

Doc. 3/10

PARADIPLOMAZIA E POLITICA ESTERA NELL'UNIONE EUROPEA

Raffaella Coletti e José Luis Rhi-Sausi

Paper preparato per il Seminario
“Il Mondo si Glocalizza. L'azione internazionale dei governi subnazionali”
organizzato dal CeSPI, da *globus et locus* e dall'IILA, e svoltosi a Roma il 25 febbraio 2010

Febbraio 2010

INTRODUZIONE

La paradiplomazia, intesa come l'insieme di azioni internazionali esercitate dai governi subnazionali, ha acquisito negli ultimi anni una rilevanza crescente nel contesto dei paesi aderenti all'Unione europea. I rappresentanti regionali, ma anche quelli degli enti locali, sono sempre più spesso chiamati ad una rappresentanza politica dei loro territori nell'arena internazionale e non solo nazionale. Regioni ed enti locali passano così da essere istituzioni con funzioni puramente amministrativa ad essere annoverati di diritto come attori della politica internazionale.

Il processo di definizione di questo nuovo ruolo dei governi subnazionali nello scenario globale è stato lungo e articolato, ed è stato influenzato da almeno quattro elementi distinti:

- a) Innanzitutto, la globalizzazione ha portato con sé una crescente competitività fra territori, scardinando il ruolo tradizionalmente assegnato alle autorità locali e imponendo loro l'esigenza di confrontarsi direttamente con altri attori nell'arena internazionale.
- b) In secondo luogo, il crescente decentramento di funzioni verso le autorità locali e regionali verificatosi in tutta Europa sin dal secondo dopoguerra (Keating, 2002) ha attribuito un ruolo sempre più rilevante a questi soggetti nel quadro dell'architettura istituzionale dell'integrazione europea e nel contesto dei singoli Stati membri, contribuendo ad una loro proiezione anche in ambito internazionale.
- c) In terzo luogo, la creazione di appositi spazi europei per la rappresentanza di interessi locali nell'arena sopranazionale¹ ha stimolato la propensione degli enti locali e regionali a difendere i propri interessi anche nell'arena internazionale, attraverso strumenti di lobby collettiva o azioni individuali.
- d) Infine il crescente riconoscimento degli attori locali e regionali quali soggetti chiave di programmi dell'Unione europea (UE) mirati alla creazione di reti transfrontaliere e transnazionali (come i programmi di sostegno ai gemellaggi o il programma Interreg) ha giocato un ruolo determinante per l'acquisizione di competenze e prospettive internazionali da parte di questi soggetti.

La *governance* multilivello che caratterizza l'ordinamento istituzionale dell'UE non si esprime solamente nell'esercizio di un ruolo chiave nel governo del territorio da parte degli attori locali e regionali (*governance* verticale), ma anche nella creazione di reti transfrontaliere, transnazionali, interregionali e internazionali, che contribuiscono a disegnare una nuova territorialità dell'Europa che supera il modello westphaliano (Berezin, 2003) e che rendono articolata e complessa l'azione esterna dell'UE e dei singoli Stati nazione.

Un elemento centrale nella comprensione delle dinamiche che sono alla base della crescente autonomia dei governi locali e regionali, anche in materia di proiezione internazionale, è quello

