



CITTA' DI TORINO

Servizio Relazioni internazionali, progetti europei, cooperazione e pace

“Vent’anni da Dayton”, Torino. 12 novembre 2015

Le caratteristiche della cooperazione decentrata di Torino con le Città dell’area balcanica ex-Jugoslava

di Maria Bottiglieri*

La Città di Torino promuove da molti anni attività di cooperazione decentrata con municipalità di diverse aree geografiche del mondo (America latina, Africa, Mediterraneo, Asia)¹.

Gli enti locali italiani, infatti, possono esercitare le funzioni di cooperazione decentrata perché attribuite da un quadro normativo di riferimento ben preciso, articolato in disposizioni europee², nazionali³, regionali⁴. Il senso di questa forma di cooperazione è riposto tra le pieghe dello stesso significato della parola “decentrata”, che qualifica questa tipologia di cooperazione internazionale. Così come le autonomie locali italiane sono state pensate dal nostro Costituente non tanto per “portare il governo alle porte degli amministrati”, ma per “porre gli amministrati nel governo di sé medesimi”⁵, anche la cooperazione decentrata è uno snodo essenziale per portare i processi democratici e di buon

¹ Intendendosi per cooperazione decentrata “l’azione di cooperazione internazionale allo sviluppo realizzata dalle Regioni e dagli Enti Locali nell’ambito di relazioni di partenariato territoriale con istituzioni locali (per quanto possibile omologhe) dei paesi con i quali si coopera. Tali azioni sono finalizzate a stabilire e consolidare lo sviluppo reciproco equo e sostenibile. Per la loro realizzazione ci si avvale della partecipazione attiva degli attori pubblici e privati nei rispettivi territori. Cfr. Direzione Generale Cooperazione allo Sviluppo, *Linee Guida sulla cooperazione decentrata*, approvate con delibera 15 Marzo 2010 in http://www.cooperazioneallosviluppo.esteri.it/pdgcs/documentazione/PubblicazioniTrattati/2010-03-01_LineeGuidaDecentrata.pdf

² In particolare l’art. 10 Carta Europea dell’autonomia locale del Consiglio d’Europa del 15 ottobre 1985 e, per quel che riguarda il contesto comunitario: il Trattato 25 marzo 1957 sul funzionamento dell’Unione Europea, ratificato con Legge 4 ottobre 1957 nella versione attuale consolidata con il Trattato di Lisbona del 13 novembre 2007 (entrata in vigore dal 1° dicembre 2009): Parte V (Azione esterna dell’Unione) Titolo III (Cooperazione con i paesi terzi e aiuto umanitario), Capo I (Cooperazione allo sviluppo), Capo II (Cooperazione economica, finanziaria e tecnica con i Paesi terzi) e Capo III (Aiuto umanitario); l’art. Art. 14 Regolamento (CE) n. 1905/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio del 18 dicembre 2006 che istituisce uno strumento per il finanziamento della cooperazione allo sviluppo oggi aggiornato dall’ art. 4 Regolamento (UE) n. 233/2014 dell’11 marzo 2014 dell’11 marzo 2014 che istituisce uno strumento per il finanziamento della cooperazione allo sviluppo per il periodo 2014-2020-

³ Gli artt. 5, 10, 11, 97, 117, 118, 119 Cost.; l’art. 6 co. 7 della Legge 131 del 2003 (Disposizioni per l’adeguamento dell’ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3); la Legge 26 febbraio 1987 n. 49 *Nuova disciplina della cooperazione dell’Italia con i Paesi in via di Sviluppo* (in vigore fino all’entrata in vigore della legge 125/2014 - *Disciplina generale sulla cooperazione internazionale per lo sviluppo*), l’art. 272 del Testo Unico delle leggi sull’ordinamento degli Enti Locali (D.Lgs. 267/2000).

