

# LE ESPERIENZE DELLE REGIONI E DEGLI ENTI LOCALI ITALIANI NEL CAMPO DELLA COOPERAZIONE DECENTRATA PER IL CO-SVILUPPO

## Una rassegna ragionata

Documento di base per le Commissioni II e III della Conferenza di Bari  
su "Partenariato interregionale e politiche migratorie" (23-24 ottobre 2003)

### ALLEGATO 1

A cura di Andrea Stocchiero e Petra Mezzetti  
con il coordinamento di Ferruccio Pastore

---

In questa breve appendice, allegata al più ampio documento su "Il ruolo delle regioni nelle politiche di co-sviluppo nel Mediterraneo e nei Balcani", offriamo una mappatura dettagliata e ragionata dei principali programmi, progetti-pilota e sperimentazioni nel campo della cooperazione decentrata per il co-sviluppo, che hanno trovato espressione a partire dal territorio italiano. Riproponiamo qui la distinzione offerta nel Documento base, tra programmi di natura settoriale, con le loro diverse varianti tematiche, e programmi di tipo integrato.

#### **A) Programmi settoriali**

##### *Progetti per la creazione di occupazione e la riduzione della pressione migratoria*

Sono numerosi i progetti di cooperazione decentrata rivolti a sostenere lo sviluppo locale e quindi l'occupazione nei paesi situati nella fascia di prossimità dell'Italia e dell'Unione europea. Qui ricordiamo alcuni progetti che tra le motivazioni hanno esplicitato in modo chiaro quella della riduzione della pressione migratoria.

Tra questi possiamo ricordare in particolare il programma di cooperazione della **Regione Piemonte** con la Regione marocchina di Chaouia-Ourdigha (da dove si registra la provenienza della gran parte degli immigrati marocchini in Piemonte) nel campo dello sviluppo locale, attraverso azioni di sostegno alla creazione d'impiego e creazione d'impresa. Sono coinvolti nelle attività diversi soggetti del territorio: il sistema dei parchi scientifici e tecnologici del Piemonte, agenzie di formazione, associazioni di industriali, organizzazioni non governative. Particolare rilevanza assume la progettazione di un parco industriale dove favorire la creazione di imprese locali e gli investimenti diretti esteri. Accanto a questa azione vi sono iniziative per la selezione, formazione e reclutamento di migranti da inserire nel mercato del lavoro piemontese, e in particolare nel settore tessile del biellese (Stocchiero, 2002b, Frattolillo, 2002)<sup>1</sup>.

La Camera di Commercio e la **Provincia di Torino** sostengono il programma **PROCHE** - "Programma pilota di promozione dello sviluppo delle aree tunisine di emigrazione" promosso dall'Organizzazione Internazionale per le Migrazioni, e cofinanziato dal Ministero Affari Esteri italiano. Questo programma pilota ha l'obiettivo di appoggiare lo sviluppo economico locale della regione a forte pressione emigratoria di Kasserine in Tunisia, attraverso la creazione di piccole imprese e imprese miste italo tunisine, e la valorizzazione turistica di un sito archeologico, per la

---

<sup>1</sup> I riferimenti bibliografici contenuti in questa appendice sono riferiti alla lista contenuta in calce al Documento di base su "Il ruolo delle regioni nelle politiche di co-sviluppo nel Mediterraneo e nei Balcani", a cura di P. Mezzetti, A. Rotta e A. Stocchiero.

generazione di occupazione. A tal fine si cerca di coinvolgere anche la comunità tunisina in Italia mobilitandone le risorse umane e finanziarie (Cespi, 2003; Frattolillo, 2002; Stocchiero, 2002b,).

*Progetti per la selezione, formazione e reclutamento di mano d'opera.*

Questa è la linea che riscuote l'interesse maggiore delle Amministrazioni regionali e soprattutto delle forze imprenditoriali.

A livello programmatico la **Regione Veneto** è quella che sta teorizzando con maggiore convinzione la creazione di una politica integrata per definire il fabbisogno di personale immigrato e sostenere una sua selezione e formazione per inserirlo nel mercato del lavoro locale. Questa Regione intende giocare un ruolo attivo nei confronti del Governo per la concertazione delle quote di entrata di immigrati per motivi di lavoro, mentre a livello più operativo ha finanziato negli ultimi anni alcuni progetti speciali che privilegiano il "ritorno" di argentini, brasiliani e cileni con origini italiane per un loro inserimento lavorativo in aziende venete (Frattolillo, 2002).

