza derivata e di contabilità pubblica»), che dice: «I Comuni e le Province possono destinare un importo non

de concertation. *Les activités du "tavolo de concertation" visent à une communication élargie des motivations qui sont à la base du jumelage et des interventions prioritaires exposées par la ville partenaire. Un autre élément important est de connaître les différentes expériences réalisées sur le territoire ou en cours de réalisation dans cette ville et les motivations et les méthodes que les acteurs expérimentent ou souhaitent mettre en œuvre.*

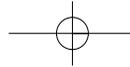
de coordination. *Les activités du "tavolo de coordination" visent à mettre en place un parcours concret et commun de coordination d'interventions ponctuelles déjà programmées ou d'élaboration de programmes de plus grande ampleur. Les réunions de coordination regroupent donc essentiellement des acteurs déjà actifs souhaitant co-ordonner leurs propres actions avec les autres participants au tavolo.*

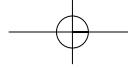
de projet. *Le "tavolo de projet" se concentre sur la réalisation des interventions ponctuelles définies lors d'une précédente concertation, même si non issue du tavolo. Y participent exclusivement les acteurs concernés par le projet; les activités sont donc destinées à la définition, à la formulation et la gestion des initiatives, ainsi qu'à la*

partner city expresses. Another important element involves being aware of the different experiences which the territory is exploring or has explored in the city in question and the motivations and methodologies that the actors are exploring or which they wish to implement;

coordination. The tavolo activities are aimed at constructing a concrete and common approach for coordinating interventions that have already been programmed, or for the preparation of more far-reaching programmes. The coordination meetings are therefore attended by those actors who are already active and interested in coordinating their actions with other subjects attending the tavolo;

project planning. The project planning tavolo concentrates on interventions launched as a result of previous discussion and agreement, including those that have not been constructed through the tavolo. The same is attended exclusively by actors involved in the project. The activities are therefore aimed at designing, formulating and managing initiatives, as well as the search for resources, financial and other, required to promote the initiative in question.





superiore allo 0,80% della somma dei primi tre titoli delle entrate correnti dei propri bilanci di previsione per sostenere programmi di cooperazione allo sviluppo ed interventi di solidarietà internazionale;

- la Legge regionale 17 agosto 1995, n. 67 (Interventi regionali per la promozione di una cultura ed educazione di pace per la cooperazione e la solidarietà internazionale);
- altri riferimenti interpretativi, come il regolamento di esecuzione della Legge 47/89 (ovvero l'art. 7 del D.P.R. 177 del 12 aprile 1988) e la delibera n. 51 del 24 marzo 2000 del Comitato direzionale per la Cooperazione allo Sviluppo con cui si approvano le «Linee di indirizzo e modalità attuative per la cooperazione decentrata allo sviluppo», la quale, tenendo ben presente il processo normativo di decentramento degli anni novanta e in particolare le c.d. Leggi "Bassanini" e i Decreti attuativi, arriva a definire i seguenti punti:
 - la valenza strategica della cooperazione decentrata nell'aiuto ai PVS per la promozione dello sviluppo. Le politiche di

> Maria Botfiglieri >

> Maria Botfiglieri >

decentramento amministrativo della maggior parte dei PVS o in fase di transizione, riconosciute come fattori fondamentali di crescita democratica e quindi di sviluppo, rendono particolarmente feconda l'esperienza degli Enti locali italiani il cui patrimonio di conoscenze, competenze e *know how* è riconosciuto come particolarmente qualificato per rispondere ai bisogni dei PVS nell'attuazione del loro processo di decentramento;

- il coinvolgimento delle autonomie locali nella cooperazione governativa può essere di natura propositiva, attuativa ma anche programmatica;
- il riconoscimento normativo di convenzioni tra le associazioni nazionali di Enti locali (ANCI, UPI) e MAE-DGCS che prevedano uno stanziamento da utilizzarsi anche per iniziative di cooperazione «da attuarsi anche da parte dei singoli associati» (Legge 68/93).

Questo quadro interpretativo ha costituito il punto di riferimento dell'azione amministrativa di rilevanza internazionale

recherche des ressources, financières et autres, nécessaires à la réalisation du projet. Il s'agit souvent d'un tavolo créé pour la coordination qui s'est ensuite transformée en "tavolo de projet" ou qui a donné le jour à des groupes de projet qui n'ont pas exclu le moment de concertation plus élargi.

Malgré leur diversité, les tavoli sont nés avec une série d'objectifs communs:

- renforcer la sensibilité locale sur les problèmes et les capacités du territoire à affronter ces questions;
- renforcer les informations et la communication relatives aux activités du territoire;
- améliorer la coordination des activités du territoire dans la ville partenaire;
- concilier les besoins de la ville partenaire avec les ressources du territoire;
- stimuler la définition de projets du territoire en matière de coopération et de solidarité internationale;

A tavolo created for coordination is often subsequently transformed into a co-project planning location, or generates co-project planning working groups that have not excluded a more extensive opportunity for discussion and agreement.

Despite their diversity, the tavolino are created with a series of similar objectives:

- increase local sensitivity to problems and the ability of the territory to tackle the subjects in question;
- increase information and communication on activities in the territory;
- improve coordination of activities in the territory of the partner city;
- match the needs of the partner city with the territory's resources;
- stimulate project planning for the territory as regards international solidarity and cooperation;



■ catalyser les ressources disponibles et trouver d'autres ressources supplémentaires.

Dans cette perspective, les activités typiques de chaque tavolo peuvent se résumer comme suit:

- circulation des informations et divulgation des activités;
- partage d'expériences et de méthodologies;
- diffusion de la sensibilité, de la capacité et de l'implication du territoire;
- définition commune de projets et gestion concertée d'initiatives;
- recherche de ressources potentielles.

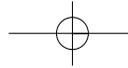
Comme on peut le remarquer, la fonction du tavolo n'a pas été tant celle de sélectionner des projets ou des interventions (même si telle en a été la conséquence dans certains

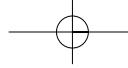
■ catalyse available resources and find additional resources.

Within this context, the typical activities of each tavolo can be summarised as follows:

- circulation of information and divulgation of activities;
- sharing of experiences and methodologies;
- diffusion of sensitivity, ability and commitment within the territory;
- co-project planning and integrated management of initiatives;
- search for potential resources.

Clearly, therefore, the function of the tavolino has not been so much the selection of projects or interventions (even though in some case this may have been result), as iden-





intrapresa dalla Città di Torino negli ultimi anni, in attesa di quel processo di riforma legislativa sulla cooperazione decentrata cui stiamo assistendo in questi mesi in vista di una positiva e auspicata ripresa. In tale contesto, e nell'ambito delle attribuzioni che la Legge 49/87 riconosce alle autonomie locali, la Civica Amministrazione ha agito tenendo conto di ulteriori limiti entro i quali ha ritenuto di doversi attenere per l'esercizio delle azioni di rilievo internazionale di sua competenza.

Innanzitutto, il criterio dell'esistenza di un interesse pubblico di dimensione locale. Per definire l'ambito di questo limite è stato necessario far riferimento a quelli che sono gli interessi della collettività locale. Nel caso del Comune, ad esempio, è evidente che le competenze storicamente attribuite (confermate, se non ampliate, dal nuovo assetto costituzionale), espressione di tale interesse collettivo locale, sono quelle di gestione dei servizi sociali, istruzione, attività culturali, viabilità, servizi pubblici di interesse comunale, trasporti, urbanistica, attività produttive, ecc. (per un quadro completo si rinvia all'art. 3

> Maria Botfiglieri >

> Maria Botfiglieri >

D. Lgs. 31 marzo 1998, n. 112 – «Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle Regioni ed agli Enti locali, in attuazione del capo I della Legge 15 marzo 1997, n. 59».

Rispetto a queste materie si è ritenuto che potesse esistere, in capo alla Municipalità, l'interesse pubblico a promuovere interventi di cooperazione decentrata (in tal senso vanno letti gli interventi nell'ambito delle *public utilities* o delle politiche giovanili ed educative). Interesse pubblico che ad esempio sarebbe mancato nel caso di interventi di cooperazione relativi a politiche montane e forestali o in quelle agricole, materie per l'appunto che non rientrano nella competenza di una Città metropolitana come Torino o che si ritiene più opportuno gestire a livelli superiori (di Comunità montana o di Provincia o di Regione).

Un altro limite che è stato valutato nell'attivazione di iniziative di cooperazione decentrata è stato quello delle correlate competenze, legislative e amministrative, delle città partner. In una logica di co-sviluppo non si poteva infatti immaginare di proporre alle istituzioni locali del resto del mondo interventi a 360 gradi, in tutti quegli ambiti cioè nei quali la normativa

cas) que d'identifier des processus de débats sur les stratégies d'intervention du "système-ville" dans une déterminée région du monde et d'instaurer un lieu de rapprochement et de concertation permanent sur les politiques de coopération au développement dans et avec les villes partenaires.

tying discussion processes on intervention strategies for the "city-systems", within a specific area of the world, and establishing a permanent opportunity for comparison, discussion and agreement regarding cooperation policies for development in and with the partner cities.

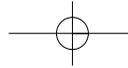
CONCLUSION

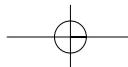
La présentation de l'expérience et des méthodes expérimentées au cours de ces dernières années par le Département Coopération internationale et Paix de la Ville de Torino avait pour objectif de décrire une des nombreuses expériences possibles en la matière. Les instruments administratifs tels que les conventions, les tavoli de concertation, les accords de partenariat international, les procédures administratives des organismes locaux étant largement expérimentés dans plusieurs domaines par les Administrations Municipales, dont la nôtre, aucun parcours méthodologique adopté ne comporte un aspect innovant en soi. La valeur ajoutée de cette expérience, d'un point de vue technique, est probablement la combinaison de plusieurs instruments en un modèle organisé d'action et d'organisation. En effet, au lieu d'engendrer une sommation d'éléments différents conservant chacun leur valence autonome, cette sorte d'alchimie a donné le jour à un modèle de gestion des politiques municipales de coopération décentralisée qui a ses propres caractéristiques uniques, tout au moins dans le paysage italien, au point de s'élever au rang de format et de modèle répétable dans des contextes

CONCLUSIONS

The presentation of experience and methodologies explored in recent years by the International Cooperation and Peace Department of the City of Torino has sought to describe one of the many possible experiences in this area. In and of itself, almost no methodological approach adopted has particular innovative valency, given that administrative instruments like conventions, discussion and agreement tavoli, international partnership agreements, administrative procedures typical of Local Entities are all widely experimented by various sectors in this and certainly other Municipal Authorities. The added value of this experience, from a technical point of view, lies perhaps in the combination of various instruments within an organic action and organisation context.

This sort of alchemy, more than producing a summation of various elements that flank each other while maintaining their inherent autonomy, has instead produced a management model for decentralised cooperation municipal policies which has specific and unique features, at least within an Italian context, creating a repeatable format and a





va italiana consentiva agli Enti locali una potestà di azione. In tal senso si è cercato di non prescindere dalla conoscenza e comprensione della natura, tipologia, consistenza e qualità dei poteri amministrativi di cui fruivano le città partner: per citare un'eventualità concreta, proporre interventi in materia sanitaria laddove l'Ente omologo non ha alcuna potestà decisoria in materia, non sarebbe stato coerente né opportuno alla logica del co-sviluppo.

Conoscere il tipo di autonomia di cui godono gli Enti locali è dunque un altro dato da cui si è tentato di non prescindere prima di qualunque tipo di intervento, come pure non era solo un dettaglio comprendere se nelle materie di propria competenza l'Ente omologo del PVS avesse solo un'autonomia di funzioni o anche un'autonomia finanziaria. A differenza del sistema non governativo che ha la facoltà, laddove registri aporie del genere, di ampliare o far riferimento ai partner istituzionali che sono maggiormente adatti e adeguati a far crescere e sviluppare un determinato progetto, come Ente locale ci si è sforzati di tener conto prima del quadro istituzionale di riferimento per poi procedere con il singolo intervento.

analogues. Si notre expérience peut venir en aide à d'autres collectivités locales devant faire face à des politiques de coopération ou sur le point de les mettre en œuvre, il nous semble que le fait de divulguer les résultats obtenus répond moins à une opération de promotion de la Ville qu'au respect d'une logique de mise à disposition d'un savoir-faire acquis et de solidarité interinstitutionnelle.

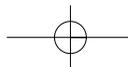
model that can be applied in similar contexts. If our experience can be of help to other Local Entities, involved in cooperation policies or which intend to implement the same, we feel that disseminating the results we have obtained is not so much a promotion activity for the City as part of a networking approach that prioritises acquired know-how and inter-institutional solidarity.

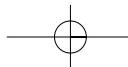
> Maria Botiglieri >

> Maria Botiglieri >

Di fronte a questi limiti ci si chiede allora quali possano essere gli sviluppi interpretativi futuri circa le nuove opportunità e responsabilità che il principio di sussidiarietà verticale apre alle Municipalità. È immaginabile, ad esempio, che un futuro atto normativo possa riconoscere che anche le funzioni amministrative in materia di cooperazione decentrata siano attribuite ai Comuni in modo prioritario salvo che, «[...] per assicurarne l'esercizio unitario, siano conferite a Province, Città metropolitane, Regioni e Stato? Naturalmente con gli stessi limiti e condizioni che la norma pone per tutte le altre funzioni amministrative, limiti come quelli stabiliti dai principi di differenziazione ed adeguatezza.

In base al principio di differenziazione si imporrebbe di attribuire le funzioni amministrative connesse alle azioni di cooperazione decentrata non per "classi di Enti" (ad esempio ai Comuni, e quindi a tutti i Comuni), ma solo a quei Comuni che ai diversi livelli, per dimensione di popolazione e quantità di risorse, possono adempiere alle funzioni assegnate; per il principio di adeguatezza, invece, occorrerebbe sempre un collegamento fra le funzioni amministrative e la capacità dei soggetti destinatari di assolvere quelle funzioni con la dovuta efficacia ed efficienza. In virtù di tali principi, dunque, anche le funzioni amministrative relative alle azioni di cooperazione internazionale decentrata potrebbero spettare, in via generale e prioritaria, a quei Comuni che per dimensione e tipologia di risorse, umane e finanziarie, possono adempiere a dette funzioni amministrative e che hanno la capacità, regolamentare ma anche organizzativa, di assolvere ad esse con la dovuta efficacia ed efficienza: quindi non tutti i Comuni, ma solo quelli con queste caratteristiche. Se per i Comuni di grandi dimensioni, a partire dalle Città metropolitane, sembra presumibile riscontrare la vigenza di queste condizioni, per quelli piccoli occorrerà di volta in volta verificare la struttura organizzativa dell'Ente e il tipo di investimento finanziario e organizzativo che questo ha fatto rispetto alle azioni di cooperazione decentrata per poi valutare se anche in quel caso esso può esercitare questa competenza amministrativa in modo prioritario.