¹ Il Consiglio d'Europa ha dato vita nel 1957 alla Conferenza permanente dei poteri locali e regionali d'Europa (trasformata nel 1994 nel dal Congresso dei poteri locali e regionali d'Europa); con il Trattato di Maastricht (1992) l'Unione Europea istituisce un Comitato delle regioni, come organo consultivo sulle proposte formulate dalla Commissione europea, composto da rappresentanti delle istituzioni regionali e degli enti locali. Il Trattato di Lisbona rafforza ulteriormente il ruolo di regioni e città europee in diversi modi: innanzitutto per la prima volta nella sua storia, l'UE riconosce esplicitamente la coesione territoriale, oltre a quella economica e sociale, come uno dei suoi obiettivi fondamentali. In secondo luogo, le disposizioni del Trattato di Lisbona rafforzano il ruolo istituzionale del Comitato delle Regioni: gli conferiscono il diritto di adire la Corte di giustizia dell'UE per difendere le proprie prerogative e per tutelare il principio di sussidiarietà; gli consentono di essere consultato anche dal Parlamento europeo, e non solo dalla Commissione e dal Consiglio; estendono la durata del mandato del Comitato delle Regioni da quattro a cinque anni, allineandola a quella delle altre istituzioni UE. In termini giuridici, infine, attraverso il trattato di Lisbona viene riconosciuto per la prima volta il diritto all'autonomia regionale in un Trattato UE, e le assemblee regionali dotate di poteri legislativi sono espressamente riconosciute come nuovi attori del processo decisionale e comunitario. Ciascuno dei parlamenti nazionali potrà infatti consultare i parlamenti regionali con poteri legislativi per esprimere pareri motivati su progetti e atti legislativi di fronte al Parlamento, al Consiglio e alla Commissione europea.

dell'identità territoriale e culturale che, seppur declinati in maniera diversa in base ai contesti storico-geografici in cui le esperienze fioriscono, costituiscono un riferimento costante nelle espressioni di paradiplomazia.

La nuova configurazione della politica internazionale che deriva dalla presenza di nuovi attori può risultare vantaggiosa per alcuni fini e soggetti e in alcuni contesti e svantaggiosa in altri, determinando eventuali frizioni tra i diversi livelli istituzionali coinvolti. La complessità della nuova pluralità di attori nelle relazioni internazionali non riguarda solamente un'eventuale difficoltà organizzativa e di coordinamento delle attività esterne in un quadro di riferimento nazionale o europeo, quanto piuttosto i contenuti e gli interessi stessi della politica estera, che si va modificando e riempiendo di nuovi significati.

Qual è dunque la reale portata del fenomeno della paradiplomazia? Quali gli effetti di questo fenomeno sulle relazioni esterne dell'Unione europea e degli Stati membri? Come viene ridisegnata la politica estera? In questo documento di lavoro cerchiamo di offrire alcuni spunti di riflessione in merito agli effetti della paradiplomazia, in particolare sui processi in atto a livello europeo e italiano.

PARADIPLOMAZIA NELL'UNIONE EUROPEA: I PROCESSI DI INTEGRAZIONE E DI ALLARGAMENTO

Come già richiamato, il processo di costruzione dell'Europa unita ha offerto diversi stimoli allo sviluppo della paradiplomazia: da un lato attraverso la creazione di spazi di dialogo formale con le autorità locali e regionali nel quadro delle istituzioni comunitarie; dall'altro attraverso un crescente coinvolgimento diretto di autorità locali e regionali nella definizione e gestione della politica di sviluppo territoriale e nella creazione di reti transfrontaliere e transnazionali che attraversano e collegano l'Europa.

D'altro canto, anche le attività di paradiplomazia hanno giocato un ruolo nel costruire e sostenere i processi di integrazione in atto. Le relazioni e le alleanze che si sono create a livello subnazionale sin dal secondo dopoguerra, spesso stimolate da motivazioni di ordine economico o sociale, hanno contribuito a attivare quella rete di relazioni "dal basso" che è alla base del senso di appartenenza dei cittadini al processo di costruzione europea. Il rafforzamento di "comunità" transfrontaliere e transnazionali che superano i confini tra Stati nazionali fino a pochi anni prima in guerra (si pensi in particolare alla frontiera tra Germania e Francia, ma ora anche tra Paesi precedentemente divisi dalla "cortina di ferro") corrisponde ad un pari rafforzamento di una "comunità europea". Si assiste dunque ad una convergenza di obiettivi e di interessi tra processi transnazionali che partono dal basso, tra territori, e percorso di costruzione e rafforzamento dell'Unione europea.

Anche per queste ragioni l'UE ha incentivato, attraverso appositi strumenti finanziari, la diffusione della cooperazione tra territori o dei gemellaggi tra città, sulla base di una serie di esperienze concrete delle autorità locali che avevano mostrato le potenzialità di questo tipo di iniziative nel potenziare il processo europeo di integrazione.

