

CeSPI

CentroStudi di Politica Internazionale

ANCI

Associazione Nazionale Comuni Italiani

COOPERAZIONE DECENTRATA E MIGRAZIONI INTERNAZIONALI

Primi orientamenti operativi per i Comuni italiani

di Dario Conato (CeSPI)

Documento prodotto nell'ambito del progetto di ricerca e riflessione su "Il ruolo dei Comuni italiani nella gestione dei processi migratori", coordinato da Ferruccio Pastore, realizzato per conto della Associazione Nazionale Comuni Italiani (ANCI)

INTRODUZIONE

È ormai largamente condivisa l'idea che i migranti possano svolgere un ruolo di "ponte" fra realtà diverse, favorendo "una maggiore apertura della comunità di provenienza verso il mondo esterno, facendosi portatori di un maggiore pluralismo culturale e sociale e veicolando contaminazioni positive di vario genere"¹. Per il loro carattere "mobile" transnazionale, i migranti creano legami oggettivi tra le società di provenienza e quelle di arrivo, dando un senso molto materiale e visibile all'idea di politiche di co-sviluppo (o sviluppo reciproco) tra paesi del Nord e paesi del Sud del mondo, e gli stessi migranti.

Naturalmente, ciò acquista una particolare rilevanza nel caso delle aree di emigrazione più vicine all'Italia e all'Unione europea come il Nord Africa, il Medio Oriente, i Balcani, i paesi dell'Est europeo, cioè le aree interessate alla nuova *politica di prossimità* dell'Unione Europea. A tale riguardo, tuttavia, è necessaria una considerazione su come il concetto di prossimità possa interpretarsi nel quadro di una cooperazione decentrata gestita ad un livello molto delimitato territorialmente, e in particolare nella dimensione di un comune piccolo o medio. Dal punto di vista dell'ente locale che intende sviluppare processi di cooperazione decentrata con il coinvolgimento delle comunità migranti, l'idea di prossimità tende ad essere più ampio di quello strettamente geopolitico dell'Unione Europea: una forte concentrazione di immigrati peruviani, senegalesi o filippini produce una sorta di "prossimità socio-economico-culturale" anche in presenza di grandi distanze fisiche (distanze che peraltro la globalizzazione ha virtualmente ridotto).

La politica ufficiale italiana di cooperazione internazionale stenta ancora a collegare in modo coerente ed efficace il fenomeno delle migrazioni e l'iniziativa per lo sviluppo. Benché già nel 1999 la Direzione Generale per la Cooperazione allo Sviluppo (DGCS) del Ministero Affari Esteri (MAE) indicasse negli immigrati possibili agenti di sviluppo per la crescita di piccole imprese nei paesi di origine², a questa intuizione non hanno fatto seguito politiche significative all'interno della strategia nazionale di cooperazione allo sviluppo. Solo recentemente la Cooperazione italiana ha deciso di finanziare un programma promosso dall'Organizzazione Internazionale per le Migrazioni (OIM), denominato MIDA Italia, per la valorizzazione delle capacità e delle risorse dei migranti per lo sviluppo dell'Africa sub sahariana. In generale, continua a prevalere la tradizionale logica dell'"aiutiamoli a casa loro", che punta ad affrontare le cause profonde dell'emigrazione attraverso un aumento della crescita economica e della stabilizzazione politica nel paese d'origine, con una visione che non tiene conto del fatto che gli studi internazionali sulle migrazioni indicano come lo sviluppo tenda piuttosto a stimolare le migrazioni nel breve periodo. In realtà è solo nel lungo periodo che processi sostenuti di sviluppo nei paesi di origine possono determinare una riduzione dei flussi migratori in uscita. Insomma, se nel breve e medio termine, lo sviluppo socio-economico non produce necessariamente *minore* emigrazione, certamente produce *migliore* emigrazione, ossia flussi migratori più ordinati, sostenibili e produttivi, sia per i migranti coinvolti, sia per le società di origine e destinazione.

Le istituzioni locali italiane sono spesso più avanti della cooperazione governativa nella sperimentazione di nuove forme di cooperazione internazionale *con e attraverso i migranti*. La dimensione istituzionale locale riesce a cogliere meglio di altri livelli istituzionali l'interazione fra immigrazione e cooperazione con i paesi di provenienza, cioè fra le risorse "incorporate" nelle comunità migranti (risorse umane, finanziarie, sociali) e la cooperazione decentrata³. Affinché ciò si

¹ P. Mezzetti, A. Rotta, A. Stocchiero (2003).

² J. Chaloff, F. Piperno (2004).

³ Il concetto di "cooperazione decentrata" cui si fa riferimento nel testo corrisponde a quello ormai affermatosi nella cooperazione italiana, che definisce come tale quei processi che, guidati e coordinati dalle amministrazioni locali, siano capaci di sostenere il decentramento, la democratizzazione e il rafforzamento istituzionale delle città dei paesi in via di

realizzati sono comunque necessarie alcune condizioni di base: in primo luogo occorre che le comunità migranti abbiano una soddisfacente interazione economica e sociale nel contesto locale italiano; i migranti devono avere associazioni rappresentative e ben organizzate; le relazioni con i paesi di origine devono essere solide e continue sul piano dell'amministrazione locale, occorre infine che vi sia un contesto istituzionale aperto e collaborativo, possibilmente con esperienze già realizzate nel campo della cooperazione decentrata.

Tuttavia le esperienze locali sono spesso azioni isolate e discontinue che risentono di un'eccessiva settorializzazione, con un inadeguato coordinamento tra programmi e attività simili condotte da soggetti diversi. A ciò contribuisce la carenza di personale specializzato in materia di cooperazione allo sviluppo e un ancora insufficiente coordinamento con le associazioni dei migranti. Inoltre, il budget allocato per la gestione dei flussi migratori è molto ridotto e concentrato su bisogni urgenti legati all'accoglienza e all'integrazione dei migranti; ciò comporta che i progetti di co-sviluppo basati su un approccio transnazionale siano pochi, e quindi il numero dei beneficiari molto ridotto.

Naturalmente non bisogna pensare che il coinvolgimento attivo dei migranti nei processi di cooperazione decentrata faccia venir meno la necessità di un apporto tecnico, specialistico e organizzativo da parte degli enti locali, delle organizzazioni non governative e delle associazioni che si occupano istituzionalmente di cooperazione e di solidarietà internazionale. Del resto, un migrante non è necessariamente un esperto dei problemi e delle priorità del proprio paese, mentre più probabilmente ha conoscenza diretta dei problemi della comunità di origine, sebbene la distanza dai luoghi di origine e il protrarsi temporale del progetto migratorio tenda a ridurre nel tempo la sua comprensione dei problemi e delle potenzialità di sviluppo del paese di provenienza. Le stesse associazioni dei migranti si occupano prevalentemente dei temi del lavoro, dell'inserimento sociale, dei rapporti con lo Stato italiano, rimanendo ben poco tempo – e scarse competenze specifiche – per dedicarsi alla cooperazione e alla solidarietà internazionale. A tale riguardo, il dialogo ancora difficile a instaurarsi fra Ong (Organizzazioni non governative) e associazioni dei migranti rallenta una proficua integrazione fra le competenze in termini di analisi dei problemi, di disegno progettuale e di capacità gestionale di strutture specializzate nella cooperazione internazionale quali le Ong e la rete di relazioni di cui i migranti sono portatori.

Esperienze realizzate sino ad oggi indicano come il coinvolgimento delle associazioni di migranti in progetti di cooperazione decentrata possa essere più efficace se le associazioni non presentano un'eccessiva identificazione con specifici territori del paese di origine, che può portare al prevalere di interessi personali o di clan o provocare conflitti fra gruppi. Un approccio eccessivamente *micro* rischia inoltre di far perdere di vista le relazioni tra i diversi livelli dello sviluppo, locale, regionale, nazionale⁴.

Sulla dimensione "ideale" dei progetti, tuttavia, è difficile fare affermazioni di carattere generale: anche progetti molto minuti e specifici possono avere successo, se impostati con cura e condotti (e poi monitorati) con professionalità.

La mancanza di una politica coerente di co-sviluppo a livello nazionale e, in parte, della stessa Unione europea fa sì che gli enti locali interessati ad agire in questo campo debbano muoversi attraverso esperienze-pilota e l'analisi di buone pratiche realizzate da altri soggetti. Ciò contribuisce a quell'approccio frammentato che abbiamo segnalato e che impedisce spesso di affrontare in modo globale i problemi di un territorio. La separazione, nelle amministrazioni locali, tra i settori della cooperazione e solidarietà internazionale e dell'immigrazione rende più difficile l'acquisizione di una cultura multidimensionale delle migrazioni e del co-sviluppo.

sviluppo, di mobilitare le diverse forze del territorio assumendo un impegno politico strategico, che si trasforma in iniziative concrete.

⁴ Cfr. A. Stocchiero (2004), pp.32-33.