Recentemente la **Regione Veneto**, d'intesa con il Governo albanese, ha avviato due progetti di selezione della manodopera locale per il mercato italiano. Il primo – il progetto "Working" – ha reclutato 23 lavoratori nel campo dell'edilizia, che hanno ricevuto un corso di formazione in Albania e successivamente è stato loro concesso un permesso di soggiorno per motivo di studio della durata di 6 mesi. Durante i primi 6 mesi in Italia i beneficiari hanno svolto degli *stage* presso le aziende venete. Alla fine del periodo di *stage* tutti i migranti, tranne uno, sono rimasti in Italia con permessi per lavoro subordinato e di essi circa l'82% lavora nel settore edile. Il secondo progetto - il progetto "UCE" – ha selezionato 100 lavoratori tra le liste di disoccupazione albanesi. Di questi 100, a seguito di una seconda selezione, ne sono stati reclutati 21 per lavorare in imprese del Veneto (sempre nel settore edile). A differenza del progetto "Working", il progetto "UCE" non ha offerto ai beneficiari un periodo di formazione antecedente all'arrivo in Italia e ai migranti è stato concesso un permesso di soggiorno per lavoro subordinato (Piperno, 2003).

A obiettivi di reclutamento si rivolge anche una iniziativa finanziata dalla **Regione Lombardia** per studiare la possibilità di agevolare l'incontro della domanda di lavoro locale con l'offerta di lavoro proveniente dalla Tunisia. 19 cittadini tunisini (muratori, idraulici ed elettricisti) sono stati inseriti in azienda (al di fuori delle quote annuali di ingresso) con la formula dell'addestramento formativo nell'ambito del Progetto Tunisia nato dall'accordo istituzionale sottoscritto tra la Regione Lombardia e i Governatorati di Gafsa e Kasserine. L'accordo rientra nel programma di mobilità geografica dei lavoratori ideato e gestito dall'Agenzia regionale per il lavoro della Regione Lombardia che prevede la selezione, per la Tunisia, di circa 170 lavoratori nei settori edile, metalmeccanico e della ristorazione, e il loro successivo inserimento in azienda (Stocchiero).

A sua volta la **Regione Lazio** ha già sostenuto un progetto operativo che ha visto la formazione e selezione in Tunisia di circa 120 aspiranti emigranti e il loro successivo inserimento nel mondo del lavoro italiano. L'iniziativa è stata giudicata un successo e la Regione intende replicarla in altri paesi quali Albania e Romania (Frattolillo, 2002).

La **Regione Emilia-Romagna** sta sostenendo un progetto di studio volto a definire la fattibilità di una agenzia per la gestione dei flussi migratori per motivi di lavoro che, *a differenza delle iniziative precedenti*, cerca di considerare anche le esigenze del mercato del lavoro dei Paesi di origine (Marocco e Senegal in questo caso) e le possibili forme di pendolarismo, circolarità e ritorno dei migranti. In tal caso, si cerca di considerare il reclutamento come parte di un processo più complesso, volto a favorire l'integrazione tra territori del sud e del nord e non solo come una misura per rispondere ai fabbisogni di lavoro del mercato italiano.

Di particolare interesse è inoltre il caso del progetto integrato di tutela ambientale finanziato dalla **Regione Emilia-Romagna** nella provincia di Khouribga con possibile replica nella provincia di Beni Mellal. Il progetto, gestito dal consorzio Nextia (società di ricerche e sviluppo di progetti