1.2.4 LA SUSSIDIARIETÀ ORIZZONTALE

> Maria Botfiglieri >

Alla competenza generale del Comune dal punto di vista istituzionale fa da contraltare l'art. 118, comma 4, della Costituzione, in cui si stabilisce che «Stato, Regioni, Città metropolitane, Province e Comuni favoriscono l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà».

Questa definizione del principio non implica che la Repubblica, nelle sue varie articolazioni, intervenga solo laddove i privati e le formazioni sociali non siano in grado di raggiungere un determinato obiettivo; quindi la sussidiarietà non si identifica né con lo spontaneismo né con un ultraliberismo che rinuncia a dotarsi di criteri di giudizio, ma più semplicemente significa che lo Stato promuove e favorisce l'azione delle formazioni sociali a 360 gradi in un quadro statutale che ha le sue regole e i suoi criteri nell'obiettivo di garantire il raggiungimento del bene comune.

Il tipo di sussidiarietà accolta nel nostro ordinamento prevede infatti che il potere pubblico favorisca l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale. L'art. 3 del Testo Unico sugli Enti locali (D. Lgs. 18 agosto 2000, n. 267) dispone che «i Comuni e le Province svolgono le loro funzioni anche attraverso le attività che possono essere adeguatamente esercitate dalla autonoma iniziativa dei cittadini e delle loro formazioni sociali».

Nel caso della sussidiarietà orizzontale, a differenza di quanto avviene per quella verticale laddove la fonte elenca in modo tassativo le tipologie di atti adottabili a livello superiore (c.d. "sussidiarietà rigida"), la valutazione circa la necessità di farne uso è rimessa alla valutazione del caso concreto (c.d. "sussidiarietà elastica"). Questo comporta che, a seconda della situazione specifica, l'ente pubblico debba individuare nell'ambito della propria discrezionalità amministrativa (su questo tema cfr. meglio par. 3.2) la modalità e il soggetto adeguato per la realizzazione dell'interesse pubblico in materia di cooperazione decentrata.

Il problema della sussidiarietà orizzontale in rapporto agli interventi di cooperazione decentrata degli Enti locali si dovrebbe pertanto porre non in via generalizzata per qualunque tipo di intervento, ma solo per quella gamma di interventi che rispondono ad un interesse pubblico locale e non di singoli gruppi o associazioni.

Riflettere sul tipo di relazione che dovrebbe sussistere tra gli enti territoriali e il mondo non governativo è uno dei temi più sensibili e più complessi, non tanto dal punto di vista teorico quanto dal punto di vista delle esperienze pratiche di concer-

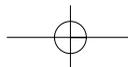
> Maria Botfiglieri >

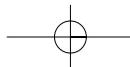
tazione esistenti; questo, infatti, è solo un altro terreno della tradizionale dialettica tra pubblici poteri e società civile organizzata. Tuttavia, in ordine alle già richiamate differenze tra processi politici di cooperazione decentrata (di competenza degli organi di governo locale) e promozione di singoli progetti di sviluppo, competenza normalmente riconosciuta a ONG e associazionismo specializzato, appare inutile contrapporre i due percorsi laddove possono più utilmente convergere nella chiara distinzione di ruoli di ciascun soggetto.

Abbozzare la distinzione tra cooperazione internazionale promossa dagli Enti locali e quella promossa dal non governativo a livello locale non è semplice e forse rappresenta un'ulteriore sfida che anche il legislatore, come le Amministrazioni, potrebbe raccogliere. In questi anni di osservazioni delle dinamiche esistenti ci sembra di poter affermare che la prima persegue l'obiettivo di promozione di processi politici locali, nell'interesse generale dei cittadini di Municipalità omologhe, nelle materie di loro competenza amministrativa e nel rispetto delle attribuzioni dei Comuni stranieri; la seconda promuove per lo più progetti mirati, ispirati e coerenti con le finalità statutarie dell'ente a *target* specifici e di comunità non necessariamente connotate da vincoli istituzionali.

Pur nei limiti di una evidente semplificazione, ciò che preme segnalare è come dall'esperienza fatta a Torino sia emersa una sostanziale diversità di obiettivi e modi di intendere la cooperazione allo sviluppo dell'istituzione locale e del non governativo: circostanza, questa, che ha rappresentato un'opportunità e una ricchezza non tanto e non solo in senso culturale, ma in senso concreto e pratico. Tali differenze infatti implicano come prima ed elementare conseguenza l'impossibilità di sovrapposizioni; effetto secondario è invece l'opportunità che i due processi si integrino e si compensino, con il risultato duplice di rafforzare le azioni reciproche e di dare valore aggiunto alle azioni di entrambi nell'ottica di un percorso integrato di cooperazione internazionale allo sviluppo.

Gli aspetti connessi al tema della sussidiarietà orizzontale inaugurano così un nuovo modo di amministrare che è davvero difficile metabolizzare. Contrariamente al «paradigma bipolare» (S. Cassese) cui finora si è sempre ispirato l'agire amministrativo, con la contrapposizione tra soggetti che amministrano e amministrati, il principio di sussidiarietà si fonda invece su una logica «relazionale, in quanto disciplina i rapporti fra soggetti tutti dotati di autonomia: i cittadini, singoli o associati, le Pubbliche Amministrazioni, i vertici politici delle Amministrazioni. I rapporti basati sull'autonomia relazionale si pos-





sono dunque descrivere come un sistema reticolare in cui ogni snodo è un soggetto portatore di interessi ed in cui i rapporti fra i vari soggetti sono potenzialmente infiniti, perché ognuno di essi può collegarsi con gli altri in una molteplicità di combinazioni senza però con questo perdere la propria identità. Tutti i soggetti che formano i nodi della rete di rapporti sono da considerare come portatori di risorse, ognuno secondo le proprie capacità e possibilità (G. Arena). La logica della sussidiarietà non è solo più "democratica" perché realizza il «governo attraverso la discussione», ma è anche più efficace: si pensi ai progetti di cooperazione internazionale condivisi nei "tavoli" di co-progettazione. In quei casi il fatto che il progetto sia stato "sentito e pensato", sia dalla parte pubblica che da quella privata, ha consentito che ogni attore apportasse non soltanto le proprie competenze e il proprio *know how*, ma anche altre risorse tali da far abbattere notevolmente i costi rispetto al caso in cui la Pubblica Amministrazione avesse dovuto "acquistare" *in toto* l'intero servizio o l'ONG avesse voluto ricercare finanziamenti autonomi.

Ciò significa che i risultati dell'interazione fra le risorse di cui sono portatrici le Amministrazioni e quelle di cui sono portatori i cittadini non costituiscono una semplice somma aritmetica: quello che ne esce fuori non è un nuovo soggetto, una nuova struttura, bensì un nuovo modo di amministrare una funzione pubblica svolta in modo nuovo. Qui sta la sfida della sussidiarietà orizzontale, e al momento anche il suo limite: di fronte a questa novità, infatti, si fa difficoltà a inventare istituti amministrativi applicabili (che attualmente non esistono), ed è problematico adeguare la struttura organizzativa non solo pubblica ma anche privata. Perché se è vero che la sussidiarietà orizzontale può mettere tutti gli attori sullo stesso livello, è anche vero che a tutti viene chiesta eguale responsabilità: alla politica, ai tecnici dell'Amministrazione e ai cittadini. Così ecco che da un lato mancano strumenti amministrativi che riconoscano il valore e l'esistenza di un "procedimento sussidiato", ben diverso da quello partecipato (in cui la Pubblica Amministrazione resta comunque il *dominus* dell'intero procedimento, mentre i cittadini possono soltanto esprimere pareri consultivi), e dall'altro non esistono strumenti in grado di garantire che soggetti privati possano essere sottoposti agli stessi standard di trasparenza, correttezza e competenza degli enti pubblici.

Un'esperienza che può andare in questa direzione è quella del «Coordinamento sul sostegno a distanza a Torino». In questo caso la Civica Amministrazione si è impegnata a dare visibilità e a promuovere le singole azioni degli enti impegnati in tale

> Maria Botfiglieri >



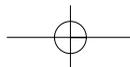
> Maria Botfiglieri >

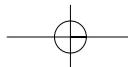


attività attraverso la pubblicazione di una *Guida* e la costituzione di un "tavolo" di coordinamento; le associazioni continuano a svolgere le loro attività di solidarietà internazionale secondo la propria filosofia di intervento, ma inserite in un contesto peculiare, mentre i cittadini hanno la possibilità, grazie a un atto di autolimitazione degli stessi enti SAD, di visionare i bilanci degli stessi. Benché si tratti di un caso ancora embrionale, ci sembra utile sottolinearlo relativamente ad alcuni aspetti che ne scandiscono le possibili valenze sussidiate: in questo caso, infatti, non ci si trova di fronte né ad associazioni della società civile che "partecipano" ad un procedimento la cui titolarità appartiene all'Ente pubblico, né ad un processo di mero sostegno da parte dell'Ente locale ad iniziative della società civile organizzata; questa forma di collaborazione disegna invece in qualche modo una sorta di funzione pubblica nuova, in cui potere pubblico e società civile organizzata costruiscono insieme politiche locali secondo le specifiche competenze (in questo caso, politiche di sensibilizzazione alla cultura della solidarietà internazionale).

Per un Comune il tema della sussidiarietà orizzontale nelle politiche di cooperazione internazionale costituisce pertanto il reale terreno di gioco delle politiche civiche. Secondo la logica della sussidiarietà verticale, infatti, essendo proprio l'Ente municipale il primo Ente pubblico che i gruppi organizzati e gli individui incontrano sul loro cammino, dovrebbero registrarsi essenzialmente a questo livello le prime e più innovative esperienze di azioni pubbliche sussidiate. In tal senso il Comune costituisce una soglia e, come tale, ha la responsabilità e al tempo stesso l'opportunità di essere luogo di separazione o di attraversamento, momento di chiusura o di apertura.

Nella consapevolezza che gli obiettivi di un'Amministrazione sussidiata delle politiche locali sono ancora tutti da costruire, l'auspicio è che le azioni di cooperazione decentrata possano essere il terreno su cui sperimentare le prime buone prassi. Nelle pagine che seguono si darà conto delle modalità secondo le quali la Città di Torino ha iniziato a raccogliere, negli ultimi anni, le sfide della democrazia partecipata e della sussidiarietà nelle politiche locali di cooperazione decentrata.





2.0.0 LA COOPERAZIONE DECENTRATA E IL PARTENARIATO ALLO SVILUPPO

> Maria Botfiglieri >

> Maria Botfiglieri >

2.1.0 Le ragioni e gli strumenti

La Città di Torino, ad oggi, intrattiene relazioni istituzionali significative con una decina di Città del mondo con le quali collabora stabilmente in azioni di scambio e sviluppo.

Ogni città presenta dei legami peculiari con la realtà torinese che vanno dalla presenza di una forte migrazione piemontese (il caso argentino e brasiliano) o di una forte migrazione a Torino degli abitanti della città partner (il caso senegalese) fino alla presenza *in loco* di un forte tessuto sociale (ONG, Istituti missionari, associazioni di volontariato internazionale) di provenienza torinese come a Praia, Ouagadougou, in Medio Oriente o nelle città brasiliane. Esistono poi anche partenariati avviati già da tempo sul piano imprenditoriale/produttivo e sul piano della solidarietà sindacale (il caso di Kragujevac) o nati a seguito di azioni di solidarietà autonomamente promosse dai cittadini e dalla società civile torinese a seguito di conflitti o altre calamità (Breza, nel corso della guerra in Bosnia-Erzegovina, e le località coinvolte dallo tsunami del dicembre 2004).

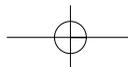
Normalmente le ragioni che spingono ad un gemellaggio sono di tipo politico e sono espresse in atti di indirizzo *ad hoc* (come nel caso Gaza-Haifa, preceduto da mozioni del Consiglio Comunale); quelle che spingono ad un accordo di cooperazione possono essere descritte, oltre che nell'atto con il quale la Giunta approva i protocolli d'intesa, da atti di indirizzo politico in materia di varia natura. Ad esempio, l'indirizzo politico espresso dal Consiglio Comunale intorno al 1997 per la promozione dei gemellaggi con Quetzaltenango, Breza, Gaza e Haifa manifesta la scelta politica della Città di collegare le politiche di cooperazione internazionale a quelle di promozione di una cultura di pace: erano infatti state individuate tre aree del mondo in cui in modo differente il problema della guerra, del conflitto e del rispetto dei diritti umani era in significativa evoluzione, nella convinzione che il rafforzamento della pace passasse attraverso la rimozione delle cause che hanno determinato i conflitti e il rafforzamento della dialettica democratica, delle istituzioni locali e della partecipazione della collettività.

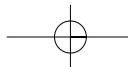
Leggendo il complesso di atti, dichiarazioni e scelte sulle politiche di cooperazione decentrata sviluppate negli ultimi anni, è possibile desumere alcune delle principali ragioni della presenza torinese nelle diverse aree del mondo:

- *Mediterraneo*. In quest'area l'obiettivo politico principale è stata la volontà di promozione di politiche di dialogo, distensione e integrazione euro-mediterranea: in tal senso vanno letti i gemellaggi Gaza-Haifa e Breza-Kragujevac, insieme all'adesione a reti come *Euromed* o *EuroGaza*;
- *Africa*. La scelta della presenza in alcuni Stati africani è stata collegata ai flussi migratori e all'emergenza povertà, non solo economica, che questo continente pone agli occhi del mondo intero e su cui anche la Città di Torino si è sentita chiamata a interagire in modo significativo;
- *America Latina*. Lo spazio latino americano è stato posto all'attenzione delle politiche di cooperazione decentrata della Città per almeno tre ordini di ragioni: la prima, più immediata, è relativa ai forti squilibri economico-sociali e ambientali che attraversano l'area; la seconda è l'attenzione politica nei confronti della cultura dei diritti dei popoli indigeni e l'attenzione ai processi di evoluzione democratica e di rispetto dei diritti umani; infine la capacità di sperimentare in questi luoghi nuove forme di cooperazione integrata allo sviluppo, in cui attori del Terzo settore, istituzionali ed economici possono concorrere allo sviluppo di paesi emergenti ricchi di potenzialità;
- *Asia*. L'intervento in Sri Lanka e India (Tamil Nadu) è nato da ragioni di solidarietà legate al disastro provocato dallo tsunami.

Gli strumenti attraverso cui sono stati regolati i rapporti di partenariato allo sviluppo con le città partner di queste aree possono essere raggruppati in tre tipologie distinte in base ai soggetti con cui la Civica Amministrazione ha stabilito i suoi patti. Nel primo gruppo si annoverano i patti tra la Municipalità di Torino e quelle delle città partner dei paesi emergenti o in via di sviluppo, nel secondo le reti di cooperazione cui la Città di Torino partecipa con numerose altre Città del mondo, nel terzo i patti tra la Municipalità e i soggetti, pubblici o privati, presenti sul territorio cittadino.

Alla logica bilaterale che sottende i patti di cooperazione e gemellaggio si affianca quella multilaterale che meglio è evidenziata nelle reti. Riguardo invece ai patti sul territorio, l'esperienza portata avanti dalla Città in questi ultimi anni è passata da esperienze bilaterali a esperienze multilaterali composite, fino ad arrivare alla costituzione di nuovi soggetti di diritto come coordinamenti e associazioni.