Le reti create a livello locale attraverso l'azione internazionale delle autorità locali e regionali contribuiscono ad un senso di appartenenza europea anche in un altro modo, e cioè attraverso la proiezione di una Europa delle regioni e delle città, che supera le tradizionali suddivisioni determinate dai confini nazionali. In questo ambito hanno trovato spazio anche nuove strutture istituzionali che ridefiniscono la territorialità dell'Europa: le *Euroregioni*, nate dal raggruppamento di autorità locali appartenenti a Stati diversi e separate da confini.

Le Euroregioni costituiscono una delle espressioni più rilevanti dell'azione della paradiplomazia europea. Esse hanno permesso di inaugurare nuovi modi di intendere il territorio e hanno contribuito a creare, al contempo, una nuova architettura istituzionale nel quadro della *governance* multilivello comunitaria. L'articolazione dei territori di cooperazione europei si è arricchita negli ultimi anni attraverso l'azione dell'Unione europea: in primo luogo, attraverso la definizione dei GECT - Gruppi Europei di Cooperazione Territoriale (Regolamento 1082/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio), nel contesto della riforma della politica regionale per il periodo 2007-2013. I GECT, dotati di personalità giuridica, hanno lo scopo di promuovere e agevolare la cooperazione transfrontaliera, transnazionale e interregionale tra i suoi membri, che comprendono Stati, collettività regionali, collettività locali o organismi di diritto pubblico. Più recentemente il dibattito comunitario si è concentrato sulla prospettiva delle macroregioni, territori transfrontalieri e transnazionali che includono aree appartenenti a Stati membri diversi, ma che sono caratterizzate da una o più sfide e opportunità comuni e sono caratterizzate dall'identificazione di una strategia e linee di azione comuni. Le macroregioni, cui viene dedicata una crescente attenzione soprattutto nell'ottica della programmazione post 2013, sono chiamate ad offrire un quadro di riferimento integrato che consenta all'Unione europea e agli Stati membri di identificare bisogni e allocare risorse disponibili per la sostenibilità ambientale e lo sviluppo economico e sociale dell'area in questione (CE, 2009).

L'attenzione comunitaria verso le diverse forme di cooperazione territoriale mostra, da un lato, l'interesse e la propensione dell'UE a valorizzare la *governance* multilivello come possibile strumento per perseguire lo sviluppo e la coesione del territorio comunitario, sia nella gestione interna sia nelle relazioni esterne²; dall'altro deriva dalla profonda azione di *lobby* esercitata dagli attori locali e regionali e dalle loro associazioni, che conferma una volta ancora la loro capacità e attitudine a svolgere un ruolo nelle relazioni di politica interna ed esterna all'Unione.

L'azione della paradiplomazia ha offerto un interessante contributo anche nell'ambito dei processi di allargamento, nella misura in cui i contatti tra autorità locali e regionali comunitarie con i soggetti omologhi dei Paesi candidati, hanno attivato interessanti dinamiche di scambio e ramificato le reti intra ed extra comunitarie a livello locale. Di nuovo, questo è particolarmente vero nel caso delle regioni transfrontaliere, dove la condivisione di vincoli territoriali e fisici comuni ha offerto un primo terreno di scambio e dialogo tra soggetti istituzionali, anche se in presenza di profonde asimmetrie in termini di modelli di decentramento e competenze. Nel corso degli anni '90 sono sorti numerosi esempi di Euroregioni tra territori appartenenti a Stati membri e territori dell'Europa Centro-Orientale (Yoder, 2003; Popescu, 2008), successivamente entrati a far parte dell'UE, tramite gli allargamenti del 2004 e del 2007. Attualmente numerosi esempi di cooperazione transfrontaliera alle frontiere esterne dell'UE coinvolgono anche territori candidati all'adesione, come nel caso delle relazioni Italia-Balcani occidentali attraverso il confine adriatico (Celata e Coletti, 2010; Stocchiero, Piccarozzi e Proto, 2008; Stocchiero, 2007).