Un altro limite risiede tuttora nel prevalere di una cultura di tipo assistenzialistico nei confronti degli immigrati, legata anche alla divisione di ruoli e competenze nelle amministrazioni pubbliche. A questo proposito si segnala un problema di formazione e aggiornamento di buona parte dei quadri locali che si occupano di cooperazione internazionale e migrazioni, per i quali è indispensabile una buona professionalità multidisciplinare.

Ricordiamo inoltre la debolezza di molte istituzioni dei paesi di origine dei flussi migratori, derivante spesso dalla mancanza di efficaci processi di decentramento. Da questo punto di vista è importante che le amministrazioni locali italiane cerchino di contribuire, attraverso forme di cooperazione orizzontale all'interno di rapporti di partenariato fra i territori, alla crescita di tali istituzioni, in particolare per quel che riguarda la valorizzazione dei processi migratori.

In generale, ci sembra che due aree di intervento siano particolarmente meritevoli di essere rafforzate dalla cooperazione decentrata italiana:

- a) programmi di cooperazione, per un sistematico scambio di esperienze, buone pratiche e metodi innovativi su iniziative di co-sviluppo, anche attraverso *programmi di formazione per operatori e dirigenti locali*;
- b) partenariati fra comuni e regioni di origine e di destinazione, per promuovere le condizioni per una maggiore circolarità nei processi migratori.

Le esperienze sinora realizzate in Italia non permettono ancora di dare un giudizio complessivo sull'efficacia delle diverse tipologie progettuali cui le varie iniziative possono essere ricondotte. È tuttavia innegabile che l'elemento fondamentale che fa dei migranti un soggetto emergente ed importante nella cooperazione decentrata, del tutto diverso dagli altri attori, sia proprio il loro carattere transnazionale, la loro "multi-locazione", l'essere "sia qui sia là". I migranti vivono in una dimensione interspaziale, che diventa strategicamente rilevante nel momento in cui l'Unione Europea mette al centro della propria politica estera e di sicurezza il concetto di partenariato e lo sviluppo di relazioni di prossimità. I migranti costituiscono nei fatti (cioè al di là della loro effettiva consapevolezza e di un loro eventuale impegno internazionale) un collegamento concreto, materiale, fra le società industrializzate e i paesi di origine delle migrazioni.

1. I MIGRANTI: UNA POTENZIALITÀ PER LA COOPERAZIONE DECENTRATA

Nei progetti di cooperazione decentrata fondati sul concetto del co-sviluppo, ci sembra che i migranti possano assumere ruoli riconducibili ad alcune tipologie fondamentali:

- migranti come risparmiatori e investitori nei paesi d'origine;
- migranti come promotori di solidarietà e operatori qualificati per progetti di cooperazione decentrata allo sviluppo
- migranti come soggetti deboli, da aiutare nel reinserimento nel paese d'origine
- migranti come lavoratori da qualificare per il mercato italiano
- migranti come personale qualificato in fase di rientro definitivo.

1.1 Migranti come risparmiatori e investitori in Italia e nei paesi d'origine

Sebbene sino ad oggi la DGCS non abbia finanziato progetti riguardanti le rimesse, il governo italiano ha promosso il dibattito internazionale a partire dal G8 di Sea Island del giugno 2004⁵, attraverso un documento a favore di politiche volte a promuovere i trasferimenti monetari dei

⁵ Cfr. www.g8usa.gov/d_060904a.htm

migranti attraverso canali bancari, rafforzando il legame fra rimesse, investimenti, crescita economica, e distribuzione dei redditi nei paesi di origine.

L'impatto delle rimesse dipende, oltre che da caratteristiche proprie dei migranti (volume e modalità del flusso migratorio, tipi prevalenti di "progetto migratorio", caratteristiche etniche e culturali), anche da condizioni esogene che riguardano la situazione generale del paese di origine e del paese ospite (ivi comprese le politiche di integrazione dei migranti nel sistema sociale) e le relazioni internazionali: l'esistenza di politiche favorevoli allo sviluppo delle piccole e medie imprese (Pmi) nei paesi di origine è condizione indispensabile perché la cooperazione internazionale possa avere un impatto positivo⁶. Ad esempio, per quanto riguarda i paesi della sponda sud del Mediterraneo, la Tunisia sembra offrire un quadro positivo per un utilizzo produttivo delle rimesse, con lo sviluppo di molti progetti imprenditoriali realizzati da tunisini residenti all'estero: tra il 1993 e il 1999 sono state create quasi 4.200 imprese, con 20.500 posti di lavoro⁷.

In realtà, benché vi sia ormai un buon numero di esperienze per favorire l'uso produttivo delle rimesse dei migranti nei paesi di origine, sino ad ora mancano valutazioni significative dell'impatto sullo sviluppo nazionale.

Ciò naturalmente non significa che sul piano micro non vi siano casi di successo che offrono modelli replicabili su scala ampliata, quale l'accordo fra Banca Intesa e la *Banque de l'Habitat* della Tunisia per aiutare migranti tunisini in Italia a trasferire il proprio denaro in modo sicuro e a basso costo, potendo accedere in loco a prestiti per costruire o affittare un'abitazione; o l'accordo fra Intesa BCI e la Società Generale delle Banche del Senegal, che permette di effettuare trasferimenti a un costo fisso molto basso senza necessità di aprire un conto corrente per ritirare il denaro inviato dai migranti. O ancora l'impegno della Banca Etica di Padova che sta aprendo un conto corrente collettivo per canalizzare i risparmi inviati in patria dalla comunità bengalese a un costo inferiore a quello medio grazie al contributo della Federazione Italiana dei Banchieri e Assicuratori (FIBA). Il denaro inviato dai singoli migranti verrebbe registrato e inviato alla banca partner locale, in modo da permettere ai destinatari di raccogliarlo direttamente.

Gli immigrati incontrano barriere tecniche e culturali alla propria bancarizzazione, che fanno sì che oggi solo un terzo degli immigrati regolari in Italia possieda un conto corrente. Va tuttavia segnalata una crescente attenzione a questo tema da parte del mondo bancario anche su pressione di sindacati, datori di lavoro, associazioni migranti, terzo settore, regioni, enti locali. Alcune regioni e amministrazioni locali hanno promosso iniziative per favorire l'inclusione – anche finanziaria – della popolazione migrante. Si segnala come esempio la delibera di indirizzo del Comune di Roma nel 2003, che contiene un capitolo sull'integrazione finanziaria della popolazione immigrata.

Gli istituti finanziari più dinamici e aperti al territorio sono diventati in alcuni casi i principali referenti di progetti e iniziative pubbliche, specificamente rivolte alle persone straniere. La Banca di Credito Cooperativo (BCC) di Roma, ad esempio, ha concesso in collaborazione con il Comune più di 1.700 mutui a lavoratori immigrati, mentre la disponibilità dell'amministrazione capitolina a sostenere l'imprenditoria straniera ha coinvolto la BCC nell'erogazione di prestiti all'impresa garantiti dal fondo di garanzia istituito dal Comune di Roma.

Altre significative collaborazioni, rivolte ad azioni di *social banking* che vedono come beneficiari anche gli stranieri, vedono coinvolte la Regione Emilia-Romagna e la BPER (Banca Popolare dell'Emilia Romagna) e il Comune di Milano e la BPM (Banca Popolare di Milano). In questi casi le amministrazioni locali diventano promotrici e interpreti delle richieste di partecipazione dei

⁶ A. Stocchiero, Migranti e cooperazione decentrata italiana per lo sviluppo africano, *CeSPI Working Papers* 10/2004.

⁷ S. Ceschi, 2003.

soggetti migranti, fornendo il quadro istituzionale adeguato perché si incrementino le relazioni fra banche e stranieri sul territorio italiano.

Il programma *Rimesse per lo Sviluppo* che il CeSPI sta realizzando in collaborazione con il Fondo Multilaterale per gli Investimenti della Banca Interamericana di Sviluppo (FOMIN-BID) punta a promuovere il ruolo della comunità peruviana in Italia nei processi di sviluppo economico, sociale e culturale del Perù, attraverso la valorizzazione delle rimesse dei peruviani in Italia, la partecipazione della comunità peruviana in progetti sociali, culturali e di solidarietà con il Perù (cooperazione bilaterale, cooperazione decentrata, cooperazione europea), e la partecipazione della comunità peruviana nella promozione dello sviluppo economico del Perù (progetti di investimento, commercializzazione di beni e servizi peruviani, creazione di imprese miste).