2.2.0 Cooperazione decentrata Città-Città

> Maria Botfiglieri >

Gli strumenti attraverso i quali sono stati regolati i rapporti di partenariato allo sviluppo si possono raggruppare in tre categorie: i gemellaggi, gli accordi di cooperazione e altri tipi di atti diversamente definiti.

2.2.1 GEMELLAGGI

I gemellaggi definiscono un partenariato di ampia portata tra due Città, generalmente non hanno limite di tempo e non hanno un oggetto specifico di azione. La Legge "La Loggia" prima e la Legge 131/2003 poi riconoscono questa pratica agli Enti locali, perché rientra nelle attività di mero rilievo internazionale esplicitamente consentite nelle materie loro attribuite. Nell'esperienza della Città di Torino due dei tre gemellaggi stipulati con Città di PVS esplicano l'obiettivo condiviso nel patto di amicizia istituzionale: sia nel gemellaggio con Gaza che con Quetzaltenango si richiamano infatti i «valori supremi della pace, della libertà, della giustizia, della cooperazione e dello sviluppo umano». Se si pensa al contesto politico-istituzionale delle due aree si coglie in via immediata come questo richiamo non abbia valenza puramente formale, ma costituisca in un certo senso l'ambito su cui basare il partenariato con quelle due Città; in tale ottica ne deriva che, se lo sfondo di azione non fosse questo, potrebbe venir meno la ragion stessa e l'efficacia del patto. Verosimilmente è anche in virtù di questo elemento che in occasione di ogni tornata elettorale amministrativa delle città partner l'Amministrazione torinese si riserva sempre un momento di riflessione per accertare, insieme agli attori torinesi che partecipano al "tavolo-città", che la nuova compagine politica scelta dalla omologa comunità locale garantisca il rispetto dei diritti democratici essenziali. Se, infatti, per il non governativo è plausibile operare con una comunità civile prescindendo dai governi locali, per una Municipalità la relazione istituzionale è basilare: non è dunque pensabile di collaborare con poteri locali che non riconoscano ad esempio i diritti umani, poiché significherebbe riconoscere in qualche modo la loro autorità e le loro politiche. Nei momenti di sospensione delle relazioni istituzionali collegati a una tornata elettorale, la Città cerca di continuare a essere vicina alle comunità locali attraverso il sostegno a progetti promossi dalle ONG torinesi presenti in quell'area, affinché non vi sia discontinuità nel sostegno alle popolazioni amiche.

> Maria Botfiglieri >

BOX 3

GAZA (Territori Palestinesi)

NATURA: *dichiarazione di gemellaggio*

ANNO: 1997

OBIETTIVI: «valori supremi della pace, della libertà, della giustizia, della cooperazione e dello sviluppo umano. Al perseguimento di questi fini saranno tesi gli scambi tra Torino e Gaza» ■

BOX 4

QUETZALTENANGO (Guatemala)

NATURA: *dichiarazione di gemellaggio*

ANNO: 1999

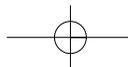
OBIETTIVI: «valori supremi della pace, della libertà, della giustizia, della cooperazione e dello sviluppo umano. Al perseguimento di questi fini saranno tesi gli scambi tra Torino e Quetzaltenango» ■

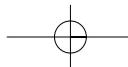
BOX 5

CORDOBA (Argentina)

NATURA: *dichiarazione di gemellaggio*

ANNO: 1986





2.2.2 ACCORDI DI COOPERAZIONE

> Maria Botfiglieri >

Diverso è il discorso per gli accordi di cooperazione, che hanno una durata limitata nel tempo, un ambito tematico su cui le due Città misurano il loro partenariato e, in taluni casi, prevedono specifiche modalità operative. Talora si individua l'ONG o l'organismo internazionale che facilita le relazioni tra le due Municipalità, cioè il c.d. soggetto "accompagnatore" (l'ente che mette a disposizione della Civica Amministrazione competenze, abilità e saperi per la migliore riuscita delle attività di cooperazione decentrata); in altri casi esiste una vera e propria procedura attuativa dei singoli interventi. In questa seconda categoria rientrano tutti gli accordi che hanno tale caratteristica, anche se in taluni casi il *nomen juris* cambia (accordo di amicizia, protocollo di cooperazione e così via).

Nella lettura comparativa di questi protocolli è interessante notare non soltanto la differente caratterizzazione degli obiettivi concertati dalle due Città, ma anche l'elemento dell'accompagnamento che denota una maggiore o minore disponibilità delle Civiche Amministrazioni alla concertazione con la società civile organizzata.

BOX 6

BAGHDAD (Iraq)

NATURA: *protocollo di amicizia, scambi e cooperazione*

ANNO: 2005

DURATA: *tre anni*

ACCOMPAGNAMENTO: *non specificato*

OBIETTIVI: *accrescere l'amicizia e i rapporti istituzionali tra le due Città promuovendo azioni di scambio e cooperazione su alcune tematiche di comune interesse e segnatamente:*

> Maria Botfiglieri >

- *scambi e azioni di collaborazione sui temi della gestione dei servizi pubblici e della capacity building nei seguenti campi: acqua, gestione dei rifiuti solidi e dei liquami;*
- *assistenza per l'organizzazione e la gestione del servizio idrico integrato (produzione e distribuzione dell'acqua potabile, raccolta e trattamento acque reflue);*
- *addestramento di tecnici alle nuove tecnologie e metodologie gestionali;*
- *gestione delle acque reflue e consulenza tecnica e validazione della pianificazione urbana e sistemi informativi geografici* ■

BOX 7

BREZA (Bosnia Erzegovina)

NATURA: *accordo di cooperazione*

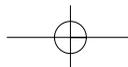
ANNO: 1998, *rinnovato nel 2005*

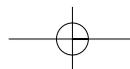
DURATA: *cinque anni*

ACCOMPAGNAMENTO: *tra i partner progettuali della società civile delle due Città si segnalano i soggetti già operativi: Alma Terra, Desnek, Equamente, Centar Za Zene, ISo.La., Ingegneri senza frontiere, Re.Te.*

OBIETTIVI:

- *lo sviluppo delle politiche giovanili a tutti i livelli (spazi di aggregazione, formazione, lavoro, cultura, creatività, prevenzione del disagio, salute, ecc.);*
- *la promozione delle politiche di genere e pari opportunità, con particolare attenzione ai temi della salute delle donne;*
- *la formazione professionale, il turismo locale e la valorizzazione del territorio;*
- *lo sviluppo economico-agricolo locale* ■





BOX 8

> Maria Botiglieri >

CAMPO GRANDE (Brasile)

NATURA: *accordo di cooperazione*

ANNO: 2002

DURATA: *tre anni*

ACCOMPAGNAMENTO: *AARH (Associação de auxílio e recuperação dos Hansenianos) e OASI*

OBIETTIVI:

- *promuovere amichevoli rapporti ed incontri che rendano possibile la conoscenza reciproca della realtà economica, culturale e sociale di entrambe le Città;*
- *promuovere e mantenere iniziative che permettano l'interscambio dei rispettivi cittadini, come manifestazioni culturali, sportive, commerciali, universitarie*

BOX 9

PRAIA (Capo Verde)

NATURA: *protocollo di cooperazione*

ANNO: 2003

DURATA: *illimitata (con facoltà di recesso incondizionato previo preavviso di tre mesi)*

ACCOMPAGNAMENTO: *non esplicitato*

OBIETTIVI: *I Comuni di Praia e Torino si propongono di cooperare, ove possibile, a programmi di sviluppo, incoraggiamento e agevolazione di varie iniziative da intraprendere a livello municipale o promosse da altri rispettivi enti pubblici o privati. La cooperazione e l'interscambio saranno rivolti ai settori ritenuti d'interesse per entrambe le parti ed in particolare per ciò che attiene a:*

> Maria Botiglieri >

- *incentivazione dello sport;*
- *sviluppo economico e sociale;*
- *interscambio culturale;*
- *organizzazione e potenziamento dei servizi comunali;*
- *comunità migranti;*
- *bonifica;*
- *educazione e formazione professionale;*
- *salute;*
- *sviluppo del turismo.*

La Città di Torino patrocinerà il quartiere di Tina Chapéu, col quale manterrà un rapporto preferenziale per quanto attiene alle azioni di cooperazione

TORINO - PRAIA - ANCI

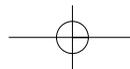
NATURA: *protocollo tecnico-finanziario*

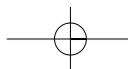
DURATA: *cinque anni*

ANNO: 2005

OBIETTIVI:

- *definire strumenti di raccordo tra i Comuni italiani che intendano realizzare interventi di cooperazione con la Municipalità di Praia, per il tramite del coordinamento finanziario dell'ANCI (Associazione Nazionale Comuni Italiani) e il coordinamento tecnico della Città di Torino;*
- *regolare la modalità di intervento della cooperazione torinese a Praia, ove elemento di punta è il controinvestimento della Municipalità di Praia pari al 50% di quanto investito dal Comune di Torino*





BOX 10

> Maria Bottiglieri >

SALVADOR DE BAHIA (Brasile)

NATURA: *accordo di cooperazione*

ANNO: 2003

DURATA: *non esplicitata*

ACCOMPAGNAMENTO: *non esplicitato*

OBIETTIVI:

- *promuovere amichevoli rapporti, incontri ed occasioni di collaborazione che rendano possibile l'accrescersi della conoscenza reciproca e della solidarietà fra le rispettive comunità;*
- *promuovere e sostenere iniziative che permettano l'interscambio fra i cittadini sulle rispettive realtà economiche, culturali e sociali e soprattutto che favoriscano la creazione di opportunità di cooperazione internazionale finalizzate alla soluzione di problemi e alla risposta a bisogni manifestati dai cittadini stessi*

BOX 11

SCUTARI (Albania)

NATURA: *accordo di cooperazione*

ANNO: 2002

ACCOMPAGNAMENTO: *LVIA*

DURATA: *tre anni*

OBIETTIVI:

- *promuovere amichevoli rapporti ed incontri che rendano possibile l'accordo di cooperazione;*

> Maria Bottiglieri >

- *conoscenza reciproca della realtà economica, culturale e sociale di entrambe le città;*
- *promuovere iniziative che permettano l'interscambio dei rispettivi cittadini: manifestazioni culturali, sportive, commerciali, universitarie, ecc. I Comuni di Scutari e Torino si impegneranno a definire un programma triennale di attività di cooperazione in concertazione con i rispettivi territori*

BOX 12

OUAGADOUGOU (Burkina Faso)

NATURA: *accordo di cooperazione*

ANNO: 2003

DURATA: *non specificato*

ACCOMPAGNAMENTO: *LVIA - Comitato «Cittadella delle Civiltà»*

OBIETTIVI:

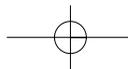
- *promuovere rapporti di amicizia, di incontro e altre occasioni di cooperazione;*
- *favorire lo scambio di conoscenze, di iniziative e di solidarietà tenendo conto delle rispettive realtà economiche, sociali e culturali*

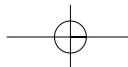
BOX 13

KRAGUIJEVAC (Serbia)

NATURA: *accordo di cooperazione*

ANNO: 2005





DURATA: tre anni

> Maria Botfiglieri >

ACCOMPAGNAMENTO: non specificato

OBIETTIVI: promuovere azioni di scambio e cooperazione su alcune tematiche di comune interesse e segnatamente:

- lo sviluppo delle politiche occupazionali e del lavoro;
- la formazione e la riqualificazione professionale;
- la valorizzazione dei rapporti tra le imprese;
- la valorizzazione delle relazioni sindacali;
- la promozione delle politiche giovanili;
- lo scambio sulle pratiche di riconversione industriale;
- la promozione di politiche culturali e di alta formazione



> Maria Botfiglieri >

2.2.3 ALTRO (MEMORANDUM, DICHIARAZIONI DI INTERESSE E DI INTENTI E RELAZIONI ISTITUZIONALI SIGNIFICATIVE)

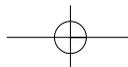
La complessità e varietà delle situazioni politiche e sociali delle Città con cui Torino si relaziona fa scaturire una differente tipologia e intensità delle relazioni istituzionali stesse, le quali si riflettono anche nell'atto formale che le esprime. In tal senso sono raggruppati in questo paragrafo patti istituzionali completamente diversi tra loro, che non sono stati inclusi in nessuna delle due categorie precedenti.

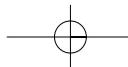
Il memorandum di intesa con Haifa, ad esempio, ha caratteristiche tali da renderlo fortemente assimilabile ad un accordo di cooperazione per alcuni versi (la definizione delle tematiche di intervento) e ad un gemellaggio per altri (la non indicazione della durata). Tuttavia esso è diverso da entrambi, poiché rientra più nella logica della collaborazione che della cooperazione almeno per due buone ragioni:

- 1) innanzitutto questo patto nasce, nelle intenzioni delle parti, come propedeutico alla sigla di un patto di gemellaggio, auspicato dal Consiglio Comunale di Torino già dal 1997;
- 2) in secondo luogo Haifa non si trova in un PVS come negli altri casi: la ragione del mantenimento delle relazioni con questa Città da parte del Settore Cooperazione internazionale e Pace (e non del settore che ne avrebbe avuto competenza) va individuata nelle politiche di pace che, in modo coordinato a quelle di cooperazione, la Città di Torino intende portare avanti nell'area mediorientale.

Molto meno impegnativa è, invece, la clausola di dichiarazione di interesse della Civica Amministrazione ad un protocollo siglato da altri due soggetti torinesi (un'ONG e il Politecnico) con la Municipalità di Santo André (Brasile): con questo atto, infatti, la Città si dichiara interessata ad un progetto e non alla gamma di relazioni istituzionali che ne possono conseguire. Ancora meno vincolante è la dichiarazione di intenti con Campinas, che rappresenta però una tappa istituzionale imprescindibile per la definizione di un eventuale accordo di cooperazione.

Torino, inoltre, ha relazioni istituzionali politicamente rilevanti con diverse altre Città. Tra di esse spicca Louga, in Senegal, con cui Torino intrattiene rapporti da svariati anni in ragione del progetto «Da Rifuto a Risorsa». Ultimamente, viste le si-





gnificative presenze nella cittadina africana di soggetti della cooperazione torinese (Università, ONG, scuole), nonché nella città subalpina di comunità di migranti provenienti proprio da Louga (con le quali si sta sperimentando il primo progetto che lega migrazione e sviluppo) è stato avviato il percorso di consolidamento delle relazioni istituzionali tra le due Città ed è stato costituito il relativo "tavolo-città".

Infine, attraverso alcuni interventi o incontri, sono state costituite le basi per futuri rapporti e accordi con altre Città, tra cui Esmeraldas (Ecuador) e General Belgrano (Argentina).