⁴ Quasi tutte le regioni sono dotate di una legge che disciplina le attività di cooperazione internazionale: Abruzzo: L.R. 105/1989; L.R. 53/1995; Basilicata: L.R. 26/1996; Calabria: L.R. 4/2007; Provincia Autonoma di Bolzano: L.P. 5/1991; Emilia Romagna: L.R. 12/2002; Friuli Venezia Giulia: L.R. 19/2000; Liguria: L.R. 28/1998; Lazio: L.R. 19/2000; Lombardia: L.R. 20/89; Marche: L.R. 9/2002; Molise: L.R. 23/1997; Piemonte: L.R. 67/1995; Puglia: L.R. 20/2003 Sardegna: L.R. 19/1996; Toscana: L.R. 17/1999; Provincia Autonoma di Trento: L.R. 10/1998; Umbria: L.R. 26/1999; Valle d’Aosta: L.R. 44/1990; Veneto: L.R. 55/1999.

⁵ Così Meuccio Ruini, *Progetto di Costituzione della Repubblica Italiana - Relazione del Presidente della Commissione* in <http://www.nascitacostituzione.it/05appendici/01general/02/index.htm?001.htm&2;>

governo locale non alle porte delle Autorità locali dei PvS (Paesi in via di Sviluppo) ma per “porre queste nel governo di sé medesime”. In altri termini, la cooperazione tra municipalità di Paesi lontani, ma vicini quanto a problemi, processi, competenze e politiche⁶, consente agli enti locali del mondo di poter autonomamente, con il supporto degli enti omologhi, di poter definire e autodeterminare la propria *governance* locale⁷.

La cooperazione della Città di Torino con le municipalità dell'area balcanica ex-jugoslava si è sviluppata in modo diretto, ovvero con un partenariato città-città, almeno dal 2001, da quando è stato istituito un apposito Settore cooperazione internazionale e pace. Prima di allora Torino era comunque attiva nell'area attraverso il supporto a progetti e iniziative di solidarietà della società civile che sin dai primi anni '90 aveva attivato in autonomia ponti umanitari sia con le città bosniache che serbe.

Due gli accordi di cooperazione storici tra la Città di Torino e le città di quest'area geografica: uno con Breza (piccola cittadina a 30 km da Sarajevo, situata nel contiguo Cantone di Zenica-Doboj), siglato nel 1997 e rinnovato nel 2005; l'altro in Serbia con Kragujevac nella regione della Šumadija, siglato nel 2005.

Questi accordi di cooperazione sono il frutto di partenariati nati su basi diverse.

A Kragujevac in Serbia il background all'accordo istituzionale è rappresentato dal sistema della solidarietà sindacale e sociale, che ha condotto all'avvio di un Centro per i Giovani (il primo in Serbia direttamente gestito da un gruppo di giovani e che oggi è stato inserito nel quadro dei Servizi Sociali comunali, triplicandone le capacità di accoglienza e l'operatività) e dalle collaborazioni sul piano imprenditoriale/produttivo torinese risalenti agli anni '70 del secolo scorso). Punto di contatto di entrambi questi due poli è il luogo della produzione, la fabbrica di automobili Zastava, oggi Fiat Serbia.

L'accordo di cooperazione con Breza, in Bosnia-Erzegovina, è nato a seguito di gemellaggi di solidarietà autonomamente promossi dai cittadini e dalla società civile torinese nel periodo del conflitto.

In anni di partnership con queste due città, le attività di cooperazione sono state articolate e scandite dalle diverse fasi del conflitto e post-conflitto: in tal senso, dopo il sostegno ai primi interventi di aiuto umanitario si è passati ai progetti di ricostruzione per poi arrivare a quelli di assistenza e sviluppo⁸. Ognuna di queste fasi è stata scandita da scambi internazionali di diverso tipo: scambi giovanili, scambi tra tecnici, funzionari ed esperti delle tre diverse città sulle tematiche dedotte nei singoli progetti (gestione delle risorse idriche e del ciclo dei rifiuti, politiche locali giovanili e di pari opportunità, sviluppo locale e ogni altra materia rientrante nelle funzioni amministrative di cui sono

⁶ Non è un caso se in ogni grande città del mondo le priorità sono la gestione dei servizi pubblici essenziali (acqua, rifiuti, trasporti), le politiche sociali su scala locale, l'organizzazione del decentramento e il supporto nella promozione dello sviluppo locale.