Le esperienze realizzate sino ad oggi mostrano che le rimesse possono essere valorizzate in modo significativo se inserite nel quadro di progetti di sviluppo miranti in particolare a rafforzare iniziative di villaggio o fondi di investimento a livello locale, nei quali gli enti locali italiani possono attivarsi nelle forme e nelle modalità proprie della cooperazione decentrata. Ciò può avvenire con diverse modalità: legando le rimesse dei migranti alla creazione e rafforzamento di istituzioni di microfinanza nei territori di origine, attraverso la gestione delle rimesse in forma collettiva, costruendo sistemi di trasferimento di rimesse per lo sviluppo di specifici progetti a livello urbano e rurale, sostenendo i progetti imprenditoriali degli immigrati per lo sviluppo locale nel proprio paese, con il trasferimento di risorse finanziarie e di know-how (favorendo il carattere *circolare* del processo migratorio).

Un ruolo importante di cofinanziamento ai fondi locali per lo sviluppo potrebbe essere giocato dalle Fondazioni bancarie italiane, vista la loro disponibilità a sostenere le iniziative delle associazioni di immigrati. In questo modo si potrebbe incentivare maggiormente la raccolta di rimesse collettive, affiancando le scarse risorse della cooperazione decentrata. A tale riguardo si ricorda come riferimento l'esperienza del fondo messicano "3x1" lanciato dallo Stato di Zacatecas, in base al quale per ogni dollaro proveniente dalle rimesse, la Federazione messicana, lo Stato di Zacatecas e la municipalità mettono in un fondo di sviluppo un altro dollaro ciascuno. La replica di un sistema di questo tipo in un quadro di cooperazione internazionale (nel quale il paese promotore – paese ospite - è diverso dal paese in cui vengono realizzati i progetti di sviluppo, che è quello di origine del flusso migratorio) richiede una solida collaborazione fra una molteplicità di soggetti: i migranti, le amministrazioni locali del territorio italiano, le amministrazioni locali del paese di origine, gli istituti bancari delle due sponde. Si tratta quindi di promuovere veri e propri *partenariati territoriali*.

Le linee di intervento sul piano delle rimesse possono essere riassunte in tre direttrici principali.

La prima prospettiva praticabile consiste nel facilitare la canalizzazione e la valorizzazione del risparmio individuale dei migranti attraverso formule di allocazione delle rimesse utili alle strategie di vita familiari o comunitarie. Il collegamento diretto, citato in precedenza, tra Banca Intesa e *Banque de l'Habitat*, tra banca di deposito e partenza dei redditi conseguiti in Italia e banca ricetrice ed erogatrice di mutui casa nel paese di provenienza, può costituire un esempio positivo di orientamento dei risparmi verso investimenti immobiliari. Bisogna che le embrionali esperienze realizzate sul territorio italiano, in cui le autonomie locali hanno fornito le garanzie necessarie alle banche per l'erogazione di mutui e prestiti a lavoratori stranieri, possano trasferirsi utilmente nei paesi di origine, coinvolgendo nel ruolo di garanti le amministrazioni locali dei due territori, e le banche delle due sponde nell'intermediazione finanziaria.

La seconda forma di impegno deve invece accompagnare e sostenere le iniziative di sviluppo comunitario. La predisposizione di numerosi collettivi di migranti provenienti dalla stessa area per la raccolta di fondi a favore di azioni sociali, sanitarie o infrastrutturali nei contesti di origine (costruzione di scuole o ospedali, sistemi di estrazione e raccolta dell'acqua, risanamento dei quartieri), deve trovare pronte le istituzioni pubbliche attraverso meccanismi di cofinanziamento del risparmio collettivo, come sta succedendo nell'esperienza messicana citata in precedenza. Nel caso

italiano, è realistico ipotizzare anche un ruolo attivo dei comuni italiani in una sorta di schema "3x1" che permetterebbe, oltre ad un maggiore impatto dei progetti di sviluppo comunitario, anche di avviare e consolidare le relazioni inter-locali.

La terza questione è quella di maggiore impatto economico sui PVS. Si tratta di facilitare le capacità di investimento produttivo delle rimesse, sostenendo l'utilizzo del denaro per progetti imprenditoriali generatori di reddito, di occupazione, di benefici diffusi per la società locale. Avvalendosi della relazione di prossimità tra le amministrazioni dei due territori, si può cercare di indirizzare i migranti intenzionati ad avviare attività imprenditoriali in patria verso settori e iniziative produttive strategiche e adeguate, limitando al massimo il rischio di investimenti avventati, inutili e improduttivi. Il ruolo dei governi sub-nazionali consisterebbe perciò nell'orientare e contribuire a gestire i processi di trasformazione innescati dalle migrazioni, impegnandosi con la propria azione a renderli sostenibili economicamente, socialmente più equi, equilibrati e non dannosi da un punto di vista ambientale.

1.2 Migranti come promotori di solidarietà e operatori qualificati per progetti di sviluppo

I migranti presenti in Italia sono spesso animatori di solidarietà: attraverso le loro associazioni e in rapporto con strutture italiane operanti sul territorio, divengono fonte di informazione e di relazioni per attività di cooperazione ed educazione allo sviluppo.

La legge italiana per la cooperazione internazionale allo sviluppo (48/87) non fa menzione dei migranti, i quali non possono svolgere il ruolo di cooperanti (riservato ai cittadini italiani) né sono più in generale considerati come possibili attori di sviluppo. Ciò dà la misura di quanto il panorama sia mutato in questi anni, ma al tempo stesso mette in luce la drammatica inadeguatezza degli strumenti legislativi italiani rispetto ai processi di globalizzazione delle economie, delle società e dei flussi umani. Esistono tuttavia altre figure previste dalla legge – relative al “personale locale” – che permettono l'impiego di cittadini extra-comunitari all'interno dei progetti. In genere questa tipologia viene utilizzata per il personale residente nel paese sede dell'intervento, ma nulla vieta di coinvolgere migranti residenti in Italia, soprattutto per la realizzazione di missioni di studio e monitoraggio. I migranti qualificati potrebbero così ritornare in forma temporanea nei paesi di origine nel quadro di progetti di cooperazione e formazione. Questa potrebbe anche costituire l'occasione per permettere loro di costruire le condizioni per un futuro rientro definitivo, in particolare attraverso attività di sviluppo imprenditoriale e sociale.

Inoltre, sebbene gli studi e le esperienze concrete sinora realizzate in Italia e in Europa indichino come lo sviluppo dei territori di origine dei flussi migratori non determini, nel breve periodo, una riduzione significativa di questi ultimi, è pur vero che il miglioramento delle condizioni di vita nei paesi in via di sviluppo o con economie in transizione è un requisito fondamentale per dare prospettive di crescita e di benessere a coloro che oggi cercano migliori condizioni di vita al di fuori dei propri confini.

Per queste ragioni la realizzazione di interventi di co-sviluppo nei paesi di origine dei migranti, possibilmente con il concorso di questi ultimi, riveste grande importanza.

Il versante italiano del programma Migrazioni per lo Sviluppo in Africa sub sahariana (conosciuto con la sigla MIDA Italia), realizzato dall'Organizzazione Internazionale per le Migrazioni, promuove presso le comunità immigrate la mobilitazione di risorse umane, tecniche, finanziarie a favore dei paesi di origine: cittadini africani residenti in Italia si sono attivati come promotori di cooperazione, fornendo informazioni sulle capacità comunitarie e individuali, sulle possibilità di investimento e proponendo progetti per sostenere le proprie comunità di origine che sono state successivamente ordinate in una banca dati. “Il programma si rivolge in particolare a migranti che vogliono avviare microimprese e attività generatrici di occupazione nell'area di origine; allo stesso tempo, comprende ricerche volte a individuare possibili sinergie con progetti di sviluppo avviati o sostenuti da istituzioni italiane, allo scopo di promuovere la partecipazione diretta nello sviluppo economico africano di cittadini sub-sahariani che vivono in Italia e cercare meccanismi alternativi

di trasferimento delle rimesse verso i paesi di origine, possibilmente mediante prodotti finanziari viabili che attirino gli immigrati.”⁸

Alcuni esempi provenienti da esperienze di immigrati senegalesi in Italia possono dare un’idea delle potenzialità di questo approccio al nesso tra migranti e cooperazione decentrata per il co-sviluppo. L’associazione dei senegalesi di Bergamo, che raccoglie circa mille migranti, ha costituito un fondo speciale per finanziare progetti di sviluppo. L’associazione dei senegalesi di Asti gestisce un fondo comune e raccoglie risorse per sostenere iniziative di solidarietà verso villaggi del Senegal (aiuti alimentari, medicinali, donazioni monetarie). L’associazione internazionale senegalese *Njambour Self Help*, avente sede a Bergamo e che riunisce emigrati originari della Regione di Louga sparsi in tutto il mondo, raccoglie quote per sostenere le spese di mantenimento dell’ospedale pubblico di Louga e organizza l’invio di materiale e attrezzature. Istituti del tutto diversi come organizzazioni non governative (tra cui l’ACRA e il CISV) e banche (come le Casse di Credito Cooperativo) studiano progetti per collegare le rimesse collettive a sistemi di microfinanza nei paesi di origine o di creazione di nuove imprese, in cui le associazioni di immigrati giochino il ruolo di co-protagonisti nell’ambito di relazioni di cooperazione decentrata.