Il percorso di relazioni internazionali che va dall'intraprendere relazioni istituzionali informali, ma politicamente rilevanti, alla definizione di accordi di intesa, come dichiarazioni di intenti o di interesse, fino alla sigla di veri e propri accordi di cooperazione se non gemellaggi, è il normale iter che questa Civica Amministrazione ha tentato di seguire per giungere a siglare qualsiasi accordo di collaborazione con le città partner: procedere per piccoli passi costituisce la strada più opportuna per costruire partenariati fondati su basi solide e condivise.

BOX 14

HAIFA (Israele)

NATURA: *memorandum d'intesa*

ANNO: 2005

DURATA: *non specificata*

ACCOMPAGNAMENTO: *non specificato*

OBIETTIVI:

- *promuovere opportunità, sia a livello interno sia congiuntamente a Città terze qualora idonee, mediante un'interazione delle comunità nei settori pubblici e privati nei quali entrambe le parti rivelano riconoscibili aspirazioni e punti in comune;*
- *scambiare informazioni, esperienze e idee riguardanti tutti gli aspetti dei servizi comunali, siano essi sociali, culturali, ricreativi o altro;*
- *creare una collaborazione in ambito civico, culturale, economico, nonché nei settori dei servizi sociali, della giustizia sociale,*

> Maria Botteglieri >

> Maria Botteglieri >

dell'ambiente e della democrazia locale;

- *fornire informazioni, collegamenti e supporti alle potenziali imprese interessate in investimenti e opportunità commerciali così da facilitare l'accesso ai reciproci mercati;*
- *incongiare il coordinamento di missioni con le rispettive Città e, qualora se ne presentasse l'occasione, la collaborazione con altri livelli di governo*

BOX 15

SANTO ANDRÉ (Brasile)

NATURA: *dichiarazione di interesse a protocollo stipulato tra altre parti (il Politecnico di Torino, la Prefeitura di Santo André, il CICESENE)*

ANNO: 2004

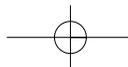
OBIETTIVI: *l'obiettivo dell'accordo è la cooperazione tecnica sui temi della progettazione e realizzazione di attrezzature pubbliche e dello sviluppo del Comune di Santo André. Dall'art. 2: «Le parti tengono ad evidenziare che il Comune di Torino ha manifestato interesse nei confronti della progettazione di cui all'art. 1, anche nella prospettiva di una possibile collaborazione con la Prefeitura di Santo André»*

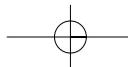
BOX 16

CAMPINAS (Brasile)

NATURA: *dichiarazione di intenti*

DURATA: *cinque anni*





ANNO 2003

> Maria Botiglieri >

OBIETTIVI: *promuovere lo sviluppo di eventi culturali e turistici, azioni urbanistiche di integrazione sociale e protezione, recupero e salvaguardia del patrimonio storico della città di Campinas*

BOX 17

LOUGA (Senegal)

NATURA: *relazione istituzionale informale, ma politicamente rilevante*

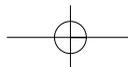
OBIETTIVI: *avviare un percorso di rafforzamento delle relazioni istituzionali tra le due Città che, facendo leva sulle precedenti collaborazioni progettuali, sulla presenza di cittadini di Louga a Torino e di ONG torinesi a Louga, possa costruire percorsi di sviluppo sulle seguenti tematiche: ambiente e sviluppo sostenibile, formazione ed educazione per giovani e bambini*

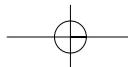
> Maria Botiglieri >

2.3.0 Le reti di cooperazione internazionale

Diverge dalla logica bilaterale del gemellaggio o della relazione Città-Città quella delle reti istituzionali di cooperazione, le quali sono sistemi di aggregazione tra diverse Municipalità che condividono precisi obiettivi e azioni per la promozione del co-sviluppo. Torino partecipa ad alcune di esse, di segno differente, con un apporto diverso a seconda del proprio maggior o minor coinvolgimento: in alcuni casi la Città ne è capofila o presidente, in altri è partecipante più o meno alla pari. La caratteristica comune della partecipazione a questi sistemi è la scelta della Civica Amministrazione di lavorare all'interno di reti quasi tutte di tipo informale, in cui non sono previsti una quota di partecipazione o uno statuto (come invece capita in vari organismi di questo genere, dove la partecipazione spesso rischia di esaurirsi in questa sorta di adesione istituzionale), nelle quali si collabora su programmi o azioni puntuali e concrete.

Le ragioni dell'adesione della Città a ognuna di queste reti sono di tipo differente, così come meglio specificato nei box successivi. Tra tutte va ricordato in questa sede il valore aggiunto di un'esperienza come *EuroGaza*, nata per coordinare gli interventi di cooperazione delle singole Città europee gemellate con Gaza cercando di evitare quello che sovente capita nei percorsi di cooperazione internazionale, e cioè che i vari *donors* non conoscano le reciproche attività e di conseguenza sovrappongano inutilmente i loro interventi. Questa esperienza ha già prodotto una prima serie di azioni che danno il senso delle modalità di azione e integrazione delle diverse logiche cooperative esistenti a livello europeo. Al di là dei singoli progetti, il valore aggiunto di questa esperienza va individuato nello spirito di organizzazione partecipata di percorsi di cooperazione decentrata: in tal senso, la rete non ha rappresentato soltanto una palestra di confronto tra la Città medio-orientale e quelle europee, ma anche un luogo in cui le stesse Città europee si sono confrontate sui diversi approcci partecipativi nelle politiche di cooperazione decentrata e sulle diverse modalità di interpretare questo aspetto delle politiche civiche. È interessante osservare che il confronto tra Città europee sul loro modo di relazionarsi a Città di paesi terzi, se debitamente organizzato, coltivato e ottimizzato, può creare un modello di cooperazione decentralizzata "all'europea" nuovo e diverso da quelli di partenza: un altro debito, questo, che la costituenda cultura europea della cooperazione decentrata ha nei confronti dei paesi partner; e non è un caso se questa rete è stata presa come modello dalla Rete europea





degli Enti Locali per la Pace in Medio Oriente.

Peculiare anche l'esperienza dell'«Osservatorio per la democrazia partecipativa». La circostanza che le numerose Città finora associate siano sia europee che latino americane sottolinea ancora una volta come il tema della democrazia partecipata nelle e delle Città costituisca un patrimonio comune su cui tali Municipalità, a partire da *background* e prospettive culturali differenti, intendono confrontarsi.

> Maria Botfiglieri >

> Maria Botfiglieri >

BOX 18

EUROMED

NATURA: gruppo di lavoro della rete Eurocities

ANNO: 2002

ALCUNI PARTNER: Alessandria d'Egitto, Al Hoceima, Amiou, Antwerpen, Athina, Barcelona, Beyrouth, Bordeaux, Bosna, Région Bruxelles Capitale, Byblos, Casablanca, Charleroi, Fes, Firenze, Frankfurt am Main, Genova, Köln, Lille, Mahdia, Marseille, Nancy, Nice, Paris, Rabat, Roma, Rotterdam, Salé, Zaragoza, Sfax, Sidi Bdellah, Stockholm, Strasbourg, Thessaloniki, Tizi Ouzou, Torino, Toulouse, Tunisi, Venezia

COORDINATORE: dal 25-26 giugno 2004 fino al 2006, Torino; dal 2006 Nice (Nizza)

OBIETTIVI:

- promuovere le relazioni e il dialogo fra le Città del bacino euromediterraneo nell'ambito del c.d. "processo di Barcellona";
- sviluppare progetti di cooperazione fra le Città del Mediterraneo del Nord e del Sud;
- realizzare azioni di lobbying verso le Istituzioni dell'Unione europea nell'ambito del dibattito sui fondi a disposizione per i prossimi anni e il ruolo delle Città nella nuova politica europea di vicinato

BOX 19

EUROGAZA

NATURA: gruppo di coordinamento tra le Città europee gemellate con Gaza, nato su proposta della stessa Città palestinese

DATA: 2001

ALCUNI PARTNER: Barcelona, Torino, Dunkerque, Tromsø, Cascais

OBIETTIVI: coordinare gli interventi di cooperazione delle Municipalità europee a Gaza per ottimizzare gli interventi, anche in funzione della presentazione di progetti congiunti di cooperazione all'Unione europea

PROGETTI:

2001-2005: adiacente al parco urbano donato dalla Municipalità di Barcellona e all'interno della Biblioteca donata dalla Comunità Urbana di Dunkerque, la Città di Torino ha sostenuto l'allestimento di un Internet Center per i giovani di Gaza. 2005 in corso: nel quartiere di East El Nasser, oggetto di riqualificazione urbana da parte della Città di Barcellona, sarà edificato dalla Comunità Urbana di Dunkerque un Centro polivalente, in cui saranno promossi progetti con le associazioni femminili della città sostenuti dalla Città di Torino

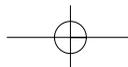
BOX 20

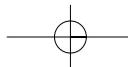
OIDP - Osservatorio internazionale della Democrazia partecipativa

NATURA: coordinamento di Città

ANNO: 2002

ALCUNI PARTNER: Municipalità europee e latino americane tra cui Barcelona, São Paulo, Bilbao, Córdoba, Granada, Madrid, Buenos Aires, Dunkerque, Pesaro, La Paz, Montevideo, Quetzaltenango, Rosario, El Cusco, Belo Horizonte, Recife, Porto Alegre, Grenoble, Lille, Nanterre, Saint Denis





OBIETTIVI.

- promuovere uno spazio aperto all'analisi e al dibattito, una rete di incontro delle diverse esperienze mondiali di partecipazione cittadina e democrazia partecipata;
- promuovere la cooperazione tra Municipalità, fondamento di interscambio di esperienze di democrazia partecipativa ("banca di esperienze");
- cooperare con le Municipalità nella ricerca di mezzi per l'applicazione e sviluppo delle esperienze oggetto dell'«Osservatorio»;
- aprire un'«agenda delle attività» per diffondere i programmi di interesse delle diverse Municipalità;
- contribuire mediante lo studio e la riflessione alla conoscenza ed alla diffusione dei concetti e delle pratiche di democrazia partecipativa;
- ampliare l'«Osservatorio» a tutte le Municipalità di qualsiasi zona del mondo interessate a collaborare a tale processo ■

> Maria Botteglieri >

■ BOX 21

URB-AL.12

NATURA: rete di Città latino americane ed europee

ANNO: 2003

ALCUNI PARTNER: Municipalità europee e latino americane tra cui Barcelona, Wien, Bruxelles, Granada, Sevilla, Malaga, Córdoba, Marseille, Paris, Trento, Bolton, Arezzo, Stockholm, Rosario, Concepción, Santo André, Belém, São Paulo, Rio de Janeiro, Bogotá, L'Avana, Quito, San Salvador, Quetzaltenango, Ciudad de Guatemala, Tegucigalpa, Acapulco, Lima

OBIETTIVI: l'obiettivo generale della rete è condividere esperienze e favorire progetti di scambio tra Enti locali di Stati della UE e dell'America Latina, con la finalità di proporre nuovi modelli di città attraverso l'implementazione trasversale di politiche di uguaglianza di opportunità e la promozione di una cittadinanza attiva delle donne. La rete propone quattro grandi aree di lavoro:

1. La democrazia paritaria nelle Città

> Maria Botteglieri >

2. Le donne nella pianificazione della Città
3. L'elaborazione di un nuovo contratto sociale per la suddivisione delle responsabilità tra uomini e donne nella città
4. La formazione politica delle donne e la promozione dell'approccio di genere nei mezzi di comunicazione ■

■ BOX 22

100 Città per 100 Progetti Italia-Brasile

NATURA: programma "contenitore" della cooperazione decentrata italo-brasiliana

ANNO: 2003

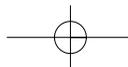
ALCUNI PARTNER: Torino (Città capofila per l'ANCI), La Spezia (Provincia capofila per l'UPI), Belo Horizonte (Città capofila per il FNP). A queste si aggiungono più di trenta Enti locali italiani e altrettanti brasiliani, oltre a enti pubblici differenti (Università, aziende di pubblica utilità, ecc.)

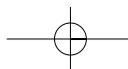
OBIETTIVI: creare una rete di Città, Enti e governi locali attivi per la cooperazione decentrata tra Italia e Brasile offrendo loro un quadro di riferimento istituzionale. Obiettivo prioritario del programma è l'appoggio alle politiche di decentramento amministrativo e di democrazia partecipata del Governo brasiliano

ATTIVITÀ:

- dicembre 2004 a Lerici il primo seminario tra le Città e gli Enti locali italiani promotori delle rete;
- settembre 2005 a Torino il «Primo Forum della Cooperazione decentrata Italia-Brasile» su cinque temi: infanzia e adolescenza, pianificazione territoriale, questioni ambientali (risorse idriche e gestione dei rifiuti), diritti delle donne, cooperazione interregionale decentrata.

I primi atti (vedi infra) che hanno segnato il percorso di partenariato alla rete che mira a creare tale programma sono la «Dichiarazione di Lerici», sottoscritta dalle prime Città italiane che si sono riunite in preparazione del «Forum» di Torino, e il protocollo d'intesa tra ANCI e Frente nacional de Prefeitos, firmato dalle associazioni che rappresentano l'80 per cento dei Comuni italiani e da una delle maggiori realtà rappresentative delle Municipalità brasiliane.





> Maria Bottiglieri >

Dichiarazione di Lerici

NATURA *dichiarazione d'intenti*

ANNO 2004

DURATA *non prevista*

ALCUNI OBIETTIVI:

- *confermare l'interesse al programma «100 Città per 100 Progetti Italia-Brasile»;*
- *impegnarsi a:*
 - *sollecitare il Governo italiano a rinnovare l'accordo di cooperazione con il Brasile del 1972 e a supportare, monitorare e accompagnare l'iniziativa di cooperazione decentrata degli enti territoriali con il Brasile;*
 - *sollecitare l'UPI e l'ANCI a divenire promotori di questa prima fase di coordinamento della cooperazione decentrata degli Enti locali con il Brasile;*
 - *promuovere un progetto pilota di cooperazione allo sviluppo che testi la metodologia «100 Città» e che costituisca un'esperienza riproducibile in altri contesti analoghi*

Protocollo d'intesa tra i Municipi brasiliani e gli Enti locali italiani

NATURA *protocollo d'intesa*

PARTNER *ANCI e Frente nacional de Prefeitos sotto l'auspicio dell'UPI*

ANNO 2005

DURATA *non esplicitata*

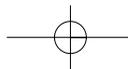
OBIETTIVI:

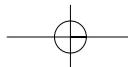
- *sollecitare i Governi italiano e brasiliano a rinnovare e aggiornare l'accordo quadro di cooperazione tecnica Italia-Brasile del 1972 in modo da considerare nell'accordo il supporto e l'accompagnamento alle iniziative di cooperazione decentrata tra gli*

> Maria Bottiglieri >

Enti locali italiani e i Municipi brasiliani;

- *promuovere, incrementare ed estendere i progetti di cooperazione decentrata tra i propri aderenti e coinvolgere gli altri soggetti delle società civili locali;*
- *costituire un comitato bilaterale di monitoraggio e promozione degli accordi bilaterali tra Città italiane e brasiliane nel quadro del programma «100 Città»*





2.4.0 Cooperazione con il territorio

> Maria Botiglieri >

La promozione delle politiche partecipate di cooperazione decentrata è stata organizzata essenzialmente attraverso il processo di concertazione sperimentato nei c.d. "tavoli-città". Tuttavia, la propensione a promuovere forme di coordinamento a ogni livello si è spesso formalizzata in accordi che davano continuità alle relazioni tra la Città e alcuni enti presenti sul territorio.