⁷ Nei progetti di cooperazione decentrata, gli enti locali del Nord non fanno (o dovrebbero fare) pozzi, edificare scuole o realizzare infrastrutture nelle città del Sud (o almeno non solo e non prioritariamente); ma dovrebbero supportarle, ad esempio, nel realizzare laboratori di potabilizzazione delle acque del sistema idrico locale o nell'organizzazione delle politiche educative o nella realizzazione di piani locali di sviluppo (da quello del traffico a quello della raccolta differenziata, fino a quello strategico). Le autorità locali del Nord cioè non intervengono per risolvere i singoli bisogni dei cittadini delle città del Sud del mondo, ma operano per rafforzare le autorità locali del Sud a realizzare politiche locali in grado di raggiungere tutti i bisogno della loro popolazione.

⁸ Secondo la letteratura tradizionale consolidata (e qui si fa particolarmente riferimento all'insegnamento di Javier Schunk sul *Ciclo del progetto*, 2001), tali interventi si distinguono in virtù di precise caratteristiche. *L'emergenza* è un intervento esterno (rispetto al sistema che ne è beneficiario), che va a incidere su una situazione pubblica pericolosa (in genere un disastro antropico come una conflitto o naturale come uno Tsunami), rispetto alla quale bisogna organizzare in tempi strettissimi l'invio dei cosiddetti “aiuti umanitari”; la *ricostruzione* è un intervento di aiuto esterno teso ripristinare le condizioni di autonomia vigenti in quel sistema prima dell'avvenimento della situazione pericolosa (ad esempio la ricostruzione di un edificio crollato a causa di un bombardamento); l'*assistenza* (che può essere più o meno sostenibile) è un intervento teso a migliorare il sistema originale coprendo per un periodo di tempo alcuni bisogni con l'apporto di elementi esterni al sistema, il quale non è in grado di procurarseli in maniera autonoma (si pensi ad esempio alla fornitura di attrezzatura informatica, mobili ecc.); lo *sviluppo* è un intervento di aiuto esterno atto a migliorare il sistema originale coprendo alcuni bisogni attraverso l'apporto di elementi esterni al sistema: se il *transfert* è unidirezionale, basato cioè su un'idea di sviluppo predefinita sul modello occidentale, il progetto è di semplice sviluppo; se invece il *transfert* unidirezionale è basato su un'idea di sviluppo basato sulle decisioni autonome e responsabili dei beneficiari si tratterà di *auto sviluppo*, mentre invece si parla di *aiuto all'intersviluppo* quando si intende migliorare i due sistemi coprendo alcuni bisogni attraverso lo scambio di elementi fra sistemi mediante un *transfert* bidirezionale basato su un'idea di sviluppo mediata fra gli attori dell'azione.

competenti i comuni). Accanto ai singoli e differenti obiettivi specifici, obiettivo strategico del processo di cooperazione scandito da questi singoli progetti è stato il sostegno del processo di pace, del dialogo e della distensione.

Far lavorare insieme giovani, esperti, amministratori locali delle tre città su questioni concrete di interesse comune ha rappresentato un modo ordinario e continuato, per rafforzare non solo i legami tra Torino e Breza e Torino e Kragujevac ma anche per promuovere quelli tra Breza e Kragujevac.

E il valore di questo approccio è tanto più evidente oggi, a ridosso della prima seduta comune dei governi di Serbia e Bosnia-Erzegovina che si è tenuta il 4 novembre 2015 a Sarajevo.

E' dunque in questo quadro di insieme che va contestualizzata la cooperazione decentrata Torino-Breza.

Il partenariato tra queste due città è stato anomalo rispetto agli standard metodologici della cooperazione decentrata, per differenti ragioni.

La prima è costituita dalla tipologia del partenariato. Normalmente infatti i percorsi di cooperazione decentrata città – città sono promossi con la società civile organizzata dei due territori, grazie alla quale i ponti tra le due autorità locali che cooperano riescono a essere costruiti in modo più saldo e sostenibile. Tradizionalmente i partner non istituzionali sono le Organizzazioni non governative, enti non-profit riconosciuti a livello ministeriale che hanno esperienza, professionalità e radicamento nei territori del Nord come del Sud del mondo.