La Regione Piemonte sta realizzando un programma di cooperazione con la regione di Chaouia-Ourdigha in Marocco, da dove proviene gran parte degli immigrati marocchini in Piemonte. Il programma prevede azioni di sostegno alla creazione di imprese e di impiego, con il contributo della Provincia e del Comune di Alessandria e il coinvolgimento dei migranti. La Camera di Commercio e la Provincia di Torino, a loro volta, sostengono il programma PROCHE per lo sviluppo delle aree di emigrazione dalla Tunisia, promosso dall’Organizzazione Internazionale delle Migrazioni e cofinanziato dal MAE-DGCS. Il programma intende contribuire allo sviluppo economico locale della regione di Kasserine, a forte pressione emigratoria, mediante il rafforzamento di piccole imprese tunisine e di imprese miste italo-tunisine, oltre alla valorizzazione turistica di un sito archeologico. A tal fine si sta cercando di mobilitare anche risorse umane e finanziarie della comunità tunisina in Italia.

Sul versante degli interventi sociali di base, in particolare nel campo sanitario, segnaliamo l’attività dell’Ospedale San Gallicano di Roma, istituto che sin dal 1985 ha fatto dell’assistenza ai gruppi vulnerabili – tra cui gli immigrati regolari e irregolari - uno degli assi strategici del suo lavoro. Attraverso l’assistenza ai malati, il San Gallicano ha stabilito negli anni rapporti profondi con le comunità immigrate presenti a Roma, che hanno portato alla realizzazione di progetti in India, in Cambogia, in alcuni paesi dell’America latina, in collaborazione con strutture pubbliche e private sociali. A partire dalle relazioni con la comunità etiopica, è nata l’idea di un progetto sanitario nel Tigray, regione da cui provengono molti degli immigrati “romani” e le cui difficili condizioni erano state illustrate da questi ultimi agli operatori del San Gallicano: sono stati proprio gli immigrati assistiti a segnalare all’Istituto aree, gruppi vulnerabili e bisogni del proprio paese d’origine.

Occorre tener conto di una diffusa diffidenza delle associazioni di immigrati verso le Ong italiane, per le quali si mantiene un pregiudizio relativo all’“interesse assistenziale” che ne ispirerebbe l’azione, e che vengono considerate poco professionali e aperte alla collaborazione. Questa diffidenza si estende spesso alla cooperazione decentrata in quanto tale, alla sua effettiva capacità di mobilitare risorse finanziari degli enti locali, ai tempi di realizzazione, alle capacità operative dei soggetti italiani. È altresì vero che anche da parte di molte Ong vi è ancora un forte ritardo nel costruire collegamenti con le associazioni di migranti sul piano della progettazione e della realizzazione di attività nei paesi di origine, atteggiamento che alcuni vedono ispirato dal timore di perdere una sorta di “esclusività” nella rappresentanza del Sud del mondo nelle nostre società. Gli enti locali possono svolgere un ruolo positivo nell’aiutare queste due realtà – entrambe

⁸ J. Chaloff, F. Piperno (2004).

indispensabili nella cooperazione decentrata – ad incontrarsi e a collaborare in modo più sistematico di quanto non sia avvenuto sino ad oggi.

L'attivazione degli immigrati come mediatori e professionisti della cooperazione allo sviluppo richiede tuttavia uno sforzo per la loro formazione e il loro aggiornamento: non bisogna infatti pensare che l'immigrato *in quanto tale* sia necessariamente un "esperto" sullo sviluppo del paese di origine più di quanto un cittadino italiano abbia competenza sulle questioni dell'economia e della politica nazionale: spesso anzi prevale una visione localistica dei problemi del proprio paese, che l'attenzione quasi esclusivamente rivolta al proprio lavoro e al proprio inserimento sociale non aiuta certo ad approfondire. Da questo punto di vista, l'individuazione di immigrati con particolari capacità e la loro formazione può costituire un impegno delle amministrazioni locali.

1.3 Migranti come soggetti deboli da aiutare nel reinserimento nel paese d'origine

All'interno del mondo dei migranti si evidenziano alcune fasce particolarmente deboli che portano il peso di progetti migratori falliti, quali ex-carcerati e vittime della tratta, o di condizioni di estrema precarietà, quali minori non accompagnati e rifugiati. Per questi soggetti vengono disegnati progetti specifici per il rimpatrio volontario e coatto.

Il CeSPI sta realizzando, in collaborazione con la Ong COOPI, l'associazione TAMPEP e la Società Ricerca e Formazione di Torino, il progetto ALNIMA, che sostiene la formazione e il reinserimento di migranti marocchini, nigeriani e albanesi espulsi dall'Italia. Riferendosi ad ex detenuti e a donne vittime della tratta, il documento progettuale afferma che "l'allontanamento forzato di queste particolari categorie di migranti tende a generare problemi di particolare delicatezza, sia per i cittadini stranieri colpiti dal provvedimento, sia, in molti casi, per la comunità dove avviene il reinserimento. Per quanto riguarda le vittime di tratta, il reinserimento è reso particolarmente difficile dalla rete di pregiudizio e di ostilità – quando non addirittura da vendette o tentativi di nuovo asservimento da parte dei *racket* – che queste donne spesso incontrano nel paese di origine. Nel caso dei condannati e degli ex-detenuti espulsi al termine o in sostituzione della pena, alle difficoltà soggettive di reinserimento si accompagnano, in un certo numero di casi, le difficoltà di natura sociale connesse agli effetti criminogeni che il ritorno di persone ormai socializzate a comportamenti criminosi può avere. Per attenuare queste ripercussioni negative del rimpatrio forzato, è essenziale predisporre programmi specifici di formazione e sostegno al rientro". Il progetto prevede formazione in Italia e nei paesi di origine e l'erogazione di un sussidio per alcuni mesi.

Un positivo esempio di impegno delle autonomie locali a favore del rientro è costituito dal progetto per il ritorno di rifugiati a Prijedor, in Bosnia-Erzegovina, cofinanziato dalla Provincia di Trento: a partire da un approccio integrato si punta a facilitare il rientro dei migranti attraverso negoziati diplomatici con le istituzioni locali e il miglioramento delle condizioni sociali e infrastrutturali del paese di origine. Tra gli altri progetti sin qui realizzati citiamo gli interventi di recupero delle donne vittime della tratta sostenuti dalla Regione Emilia-Romagna e dalla Regione Piemonte e un progetto a favore di minori finanziato dalla Regione Piemonte.

Naturalmente i cittadini stranieri colpiti da un decreto di espulsione dall'Italia si vengono a trovare in condizioni tali da rendere pressoché impossibile un rapporto diretto con le amministrazioni locali del territorio che li ospita. Si può tuttavia pensare di costruire relazioni di interscambio tra gli enti locali italiani e gli enti locali dei paesi di origine/rientro: ad esempio, la cooperazione decentrata italiana può sostenere programmi di formazione e avviamento al lavoro dei cittadini rientrati, d'accordo con istituzioni omologhe dei paesi e dei territori di rientro. Interventi di questo tipo sembrano praticabili soprattutto allorché fra il territorio italiano e il territorio di origine dei migranti vi siano relazioni di interscambio già consolidate nel tempo.

1.4 Migranti come lavoratori da qualificare nel paese di origine per il mercato italiano

Gli interventi per la selezione, la formazione e il reclutamento di manodopera migrante sono quelli che riscuotono maggiore interesse nelle amministrazioni regionali e nelle forze imprenditoriali italiane.

Il progetto IMIS dell'Organizzazione Internazionale per le Migrazioni ha l'obiettivo di costruire un meccanismo d'incontro fra l'offerta di lavoro egiziana e la domanda italiana. IMIS prevede tra l'altro una mappatura della comunità egiziana in Italia e il sostegno per ampliarne le associazioni, con i seguenti scopi: 1) trasformare il "drenaggio di cervelli" in una risorsa per lo sviluppo, mediante misure di sostegno al ritorno virtuale e alla circolazione dei cervelli; 2) disegnare una nuova strategia per le rimesse e la gestione degli investimenti esteri, allo scopo di aiutare i migranti egiziani a contribuire con i propri risparmi a progetti di sviluppo locale; 3) analizzare reti commerciali allo scopo di esplorare opportunità di trasferimento di *know-how* e di esportazione di prodotti egiziani attraverso i migranti.

Quasi tutte le leggi regionali sulle migrazioni e sulla cooperazione decentrata prevedono progetti che riguardano la formazione di migranti, e varie Regioni le stanno concretamente realizzando. La Lombardia intende reclutare 170 migranti per motivi di lavoro attraverso la agenzia regionale che curerà l'incontro fra l'offerta di lavoro di regioni tunisine con la domanda di lavoro delle imprese lombarde. Una Regione particolarmente attiva nel definire il fabbisogno di personale immigrato e nel promuoverne la selezione, formazione e inserimento nel mercato locale è il Veneto, che oltre ad una particolare attenzione verso immigrati argentini, brasiliani e cileni con origini italiane, ha recentemente lanciato progetti per la selezione di manodopera albanese per il mercato italiano nel settore edile, con formazione previa in Albania e stage d'avviamento in imprese venete. La Regione Lazio ha realizzato attività di formazione e selezione in Tunisia di circa 120 migranti, poi inseriti nel mondo del lavoro italiano.