La gestione associata e concertata delle politiche civiche è promossa dagli artt. 2 e 3 dello Statuto della Città, in coerenza con quanto stabilito dal Testo Unico delle Leggi sull'ordinamento degli Enti locali, laddove è esplicitato che «nella propria azione il Comune si conforma ai seguenti principi e criteri: [...]

- i) la cooperazione con la Provincia e altri enti pubblici, anche appartenenti ad altri Stati, per l'esercizio di funzioni e servizi, mediante tutti gli strumenti previsti dalla normativa italiana e comunitaria ed in particolare convenzioni, accordi di programma, conferenze di servizi, consorzi;
- j) la cooperazione con soggetti privati nell'esercizio di servizi e per lo svolgimento di attività economiche e sociali, garantendo al Comune adeguati strumenti di indirizzo e di controllo;
- k) la collaborazione e l'integrazione, nelle forme previste dalla legislazione vigente, con i Comuni dell'area metropolitana torinese per l'esercizio comune delle competenze di programmazione e di gestione dei servizi a scala metropolitana.

La gestione associata delle politiche di cooperazione rientra normalmente nelle competenze amministrative della Giunta (convenzioni con enti privati e soggetti del privato sociale); è invece il Consiglio l'organo competente a deliberare su «convenzioni tra i Comuni e quelle tra i Comuni e la Provincia, costituzione e modificazione di forme associative» (art. 42 T.U. E.E.L.L. ripreso dallo Statuto dell'Ente).

2.4.1 LE ASSOCIAZIONI

> Maria Botiglieri >

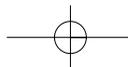
Le associazioni che la Città di Torino ha costituito per la gestione di interventi specifici di cooperazione internazionale con altri enti, per lo più di natura locale, costituiscono autonomi soggetti di diritto. L'autonomia parziale che deriva loro dall'essere centri autonomi d'interesse e soggetti di diritto destinatari di situazioni giuridiche soggettive proprie, distinte da quelle che fanno capo ai singoli associati, le rende uno strumento agile ed efficace per perseguire le finalità *non profit* di solidarietà internazionale. Elementi caratterizzanti queste associazioni sono la pluralità di persone (ovvero l'organizzazione interna di tipo collettivo), un patrimonio e uno scopo non lucrativo da perseguire.

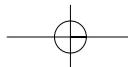
Il fondamento consensuale del fenomeno associativo è estrinsecato nell'Atto costitutivo e nello Statuto. Il primo è un contratto a struttura plurilaterale, aperto alla successiva ed eventuale adesione di altri soggetti; lo Statuto è l'atto unilaterale proveniente dall'ente già costituito che ne stabilisce le norme di funzionamento. Nella prassi, i due testi nascono contestualmente.

Dal punto di vista organizzativo, queste associazioni si avvalgono almeno dei seguenti organismi: un'assemblea dei soci (che costituisce il luogo preposto a definire le attività di volta in volta necessarie a svolgere il programma e a perseguire gli obiettivi che l'associazione si è data e che regola la dialettica tra associazione e associati) e l'amministratore o presidente che rappresenta l'associazione all'esterno.

Il patrimonio dell'associazione si forma normalmente con le quote degli associati e i beni acquisiti che entrano a far parte del fondo comune, per il quale vige un regime di autonomia patrimoniale imperfetta (nel senso che il patrimonio dell'associazione non è assolutamente separato da quello degli associati).

Con questa struttura e con differenti obiettivi non lucrativi sono nate due associazioni cui la Città di Torino aderisce per perseguire finalità collegate ai temi della cooperazione internazionale: la «Scuola internazionale dell'acqua per lo sviluppo – *Hydraid*» e l'«Agenzia di Cooperazione degli Enti Locali». L'atto costitutivo di ciascuna indica i soggetti che le hanno costituite e le finalità che sottendono le due scelte; i rispettivi Statuti definiscono gli obiettivi perseguiti e regolano le vicende legate agli organi sociali, alle dinamiche endoassociative e alle relazioni delle associazioni verso terzi. La riflessione sulla loro





distinta capacità giuridica rispetto ai soggetti che le hanno costituite comporta conseguenze concrete sotto molti profili; infatti, che la Città abbia scelto, insieme ad altri enti, di dar vita ad un soggetto che si occupi della formazione internazionale in materia di acqua o ad uno che si occupi di supporto alla progettazione decentrata significa almeno una serie di cose:

- su alcune tematiche vi è stata una valutazione di opportunità tecnica e politica in merito alla co-gestione delle relative progettualità in partenariato con altri enti, quasi a sottolineare che alcuni ambiti delle politiche di cooperazione possono essere meglio organizzati trascendendo la semplice dimensione dell'ente o la semplice logica istituzionale;
- l'aver dato vita ad un soggetto che è un centro di interessi autonomo rispetto agli enti che l'hanno costituito esplicita la volontà di agire e operare in modo innovativo rispetto alla tematica in oggetto e non significa aver scelto di delegare una quota di "sovranità" in materia al nuovo ente: è infatti inimmaginabile che un'associazione possa essere il prolungamento dell'ente stesso laddove la naturale struttura collettiva costringe di volta in volta la Municipalità a confrontarsi, tramite il dibattito assembleare, con gli altri associati. È evidente come le delibere finali, espressione della volontà dell'associazione, per il semplice fatto di essere condivise da tutti ed essere l'espressione di tutti non potranno quasi mai riprodurre le posizioni di partenza dei singoli, ma costituiranno sempre qualcosa di nuovo e diverso, frutto delle mediazioni e delle reciproche concessioni avvenute in quella sede;
- per questa stessa ragione, l'alterità tra ente costituente e associazione costituita non comporta nemmeno un diritto di esclusiva dell'associazione nella gestione delle politiche civiche di cooperazione decentrata ad essa affidate: ciò significa che proprio in virtù di questa separazione la politica dell'ente non deve esaurirsi solo nelle attività promosse dall'associazione, ma può andare anche oltre. Nei due casi citati, ad esempio, è facile osservare che non tutte le politiche di formazione in materia di gestione delle acque sono affidate ad *Hydroaid*: la Città continua a promuovere progetti analoghi in vari campi e in diversi luoghi. Stessa cosa dicasi per la gestione dei progetti di cooperazione allo sviluppo affidata alla cura dell'Agenzia: anche nel caso del programma «100 Città», l'«Agenzia» non costituisce l'unico partner, pur essendo diventata uno dei punti di riferimento per il supporto alla rete.

> Maria Botfiglieri >

> Maria Botfiglieri >

BOX 23

HYDROAID – Scuola internazionale dell'acqua per lo sviluppo

NATURA: associazione senza scopo di lucro

ANNO: 1999

PARTNER: Ministero degli Affari Esteri, Regione Piemonte, Provincia di Torino, Città di Torino, ATO3, Università di Torino, Politecnico di Torino, fondazioni bancarie

FINALITÀ: solidarietà e assistenza nel campo della formazione a favore dei paesi svantaggiati e bisognosi di sostegno allo sviluppo

ATTIVITÀ PRINCIPALE: corsi teorico-pratici di formazione su creazione e gestione globale di infrastrutture e servizi idrici riferiti al ciclo integrato delle acque, con relativo training

ORGANI: Assemblea dei Soci; Consiglio d'Amministrazione; Comitato Scientifico; Presidente; Vice Presidente; Direttore; Collegio dei Revisori dei Conti

BOX 24

Agenzia di Cooperazione degli Enti locali

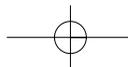
NATURA: associazione senza scopo di lucro

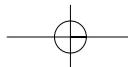
ANNO: 2004

PARTNER: Provincia di Torino, Città di Torino, Coordinamento dei Comuni per la Pace della provincia di Torino

FINALITÀ:

- a) supportare le attività di promozione delle relazioni e degli accordi di partenariato tra gli enti aderenti e le amministrazioni locali di altri paesi, in particolare di quelli in via di sviluppo ed emergenti;
- b) supportare le azioni di internazionalizzazione degli enti associati, nonché le relazioni tra i soggetti della società civile e pro-





attività locale e le culture e le economie dei paesi partner;

> Maria Botiglieri >

- c) *fornire servizi di messa a punto di progetti di cooperazione che, in ordine alle competenze degli enti aderenti, favoriscano il rafforzamento istituzionale degli Enti locali e delle amministrazioni decentrate partner e il partenariato pubblico privato nelle azioni di supporto allo sviluppo locale;*
- d) *ricercare presso i competenti enti nazionali, europei e internazionali i cofinanziamenti necessari alla realizzazione di progetti di cooperazione nei settori sopra indicati;*
- e) *fornire servizi per la realizzazione dei progetti di cooperazione degli enti associati e gestirne su loro mandato le azioni previste*

ORGANI:

Assemblea dei Soci, Consiglio di Amministrazione, Presidente, Vicepresidente, Collegio dei Revisori dei Conti ■

> Maria Botiglieri >

2.4.2 I COORDINAMENTI

Affine al fenomeno associativo è la figura del coordinamento, struttura che gode di una propria soggettività giuridica anche se affievolita rispetto alla prima. Si pensi ad esempio al caso del «Coordinamento dei Comuni per la Pace della provincia di Torino», coordinamento attinente ai temi della pace e della solidarietà internazionale, cui la Città partecipa: pur essendo assimilabile alle strutture associative relativamente a molti aspetti, come la sussistenza di organi associativi e l'attitudine dello stesso, in qualità di centro giuridico d'interessi, ad operare autonomamente in molti ambiti (ad esempio partecipare a bandi, promuovere progetti e iniziative), su altri non ha sufficiente autonomia per poter prescindere dalla volontà degli associati (ad esempio, non esiste un fondo o patrimonio separato, tant'è che di anno in anno si individua un Comune capofila che assolve anche alla funzione di cassa).

In tal senso, il «Co.Co.Pa.» si presta bene a essere interpretato nel suo ruolo elastico di spazio aperto alla discussione, al confronto e alla concertazione delle politiche di cooperazione decentrata e di promozione di una cultura di pace; un luogo in cui pensare campagne di sensibilizzazione (si pensi al ruolo svolto in occasione della «Marcia per la Pace Perugia-Assisi») o coordinare interventi come la promozione dell'azione educativa (si pensi al catalogo *Crescere in Pace*), la formazione alle politiche di cooperazione decentrata (si pensi all'esperienza di *Polidoro*) e la promozione di iniziative consortili di cooperazione allo sviluppo (si pensi al caso del bando *tsunami*).

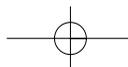
■ BOX 25

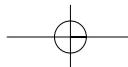
Co.Co.Pa.

NATURA: *coordinamento senza scopo di lucro tra Enti locali*

ANNO: 1996

PARTNER: *Comuni di Ainasca, Almese, Alpiquano, Avigliana, Beinasco, Brandizzo, Bruino, Candiolo, Carmagnola, Chiari, Col-*





legno, Condove, Cumiana, Grugliasco, Moncalieri, Nichelino, None, Orbassano, Pianezza, Pinerolo, Piessasco, Rivolta, Rivoli, Sangano, Settimo Torinese, Torino, Torre Pellice, Traus, Trofarello, Venaria, Villafranca Piemonte, Villarbasse, Villardona, Volvens, Provincia di Torino

DURATA, a tempo indeterminato

OBIETTIVI

- *educazione alla pace, alla mondialità, alle differenze, alla solidarietà, alla tolleranza, alla non violenza, alla cooperazione, all'integrazione, all'accoglienza, alla condivisione, alla legalità, alla convivenza pacifica, al lavoro attivo contro la guerra e alla "diplomazia popolare";*
- *promozione dell'obiezione di coscienza al servizio militare e del servizio civile;*
- *avvio e sostegno di rapporti di cooperazione e solidarietà nazionale ed internazionale;*
- *divulgazione della cultura inter e multi-etnica, con particolare attenzione ai temi dell'accoglienza;*
- *avvio e potenziamento delle relazioni di gemellaggio*

ORGANI

Assemblea; Presidente; Comitato Direttivo

> Maria Botfiglieri >

> Maria Botfiglieri >

2.4.3 LE CONVENZIONI

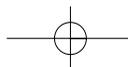
Le convenzioni sono assimilabili ai contratti se hanno contenuto patrimoniale e, in caso contrario (come per la cooperazione internazionale), hanno un valore politico assimilabile ai partenariati stabiliti con le Città gemellate; al tempo stesso, sono strumenti che definiscono le modalità e gli ambiti di collaborazione tra Città ed enti di vario genere per la co-promozione e co-gestione di politiche di cooperazione decentrata. Con le convenzioni la Città da una parte e l'ente dall'altra restano due soggettività distinte (a differenza delle associazioni, in cui i diversi enti costituiscono un soggetto nuovo di cui entrano a far parte come organi sociali) e si limitano a convenire e regolamentare l'oggetto, gli ambiti e i modi in cui collaborare su temi di interesse comune.

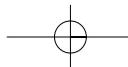
L'alto numero di convenzioni stipulate dalla Città di Torino negli ultimi anni relativamente alle politiche di cooperazione decentrata e la tipologia dei soggetti con cui queste sono state concluse (dalle organizzazioni internazionali alle ONG, dai soggetti pubblici agli ordini professionali, dai centri culturali ai centri di alta formazione) traduce la scelta di rendere il partenariato con il territorio l'elemento caratterizzante dell'azione amministrativa in materia. In tutti i casi il testo della convenzione è stato oggetto di una concertazione che talvolta ha richiesto tempi lunghi, evidenziando così gli sforzi compiuti da soggetti con differenti culture della cooperazione internazionale per voler comunque individuare dei terreni di comune confronto. Esemplificativa in tal senso resta la convenzione con «Cittadella delle Civiltà», il comitato delle ONG torinesi, che costituisce un modello di dialogo tra non governativo e livello istituzionale sul territorio civico.

Accanto a questa esperienza ve ne sono altre che vale la pena di ricordare:

a) *le convenzioni per la promozione dell'alta formazione.*

Si tratta della convenzione con l'Università per il «Master in *Peacekeeping Management*», quella con il COREP per il Master «Piani e progetti per le città del Terzo Mondo: formazione di esperti», quella di supporto alla convenzione UNESCO-Università di Torino, che si aggiungono a quella stipulata con il Centro di Formazione dell'Organizzazione internazionale del Lavoro per il «Master in *Development Management*». In quasi tutte le convenzioni si stabiliscono condizioni di scambio reciproco: la Città sostiene alcune borse di studio (spesso destinate a studenti provenienti dalle città part-





ner), accetta stagisti e trasferisce competenze e *know how* con alcune docenze; l'istituto formativo spesso consente che tecnici della Città possano accedere alla formazione in alcuni ambiti di specifico interesse e utilità per le attività e i progetti in corso.