innovativi, legata alla Lega delle Cooperative), riguarda lo sviluppo del mercato ortofrutticolo e della produzione agricola locale, attraverso la creazione di cooperative, la formazione in Marocco e in Emilia Romagna degli operatori, la promozione di accordi di cooperazione economica tra aziende locali e aziende emiliane e romagnole e, in questo contesto, il sostegno a progetti di ritorno volontario di immigrati qualificati per iniziative imprenditoriali. Questo caso è interessante in quanto considera in modo integrato e complementare lo sviluppo del settore agroalimentare tanto in Emilia Romagna quanto in Marocco, inserendo in questo quadro la valorizzazione e gestione dei flussi migratori. Si tratta infatti di adottare un approccio circolare alla gestione del flusso migratorio che preveda percorsi di qualificazione lavorativa che possano rispondere tanto al fabbisogno del mercato del lavoro di destinazione quanto a quello di partenza. Ci sembra questa una pratica di rilievo di co-sviluppo che cerca di coniugare fini di cooperazione con fini di gestione dei flussi migratori (Frattolillo, 2002).

#### *Progetti per il rientro*

Alcune sperimentazioni sono avvenute per sostenere i rientri volontari di gruppi di migranti, in un'ottica e con obiettivi simili al sopra citato progetto sviluppato dal consorzio Nextia.

La **Regione Veneto** ha finanziato verso la metà degli anni '90 un progetto di ritorno di immigrati albanesi che ha cercato di coinvolgere il sistema delle piccole e medie imprese. Il progetto "Perifra Albanesi – guardando al ritorno" è stato promosso e gestito da AGFOL. Si è quindi sperimentato "un modello di gestione dei flussi migratori attraverso la partecipazione di gruppi di immigrati provenienti da uno stesso paese a percorsi di orientamento-formazione-inserimento guidato al lavoro e/o al rientro. Questi percorsi sono risultati coerenti con le richieste delle aziende *in loco*, come occasione per gli immigrati di arricchire le proprie competenze e, per le stesse imprese italiane, di verificare l'interesse a sviluppare rapporti economici con i paesi di origine (AGFOL, 1998). Sono quindi stati sostenuti 29 progetti di rientro di immigrati, due di questi nel quadro di creazioni di *joint venture* con aziende venete. Da questa iniziativa è nata inoltre una società di servizi, la *Enter Service*, con lo scopo di promuovere, accompagnare e sostenere le imprese venete in Albania e la nascita di una associazione di imprenditori albanesi. Nel 1997 però, la crisi delle piramidi finanziarie e i conflitti sociali che sono seguiti hanno provocato il fallimento di gran parte delle iniziative avviate.

Il progetto denominato "*Rientro di immigrati senegalesi come fattore di sviluppo del loro paese di origine*", cofinanziato dalla **Regione Toscana**, è stato promosso e realizzato dalla Provincia di Lucca, con la collaborazione di alcuni Comuni limitrofi, di una società di imprenditori e di una società di immigrati senegalesi di Lucca (la società Touba Lucca), della Regione di Diourbel (Senegal) e di alcuni operatori economici di Diourbel. Il progetto si proponeva da un lato di favorire la nascita, nella Regione di Diourbel di attività economiche attraverso il rientro di un gruppo di senegalesi attualmente residenti nella provincia di Lucca, formati e qualificati in Italia; e dall'altro di sviluppare e creare impiego per la popolazione locale e la qualificazione delle risorse umane e imprenditoriali anche attraverso l'acquisita capacità professionale degli immigrati nella loro funzione di "agenti di sviluppo". In particolare è stata creata una joint venture, la Sen.it, di impiantistica e commercializzazione di materiali edili. Per motivi legati alle farraginose procedure burocratiche senegalesi, ai lunghi tempi di mediazione e negoziazione tra i partner, alla debolezza della *ownership* locale, il progetto ha subito un rallentamento, frustrando le aspettative soprattutto dei migranti coinvolti, alcuni dei quali sono stati costretti a rientrare in Italia, visto che il progetto non partiva (CeSPI e LVIA, 2003).

Una quarta tipologia di programmi riguarda i *Progetti di valorizzazione delle rimesse* per i quali, data la rilevanza assolutamente strategica del tema, rinviamo all'analisi mirata effettuata nell'Allegato 2 al Documento di base ("Rimesse degli emigrati e finanza per lo sviluppo. Prospettive di crescita nella politica di prossimità", a cura di S. Ceschi).