Questi progetti vengono talvolta criticati per un approccio eccessivamente unilaterale, che non prenderebbe sufficientemente in considerazione l'impatto del reclutamento nei paesi di origine; di fatto, politiche di questo tipo possono facilitare l'integrazione dei migranti nei paesi ospiti, ma se non sono accompagnate da una strategia che faciliti la circolazione dei cervelli e l'offerta di formazione nei paesi di origine dei flussi migratori, rischierebbero di aggravare la fuga di lavoratori qualificati dalle aree più povere verso quelle più ricche. Alcune regioni hanno cercato di evitare questo rischio attraverso meccanismi innovativi. La Regione Emilia-Romagna, ad esempio, ha recentemente commissionato uno studio riguardante Marocco e Senegal per verificare l'utilità di un'agenzia per la gestione dei flussi migratori per lavoro che prenda in considerazione anche le esigenze del mercato del lavoro dei paesi di origine e le possibili forme di circolazione dei migranti fra il paese ospitante e il paese di origine, superando cioè l'idea di una formazione esclusivamente legata al fabbisogno del mercato italiano. Un altro interessante progetto della Regione Emilia-Romagna si sta realizzando in alcune province marocchine, in collaborazione con la società Nextia (Lega delle Cooperative): il progetto prevede la creazione di cooperative i cui operatori vengono formati in Marocco e in Emilia-Romagna, la promozione di accordi fra aziende locali e aziende emiliano-romagnole, e il sostegno al ritorno volontario di immigrati che intendono intraprendere progetti imprenditoriali.

Gli Enti locali possono inserirsi in vari modi in questi processi, ad esempio:

- aiutando le imprese a far giungere il proprio fabbisogno di manodopera qualificata alle Regioni;
- cercando di individuare, attraverso rapporti fluidi con le comunità immigrate, tipologie di qualifica professionale che possano essere utili anche per successivi processi di rientro;
- promuovendo la formazione di immigrati nel campo del marketing e del commercio estero, per favorire l'internazionalizzazione delle PMI;

- costruendo, con associazioni e ong presenti sul proprio territorio, progetti di cooperazione decentrata che permettano forme di rientro temporaneo della manodopera straniera come formatori.

1.5 Migranti come personale qualificato in fase di rientro definitivo

La maggior parte dei migranti ha, nel proprio progetto di vita, il rientro in patria dopo un periodo più o meno lungo di lavoro all'estero. Molti di questi migranti in fase di rientro possono divenire promotori di crescita economica nei propri paesi.

Alcuni dei progetti più innovativi legano la promozione del ritorno volontario a fini imprenditoriali con la possibilità di costruire partenariati economici transnazionali. In questo quadro va citato il progetto Regione Veneto – AGFOL, attraverso il quale trenta immigranti albanesi sono stati selezionati e addestrati con un corso professionale e *stage* presso imprese venete allo scopo di imparare a costruire imprese e *joint venture* nel paese di origine. Progetti simili, in particolare in Toscana, prevedono l'offerta di formazione e assistenza tecnica a migranti rientranti per l'avvio di imprese locali nell'agricoltura, nell'edilizia e nell'industria in paesi come il Senegal, il Marocco, l'Albania e la Costa d'Avorio.

È di particolare interesse il caso della Convenzione d'Appoggio a Senegalesi in rientro in Italia (CARSI), associazione legata alla INCA di Dakar, a sua volta emanazione del patronato INCA della CGIL. Obiettivo principale della CARSI è la valorizzazione delle competenze e delle risorse finanziarie acquisite dai senegalesi in Italia, nel loro contesto di origine/ritorno.

Progetti di questo tipo sono inevitabilmente piuttosto complessi. Richiedono infatti la partecipazione di numerosi partner diversi per natura (pubblica, privata, associativa) e per interessi (economici, politici, di solidarietà), la capacità di operare simultaneamente sulla base sistemi legislativi e normativi disomogenei e con più apparati amministrativo-burocratici ognuno dei quali avente le sue procedure e i suoi tempi. I fallimenti che si registrano in questo campo sembrano per lo più dovuti proprio alla difficoltà di gestione della complessità.

Un altro fattore che può creare difficoltà a questo tipo di iniziative è il fatto che in genere i migranti che al rientro pensano di avviare attività di impresa lo fanno con una prospettiva fortemente individualistica, non facilmente compatibile con l'impostazione *sociale* della cooperazione decentrata. Ci si trova così dinanzi a un duplice rischio: da un lato, i migranti spontaneamente interessati a impegnarsi nel campo imprenditoriale sono restii ad accettare la logica di sviluppo sociale e territoriale di cui la cooperazione decentrata si fa portatrice; dall'altro, i migranti disposti a realizzare iniziative imprenditoriali di gruppo, con un profilo da impresa sociale, potrebbero non essere quelli con maggiore vocazione all'imprenditorialità.

I rischi sin qui indicati non devono mettere in ombra le grandi potenzialità di questi progetti:

- per promuovere lo sviluppo dei territori di origine;
- per favorire la crescita di una dinamica classe imprenditoriale capace di muoversi sul piano internazionale;
- per intrecciare le relazioni economico-commerciali con forme sempre più efficaci di cooperazione sociale e con veri e propri partenariati fra i territori.

Queste iniziative possono avere maggiori possibilità di successo se inserite all'interno di processi già esistenti di cooperazione decentrata, terreno sul quale gli enti locali possono svolgere un fondamentale ruolo di orientamento e indirizzo.

2. STRUMENTI PER IL COFINANZIAMENTO DI INIZIATIVE DI COOPERAZIONE DECENTRATA CON IL COINVOLGIMENTO DELLE COMUNITÀ MIGRANTI

In questo capitolo presentiamo una serie di linee di finanziamento europee che possono essere utilizzate per progetti di cooperazione decentrata che coinvolgano immigrati presenti nel nostro Paese. Alcune di esse sono esplicitamente rivolte all'attivazione delle comunità migranti: si tratta di INTI, di AENEAS, di EQUAL e delle linee di cooperazione esterna (MEDA e CARDS in particolare), che confluiranno prossimamente nel cosiddetto Strumento di Prossimità. Tali programmi presentano alcune interessanti caratteristiche che abbiamo cercato di mettere in luce, fermo restando che si tratta di strumenti non pensati per iniziative di cooperazione decentrata o di mobilitazione degli immigrati e che quindi richiedono, per un loro eventuale utilizzo, un ulteriore sforzo di fantasia e voglia di sperimentazione.

Non abbiamo incluso in questa breve rassegna le più tradizionali e note linee di cofinanziamento della cooperazione non governativa e della cooperazione decentrata a livello nazionale europeo.

2.1 INTI (Integration of third country nationals – Integrazione di cittadini di paesi terzi)

Il Programma INTI dell'Unione Europea sostiene azioni preparatorie per l'integrazione nei paesi dell'Unione di cittadini extra-comunitari. Il programma punta anche a promuovere il dialogo con la società civile, sviluppare modelli di integrazione attraverso la diffusione di buone pratiche innovative e costruire reti a livello europeo. Particolare valore viene assegnato a progetti che aumentino la partecipazione e l'assunzione di responsabilità da parte dei migranti e contribuiscano al dialogo fra i diversi paesi dell'Unione nella ricerca di modelli di intervento ad alto impatto in termini di integrazione e di inclusione sociale: i progetti finanziati devono implicare un valore aggiunto effettivo per l'insieme dell'Unione Europea.

Il Programma è articolato in quattro settori:

Settore A – Sostegno alle reti e agli scambi d'informazioni e di buone pratiche

Settore B – Informazione e dialogo

Settore C – Miglioramento delle conoscenze relative alle problematiche dell'integrazione

Settore D – Incentivazione di progetti innovativi.

Benché si tratti di un programma centrato sui temi dell'integrazione dei migranti nelle società europee, il programma offre opportunità per la presentazione di progetti riconducibili a politiche di cooperazione decentrata che prevedano l'attivo coinvolgimento delle comunità migranti. Ad esempio, fra le possibili tematiche del Settore A vi sono attività transnazionali per il trasferimento di informazioni, valutazioni e buone pratiche per l'integrazione di migranti: un comune che stia realizzando esperienze di coinvolgimento di migranti in progetti di cooperazione decentrata (che rappresentano forme specifiche di integrazione sociale) potrebbe promuovere scambi di informazioni al riguardo a livello europeo, sia per illustrare la propria attività sia per ricavare suggerimenti innovativi che lo aiutino a migliorare i processi in corso. Anche il Settore B offre spunti per la presentazione di progetti legati alla cooperazione decentrata, laddove indica fra i suoi obiettivi quello di creare una coscienza a livello dell'UE attraverso la diffusione di informazioni esatte sulla cultura degli immigrati, le loro tradizioni, la loro religione e il contributo positivo, economico e sociale, dell'immigrazione alla società europea: progetti di questo tipo possono contribuire ad iniziative di promozione di solidarietà e cooperazione, coinvolgendo direttamente gli immigrati in attività di informazione ed educazione allo sviluppo.