In Bosnia-Erzegovina, però, sia durante il conflitto che l'immediato post-conflitto, non erano attive ONG, ma associazioni di solidarietà sociale le più diverse. Per questa ragione la Città di Torino si è trovata a sperimentare proprio in questa realtà il partenariato con soggetti diversi dai professionisti della cooperazione: prima organizzazioni di matrice sindacale, cooperative sociali, associazioni attive nel campo dei diritti delle donne, associazioni di studenti e giovani e poi, scuole, atenei, agenzie di sviluppo locale, enti gestori di servizi pubblici essenziali, associazioni di promozione turistica.

Quello che l'ordinamento italiano ha formalizzato solo con la L. 125/2014⁹, è stato già sperimentato con successo da enti locali come Torino che hanno operato con continuità in Bosnia-Erzegovina e nei Balcani sin dagli anni '90.

La cooperazione con la Bosnia-Erzegovina, in altri termini, ha costituito un banco di prova di un nuovo partenariato per lo sviluppo.

Un secondo aspetto che ha reso innovativa la cooperazione con la Bosnia-Erzegovina è rappresentato dalla tipologia di progetti che si è riusciti a promuovere in un contesto di post-conflitto non definitivamente stabilizzato. Normalmente i progetti di cooperazione decentrata promuovibili dagli enti locali rientrano nella categoria dei progetti di ricostruzione, assistenza, sviluppo mentre è difficile che una pubblica amministrazione possa intervenire in contesti di emergenza. A questo ostano sia ragioni tecniche che richiedono un'altissima specializzazione, di cui gli enti locali non dispongono (tra le stesse ONG sono poche quelle che hanno questo tipo di *know how*), sia perché l'efficacia della cooperazione decentrata si misura proprio sulle competenze di cui questi sono naturalmente dotati, ovvero il governo locale e la gestione dei servizi pubblici locali di base: attività che possono essere difficilmente dispiegate in un contesto di straordinarietà, soprattutto bellico. In contesto di conflitto, inoltre, vi è un'incompetenza pregiudiziale agli interventi di cooperazione decentrata, atteso che le questioni militari sono gestite direttamente dall'esercito con personale militare, adeguatamente

⁹ Cfr. art. 23 L. 125/2014 - Sistema della cooperazione italiana allo sviluppo

1. *La Repubblica riconosce e promuove il sistema della cooperazione italiana allo sviluppo, costituito da soggetti pubblici e privati, per la realizzazione dei programmi e dei progetti di cooperazione allo sviluppo, sulla base del principio di sussidiarietà.*

2. *Sono soggetti del sistema della cooperazione allo sviluppo:*

a) *le amministrazioni dello Stato, le università e gli enti pubblici;*
b) *le regioni, le province autonome di Trento e di Bolzano e gli enti locali;*
c) *le organizzazioni della società civile e gli altri soggetti senza finalità di lucro di cui all'articolo 26;*
d) *i soggetti con finalità di lucro, qualora agiscano con modalità conformi ai principi della presente legge, aderiscano agli standard comunemente adottati sulla responsabilità sociale e alle clausole ambientali, nonché rispettino le norme sui diritti umani per gli investimenti internazionali.*

preparato a gestire situazioni di post-conflitto, mentre invece il personale impiegato ordinariamente negli interventi di cooperazione decentrata, è personale civile.

In Bosnia-Erzegovina, invece, è stato possibile avviare progetti di cooperazione decentrata di ricostruzione, assistenza e poi sviluppo in un contesto ancora militarizzato. In circa 20 anni di partnership la collaborazione con i territori bosniaci è stata scandita dalle diverse fasi del conflitto e post-conflitto: si va dai progetti di emergenza umanitaria (dai primi aiuti umanitari promossi dalla società civile al progetto di sminamento della porzione di collina di Sarajevo su cui vi era la pista di bob delle Olimpiadi invernali del 1984, iniziativa promossa da tutti gli enti territoriali piemontesi, nel 2005, anno della Tregua olimpica precedente i giochi olimpici invernali Torino 2006) ai progetti di ricostruzione (si pensi alla ricostruzione del Centro giovanile di Breza, dove oggi hanno sede numerose attività della società civile locale e che costituisce tuttora un punto di riferimento anche per gli incontri dei partiti politici aperti alla popolazione, in occasione delle elezioni municipali); dai progetti di sviluppo economico locale (nel settore dei servizi pubblici di gestione rifiuti solidi e gestione risorse idriche promossi con la SMAT e l'AMIAT e nel campo della promozione della micro-imprenditorialità femminile) fino a quelli di co-sviluppo (come quello sulla promozione di un turismo responsabile promosso con il CAI per la valorizzazione dei siti naturalistici delle colline di Breza)¹⁰.