L'Unione europea ha appoggiato questi meccanismi come strumento per rafforzare l'integrazione, attraverso il sostegno finanziario offerto alla cooperazione transfrontaliera nelle frontiere dell'allargamento, con l'obiettivo principale di consentire il raggiungimento dell'*acquis communautaire* (trasferimento di *know how* alle autorità locali e regionali destinate all'adesione)³. Si tratta tuttavia di una componente minoritaria nel complesso delle pratiche e risorse destinate

² Il riconoscimento da parte dell'Unione europea degli attori locali e regionali quali rilevanti soggetti nelle azioni internazionali è cresciuto negli ultimi anni anche con riferimento al tema della cooperazione internazionale, come dimostrato dalla Comunicazione della Commissione "*Local Authorities: Actors for Development*" pubblicata nell'ottobre 2008.

³ Attraverso il programma Phare CBC nei periodi di programmazione 1994-1999 e 2000-2006, e attraverso la finestra di cooperazione transfrontaliera nell'ambito IPA nel periodo di programmazione attuale (2007-2013).

dall'Unione all'allargamento verso nuovi Stati. La rilevanza di queste iniziative va dunque ricercata soprattutto nella dimensione concreta delle relazioni che si strutturano tra attori locali e che possono facilitare i processi di allargamento, piuttosto che nell'ambito delle politiche europee.

PARADIPLOMAZIA IN ITALIA

La paradiplomazia trova la sua dimensione più adeguata nei contesti di integrazione. L'esistenza di istituzioni sopranazionali, infatti, offre ai governi subnazionali elevati margini di autonomia e favorisce le loro potenzialità come attori internazionali. Nonostante ciò, la paradiplomazia nei contesti nazionali, anche in presenza di un quadro di integrazione maturo come quello europeo, si esprime in forme più complesse e articolate, sia sul profilo delle *relazioni internazionali*, sia su quello più specifico della *politica estera*. Il diverso assetto istituzionale dei Paesi membri, inoltre, produce differenti livelli di azione paradiplomatica per cui la configurazione multi-attoriale delle relazioni internazionali non riesce a produrre paradigmi omogenei.

In sintesi, la paradiplomazia si esprime in modo più compiuto quando si interfaccia con le istituzioni sopranazionali e tende a differenziarsi secondo la diversità istituzionale dei contesti nazionali.

L'Italia mostra uno spiccato attivismo paradiplomatico. Si tratta, in realtà, di un fenomeno molto recente, anche se già negli '50 si registravano esperienze pioniere di proiezione internazionale di alcuni comuni. Basti ricordare in proposito il fenomeno dei gemellaggi europei, uno strumento molto significativo nel processo di integrazione. Le regioni invece – anche a causa della loro tardiva definizione istituzionale – hanno cominciato ad occuparsi in maniera sistematica di relazioni europee e internazionali soltanto a partire dagli anni '90. In particolare sono stati decisivi per la crescita di attività di paradiplomazia regionale i drammatici eventi dei Balcani occidentali (Coletti, Cugusi e Piccarozzi, 2007) e le iniziative di cooperazione territoriale e transnazionale promosse dalla Commissione europea (la prima edizione del Programma Interreg risale proprio al 1990).

Da allora, le regioni e gli enti locali italiani hanno acquisito un peso crescente non solo nello spazio europeo, ma anche nell'arena internazionale. L'azione paradiplomatica italiana si è scontrata, però, con un quadro normativo che non riconosce del tutto le novità provocate dallo stesso processo di integrazione europea, in particolare la pluralità di attori nella politica estera. Tutto ciò ha aperto un dibattito (e una serie di contenziosi tra il governo nazionale e le regioni) sull'interpretazione del dettato costituzionale - rinnovato nel 2001- riguardo l'esclusività dello Stato in materia di politica estera (Costituzione Italiana, art. 117).