La linea di bilancio della Commissione è la 18.03.06, ex B5-815. Possono presentare richieste di cofinanziamento tutti i soggetti aventi personalità giuridica in uno dei 25 stati membri dell'Unione. Ogni progetto dev'essere presentato da almeno quattro soggetti con personalità giuridica, di cui uno deve assumere il ruolo di capo-progetto. Possono esservi partner dei paesi terzi, i quali tuttavia non

devono comportare oneri per il progetto. Nella valutazione dei progetti, la Commissione tiene conto tra l'altro della non sovrapposizione delle attività con quelle sostenute da altri strumenti finanziari e iniziative comunitarie (EQUAL, URBAN II, SOCRATES, LEONARDO DA VINCI, YOUTH, CULTURA 2000) che favoriscono direttamente o indirettamente l'integrazione degli immigrati.

La sovvenzione concessa per progetto può variare da un minimo di 100 000 a un massimo di 600 000 euro, e non può superare l'80% del costo totale ammissibile per ciascun progetto. Il prossimo bando è previsto per marzo 2005.

Per informazioni e documentazione, l'indirizzo internet è il seguente:

http://europa.eu.int/comm/justice_home/funding/inti/wai/funding_inti_en.htm.

2.2 EQUAL

Il Programma comunitario EQUAL, che “mira ad innovare gli approcci e le politiche finalizzati a contrastare il fenomeno della discriminazione e della disuguaglianza nel contesto del mercato del lavoro”, offre opportunità per il cofinanziamento di aspetti di una cooperazione decentrata che coinvolga le comunità migranti. In primo luogo si può pensare a progetti di formazione e riqualificazione dei migranti, che prevedano un'attenzione alle necessità del mercato del lavoro del paese di provenienza e non solo del territorio italiano, in modo da favorire un futuro processo di rientro o di circolazione delle conoscenze. È inoltre possibile disegnare progetti di formazione per migranti che ne aumentino le capacità di incidenza sul territorio come promotori di partenariati internazionali, di educazione allo sviluppo e di cooperazione decentrata.

Il sito <http://www.equalitalia.it> mette a disposizione tutti i dossier dei progetti finanziati nella prima Fase del programma (2002): per l'Italia si tratta di quasi trecento progetti, tra quali ve ne sono diversi che promuovono il coinvolgimento degli immigrati nelle dinamiche economiche e sociali del territorio ospitante. Alcuni di questi ultimi prendono in considerazione le tematiche di cui stiamo trattando, come ad esempio il progetto Magrom-Magor della Provincia di Udine, che nella formazione degli immigrati tratta anche il riconoscimento dei propri diritti nel paese di origine al momento del rientro, e il progetto G.local, promosso da AGFOL in collaborazione con enti pubblici e privati veneti, che prevede processi formativi utili per la delocalizzazione e l'*outsourcing* delle aziende venete, anche nei paesi di origine della forza lavoro immigrata.

Il bando per la presentazione di progetti nel quadro della seconda fase del Programma EQUAL (2004-2006) è scaduto nell'aprile 2004. Il sito <http://www.equalitalia.it> fornisce tutte le informazioni e aggiornamenti sul programma.

2.3 AENEAS

La finalità del Programma comunitario AENEAS, che sostituisce il precedente B7.667, è quella di fornire aiuti finanziari e tecnici ai paesi terzi, per aiutarli nella gestione dei flussi migratori.

Tra gli obiettivi del programma ve ne sono in particolare due che richiamano le tipologie di intervento che abbiamo tratteggiato nelle pagine precedenti e possono quindi interessare le amministrazioni locali:

promuovere la migrazione legale sulla base delle condizioni demografiche, economiche e sociali dei paesi d'origine e del territorio ospite nonché delle condizioni ricettive di quest'ultimo;

sostenere il reintegro nel paese di origine di migranti illegali.

Il Programma sostiene numerose tipologie di azione. Quelle che offrono possibilità di intervento per gli enti locali sono le seguenti:

- azioni volte a mantenere i legami tra le comunità locali del paese di origine e gli emigranti legali e ad agevolare il contributo dei migranti allo sviluppo sociale ed economico delle comunità di origine, anche facilitando l'utilizzazione delle rimesse per investimenti produttivi e iniziative di sviluppo, fornendo tra l'altro sostegno ai programmi di microcredito;

- azioni per sostenere il reinserimento socio-economico delle persone rimpatriate nei loro paesi di origine, anche attraverso la formazione e lo sviluppo di capacità che ne facilitino l'accesso al mercato del lavoro.

Le azioni potranno consistere in attività di vario tipo:

- studi di fattibilità, interscambio di conoscenze ed esperienze tra istituzioni e organizzazioni dei paesi membri e di paesi terzi;
- assistenza tecnica, formazione, forniture;
- monitoraggio e valutazione di interventi;
- divulgazione e sensibilizzazione.

Tra i possibili beneficiari del Programma sono esplicitamente indicate le amministrazioni locali dei paesi della UE e dei paesi interessati, oltre a organizzazioni e agenzie regionali e internazionali, amministrazioni federali, nazionali e provinciali, istituti e operatori pubblici e privati.

La validità del Programma va dal 2004 al 2008, con uno stanziamento complessivo di 250 milioni di euro.

Per informazioni aggiornate sul Programma AENEAS si può accedere al sito:

http://europa.eu.int/italia/index.jsp_section.justice_trading-level.det_prog-content.183903.html

2.4 I programmi europei per le aree vicine e lo Strumento di Prossimità

Una prospettiva assai interessante per l'attivazione degli enti locali e delle comunità migranti è data dal processo di costruzione, a livello comunitario, della Politica di Prossimità e del relativo Strumento di Prossimità (a partire dal 2007). La Politica di Prossimità – lanciata dalla Commissione europea nel 2003 per la costruzione di uno spazio comune di sicurezza e sviluppo tra l'Unione Europea allargata e i paesi vicini nell'est europeo e nel Mediterraneo - sarà parte integrante della strategia della politica di cooperazione esterna della UE verso i paesi terzi, affidando un ruolo centrale al terzo livello istituzionale dei paesi europei, corrispondente alle Regioni italiane in partenariato con i comuni e i diversi soggetti del territorio. In questa politica si riconosce il ruolo delle autorità subnazionali nella cooperazione transfrontaliera e transnazionale.

Rispetto agli attuali strumenti, lo Strumento di Prossimità conterrà importanti innovazioni. I programmi finanziati potranno essere impiegati sia nei paesi dell'Unione sia nei paesi terzi⁹. In questo modo si punta a superare alcuni dei maggiori limiti incontrati sino ad oggi nel coordinamento tra il Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (FESR) e i fondi per la cooperazione esterna: in primo luogo l'assenza di risorse appositamente dedicate e l'esistenza di procedure diverse per i rispettivi strumenti nel processo progettuale, dalla programmazione alla selezione, alla realizzazione degli interventi sino al sistema di monitoraggio e valutazione; in secondo luogo, la scarsa partecipazione dei paesi terzi nell'iniziativa INTERREG, legata al divieto di spesa al di fuori del territorio comunitario delle risorse del FESR.

Le priorità della Politica di Prossimità riguarderanno le infrastrutture nel campo dei trasporti, dell'ambiente, dell'energia, la coesione economica e sociale, la gestione delle frontiere, scambi di carattere culturale ed educativo (le cosiddette azioni *people-to-people*). In questi ultimi due ambiti ci sembra possibile immaginare una capacità progettuale da parte degli enti locali che coinvolgono le comunità immigrate.

⁹ Nella fase di transizione tra il 2004 e il 2006, nella quale i programmi e strumenti attualmente esistenti dovranno essere coordinati in forma sempre più integrata tra loro, il finanziamento nelle due aree sarà possibile attingendo a risorse diverse: il FESR (via INTERREG) all'interno della UE, i programmi TACIS, CARDS, PHARE e MEDA per i paesi terzi.

Naturalmente occorre attendere la fase operativa dello strumento di prossimità, per il quale è previsto un sistema unico di presentazione delle offerte, con due modalità: affidamento di progetti già individuati, tramite procedure di evidenza pubblica (gare); invito a presentare proposte. Quest'ultima sarà la modalità prevalente.