Questi interventi sono stati realizzati in concomitanza con quelli coordinati dagli apparati militari dell'IFOR/SFOR/EUFOR che sotto l'egida delle Nazioni Unite hanno lungamente presidiato i territori bosniaci al fine di stabilizzare gli effetti del Piano di Pace, prevenire l'insorgere di nuovi focolai di tensione, ripristinare le condizioni minime di convivenza sociale e favorire la ricostituzione delle Istituzioni civili del Paese¹¹. In tal senso promuovere attività di ricostruzione, sviluppo e co-sviluppo in contemporanea, ma in modo integrato all'intervento militarizzato ad egida Onu, è stata una novità, che Torino ha sperimentato in Bosnia-Erzegovina per la prima volta.

Il caso torinese non è un caso isolato. Il partenariato tra Torino e Breza (come anche quello tra Torino e Kragujevac) è uno dei tanti promossi dalle municipalità italiane, quelle dell'Italia Nord orientale e adriatica in particolare, con le diverse autorità locali degli Stati balcanici. La continuità, la concretezza e l'approccio di queste relazioni istituzionali è stata tale da poter ritenere che siano stati proprio i partenariati tra enti locali italiani e balcanici uno dei fattori principali che ha contribuito alla stabilità e allo sviluppo locale nell'area da un lato e all'avvicinamento all'Unione europea dall'altro¹². Si tratta di partenariati che, peraltro, hanno visto anche il supporto delle associazioni di comuni come l'ANCI in Italia e l'ALDA nei Paesi del Sud Est Europeo e del Caucaso¹³.

Questa logica di sistema rende ancora più strategico il ruolo che la cooperazione tra città italiane e bosniache potrà continuare a giocare, in un futuro prossimo e in un quadro di politiche internazionali, europee e nazionali più ampio, nel sostenere il rafforzamento dello sviluppo della democrazia locale e il processo di avvicinamento all'Unione europea dell'area balcanica.

***Maria Bottiglieri**, *Dottore di Ricerca in "Autonomie locali, servizi pubblici e diritti di cittadinanza" presso l'Università del Piemonte Orientale - Responsabile per attività di cooperazione internazionale e pace presso il Servizio Relazioni internazionali, progetti europei, cooperazione e pace della Città di Torino*

¹⁰ Cfr. ad esempio le schede dei seguenti progetti sul sito www.comune.torino/cooperazioneinternazionale: *Progetto Novi putevi (Strade nuove). Azioni per lo sviluppo locale del settore turistico nell'Europa centro-orientale; Progetto Realizzazione di eco-centri e sensibilizzazione ecologica nelle città di Kragujevac e Breza; Progetto Potenziamento delle capacità operative dell'azienda municipalizzata JKP a Breza; Progetto Sviluppo micro-imprenditoria femminile e giovanile nel settore turistico-ricreativo nei Balcani; Progetto Interscambio impresariale, rafforzamento delle PMI, supporto all'occupazione a Kragujevac e nella regione della Sumadija.*

¹¹ Per i dettagli di queste operazioni cfr. www.esercito.difesa.it/

¹² Sul punto cfr. F. MARCELLINI, *Il ruolo della cooperazione decentrata come strumento di avvicinamento dei Balcani occidentali all'Unione europea*, in L. MONTANARI, R. TONIATTI, J. WOELK, *Il pluralismo nella transizione costituzionale dei Balcani: diritti e garanzie*, Trento, Università degli Studi di Trento 2010, pp. 311-336.

¹³ L'Alda è l'Associazione delle Agenzie della Democrazia locale, la quale sostiene le azioni di Capacity Building per le Autorità Locali e la Società Civile nel Sud Est Europa: Croazia, Unione di Serbia e Montenegro (incluso il Kosovo), FYR Macedonia e Bosnia-Erzegovina, promuovendo il processo di democratizzazione.