Per quanto riguarda le pratiche si può tuttavia citare ad esempio la **Regione Toscana**, che sostiene un progetto innovativo coordinato dalla ONG COSPE, con la consulenza di Microfinanza srl, per la creazione di un sistema agevolato per l'invio delle rimesse in Marocco e la distribuzione di microcredito a livello locale. Questo progetto si fonda sulle relazioni esistenti tra la comunità di immigrati marocchini residente in provincia di Livorno e la provincia di origine Khenifra, e vede il coinvolgimento del Monte dei Paschi di Siena per la raccolta dei risparmi e il trasferimento delle rimesse degli immigrati, una banca marocchina per il loro deposito e di istituzioni di microfinanza locali per la loro distribuzione (Stocchiero,2002b).

#### *Progetti umanitari per categorie vulnerabili*

L'ultima categoria di azioni ha natura molto composita ed è formata da progetti finanziati da alcune Regioni a beneficio di migranti che, a vario titolo, possono essere considerati "vulnerabili" e bisognosi di sostegno umanitario.

La Regione **Emilia Romagna** sostiene il programma PASARP (Programma a Supporto delle Popolazioni Albanesi e Rifugiati) coordinato dall'UNOPS (*United Nations Office for Project Services*) e finanziato dal MAE, destinato anche a contrastare, prevenire e lenire il fenomeno della tratta a scopo di sfruttamento sessuale. È prevista la partecipazione di numerosi Enti Locali, Aziende Sanitarie Locali ed associazioni presenti nella Regione. In considerazione anche delle iniziative a favore di donne e minori a rischio sostenute da numerose organizzazioni ed associazioni in Albania, si intende favorire la creazione di una rete di soggetti operanti in Emilia Romagna ed Albania su questo tema al fine di realizzare iniziative in stretto coordinamento tra le attività preventive in loco e le azioni di contrasto al fenomeno realizzate sul territorio emiliano-romagnolo (Frattolillo, 2002).

Il progetto ALNIMA, acronimo di Albania, Nigeria, Marocco, è un progetto finanziato dall'UE (nell'ambito della linea di finanziamento "Cooperazione con paesi terzi in materia di migrazioni") e che vede il coinvolgimento di diversi *partner* del mondo non governativo, del terzo settore, istituti di ricerca e della Città di Moncalieri (in provincia di Torino). È un progetto ambizioso che si prefigge l'obiettivo di accompagnare persone espulse (ex-detenuiti di nazionalità marocchina ed albanese, e donne di nazionalità nigeriana che hanno esercitato la prostituzione in Italia, in certi casi vittime di tratta e che, ciò malgrado, vengono espulse per motivi amministrativi), garantendo un trattamento rispettoso dei loro diritti e della loro dignità ed un percorso di reinserimento stabile nel contesto di origine. Grazie ad un'attiva collaborazione con l'amministrazioni penitenziaria, con gli esponenti della società civile e con gli attori economici del paese di origine e di immigrazione, ALNIMA offre agli espulsi appartenenti alle due categorie considerate la possibilità di attenuare il trauma dell'espulsione, creando le premesse per un futuro soddisfacente nel paese di origine. Gli strumenti per portare a termine questo proposito consistono in un percorso mirato di formazione e in un appoggio in loco attraverso l'aiuto tecnico ed il sostegno finanziario (microcredito) per lo sviluppo di attività autonome. L'Albania, il Marocco e la Nigeria, pur riammettendo i propri cittadini espulsi, non hanno allo stato attuale messo in campo alcun tipo di misura specifica per il reinserimento sociale e lavorativo di quello che sta assumendo i connotati di un vero e proprio flusso coatto di ritorno.

Un altro problema, che richiede un approccio sovranazionale e che può beneficiare fortemente dell'apporto dei governi regionali e local, è quello del rientro dei rifugiati e dei profughi, nel momento in cui le esigenze di protezione vengano meno e si creino le condizioni per un rimpatrio spontaneo. In tal caso, il ritorno dipende dalla costruzione di particolari condizioni politiche, economiche e sociali nel paese di origine dei profughi. Come mostra bene un progetto in questo ambito gestito dall'Associazione Progetto Prijedor, le cui azioni di cooperazione sono sostenute dalla **Provincia Autonoma di Trento**, è necessaria l'implementazione di attività articolate e integrate che vanno dalla diplomazia popolare ad azioni sociali e di sostegno economico. La