Questa nuova politica, in vista della creazione dello Strumento di Prossimità nel 2007, prevede dal 2004 una fase di transizione con l'attuazione di Programmi di Prossimità che si prefiggono di coordinare i diversi programmi attualmente esistenti: INTERREG, strumento disegnato per lo sviluppo equilibrato delle regioni limitrofe dei paesi dell'Unione Europea e di queste ultime con i paesi terzi vicini, e finanziato attraverso il FESR; CARDS, volto a sostenere la partecipazione dei paesi dei Balcani occidentali (Albania, Bosnia-Erzegovina, Croazia, Serbia e Montenegro, Macedonia) nel processo di stabilizzazione e associazione all'Unione Europea; PHARE, nato come principale strumento della strategia di pre-adesione per i paesi candidati, e oggi volto a garantirne la piena integrazione nel contesto comunitario; TACIS, programma di sostegno al processo di democratizzazione e transizione verso un'economia di mercato nei paesi della ex Unione Sovietica (escluse le repubbliche baltiche) e in Mongolia; MEDA, programma avente l'obiettivo di rafforzare la stabilità democratica, attuare una zona euromediterranea di libero scambio e sviluppare la cooperazione economica e sociale tra l'Unione Europea e i paesi del partenariato euromediterraneo¹⁰

I Programmi di Prossimità interessano quindi: i membri "storici" dell'Unione Europea (attraverso le componenti dell'attuale programma INTERREG III rivolte verso l'esterno della UE), i nuovi paesi membri (attraverso le componenti dell'attuale programma INTERREG III rivolte verso l'esterno della UE e il programma PHARE), e paesi esterni alla UE (attraverso gli attuali TACIS, MEDA, CARDS, di cui si dirà più avanti).

Si delinea quindi con questa politica una prospettiva di partenariati territoriali fondati sui principi e sulla prospettiva del co-sviluppo¹¹: una cooperazione disegnata come strumento di supporto a processi di sviluppo, anziché come generatrice di sviluppo attraverso i progetti (sostenibilità nel tempo); un approccio *dal basso verso l'alto* per crescita economica, sostenibilità ambientale, estensione della democrazia, coesione sociale; la costruzione di reti di relazioni di interscambio fra tutti i soggetti dei territori; un'idea centrale di partenariato sistemico, basato sulle vocazioni e gli interessi, con i governi subnazionali (regioni, province, municipi) nel ruolo di facilitatori e coordinatori; un partenariato aperto ai livelli superiori (nazionale, comunitario, internazionale).

Come abbiamo già detto, lo Strumento di Prossimità opererà sia con la formula del bando di gara (*tender*), sia attraverso l'invito a presentare proposte (*call for proposals*). Mentre i Programmi di Prossimità sono stati definiti nel 2004 (per quanto riguarda le Regioni italiane sono relativi all'area adriatica e al Mediterraneo occidentale ed orientale), e daranno luogo a *call for proposals* nel 2005 e nel 2006.

L'ente locale interessato ad accedere a questo tipo di finanziamenti dovrà quindi prestare attenzione ai bandi e inviti che la Commissione Europea lancia periodicamente. A tale scopo risulta di grande utilità il sito di Europeaid, agenzia di cooperazione della Commissione:

www.europa.eu.int/comm/europeaid/index_en.htm (se si desidera la versione in francese, sostituire "en" con "fr"). Qui si trova il rimando alla pagina di tutti i bandi conclusi, in corso e previsti. (a tale pagina si può accedere direttamente scrivendo l'indirizzo:

www.europa.eu.int/comm/europeaid/cgi/frame12.pl).

¹⁰ Tunisia, Marocco, Algeria, Cipro, Egitto, Israele, Giordania, Libano, Malta, Palestina, Siria e Turchia. Malta e Cipro continuano a parteciparvi ma, dal 1° maggio 2004, in qualità di Stati membri dell'UE.

¹¹ Si vedano le raccomandazioni elaborate dal CeSPI a tale proposito, in J. Rhi-Sausi, R. Coletti, B. Cugusi, op. cit., pp. 15 sgg.

Illustriamo qui di seguito le caratteristiche dei programmi INTERREG, MEDA, CARDS e TACIS, che vengono coordinati dai Programmi di prossimità e che confluiranno nello Strumento di Prossimità.

Il Programma INTERREG

Il Programma INTERREG punta a rafforzare la coesione economica e sociale all'interno dell'Unione Europea e di questa con i paesi vicini, promuovendo la cooperazione transfrontaliera, transnazionale e interregionale per lo sviluppo equilibrato dei territori. Le tre tipologie di cooperazione sono dunque:

Cooperazione transfrontaliera (Sezione A): diretta a promuovere uno sviluppo regionale integrato fra *regioni frontaliere* contigue, comprese le frontiere esterne ed alcune zone marittime, con l'obiettivo di instaurare una cooperazione economica e sociale transfrontaliera avvalendosi di strategie e di programmi comuni (si tratta per le regioni italiane di Interreg III A per le regioni adriatiche, di Interreg IIIA Italia/Puglia-Albania);

Cooperazione transnazionale (Sezione B): tra autorità nazionali, regionali e locali ai fini della promozione di una maggiore integrazione territoriale *tra ampi raggruppamenti di regioni europee*, per realizzare uno sviluppo sostenibile, armonioso ed equilibrato nella Comunità e una migliore integrazione territoriale con i paesi candidati ed altri paesi limitrofi (si tratta per le regioni italiane dell'area Mediterraneo occidentale – Medocc, dell'area Mediterraneo orientale – Archimed, dell'area adriatico/balcanica – Cadses)

Cooperazione interregionale (Sezione C): *nell'insieme del territorio europeo e dei paesi vicini* (e dei paesi vicini) diretta a migliorare lo sviluppo regionale e la coesione comunitaria.

Le tematiche di INTERREG sono legate ai processi migratori, dal momento che il governo di questi ultimi andrebbe realizzato “in un'ottica di co-sviluppo tra i paesi di origine e di destinazione, e di integrazione regionale a livello euro-mediterraneo e con i paesi dell'Europa centro-orientale [...] attraverso la creazione di partenariati internazionali tra Autonomie locali per il co-sviluppo”¹²

Alcune Regioni hanno iniziato a sperimentare l'utilizzo dello strumento INTERREG in relazione ai flussi migratori, e in particolare nell'ambito di iniziative di cooperazione. Citiamo tra queste il progetto INTEMIGRA, cui hanno preso parte tutte le Regioni adriatiche. Tra i diversi progetti pilota realizzati, uno aveva come tema lo sviluppo della cooperazione transfrontaliera e interregionale attraverso la definizione di modalità per selezionare risorse umane migranti qualificate di Albania, Macedonia e Montenegro, per un loro successivo inserimento nella realtà produttiva regionale, e misure di internazionalizzazione delle aziende italiane che prevedano possibilità di rientro degli immigrati per la realizzazione di attività imprenditoriali.

Ulteriori informazioni sul Programma INTERREG sono disponibili all'indirizzo:

http://europa.eu.int/comm/regional_policy/interreg3/index_en.htm

Il Programma MEDA

Il Programma MEDA (Misure finanziarie e tecniche di accompagnamento a sostegno della riforma delle strutture economiche e sociali nel quadro del partenariato euro-mediterraneo) costituisce un importante strumento di attuazione della politica della UE per il Mediterraneo, in base alla dichiarazione di Barcellona del 1995.

Il Programma contribuisce a iniziative di interesse comune nei tre settori del partenariato euro-mediterraneo:

¹² CeSPI, *Speciale Migrazione*, 2002.

- rafforzamento della stabilità politica e della democrazia;
- attuazione di una zona euro-mediterranea di libero scambio;
- sviluppo della cooperazione economica e sociale con particolare attenzione alla dimensione umana e culturale.

Le attività che il programma può finanziare rientrano in tre specifici filoni:

- il sostegno alla transizione economica e all'istituzione di una zona euro-mediterranea di libero scambio;
- il sostegno ad uno sviluppo socio-economico sostenibile;
- la cooperazione regionale, subregionale e transfrontaliera.

Per ciascun filone sono indicate numerose tipologie di attività, molte delle quali possono offrire spazi per interventi che coinvolgano le comunità immigrate. Indichiamo qui di seguito per ciascun filone quelle attività che ci sembrano di maggiore interesse:

filone 1 – creazione di occupazione e sviluppo del settore privato, miglioramento del contesto in cui operano le imprese e sostegno alle PMI;

filone 2 – rafforzamento della cooperazione nei settori dell'agricoltura, della pesca e dello sfruttamento sostenibile delle risorse marine; rafforzamento della democrazia, del rispetto e della difesa dei diritti umani; cooperazione culturale e scambi di giovani; cooperazione e assistenza tecnica in materia di flussi migratori, compreso il rimpatrio dei residenti illegali;

filone 3 – creazione di reti fra collettività locali, associazioni, Ong, imprenditori privati, amministrazioni locali, agenzie di sviluppo, sindacati.