La collaborazione positivamente sperimentata in questi anni nasconde tuttavia molteplici opportunità, tutte ancora da riconsiderare o sperimentare: si pensi ad esempio alla possibilità di creare una banca dati degli esperti formati a Torino e poi tornati nelle loro città di provenienza, al fine di potersi avvalere di questi contatti per le azioni e gli interventi nell'area. L'idea della banca dati, come qualunque altra iniziativa che vada in questa direzione, rappresenterebbe un elemento intelligente per ottimizzare questo filone d'intervento e per ancorare agli obiettivi di rafforzamento istituzionale della cooperazione decentrata promossa dalla Città un'azione che non risponde a una competenza diretta della Municipalità (la formazione rientra piuttosto nelle attribuzioni di altri enti territoriali), ma che diventa interesse pubblico della Città nel momento in cui questo tipo di formazione è orientata al rafforzamento delle relazioni istituzionali con le città partner dei PVS tramite la valorizzazione delle eccellenze formative presenti sul territorio urbano;

b) *le convenzioni in materia socio-sanitaria.*

In osservanza di una delibera quadro di indirizzo sulla cooperazione in materia socio-sanitaria (delibera di Giunta 2003-11034/050 del 9 dicembre 2003, avente ad oggetto «Interventi di cooperazione decentrata in ambito socio-sanitario»), la Città ha stipulato due convenzioni con soggetti tradizionalmente in grado di mettere a disposizione esperienze e competenze a riguardo: la Croce Rossa Italiana e gli Ordini professionali di Medici, Farmacisti e Infermieri;

c) *le convenzioni per la co-progettazione.*

Con il CIF-OIL (Organizzazione internazionale del Lavoro) e l'UNICRI (Organizzazione per le ricerche sul crimine e sulla giustizia) la Città ha inaugurato, attraverso il proprio Settore Cooperazione internazionale e Pace, un modello innovativo di relazioni che la legano alle agenzie internazionali: non più e non solo mera ospitalità sul proprio territorio e sostegno alle attività formative istituzionali, ma condivisione di percorsi progettuali. Un'esperienza concreta in cui il globale e il locale si incontrano su terreni comuni per sperimentare forme di condivisione di *know how* ed esperienze per la realizzazione di interventi integrati di cooperazione internazionale;

> Maria Botfiglieri >

> Maria Botfiglieri >

d) *le convenzioni con le aziende municipalizzate.*

Le città partner chiedono sovente e ripetutamente alla Città di Torino il trasferimento o lo scambio di esperienze e *know how* in materia di gestione di servizi pubblici essenziali come acqua, rifiuti, trasporti. In tal senso, le singole esperienze già realizzate in diverse città del mondo (Cordoba, Quetzaltenango, Ouagadougou) si stanno ora avviando a una sorta di sistematizzazione tale da rendere tutte le aziende municipalizzate soggetti promotori di cooperazione decentrata. Per questo, ha un significato peculiare la convenzione stipulata con l'AMIAT per uno studio di fattibilità sul sistema dei rifiuti di una città brasiliana, che può diventare un'esperienza pilota per un'organizzazione più ampia di questa tipologia di interventi;

e) *le convenzioni per la promozione della pace e del dialogo.*

Con il «Movimento Sviluppo e Pace» e il patrocinio del comitato «Cittadella delle Civiltà», la Città ha stipulato una convenzione per la realizzazione di «Ecumenica» i cui obiettivi sono:

- favorire il dialogo interreligioso, sostenendo così la comprensione, il reciproco rispetto e la pace;
- contribuire ad una diffusa e reale informazione sulle fedi presenti nel territorio torinese;
- realizzare eventi ed attività di respiro locale ed internazionale, in un clima di consenso e collaborazione partecipata tra esperti e rappresentanti delle diverse fedi.

■ BOX 26

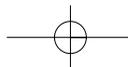
Comitato Cittadella delle Civiltà

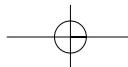
DATA 2004

DURATA tre anni rinnovabile

OBIETTIVI:

- realizzazione di seminari di formazione;





- *progettazione congiunta, nel rispetto dei differenti ruoli, fondata sulla disponibilità delle parti a condividere il proprio bagaglio di esperienza e di lavoro nella cooperazione con le città partner e di dialogo con il territorio torinese e piemontese;*
- *rafforzamento del carattere di utilità sociale e non lucrativa del comitato;*
- *allargamento a soggetti torinesi su tematiche di cooperazione internazionale e di cultura di pace;*
- *coinvolgimento e/o adesione al comitato di altre ONG, associazioni, soggetti impegnati nello sviluppo del commercio equo e solidale, enti laici e/o religiosi che promuovano attività di cooperazione internazionale e di cultura di pace*

ATTIVITÀ: *la cooperazione decentrata, gli scambi, gli eventi, lo sportello*

ALCUNI INTERVENTI:

- *attività di accompagnamento ai "lavoli-città";*
- *promozione di scambi internazionali tesi a promuovere una cultura cooperativa;*
- *co-organizzazione di workshop, seminari e della manifestazione sulla Tregua Olimpica «One World. International Cooperation Cities»*

> Maria Botteglieri >

> Maria Botteglieri >

BOX 28

COREP

DATA: 2004

DURATA: triennale

OBIETTIVI: *promuovere il Master universitario di I livello in «Piani e progetti per le città del Terzo Mondo; formazione di esperti, con l'obiettivo di rafforzare le istituzioni locali dei paesi in via di sviluppo e rendere più efficace la cooperazione decentrata italiana attraverso l'alta formazione di tecnici e funzionari del Sahel*

BOX 27

Centro piemontese di Studi africani (2002) e Università degli Studi di Torino (2005)

DATA: 2002 e 2005 (rinnovo)

DURATA: triennale, rinnovabile

OBIETTIVI: *soddisfare le specificità delle competenze richieste dallo scenario del peacekeeping in quell'unicum che va dall'intervento umanitario all'istituzionale building allo sviluppo attraverso i corsi di formazione organizzati nel «Master in Peacekeeping Management»*

BOX 29

UNESCO – Università degli Studi di Torino

NATURA: *patrocinio e supporto all'accordo tra UNESCO e Università*

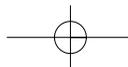
ANNO: 2006

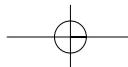
DURATA: tre anni

OBIETTIVI: *promuovere la pace e la democrazia in realtà uscite da un'esperienza di conflitto attraverso l'educazione e lo sport*

ATTIVITÀ: *sostenere gli studi post lauream di giovani provenienti da aree di conflitto (Iraq, Medio Oriente, ecc.) sotto il segno della Tregua Olimpica*

CARATTERISTICHE: *rispetto alle altre convenzioni, la peculiarità di quest'ultima è che la Città promuove l'alta formazione presso le strutture idonee della Università torinese insieme ad un'agenzia delle Nazioni Unite*





BOX 30

> Maria Botfiglieri >

Croce Rossa Italiana

DATA: 2003

DURATA: due anni

OBIETTIVI: realizzazione di attività di cooperazione internazionale caratterizzate dall'emergenza e dall'aiuto umanitario in campo sanitario

ALCUNI INTERVENTI: donazione di materiale sanitario a Cordoba (Argentina) e di ambulanze e materiale sanitario a Krugjevac (Serbia)

BOX 31

Ordini dei Medici, degli Infermieri, dei Farmacisti e Titolari di Farmacia

DATA: 2004

DURATA: due anni prorogabili

OBIETTIVI: realizzazione di attività di cooperazione internazionale caratterizzate dall'emergenza e dall'aiuto umanitario in campo sanitario

ALCUNI INTERVENTI: raccolta di medicinali presso le aziende farmaceutiche e loro invio nelle aree colpite dallo tsunami; donazione di risorse economiche per supportare le iniziative messe a bando per l'emergenza nel Sud-Est asiatico

BOX 32

> Maria Botfiglieri >

CIF-OIL

NATURA: dichiarazione d'intenti

ANNO: 2005

DURATA: coincide con la definizione e gestione del progetto

OBIETTIVI: promuovere ed implementare un progetto di cooperazione tecnica volto ad assistere le autorità statali serbe e i locali stakeholders nell'affrontare le conseguenze della ristrutturazione dell'impresa automobilistica Zastava a Krugjevac, nella regione della Sumadija. Il progetto intende rafforzare le capacità istituzionali delle principali controparti locali, migliorando le loro abilità, e le competenze dei lavoratori disoccupati, in particolare di coloro che hanno perso il posto di lavoro a causa della riconversione in atto, preparandoli per attività autonome o per un reiniego in altre occupazioni.

BOX 33

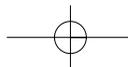
Movimento Sviluppo e Pace – Cittadella delle Civiltà

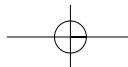
NATURA: convenzione

ANNO: 2002

DURATA: tre anni

OBIETTIVI: creare uno spazio di dialogo e confronto tra tutte le comunità religiose presenti sul territorio torinese attraverso la realizzazione di iniziative sulle tematiche relative alla pace e al dialogo





BOX 34

> Maria Bottiglieri >

AMIAT

NATURA. *convenzione per lo sviluppo del progetto del sistema integrato di gestione dei rifiuti della città di Campo Grande (Brasile)*

ANNO. 2003

DURATA. *coincide con la definizione del progetto*

OBIETTIVI. *lo studio del nuovo sistema di gestione dei rifiuti della città di Campo Grande. L'AMIAT ricopre il ruolo di coordinatore tecnico del progetto. La Città di Torino si riserva il ruolo di regia e di indirizzo politico del progetto e la cura delle relazioni politiche con la Municipalità di Campo Grande*

> Maria Bottiglieri >

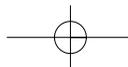
2.4.4 I "TAVOLI-CITTÀ"

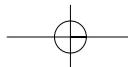
Nel 2003, contemporaneamente alla scelta di non utilizzare più i bandi di selezione di progetti di cooperazione ammessi al co-finanziamento della Città di Torino e all'introduzione di criteri generici di selezione degli interventi a partire da linee di indirizzo politico individuate dalla Civica Amministrazione, sono stati messi a regime i c.d. "tavoli-città".

In realtà, i "tavoli" non costituiscono una novità né dal punto di vista metodologico né rispetto alla cooperazione decentrata della Città: si tratta, infatti, di una rivisitazione dei tavoli di concertazione promossi dall'esperienza dei c.d. "patti territoriali" che avvengono normalmente a livello provinciale; inoltre esistevano già momenti di confronto su singoli progetti (come nel caso di «Da Rifuto a Risorsa») o su alcune aree (si pensi a Quetzaltenango). La novità è stata l'aver reso questa esperienza uno strumento di collaborazione negoziata caratterizzato dalla continuità, dalla perseveranza, dalla periodicità di scambio di informazioni: un luogo, quindi, nel quale convergono diversi interessi specifici verso gli obiettivi di cooperazione allo sviluppo comuni a tutti i soggetti che da Torino operano in alcune città del mondo. Realtà ed interessi diversi a sostegno di obiettivi condivisi: sono questi gli elementi che hanno reso i "tavoli-città" strumento caratterizzante delle politiche civiche in materia di cooperazione allo sviluppo.

Questa circostanza ha creato di conseguenza un tessuto di relazioni sul territorio tanto consolidato da aver reso, dopo alcuni anni di difficile e certamente ancora parziale sperimentazione, il settore civico dedicato alle politiche di cooperazione e pace uno dei punti di riferimento per le politiche di cooperazione internazionale della Città. I "tavoli" sono stati convocati per la prima volta in modo contestuale in occasione del *meeting* «Città solidali tra localizzazione e globalizzazione. Borsa delle opportunità», che si è tenuto a Torino dal 28 gennaio al 1° febbraio 2003 alla presenza degli Amministratori delle città partner; da allora ogni "tavolo" ha seguito un proprio ritmo, percorso e tipologia organizzativa.

Un percorso comune è stato realizzato nel 2005 quando, aggiungendo all'ordinaria competenza sulla cooperazione decentrata quella della sensibilizzazione alla cultura della pace e della cooperazione ogni tavolo, con modalità differenti, si è riunito per la co-organizzazione della manifestazione «*One World. International Cooperation Cities*». Proprio in quei giorni si è svolta la seconda sessione torinese dei "tavoli" aperti agli Amministratori delle Municipalità gemellate ed amiche.





Come si è detto, i "tavoli-città" presentano caratteristiche profondamente diverse tra loro; ciò nonostante, si è tentato di individuare un nucleo comune in grado di caratterizzarli. Così tutti i "tavoli-città" possono essere definiti «modello di dialogo (strutturato) tra soggetti sociali ed istituzionali, luogo di incontro degli attori e di aggregazione degli interessi del territorio» (R. Saraco, 2003).

Nella definizione adottata sono stati evidenziati tre concetti:

- 1) *il "tavolo" come modello di dialogo strutturato*, laddove risulta importante cercare di definirne e condividerne con tutti gli attori partecipanti le regole e i meccanismi di funzionamento: la periodicità degli incontri, i temi di discussione, le modalità e i luoghi degli incontri;
- 2) *il "tavolo" come luogo di incontro*, e cioè uno spazio di dialogo e confronto tra tutti gli attori a diverso titolo coinvolti o interessati a lavorare nell'area del partenariato del "tavolo" stesso;
- 3) *il "tavolo" come metodologia d'aggregazione di interessi differenti*, il che non equivale a fare del "tavolo" un luogo di assunzione di scelte politiche o di indirizzo; queste infatti, in base al principio di legalità dell'azione amministrativa, permangono nella sfera della responsabilità della Civica Amministrazione. Va tuttavia osservato come, nell'esperienza degli ultimi anni, i "tavoli-città" abbiano assunto almeno una funzione consultiva rispetto all'azione della Civica Amministrazione la quale, dovendo agire tenendo presente la complessità e la totalità degli interessi generali connessi alle politiche di cooperazione decentrata (all'interno dei quali gli interessi particolari, anche se collettivi, espressi dai singoli "tavoli" rappresentavano sempre un aspetto parziale), si è per lo meno sforzata di motivare le sue scelte e soprattutto di spiegare le ragioni degli eventuali scostamenti tra le deliberazioni finali e i pareri espressi.

Altri elementi caratterizzanti i "tavoli-città" sono:

- *obiettivi*:
 - aumentare la sensibilità locale sui problemi dei PVS e le capacità del territorio nell'affrontare queste tematiche;
 - aumentare l'informazione e la comunicazione sulle attività del territorio;

> Maria Botfiglieri >

> Maria Botfiglieri >

- migliorare il coordinamento delle attività del territorio nella città partner;
- comporre le necessità della città partner con le risorse del territorio;
- stimolare la progettazione del territorio sui temi della cooperazione e della solidarietà internazionale;
- catalizzare le risorse disponibili e trovare risorse aggiuntive;

■ *attività*:

- circolazione, informazione e divulgazione delle attività;
- condivisione di esperienze e metodologie;
- diffusione di sensibilità, capacità e impegno del territorio;
- co-progettazione e gestione concertata di iniziative;
- ricerca di risorse potenziali.