complessità e difficoltà del tema dei rifugiati richiede un impegno politico notevole e la creazione di partenariati di lungo periodo. La **Provincia Autonoma di Bolzano** ha in atto uno sforzo per definire, per quanto possibile, una politica integrata per i rifugiati, dalla fase di accoglienza a quella di integrazione o rimpatrio. E' questo un impegno che dovrebbe portare la Provincia a stringere rapporti e azioni di cooperazione con i Paesi di origine per il reinserimento dei rifugiati (Stocchiero, 2002b).

## **B) Programmi integrati**

### *Programmi integrati di co-sviluppo*

La seconda macrocategoria di interventi, è tuttora costituita da un numero limitato di esempi di programmi integrati. Va rilevata in particolare l'importanza del programma comunitario Interreg, anche se pochi di questi hanno dato rilievo adeguato al fenomeno migratorio. Tuttavia, sul piano potenziale, questo programma e i suoi futuri sviluppi - che prevedono il coinvolgimento crescente delle regioni europee - offrono indubbiamente un quadro privilegiato per l'elaborazione e la realizzazione di programmi integrati di valorizzazione della mobilità internazionale a fini di co-sviluppo.

In particolare la **Regione Puglia** ha gestito nella seconda metà degli anni '90 il progetto **INTERREG II Italia-Albania** al fine di individuare una politica e delle misure per favorire una integrazione economica tra le due sponde. Il progetto si è sviluppato su diversi assi: trasporti e comunicazioni; sostegno alle PMI; ambiente; turismo; formazione; cooperazione transfrontaliera. Nel progetto non sono state previste in modo esplicito azioni riferite alle migrazioni, tuttavia le misure per favorire l'integrazione tra Puglia e Albania non possono non supporre una mobilità delle persone e quindi interventi per valorizzare i migranti.

Questa prospettiva sembra in parte informare il progetto **INTERREG III Italia-Albania** (2000-2006), che rispetto al precedente, dà una attenzione maggiore, anche se non ancora sufficientemente esplicita e mirata, al tema delle migrazioni. Ad esempio nel programma sono stati previsti corsi di specializzazione per il personale medico e i fisioterapisti di due cliniche di riabilitazione a Tirana e Durazzo, aperte come una filiale di un centro di estetica di Bologna da un medico albanese. Queste cliniche offrono servizi di fisioterapia, dermatologia, chirurgia estetica e ortopedia, collaborando attivamente con analoghe cliniche italiane, attraverso l'affiancamento al personale albanese di medici e di fisioterapisti chiamati dall'Italia. E' evidente tuttavia come occorra approfondire la questione della trasversalità del fenomeno migratorio nei diversi assi di intervento, individuando un approccio e misure di intervento più significative.

**Tutte le regioni adriatiche** (Regione **Abruzzo**, capofila, assieme a **Emilia Romagna, Puglia, Molise, Marche, Veneto e Friuli Venezia Giulia**) hanno partecipato al progetto **Intemigra** che ha studiato le cause e gli effetti sul proprio territorio delle migrazioni provenienti dall'area balcanica, individuando linee programmatiche di intervento e sostenendo alcuni progetti-pilota tra i quali uno di cooperazione transfrontaliera. La definizione di modelli di intervento si è articolata su tre direttrici: assetti territoriali; politiche sociali; mercato del lavoro e formazione professionale. Sono stati realizzati alcuni progetti-pilota nei seguenti settori: occupazione; investimenti produttivi e sviluppo delle piccole e medie imprese; adeguamento urbano e rurale; inserimento sociale degli immigrati; sviluppo della cooperazione transfrontaliera e interregionale. Il progetto pilota in quest'ultimo settore è stato sostenuto dalla **Regione Friuli Venezia Giulia**, al fine di definire percorsi per identificare risorse umane migranti qualificate in Albania, Macedonia e Montenegro da inserire nel mercato del lavoro regionale, e misure di internazionalizzazione delle aziende italiane che prevedano anche forme di rientro imprenditoriale degli immigrati (Stocchiero 2002b, Frattolillo, 2002).