Secondo il regolamento MEDA possono presentare proposte Stati, regioni, enti locali, enti pubblici, comunità locali, organizzazioni economiche, operatori privati, cooperative, associazioni, fondazioni, organizzazioni non governative di sviluppo. Sulla base di programmi indicativi triennali definiti dalla Commissione europea, vengono redatti piani di finanziamento annuali con un elenco di progetti. I programmi indicativi e il piano di finanziamento vengono infine attuati attraverso la pubblicazione di inviti a presentare proposte e gare d'appalto.

Manca tuttavia in MEDA l'apprezzamento dell'importanza dei processi di decentramento e del ruolo delle autorità locali nella costruzione della democrazia e di regolazioni legittime della *governance* a livello locale, nella programmazione partecipata dello sviluppo locale, nella produzione e distribuzione dei beni pubblici essenziali, nella gestione dei flussi migratori. A tale riguardo si ricorda che l'unico programma dedicato specificamente alla cooperazione decentrata tra autorità locali, il programma Med-Urbs, dopo una prima fase pilota dal 1992 al 1995, è stato sospeso per alcuni comportamenti fraudolenti rilevati dalla Corte dei Conti, e poi, nonostante alcune dichiarazioni, non è stato più riavviato. Il Comitato delle Regioni nel 2004 ha allora chiesto la sperimentazione di un nuovo strumento euromediterraneo per la cooperazione sub-nazionale denominato MEDPLUS.

Ulteriori informazioni sul Programma MEDA sono disponibili all'indirizzo:

http://europa.eu.int/comm/external_relations/euomed.

Il Programma CARDS

Il Programma CARDS (Assistenza comunitaria per la ricostruzione, lo sviluppo e la stabilizzazione) sostiene la partecipazione di Albania, Bosnia-Erzegovina, Serbia e Montenegro, Croazia e Macedonia nel processo di stabilizzazione e associazione all'Unione Europea.

L'assistenza CARDS è destinata ai seguenti settori:

- ricostruzione attraverso l'aiuto per consentire il rientro di profughi e sfollati e la stabilizzazione della regione;

- creazione di un quadro istituzionale e legislativo propizio per la democrazia, lo stato di diritto e i diritti dell'uomo e delle minoranze, la riconciliazione e il consolidamento della società civile, l'indipendenza dei media e il rafforzamento della legalità e delle misure di lotta alla criminalità organizzata;
- sviluppo economico sostenibile e riforme a favore di un'economia di mercato;
- sviluppo sociale, con particolare riferimento alla riduzione della povertà, parità tra uomo e donna, istruzione, insegnamento e formazione nonché risanamento ambientale;
- sviluppo di rapporti più stretti tra i Paesi beneficiari, tra questi e l'Unione europea nonché con i Paesi candidati, in coordinamento con altri strumenti per la cooperazione transfrontaliera, transnazionale e transregionale con i Paesi non membri;
- favorire la cooperazione regionale, transnazionale, transfrontaliera e interregionale tra i Paesi beneficiari, tra questi e l'Unione europea nonché tra questi e altri Paesi della regione.

La natura del programma CARDS ne fa uno strumento interessante per progetti che coinvolgono comunità di immigrati che provengano dai paesi balcanici, e in particolare riguardo i profughi e i rifugiati.

Gli organismi che possono usufruire dell'assistenza destinata ai Paesi beneficiari sono lo Stato, gli enti sotto la giurisdizione e l'amministrazione delle Nazioni Unite, gli organismi federali, regionali e locali, gli enti pubblici e semi pubblici, i partner sociali, le organizzazioni che forniscono sostegno a imprese, cooperative, società mutue, associazioni, fondazioni e organizzazioni non governative.

CARDS finanzia forniture, opere e progetti nei paesi terzi. I progetti a dono in particolare sono finanziati per lo più a organizzazioni senza scopo di lucro.

Ma, come nel caso del MEDA, finora il CARDS non ha previsto programmi e linee di finanziamento specificamente dedicate alla cooperazione delle autorità substatali e al loro ruolo di snodo a livello locale delle politiche statali (sussidiarietà verticale) e dei sistemi di *governance* (sussidiarietà orizzontale). Comunque, queste ultime partecipano a bandi di gara sulla stabilizzazione democratica, sostegno al ritorno dei profughi e rifugiati, sviluppo sostenibile delle aree colpite dalla guerra, assieme ai diversi enti non governativi¹³.

Per ulteriori informazioni, l'indirizzo Web è il seguente:

http://www.europa.eu.int/comm/europeaid/projects/cards/sectors_en.htm.

Il Programma TACIS

Obiettivo generale del Programma TACIS è la fornitura di assistenza tecnica per sostenere il processo di transizione economica, sociale e istituzionale dei Nuovi Stati Indipendenti (Armenia, Azerbaigian, Bielorussia, Georgia, Kazakistan, Kirghizistan, Moldavia, Russia, Tagikistan, Turkmenista, Ucraina e Uzbekistan) e della Mongolia.

Tra i settori di intervento ve ne sono alcuni che potrebbero essere di interesse per iniziative del tipo di quelle discusse in questo documento: la promozione degli investimenti, gli aiuti umanitari, lo sviluppo dell'economia locale nei tre settori dell'agricoltura, dell'industria e del commercio.

Per gli enti locali, le organizzazioni non governative e le associazioni che fossero interessate a ricorrere al sostegno del Programma TACIS, lo strumento più idoneo sembra essere costituito dai Programmi per Piccoli Progetti: si tratta di programmi che finanziano tra l'altro iniziative di sostegno alla società civile, di formazione, di sostegno alle imprese.

¹³ Interessante a questo riguardo è l'Associazione delle agenzie per la democrazia locale, nata in seno al Consiglio Europeo, e che vede la partecipazione di diverse municipalità europee (e in particolare italiane) assieme ad altri enti non governativi. L'Associazione partecipa ai bandi della Commissione per sostenere le diverse attività che le agenzie per la democrazia locale stanno svolgendo in numerose città dei Balcani occidentali (www.ldaaonline.org).

Possono presentare proposte, tra gli altri, amministrazioni locali, istituzioni del settore privato, organizzazioni non governative.

Per informazioni si può accedere al sito:

www.europa.eu.int/comm/external_relations/ceeca/tacis/index.htm.

Riferimenti bibliografici

- T. Caponio (2003), *Il ruolo delle Regioni nelle politiche di integrazione e accoglienza dei migranti*, Conferenza di Bari su Partenariato Interregionale e Politiche Migratorie, in www.cespi.it/pubblicazioni.htm.
- T. Caponio (2004), *Governo locale e gestione dei flussi migratori in Italia. Verso un modello di governance multilivello*, www.cespi.it/pubblicazioni.htm.
- T. Caponio (2004), *I comuni italiani e l'immigrazione*, www.cespi.it/pubblicazioni.htm.
- J. Chaloff, F. Piperno (2004), *The External Dimension of Italian Migration Policy and the Interplay with Development Cooperation*, Brussels, (paper non pubblicato).
- S. Ceschi (2003), *Rimesse degli emigrati e finanza per lo sviluppo. Prospettive di crescita nella politica di prossimità*, Conferenza di Bari su Partenariato Interregionale e Politiche Migratorie, www.cespi.it/pubblicazioni.htm.
- CeSPI (2002), *Regioni e Province Autonome tra cooperazione e immigrazione*, Speciale Migration, in: www.cespi.it/bollMigration/MIGRspeciale.PDF.
- L. Coslovi, F. Piperno (2004), *Espulsioni, e poi? alcune riflessioni sui percorsi di rimpatrio forzato in Marocco e Albania, a partire da una prima ricognizione empirica*, draft marzo.
- P. Mezzetti, A. Rotta, A. Stocchiero (2003), *Il ruolo delle Regioni nelle politiche di co-sviluppo nel Mediterraneo e nei Balcani*, Conferenza di Bari su Partenariato Interregionale e Politiche Migratorie, in: www.cespi.it/pubblicazioni.htm.
- F. Pastore (2003), *Regioni e governance migratoria. Il ruolo degli enti sub-nazionali tra integrazione e co-sviluppo*, Conferenza di Bari su Partenariato Interregionale e Politiche Migratorie, in: www.cespi.it/pubblicazioni.htm.
- J.L. Rhi-Sausi, R. Coletti, B. Cugusi (2004), *Strumenti e metodologie dei programmi di prossimità nel Mediterraneo nella fase di transizione. Prospettive per la cooperazione interregionale*, in: www.cespi.it/pubblicazioni.htm.
- A. Stocchiero, P. Mezzetti (2003), *Le esperienze delle Regioni e degli enti locali italiani nel campo della cooperazione decentrata per il co-sviluppo. Una rassegna ragionata*, Conferenza di Bari su Partenariato Interregionale e Politiche Migratorie, in: www.cespi.it/pubblicazioni.htm.
- A. Stocchiero, "Migranti e cooperazione decentrata italiana per lo sviluppo africano", in: *CeSPI Working Papers* 10/2004.