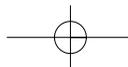
Le attività e gli obiettivi variano sensibilmente a seconda della tipologia dei "tavoli-città", identificabile in base a variabili qualitative e quantitative che li caratterizzano come il numero di incontri svolti, il numero e la tipologia dei partecipanti, le risorse allocate (finanziarie e di altro tipo), il numero e la tipologia di progetti avviati o implementati anche in seguito alle riunioni del "tavolo". In base a questi elementi è stato possibile desumere le seguenti tipologie:

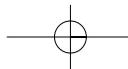
■ *Il tavolo di concertazione*

Questa modalità di dialogo rappresenta la volontà di riunire in un solo luogo tutte quelle realtà espressione del territorio, istituzionali e non, che a diverso titolo lavorano o sono interessate ad impegnarsi nella città partner. Le attività del "tavolo" sono dirette ad un'ampia comunicazione delle motivazioni che stanno alla base del gemellaggio e delle priorità d'intervento che la città partner esprime.

■ *Il tavolo di coordinamento*

Le attività di questo "tavolo" sono dirette a costruire un percorso concreto e comune per il coordinamento di interventi puntuali già programmati o per la preparazione di programmi di più ampio respiro. Alle riunioni di coordinamento partecipano dunque essenzialmente quegli attori già attivi interessati a coordinare le proprie azioni con gli altri soggetti del "tavolo".



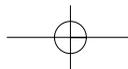


■ *Il tavolo di progettazione*

Il "tavolo" di progettazione si concentra su interventi puntuali avviati attraverso una precedente concertazione. A questo "tavolo" partecipano solo gli attori coinvolti nel progetto; le attività saranno quindi indirizzate al disegno, alla formulazione e alla gestione di iniziative, oltre che alla ricerca delle risorse, finanziarie e non, necessarie per promuovere l'iniziativa scelta.

> Maria Botfiglieri >

> Maria Botfiglieri >



2.4.5 CONTAMINAZIONI E OSMOSI TRA MODELLI

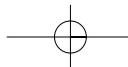
La tipizzazione dei "tavoli-città" è stata effettuata per ragioni interpretative e organizzative; nella prassi ogni "tavolo", in senso sincronico o diacronico, ha assunto contemporaneamente più di una veste tipologica.

Dal punto di vista diacronico si può osservare che spesso i "tavoli-città" sono nati come luoghi di concertazione per poi evolversi man mano in luoghi di coordinamento se non di vera e propria co-progettazione. In senso sincronico, invece, contestualmente al "tavolo" di concertazione aperto a tutti in alcuni casi si sono organizzati dei "sotto-tavoli" o gruppi di lavoro tematici: si pensi al "tavolo Gaza-Haifa", per il quale nel quadro del "tavolo-città" si sono articolati gruppi di lavoro sulle tematiche di genere (progetto «EPIC») e sulla sensibilizzazione rivolta al mondo giovanile; analogamente, nel caso di Louga il "tavolo" di concertazione si è suddiviso nei gruppi incentrati sugli interventi per l'infanzia e per l'ambiente.

Anche nel caso del processo di concertazione sulle Città del Brasile, all'interno del programma «100 Città», parallelamente alla concertazione istituzionale dei Municipi italiani e brasiliani (che hanno dato vita al Forum) sono stati organizzati tavoli tematici dedicati a infanzia e adolescenza, pari opportunità, ambiente, ecc.

Diverse dalle esperienze dei "tavoli geografici" sono i coordinamenti tematici ad essi trasversali. Tra questi, il «Coordinamento cittadino per il sostegno a distanza», nato come luogo permanente di incontro tra tutte quelle realtà che a diverso titolo promuovono azioni di sostegno a distanza nei paesi in via di sviluppo. Il «Coordinamento» ha già all'attivo iniziative interessanti, tra cui spicca la realizzazione di una *Guida* sulle organizzazioni torinesi che svolgono attività di sostegno a distanza, creata agli scopi di promuovere nuove sottoscrizioni e mettere in contatto offerta e domanda di solidarietà avvicinando famiglie, classi di scuola, imprese e singoli cittadini alla cooperazione internazionale.

In questa stessa tipologia rientra l'esperienza del programma «Torino città amica delle bambine e dei bambini del mondo», programma quadro che, con una componente educativa e una componente di cooperazione decentrata, supporta, favorisce e implementa gli scambi culturali tra le scuole primarie torinesi e quelle omologhe delle città gemellate (al momento sono stati attivati progetti a Praia e Breza).



2.4.6 NODI PROBLEMATICI

> Maria Botfiglieri >

La neonata sistematizzazione della "metodologia tavolo" ha evidenziato alcuni nodi problematici che in questa prima fase di sperimentazione del sistema si sono rivelati di difficile risoluzione:

■ *le funzioni del "tavolo".*

Il fatto che i "tavoli-città" siano sedi di incontro tra l'istituzione civica e la società civile organizzata li rende sedi privilegiate per governare le politiche di cooperazione della Città attraverso la pubblica discussione; tuttavia, non sempre è stata chiara la funzione del soggetto promotore, della Municipalità, se letta in relazione alle funzioni degli altri attori. È chiaro che per lo più i "tavoli-città" hanno avuto una funzione informalmente consultiva, mentre le scelte di intervento sono restate formalmente in capo alla responsabilità della Città; ciò anche nei casi di "tavoli" di progettazione, dove tutte le istanze venivano ponderate e assunte della scelta amministrativa finale;

■ *le risorse economiche.*

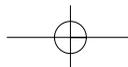
In questi anni il collegamento tra lavoro del "tavolo" e stanziamento di risorse è avvenuto solo e unicamente per i "tavoli" di progettazione e comunque sempre in modo informale. In altri casi, l'attribuzione di contributi a progetti è avvenuta a partire dai "tavoli-città", ma al di fuori di questo contesto e in base alle normali procedure di erogazione dei contributi stabilite dagli atti normativi della Municipalità.

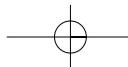
Sciogliere questi due nodi è essenziale perché significa chiarire le regole del gioco e garantisce chiarezza e trasparenza tra tutti gli attori senza ingenerare false aspettative. A tale scopo può forse giovare una osservazione: come si può notare dalla lettura degli obiettivi e dalle attività dei "tavoli-città", appare chiaro che fino ad ora la funzione dei "tavoli" non è stata quella di selezionare progetti o interventi (benché in alcuni casi questa ne possa essere la naturale conseguenza), quanto quella di essere luoghi privilegiati per favorire i processi di discussione sulle strategie di intervento, il confronto e la concertazione di politiche di cooperazione allo sviluppo nelle e con le città partner.

La logica del confronto e della discussione ha costituito lo strumento attraverso il quale la Civica Amministrazione ha cercato di ascoltare e raccogliere le molteplici e differenti (talora divergenti) motivazioni, con i relativi percorsi progettuali che

> Maria Botfiglieri >

hanno portato i numerosi soggetti della società civile torinese ad intervenire in una determinata area, nonché di mediarle e contemperarle affinché, sempre in modo concertato, diventassero politiche civiche. In questo senso, il lavoro di concertazione espresso nei "tavoli-città" ha avuto l'aspirazione di superare anche quella logica dell'apparente inconciliabilità o concorrenza tra progetti della società civile e processi politici dell'istituzione, con l'intento di far emergere la diversità dei piani su cui l'una e le altre si muovono e le possibili e molteplici integrazioni che talora sono nate, nella logica di una cooperazione allo sviluppo integrata e plurale.





3.0.0 LE PROCEDURE AMMINISTRATIVE

> Maria Botfiglieri >

Questa varietà e ricchezza di soggetti, processi e progetti non emerge in modo immediato dagli strumenti amministrativi cui la Civica Amministrazione ricorre per attuare le azioni di cooperazione decentrata. Le procedure di cui la Città di Torino può avvalersi per la promozione di progetti di cooperazione allo sviluppo sono infatti quelle ordinarie e consistono quindi essenzialmente in due tipologie: l'acquisto di servizi e il contributo a progetti. Tale alternativa normalmente si pone per progetti propri della Pubblica Amministrazione, per i quali occorre individuare solo un ente esecutore, e progetti propri di altri enti, cui essa concede un contributo a parziale copertura delle loro spese.

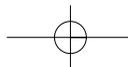
Nell'ottica di procedimenti partecipati, concertati o addirittura sussidiati, viene subito da osservare che questa duplice possibilità di scelta è un po' limitante per le esigenze del partenariato globale. Infatti, anche se è sempre individuabile il soggetto ideatore e promotore di un progetto, nella logica della condivisione articolata della progettazione allo sviluppo è spesso difficile dire se, alla fine di un percorso di confronto, il progetto appartenga a un solo soggetto: il dover essere costretti ad una scelta significa spesso disconoscere le paternità di idee che dispiace non valorizzare. *De jure condendo* mai come in questo campo sarebbe auspicabile l'individuazione di procedure amministrative nuove attraverso cui riconoscere il valore della progettualità e del co-finanziamento: si pensi, ad esempio, al *project financing* già sperimentato dal legislatore nei settori dei lavori pubblici, ma talmente tipizzato che difficilmente è suscettibile di interpretazione analogica.

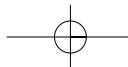
3.1.0 I progetti affidati

> Maria Botfiglieri >

La conclusione di qualsiasi contratto in cui la Civica Amministrazione acquista beni o servizi è regolata dalle leggi sulla contabilità dello Stato e degli enti pubblici e, per le forniture di maggior importo, anche dalle norme dell'Unione europea. L'insieme di queste norme impone l'obbligo di individuare il fornitore mediante apposite gare pubbliche (asta pubblica, licitazione privata, appalto concorso); solo eccezionalmente si può procedere a trattativa privata (D. Lgs. 163 del 12 aprile 2006, «Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture in attuazione delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE»). Per l'affidamento del servizio di progettazione o del servizio di gestione di progetti di cooperazione internazionale è tuttavia molto difficile procedere attraverso altri provvedimenti che non siano la trattativa privata: ciò perché non solo sono pochi i soggetti italiani che operano in una determinata città di un PVS, ma lo sono ancora meno quelli specializzati in un settore d'intervento e, ancora meno, quelli collegati sia al territorio torinese sia a quello della città partner di Torino. Nella maggior parte dei casi, infatti, le città partner chiedono a Torino di trasferire *know how* e competenze relative alle funzioni amministrative proprie di una Municipalità (funzioni come le politiche educative, i servizi anagrafici o del catasto, la gestione dei servizi pubblici essenziali, la pianificazione del territorio urbano, ecc.).

È quindi evidente come difficilmente l'ente che si occupa della gestione dei rifiuti in una città italiana diversa da Torino possa farsi vettore dell'esperienza torinese in materia di raccolta e differenziazione, oppure come enti diversi dalla SMAT (la Società Metropolitana Acque Torino) possano trasferire strumenti ed esperienze maturate in ambito subalpino al laboratorio delle acque di Quetzaltenango. Per tali ragioni, vista la frequente «unicità» del contraente, nei rarissimi casi di progetti affidati la procedura finora più utilizzata è stata quest'ultima. In questi casi l'individuazione del partner è stata determinata anche da altri fattori, come l'indicazione dei soggetti co-finanziatori del progetto. Sotto il profilo tecnico l'atto che individua l'affidatario e il servizio affidato consiste in una determina dirigenziale d'impegno.





3.2.0 I progetti co-finanziati

> Maria Botfiglieri >

Normalmente i progetti di cooperazione internazionale della Città di Torino sono finanziati tramite l'erogazione di contributi. I contributi sono un atto rimesso alla discrezionalità della Giunta Comunale e sono, quindi, un atto essenzialmente politico: requisito caratterizzante d'altronde la stessa cooperazione decentrata dell'Ente locale.

Va precisato che la discrezionalità amministrativa non si identifica con l'arbitrio, ma implica, nelle sue diverse accezioni (per Virga è «la facoltà di scelta tra comportamenti giuridicamente leciti al fine del soddisfacimento dell'interesse pubblico»; per Giannini è «la ponderazione comparativa degli interessi secondari in ordine all'interesse primario», quello di cui la Pubblica Amministrazione è portatrice), che si esprima prima un giudizio, che si concretizza nell'analisi dei fatti e degli interessi pubblici primari (di cui è portatore l'Ente locale) e secondari (di cui sono portatori altri enti) e che poi si faccia una scelta, momento in cui l'Amministrazione adotta la soluzione che ritiene più opportuna e conveniente per il miglior perseguimento dell'interesse pubblico primario (ovvero quello che rientra nei suoi fini istituzionali). Tale scelta, che può riguardare vari aspetti (il *quando*, cioè il momento più opportuno; il *quomodo*, ovvero le modalità; e il *quid*, cioè la determinazione del contenuto che si concretizzi come più opportuno), costituisce l'essenza della discrezionalità amministrativa e deve essere effettuata, per non essere arbitraria, nel rispetto di determinati parametri quali il rispetto del fine pubblico primario e di alcuni principi come logica, imparzialità, ragionevolezza e istruttoria adeguata (esatta e completa informazione).

In base a queste considerazioni, con la delibera quadro 2003-08807/050 del 4 novembre 2003, la Giunta ha individuato i parametri cui la Città si è auto-vincolata nell'erogare contributi a progetti di cooperazione internazionale. Tali criteri vanno letti in riferimento all'interesse primario della Civica Amministrazione in questo campo, il quale può essere desunto dallo stesso art. 2 dello Statuto della Città, ovvero:

- contribuire alla cooperazione pacifica fra i popoli e le nazioni, concorrere al processo di integrazione e unificazione europea ed alla valorizzazione del ruolo di Torino in questo contesto;
- valorizzare le aggregazioni sociali, tutelandone l'autonomia, e stimolare l'iniziativa privata, la cooperazione sociale, il volontariato e l'associazionismo.

> Maria Botfiglieri >

Un interesse pubblico primario duplice, dunque: promuovere la cooperazione tra i popoli e valorizzare le aggregazioni sociali. Ciò significa che non vi è un fine preordinato all'altro, ma che entrambi sono obiettivi, e non mezzi, delle politiche civiche di cooperazione allo sviluppo. In questa logica, è più semplice leggere la *natio* di alcuni criteri (come la creazione di reti per i progetti di cooperazione o il coinvolgimento delle istituzioni locali).

BOX 35

I criteri per sostenere progetti di cooperazione internazionale

1. Fonti

- Statuto della Città di Torino (artt. 2 e 3)

Art. 2. Il Comune esercita le proprie attribuzioni perseguendo le seguenti finalità: [...]

m) contribuire alla cooperazione pacifica fra i popoli e le nazioni, concorrere al processo di integrazione e unificazione europea ed alla valorizzazione del ruolo di Torino in questo contesto. A tal fine, il Comune sviluppa i propri rapporti con l'Unione europea e le proprie relazioni internazionali e promuove i valori di pluralismo e convivenza solidale, operando per garantire i diritti delle minoranze etniche. [...]