Il dibattito si è concentrato prevalentemente su una materia di particolare interesse per la proiezione internazionale dei governi subnazionali: la cooperazione allo sviluppo. La legge 49 del 1987, ancora vigente, ha definito (articolo 1, comma 1) che “la cooperazione allo sviluppo è parte integrante della politica estera dell'Italia”. Una norma, quindi, apparentemente chiara e di interpretazione univoca, in realtà, come sottolineato da alcuni giuristi (Laurà, Maffeo e Marcelli, 1998), pervasa da un'ambiguità di fondo:

“L'ambiguità deriva dal fatto che non si capisce bene se sia la politica estera a doversi ispirare ai principi della cooperazione allo sviluppo o sia viceversa la cooperazione a doversi piegare agli imperativi della politica estera”

In questa ottica, si ritiene che il problema in questione non possa essere risolto appellandosi alla legge 49/87, ma soltanto

“riconducendo sia la politica estera che la politica di cooperazione allo sviluppo ad alcuni principi superiori, di ordine costituzionale”. In particolare, il “riferimento è al principio solidaristico, affermato dall’art. 2 della nostra Costituzione, che in questo caso si presenta fortemente legato a quello internazionalistico, di cui agli artt. 10 e 11 della stessa”.

Di tutto altro avviso è lo spirito e la lettera della più recente riforma costituzionale (Titolo V), dove viene rafforzata l’idea che sia la cooperazione a doversi piegare agli imperativi della politica estera.

Il quadro normativo rafforzato non è stato però sufficiente a trovare una sintesi di queste due visioni. I sostenitori della relativa autonomia della cooperazione riguardo alla politica estera considerano che dai due principi precedentemente citati (principio solidaristico e principio internazionalistico) e dal

“[...] principio autonomistico, di cui all’art. 5 della Costituzione, si ricava il fondamento costituzionale delle attività di cooperazione svolte dalle Regioni”.

Per il secondo schieramento la cooperazione allo sviluppo è materia di competenza esclusiva del governo nazionale.

Senza negare importanza a questo dibattito giuridico, dobbiamo riconoscere che esso non ha permesso di raggiungere risultati concreti, mentre è cresciuta a pari passo che i contenziosi e le interpretazioni divergenti, un’operativa molto dinamica della cooperazione decentrata.

Una possibile “terza via”, anche da un punto di vista metodologico, può essere quella di ispirarsi alla sentenza della Corte Costituzionale n. 179/1987, nei “giudizi per conflitti di attribuzioni” fra il governo nazionale e i governi subnazionali. L’aspetto più rilevante di questa sentenza, al di là del merito degli specifici ricorsi della Presidenza del Consiglio dei Ministri contro quattro regioni, risiede nella “classificazione valoriale” dei rapporti internazionali che introduce (Petschen, 1993). E’ cioè, benché

“sul piano delle relazioni convenzionali stricto sensu [quelle regolate con carattere generale dal Diritto dei Trattati] lo Stato è l’unico soggetto dotato da ius contraendi [ci sono] altri tipi di rapporti che corrisponderebbero a quello che si è dato in qualificare come attività cooperative promozionali o di [mera] rilevanza internazionale molto diffuse nella pratica degli stati dell’Europa Occidentale soggetti alla regola del decentramento politico” (Pérez González, 1991).

In particolare l’idea della Corte Costituzionale italiana di “depotenziare” la cooperazione allo sviluppo (da *high politics* a *low politics*) qualificandola come politica di *mera rilevanza internazionale*, “ha fatto fortuna in altri paesi” (Petschen, 1993) perché permette di “assicurare una traiettoria univoca” fra l’azione esterna dello Stato e l’azione transnazionale dei governi substatuali. Tale traiettoria “sarebbe sufficientemente coperta, sul piano internazionale, dalle proprie disposizioni del trattato-accordo multilaterale e, sul piano interno, dal necessario coordinamento da parte dello Stato delle iniziative territoriali”(Pérez González, 1991).

Risulta quasi paradossale che questo *know how* giuridico italiano abbia contribuito significativamente al riordino della cooperazione decentrata spagnola (Petschen, 1991), contribuendo a qualificare buona parte di essa come attività di “mera rilevanza internazionale”, mentre nel dibattito italiano sulle attribuzioni delle regioni ed enti locali in materia di cooperazione allo sviluppo il contributo concettuale e metodologico della Corte Costituzionale italiana non sia stato preso nella dovuta considerazione.

Nella discussione sull’azione di cooperazione internazionale delle regioni e degli enti locali, ma in generale sulle attività paradiplomatiche, forse sarebbe utile ritornare, con il conseguente

aggiornamento⁴, alla “classificazione valoriale” della politica estera proposta dalla sentenza del 1987, in modo tale di dare il giusto peso alle varie attività di azione internazionale dell’Italia. Infatti mentre le tematiche della sfera delle relazioni internazionali (quali l’agenda economica, quella dei trasporti e delle infrastrutture e l’agenda sociale), non sembrano presentare particolari limitazioni alla paradiplomazia, le tematiche di “frontiera” tra quelle di relazioni internazionali e quelle di politica estera, come è appunto la cooperazione allo sviluppo nel caso italiano, non riescono a trovare un livello di coordinamento e di giurisdizione adeguato.

Nell’attività internazionale si riscontrano numerose differenze tra le regioni, anche perché il ruolo politico dell’ente regionale è strettamente legato alle dimensioni quantitativa e qualitativa della regione stessa e alla personalità politica del Presidente. Per queste ragioni le attività di paradiplomazia relativamente più strutturate sono diffuse soprattutto nelle regioni italiane del nord. Un obiettivo comune dell’azione internazionale delle regioni è quello di sostenere il proprio territorio nella competitiva arena internazionale, al fine di ottenere opportunità di sviluppo economico e sociale.

I casi italiani confermano anche come il richiamo alla componente dell’identità e al senso di appartenenza ad uno specifico territorio costituisca un elemento soggiacente e fortemente valorizzato nell’ambito della proiezione internazionale del singolo territorio, anche al fine di distinguerlo dalla proiezione e promozione dell’Italia nel suo complesso. L’analisi delle singole esperienze locali mostra anche però come sia spesso complesso per i governi regionali mediare tra le diverse esigenze e posizioni presenti nel proprio tessuto territoriale, soprattutto riguardo alla proiezione internazionale. La globalizzazione infatti, scardinando i tradizionali ruoli assegnati alle comunità locali, ha anche portato ad una disgregazione degli interessi economici e sociali delle comunità locali⁵, ponendo spesso ai governi regionali un problema di rappresentanza e di scelta in materia di politica internazionale.

Inoltre, la proiezione internazionale dei governi subnazionali pone numerosi problemi di coerenza e di coordinamento, non solo riguardo al governo nazionale, ma anche tra le diverse politiche regionali (sostegno all’internazionalizzazione economica, attività di cooperazione internazionale allo sviluppo, gestione dei flussi migratori, politiche di cooperazione territoriale). In molte occasioni i diversi ambiti rimangono separati tra loro, finendo per divenire sistemi chiusi e autoreferenziali anche a causa della scarsità di strumenti di valutazione e messa in rete. Questi meccanismi riducono la possibile rilevanza delle azioni di paradiplomazia delle regioni, sia in termini di efficacia per lo sviluppo del territorio sia riguardo al peso internazionale della regione.

Le questioni più rilevanti poste dalla paradiplomazia italiana, però, riguardano il rapporto con le attività internazionali dello Stato. In primo luogo, le priorità geoeconomiche e geopolitiche della proiezione internazionale delle regioni non necessariamente collimano con la visione del governo nazionale. Da queste differenze di visione e di interessi derivano anche delle difficoltà per presentare e promuovere l’Italia nel suo complesso nel mondo. In secondo luogo, la propensione internazionale delle regioni “forti” mette in risalto le disparità di competenze e iniziative tra i governi subnazionali, ponendo di fronte al governo nazionale il problema di un ulteriore meccanismo di marginalizzazione di alcune regioni in favore di quelle più avanzate sotto il profilo economico e sociale.

⁴ Nella sentenza 179, la Corte Costituzionale dichiara che si tratta di una classificazione parziale e incompleta.