Art. 3. Nella propria azione, il Comune si conforma ai seguenti principi e criteri: [...]

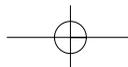
n) le relazioni e gli scambi nazionali ed internazionali con gli altri Enti locali e la partecipazione alle loro strutture associative; [...]

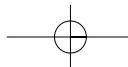
- Regolamento per l'erogazione dei contributi della Città di Torino - n. 206

2. Modalità di intervento

La Città ha individuato due modalità di intervento per sostenere e promuovere progetti di cooperazione internazionale e pace:

1) la prima, a sostegno degli interventi di cooperazione decentrata da città a città, promossi dalla Civica Amministrazione di





concerto con le istituzioni e la società civile torinese, a favore delle città partner (Breza - Bosnia Erzegovina, Campo Grande - Brasile, Cordoba - Argentina, Gaza - Territori Palestinesi, Haifa - Israele, Kragujevac - Serbia, Ouagadougou - Burkina Faso, Praia - Capo Verde, Quetzaltenango - Guatemala, Salvador de Bahia - Brasile, Belo Horizonte - Brasile, Louga - Senegal);

2) la seconda, a sostegno di singoli progetti di cooperazione internazionale e di educazione a una cultura di pace, promossi dalla società civile e dalle altre istituzioni torinesi secondo i criteri specificati nella delibera quadro del 4 novembre 2003.

3. Criteri di valutazione

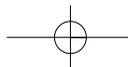
ATTIVITÀ RIENTRANTE IN:

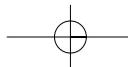
1. tematica rientrante in attività di cooperazione internazionale e/o di sensibilizzazione alla pace;
2. luogo di realizzazione del progetto (hanno priorità i progetti realizzati nelle città con le quali Torino ha stipulato gemellaggi di solidarietà o intrattiene accordi formali di cooperazione; in subordine sono considerati i progetti realizzati in città appartenenti ai medesimi Stati della Città gemellate o con cui Torino ha avviato contatti informali);
3. soggetto proponente (ONG, aziende di pubblica utilità, istituti di alta formazione, altri enti pubblici o privati, con sede legale o operativa a Torino);
4. tematica rientrante tra le funzioni amministrative proprie della Civica Amministrazione o di aziende di pubblica utilità comunali (come interventi in materia di urbanistica, trasporti locali, rifiuti urbani, servizi per i giovani, attività culturali);
5. indirizzo politico sui temi della cooperazione internazionale e della pace (per esempio la mozione del Consiglio Comunale n. 8 del 10 febbraio 2003, che induce a privilegiare progetti di cooperazione internazionale aventi per oggetto politiche di genere e di pari opportunità);
6. capacità del progetto di essere utilizzato come modello innovativo e ripetibile in altri contesti;
7. dimensione di rete con altre organizzazioni ubicate nel territorio torinese;
8. appoggio da parte di realtà istituzionali della città partner;

> Maria Botfiglieri >

> Maria Botfiglieri >

9. collocazione nel quadro di eventi già organizzati dalla Città;
10. ulteriori indirizzi politici del Consiglio o della Giunta Comunale;
11. programmazione annuale delle politiche di cooperazione e pace





3.3.0 I bandi

> Maria Botfiglieri >

> Maria Botfiglieri >

I bandi sono uno strumento strutturato con cui la Pubblica Amministrazione definisce i criteri per l'esercizio della propria discrezionalità amministrativa nel selezionare gli interventi di cooperazione decentrata e pace. Sotto il profilo normativo doppiano le procedure di evidenza pubblica: pertanto, qualora la Civica Amministrazione decidesse di ricorrere a questo strumento amministrativo anche per erogare contributi a progetti, finirebbe per avvalersi del proprio potere discrezionale nel senso sopra descritto al fine di autolimitare e organizzare al meglio la propria attività di scelta degli interventi più idonei per il perseguimento degli interessi pubblici primari.

Prima del 2002, quando le risorse e gli strumenti della Città di Torino per le politiche di cooperazione internazionale erano più circoscritti, i bandi per cofinanziare progetti di cooperazione allo sviluppo costituivano la modalità ordinaria di selezione dei progetti stessi. Dal 1997 al 2002 sono stati pubblicati con cadenza tendenzialmente annuale, ma con significative differenze: nelle prime due edizioni il bando presentava una sola sezione; nel 2000 si stabilì di cofinanziare anche progetti di sensibilizzazione sui temi della pace e della solidarietà; nel 2001 venne prevista una ulteriore sezione del bando per quei progetti da realizzare in aree allora ritenute prioritarie per la Municipalità (Quetzaltenango – Guatemala; Breza – Bosnia Erzegovina; Scutari – Albania; Kragujevac – Serbia; Gaza – Palestina; Khouribga – Marocco).

È interessante notare, leggendo i dati raccolti in uno studio realizzato sul tema (R. Saraco, 2002), alcune caratteristiche dei bandi 1997-2001:

- le aree di intervento dei progetti presentati erano, nell'ordine, l'Africa (46%), l'America Latina (27%), l'Asia (18%) e l'Europa (12%); rispetto a queste richieste la valutazione ha rispettato tendenzialmente le stesse proporzioni;
- le tipologie di interventi per cui si richiedeva il contributo erano: sviluppo economico (27%), diritti (26%), salute (13%), sviluppo agricolo (12%), educazione (16%), ambiente/acqua (6%). Riguardo a queste richieste la Civica Amministrazione ha risposto rispettando tendenzialmente la stessa proporzione;
- i soggetti ammessi a finanziamento erano ONG quasi all'80%; il 60% dei soggetti che presentavano domanda non erano co-finanziati;

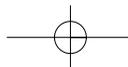
- i partner locali erano rappresentati per il 43% da ONG e o associazioni locali, per il 24% partner nazionali o sovranazionali, per il 12% da cooperative o sindacati, per finire con un 9,8% di enti religiosi e un 9,8% di istituzioni locali.

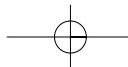
Questi dati suggeriscono alcune osservazioni:

- tendenzialmente esisteva un'equivalenza tra il chiesto e il concesso, sia nell'individuazione dei luoghi di intervento sia delle tematiche di azione; ciò a sottolineare come la Civica Amministrazione, in mancanza di propri indirizzi politici strutturati, accogliesse in buona sostanza i progetti promossi dal non governativo nell'anno in corso. Attraverso il bando, pertanto, prevaleva la centralità del singolo progetto rispetto sia ai processi della politica che a quelli del non governativo;
- i partner locali erano solo in minima parte (il 9,8%) istituzioni locali, a dimostrazione che il metodo del bando, pur avendo il merito di rafforzare i partenariati internazionali presenti a livello di società civile organizzata, non riusciva a promuovere anche la dimensione della collaborazione istituzionale; e proprio tale dimensione, in una logica di cooperazione decentrata Città-Città, dovrebbe costituire un'attenzione prioritaria o quantomeno equipollente alla prima.

Il bando, quindi, risultava essere uno strumento stretto per le esigenze dell'Istituzione e delle stesse ONG. Per la Civica Amministrazione, infatti, significava effettuare una serie di interventi sostanzialmente a pioggia, non necessariamente espressione degli obiettivi di collaborazione concertati con le città partner e incapaci di rafforzare i partenariati istituzionali e di conferire continuità ai processi politici di cooperazione decentrata già avviati. Per il non governativo, invece, il bando rappresentava un vantaggio solo parziale (vista la scarsa consistenza del contributo erogabile dalla Civica Amministrazione), temporaneo (il progetto finanziato un anno non necessariamente poteva essere finanziato l'anno successivo) e a volte incisivo solo relativamente anche nei processi di partenariato con i partner locali di riferimento, dal momento che l'Ente locale non poteva garantire la continuità dell'intervento.

Per sopperire a parte di queste problematiche, il bando del 2002 tentò di introdurre sensibili novità, tra cui l'ampliamento dei soggetti ammissibili a bando e la richiesta di un maggior coinvolgimento dei partner istituzionali locali. Tale operazione non dovette tuttavia essere sembrata sufficiente, tanto che il 2003 segnò il passaggio dalla politica per bandi a quella dell'individuazione di aree geografiche prioritarie di azione (quelle delle città partner), della concertazione dei processi e delle politiche di cooperazione internazionale nei "tavoli-città", nonché del finanziamento dei progetti effettuati sulla base dei





criteri geografici di intervento già citati e di quelli espressi nella delibera quadro.

Il bando, tuttavia, non è stato definitivamente abbandonato dal punto di vista della modalità di individuazione dei parametri per selezionare i progetti, a dimostrazione che la Civica Amministrazione, sotto il profilo della discrezionalità amministrativa, non opera scelte ideologiche, ma agisce in base a criteri di opportunità, efficienza e adeguatezza. In tal senso, non deve destare stupore se nel 2005 è stato promulgato un bando per selezionare i progetti di ricostruzione nelle aree colpite dallo tsunami in considerazione di alcuni fattori peculiari quali:

- l'elevata quantità di risorse messe a disposizione da soggetti terzi (prevalentemente dipendenti della Civica Amministrazione), dalla Città stessa e da altri partner (più di 350.000 euro a fronte dei 20.000 mediamente investiti per ogni città partner);
- la pluralità di committenti pubblici e privati;
- l'inesistenza di una tradizione di relazioni internazionali e di politiche specifiche già avviate con le aree colpite dal maremoto;
- la natura puntuale degli interventi di post-emergenza e ricostruzione (senza quindi la necessità dei tempi lunghi tipici degli interventi di co-sviluppo e dell'attenzione alla continuità del processo di collaborazione avviato).

Va segnalato che la prima valenza positiva di questa esperienza va individuata nella concertazione delle politiche di intervento nell'area che tutti i committenti (in particolare gli altri Enti locali già vicini all'esperienza del «Co.Co.Pa.») hanno inteso promuovere attraverso la redazione partecipata del bando e la sua gestione coordinata.

Sia che il contributo venga erogato in base ad un bando sia che questo sia attribuito secondo i criteri stabiliti con delibera quadro, l'atto che lo definisce è una delibera di Giunta, cui segue una determina dirigenziale di impegno. Gli aspetti connessi alle procedure amministrative conseguenti (dall'erogazione degli anticipi alla liquidazione) sono normati dal «Regolamento per l'erogazione dei contributi» della Città di Torino e sono comunicati ai cittadini attraverso il sito del Settore (www.comune.torino.it/cooperazioneint/contributi_index.htm). L'ultimo aspetto che interessa ancora sottolineare in questa sede è la possibilità per i soggetti beneficiari di ottenere un anticipo del 70% sull'importo deliberato dalla Giunta sulla base della semplice esecutività della determina: questa circostanza, nel panorama della cooperazione allo

> Maria Botfiglieri >

> Maria Botfiglieri >

sviluppo, è una sorta di "valvola di sfogo" per molti operatori visto che, nella maggior parte dei casi, i finanziatori pubblici erogano le risorse soltanto al momento della rendicontazione e che quindi il problema degli anticipi (e dei loro costi) cui il non governativo è tenuto a far fronte su progetti comunque finanziati non è un aspetto marginale ai fini dell'efficacia ed efficienza degli stessi progetti.

BOX 36

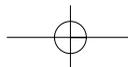
Il bando «Iniziative di solidarietà e di cooperazione internazionale in favore delle popolazioni colpite dallo tsunami del 26 dicembre 2004»

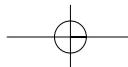
COMMITTENTI E PROMOTORI: *Provincia di Torino, Comune di Alpignano, Comune di Brandizzo, Comune di Brunico, Comune di Candiolo, Comune di Collegno, Comune di Camiana, Comune di Grugliasco, Comune di Ivrea, Comune di Moncalieri, Comune di Pianezza, Comune di Piossasco, Comune di Rivalta Torinese, Comune di Rivoli, Comune di Settimo Torinese, Comune di Torino (capofila), Comune di Torre Pellice, Co.Co.Pa., Azienda Farmacie Comunali di Torino, Ordine dei Commercialisti*

ANNO: 2005

OBBIETTIVO GENERALE: *i progetti selezionati devono sostenere le iniziative di ricostruzione, di riassetto ambientale, di riassetto e/o sviluppo produttivo e del tessuto sociale, elaborate e realizzate con il concorso di enti e organizzazioni dei paesi colpiti nei seguenti settori:*

- villaggi di pescatori e strumenti di lavoro (imbarcazioni, reti per la pesca, ecc.) per i loro abitanti;
- strutture educative (scuole, case famiglia) e altri edifici di pubblica utilità;
- magazzini per la conservazione di prodotti destinati al commercio equo e solidale o rientranti in progetti condotti con criteri di equità sociale in cui siano trasparenti i percorsi di rintracciabilità del prodotto primario;
- supporto alla sussistenza vitale e alla tutela di gruppi di minori orfani o in situazione di vulnerabilità fisica e/o psicologica, an-





che attraverso il sostegno a distanza;

> Maria Bottiglieri >

- sistemi di potabilizzazione delle acque e formazione di tecnici.

BENEFICIARI: le comunità che abitano le zone delle aree di intervento

AREE DI INTERVENTO: Sri Lanka e India (zone costiere del Tamil Nadu).

> Maria Bottiglieri <

4.0.0 CONCLUSIONI

La presentazione dell'esperienza e delle metodologie sperimentate in questi ultimi anni dal Settore Cooperazione internazionale e Pace della Città di Torino ha avuto l'obiettivo di narrare una delle tante esperienze possibili in materia. Di per sé, quasi nessun percorso metodologico adottato ha particolare valenza innovativa, visto che strumenti amministrativi come convenzioni, tavoli di concertazione, accordi di partenariato internazionale, procedure amministrative tipiche degli Enti locali sono diffusamente sperimentati da diversi settori di questa e sicuramente di altre Civiche Amministrazioni. Il valore aggiunto di questa esperienza, dal punto di vista tecnico, consiste nella combinazione dei diversi strumenti in un disegno organico di azione e organizzazione. Questa sorta di alchimia, infatti, più che produrre una sommatoria di diversi elementi che si sono affiancati tra loro mantenendo un'autonoma valenza, ha invece prodotto un modello di gestione delle politiche di cooperazione decentrata che ha caratteristiche peculiari almeno nel panorama italiano, tanto da poter assicurare a veste di *format* e modello ripetibile da poter spendere in contesti analoghi.

Tuttavia, già nel corso di queste riflessioni sono stati evidenziati nodi problematici e criticità che se possono essere connotati alle esperienze nuove devono tuttavia venire assunti in una fase successiva per essere quantomeno esaminati se non sciolti. Pur con tali limiti, se questa esperienza può essere d'ausilio ad altri Enti locali che si affacciano alle politiche di cooperazione o che intendono implementarle, magari andando anche oltre il percorso fatto da Torino, ci sembra allora che diffondere i risultati acquisiti non sia tanto un'operazione di promozione della Città, quanto piuttosto rientri nella logica di messa in rete di un *know how* acquisito e di solidarietà inter-istituzionale.