⁵ Si pensi ad esempio alle strategie di internazionalizzazione per il rafforzamento di nuove reti lunghe dei distretti contrapposte alle richieste di interventi di protezionismo e sostegno alle economie locali provenienti dagli strati sociali più colpiti dalle delocalizzazioni, o alla contraddizione esistente tra maggiore controllo e chiusura dei flussi migratori e una domanda crescente di forza lavoro straniera.

ALCUNE RIFLESSIONI CONCLUSIVE

Da questo punto di vista alcune novità potrebbero arrivare nel prossimo futuro dalla riforma in corso del Ministero degli esteri. Senza entrare in una valutazione complessiva del processo di riforma è interessante notare come l'abbandono dell'organizzazione per aree geografiche a favore degli assi tematici (affari politici e sicurezza, mondializzazione, sistema paese, politica europea, ecc.), introduca due dimensioni fondamentali per il dispiegamento della paradiplomazia. Da un lato, si pone fine all'autoreferenzialità nella formulazione e gestione della politica estera. La politica estera non è più concepita come attività esclusiva del MAE (al di là della tradizionale lettura del principio di esclusività), ma come l'attività di una pluralità di attori –governativi, subnazionali, privati e non governativi– che costituiscono un insieme (il Sistema-Paese), alla cui direzione e coordinamento si propone il Ministero degli esteri. Se afferma, in sintesi, il principio di sussidiarietà nello spazio della politica estera. Dall'altro lato, la nuova riorganizzazione del MAE rende più esplicita la distinzione e la gerarchia tra le varie *policies* della politica estera. Non sono tanto i paesi e le aree a definire le priorità della politica estera (ovviamente senza negare la loro importanza), ma sono le tematiche e gli obiettivi che si perseguono. La ricerca di maggiore competitività internazionale del Paese diventa importante tanto quanto o più del il sistema di alleanze nel quale si colloca l'Italia.

In questo quadro, la paradiplomazia può trovare un maggiore spazio non tanto attraverso atti giuridici o posizioni di principio, ma mediante meccanismi pragmatici di funzionalità. Tornando all'esempio della "cooperazione allo sviluppo come parte integrante della politica estera" risulta evidente che questa *policy*, nonostante l'esistenza di una legge dello Stato e il mantenimento del suo rango di Direzione Generale nel riordino del MAE, diventerà ancora di più che in passato una politica derivata, dipendente dalle grandi tematiche e degli obiettivi che l'Italia persegue in esse. E' con ciò una materia non di esclusività, ma di condivisione con altri attori governativi e non statali.

In questo quadro, per la paradiplomazia italiana si presentano alcune sfide di particolare rilevanza.

Una prima sfida per i governi subnazionali è quella della relazione con i propri territori. La coesistenza di interessi e posizioni diverse, inevitabile in qualsiasi territorio, pone infatti di fronte al governo regionale un problema di rappresentanza e armonizzazione di esigenze diverse.

In secondo luogo, il governo regionale deve perseguire una maggiore armonizzazione tra i vari settori che, al suo interno, si occupano dei diversi aspetti delle relazioni internazionali. In questo modo sarebbe infatti possibile massimizzare gli effetti dell'azione esterna delle regioni, sia in termini di efficacia di questa azione all'estero, sia come ricaduta dell'azione internazionale sui percorsi di sviluppo del territorio.

In terzo luogo, i governi regionali dovrebbero cercare di attivare forme di coordinamento e collaborazione tra di loro. L'attivazione di forme di collaborazione (e non solo competizione) per la gestione di fondi europei e più in generale per le relazioni internazionali potrebbe migliorare l'efficacia delle azioni portate avanti e attivare dinamiche di sviluppo dell'Italia nel suo complesso. In questo contesto un ruolo centrale può essere giocato dalle pratiche di condivisione e capitalizzazione delle iniziative realizzate.

I governi regionali sono chiamati ad una relazione sempre più stretta con l'Unione europea, nel quadro di un crescente riconoscimento del loro ruolo nell'architettura istituzionale dell'UE. L'opportunità e la sfida che si pone di fronte alle regioni è in questo ambito quella di contribuire a costruire i rapporti internazionali e le alleanze con i paesi terzi, soprattutto per quanto riguarda lo sviluppo della coesione sociale e territoriale.

Ancora, una rilevante opportunità che si pone di fronte ai governi regionali è quella di migliorare la loro capacità di *networking* e di *lobby* nelle diverse sedi europee e internazionali per aumentare la loro rappresentanza di fronte agli attori sopranazionali. L'obiettivo delle regioni dovrebbe essere quello di comporre le differenze alla ricerca di una voce comune, per contribuire realmente al dibattito internazionale portando avanti le esigenze espresse a livello locale e regionale.

Infine, un tema centrale già richiamato può essere individuato nel rapporto del governo nazionale con i governi regionali in materia di politica estera e di relazioni internazionali. L'esigenza che si pone di fronte al governo – e in particolare al Ministero degli Affari Esteri – è quella di cercare un coordinamento che non comprometta una visione e promozione unitaria dell'Italia senza d'altro canto frenare il dinamismo dei territori. Si tratta piuttosto di trovare modi per accompagnare questo dinamismo, offrendo quel quadro di riferimento politico indispensabile per la creazione di partenariati tra territori anche in contesti lontani sotto il profilo geografico e culturale.

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

BEREZIN M. (2003), "Territory, Emotion and Identity: Spatial Recalibration in a New Europe", in BEREZIN M., SCHAIN M. (2003), *Europe Without Borders. Remapping Territory, Citizenship, and Identity in a Transnational Age*, Johns Hopkins University Press, Maryland, pp. 1-30.

CELATA F., COLETTI R. (2010), "La cooperazione transfrontaliera in Europa: una lettura interpretativa", *Rivista Geografica Italiana*, in corso di pubblicazione.

COLETTI R., CUGUSI B., PICCAROZZI M. (2007), From Local to Glocal Networks: Lessons from the Balkans, Paper presentato dal CeSPI alla conferenza internazionale "Globalisation, Conflict and the Experience of Localities", Roma, 28-29 Giugno 2007.

COMMISSIONE EUROPEA (2008), Communication from the Commission to the Council, the European Parliament and the European Economic and Social Committee and Committee of the Regions. *Local Authorities: actors for development*, COM(2008) 626 final, Brussels.

COMMISSIONE EUROPEA (2009), *Macro-regional strategies in the European Union*, DG Regional policy .

LAURÀ M.C., MAFFEO G., MARCELLI F. (1998), "Cooperazione decentrata e ruolo delle regioni", in MARCELLI F. (a cura di) *Le Regioni nell'Ordinamento Europeo e Internazionale*, Ed. A. Giuffrè Editore, Milano.

KEATING M. (2002), "The Invention of Regions: Political Restructuring and Territorial Government in Western Europe", in Brenner N., Jessop B., Jones M. e Macleod G. (eds), *State/Space: A Reader*, Londra, Blackwell, 2002, pp. 256-277.

PÉREZ GONZÁLEZ M. (1991), "Actividades de Concertación Transnacional ensayadas por las autonomías territoriales", in *Revista Española de Derecho Internacional*, v. XLII, n. 1.

PETSCHEN S. (ed) (1991), *Las Relaciones de Relieve Internacional de la Comunidad Autónoma de Madrid*, Comunidad Autónoma de Madrid.

PETSCHEN S. (1993), *La Europa de las regiones*, Institut d'Estudis Autnòmics, Generalitat de Catalunya, Barcelona.

POPESCU G. (2008), “The conflicting logics of cross-border reterritorialization: Geopolitics of Euroregions in Eastern Europe”, *Political Geography* 27 (2008), pp. 418-438.

STOCCHIERO A., PICCAROZZI M., PROTO P. (2008), “Per una cooperazione di qualità nell’area adriatica”, *Working Paper CeSPI* 47/2008, Roma.

STOCCHIERO A., ed, (2007), *Alla ricerca del Sistema Italia nei Balcani occidentali*, Rapporto CeSPI per il CeMiSS.

YODER J, (2003), “Bridging European Union and Eastern Europe: Cross border Cooperation and the Euroregions”, *Regional & Federal Studies*, Volume 13, Issue 3, pp 90-106.