

La cooperazione decentrata italiana in America latina: le ragioni di una presenza

Marina Izzo e Andrea Stocchiero

Maggio 2007

Si ringraziano per la preziosa collaborazione Gildo Baraldi, direttore di OICS, Marco Bellardi, dirigente del Servizio relazioni internazionali e comunitarie della Regione Marche, Susanna Guidotti, funzionaria del Settore attività internazionali della Regione Toscana, l'amb. Alessandro Serafini e Maria Grazia Rando del Coordinamento Cooperazione Decentrata – Direzione generale per la Cooperazione allo sviluppo del Ministero degli Affari esteri, Franca Dalvit del Servizio Emigrazione e Solidarietà della Provincia Autonoma di Trento, Juan Velazquez di COPEI, Francesca Marinaro, consigliere politico del Ministro degli Esteri, il Sottosegretario di Stato, Donato Di Santo, Marco Angioni della PROMOS (azienda speciale della Camera di Commercio di Milano per le attività internazionali), Isabella Corvino della Society for International Development (SID) e, infine, i colleghi del CeSPI: Barbara de Benedictis, Sebastiano Ceschi, Raffaella Coletti, Dario Conato, Elisenda Estruch, Alberto Mazzali, Flavia Piperno e Marco Zupi.

INDICE

1. INTRODUZIONE	5
2. IL QUADRO POLITICO GIURIDICO E ISTITUZIONALE DI RIFERIMENTO PER LA COOPERAZIONE DECENTRATA ITALIANA	6
3. LA POLITICA ESTERA E LA COOPERAZIONE DECENTRATA ITALIANA VERSO L'AMERICA LATINA	12
4. LE MOTIVAZIONI ALLA BASE DELLE CRESCENTI RELAZIONI INTERNAZIONALI DELLE AUTONOMIE LOCALI, I PARTENARIATI TERRITORIALI E I MODELLI DI COOPERAZIONE.....	16
5. LA COOPERAZIONE DECENTRATA ITALIANA VERSO L'AMERICA LATINA: CASE STUDIES	20
6. CONCLUSIONI.....	31
BIBLIOGRAFIA	34
APPENDICE.....	36
Intervista con il Sottosegretario agli Esteri con delega per l'America latina, Donato Di Santo.....	36

1. INTRODUZIONE

La definizione ufficiale della cooperazione decentrata italiana si trova nelle “Linee di indirizzo e modalità attuative della cooperazione decentrata allo sviluppo”, emanate dal Ministero degli Affari esteri (MAE) nel 2000. Essa è definita come l’azione di cooperazione allo sviluppo realizzata dalle autonomie locali in un rapporto di partenariato con istituzioni omologhe dei PVS (Paesi in via di sviluppo) e con la partecipazione dei rispettivi territori¹.

A fronte di questa definizione generale, il panorama della cooperazione decentrata italiana è estremamente variegato e complesso, in quanto tale fenomeno presenta diverse caratteristiche a seconda delle differenti realtà territoriali del paese: vi sono autonomie locali estremamente attive ed organizzate in quest’ambito (dal punto di vista normativo, finanziario e di coordinamento con il proprio territorio) e altre che, invece, si sono da poco accostate a questo settore; alcune che concepiscono la cooperazione decentrata come semplice supporto alle iniziative di cooperazione non governativa (attraverso la distribuzione di contributi alle organizzazioni non governative – ONG – e associazioni di solidarietà del territorio); altre che esercitano un forte potere di indirizzo e di intervento diretto, altre ancora che cercano di strutturare sistemi territoriali di cooperazione in stretto partenariato con i diversi soggetti sociali ed economici. Ai diversi livelli di organizzazione corrispondono anche diversi intrecci di motivazioni e priorità geografiche, come vedremo più avanti.

Comunque, i principali attori della cooperazione decentrata italiana sono prima di tutto le Regioni perché dispongono di maggiori risorse (umane e finanziarie) da indirizzare alle relazioni internazionali e alla cooperazione. In secondo luogo, per la crescente rilevanza del ruolo giocato in quest’ambito dai presidenti delle Giunte Regionali, alcuni dei quali risultano essere particolarmente impegnati nelle relazioni internazionali (paradiplomazia) e quindi nella cooperazione decentrata. In terzo luogo, perché le Regioni sono le autonomie locali che, nel corso degli ultimi anni, hanno stretto maggiori rapporti con il Ministero degli Affari esteri in riferimento alla programmazione di alcune attività da realizzare in questo settore. Anche a livello europeo, poi, le amministrazioni regionali stanno acquisendo un’importante funzione in questo settore a livello di Comitato delle Regioni e in sedi rappresentative come la CRPM (Conferenza delle Regioni Periferiche e Marittime) o l’ARE (Assemblea delle Regioni d’Europa).

Con riferimento agli enti locali, si segnala in particolare l’attività delle cosiddette Città metropolitane² e di quelle di medie dimensioni che realizzano significative iniziative di cooperazione in virtù del il ruolo giocato sia dai loro sindaci che dai sistemi di attori del territorio.

Infine, si rileva un panorama caotico riferito alle centinaia di città e decine di province che attuano i propri progetti di cooperazione per lo più attraverso l’opera delle ONG e delle associazioni locali e che però, coscienti di questa frammentazione, stanno cercando di creare dei coordinamenti e rapporti più integrati con la programmazione delle Regioni e del MAE.

Qualora si volessero descrivere le caratteristiche essenziali della maggior parte delle azioni di cooperazione decentrata messe in opera attualmente dalle autonomie locali italiane sarebbe opportuno ricorrere al concetto di *partenariato territoriale*. Tale nozione risulta essere particolarmente innovativa in quanto inserisce il classico obiettivo della cooperazione per la lotta

¹ A. Stocchiero, (2000), *La cooperazione decentrata delle Regioni italiane*, Roma, Laboratorio CeSPI, n. 4.

² Le aree metropolitane sono città di dimensioni rilevanti, spesso esito di un fenomeno di conurbazione, per il quale gli insediamenti di vari comuni hanno rapporti di stretta integrazione territoriale anche in termini economici e sociali. Ad esempio, sono Città metropolitane il Comune di Torino, Milano, Venezia, Genova, Roma, Bologna, Firenze, Bari e Napoli.

alla povertà, all'interno di un quadro di riferimento più ampio e multi-dimensionale, che si riferisce all'insieme delle relazioni economiche e politiche delle autonomie locali italiane (conosciuto anche come paradiplomazia). Il partenariato territoriale prevede un rapporto di reciprocità e corresponsabilità tra le autonomie locali del Nord e quelle del Sud, basato sull'interdipendenza tra le diverse sfere delle relazioni internazionali (culturale, sociale, ambientale, economica, politica). In tal senso la comprensione della cooperazione decentrata italiana deve avvenire nel quadro dell'analisi delle relazioni internazionali delle autonomie locali in rapporto alla politica estera del MAE, in senso più generale.

Prima di concludere questa breve introduzione, è importante indicare il ruolo del MAE nel contesto di riferimento descritto. Tale ruolo è stato finora essenzialmente reattivo rispetto alle iniziative promosse dai nuovi attori della cooperazione decentrata e pertanto, si registra una certa difficoltà di coordinamento con il livello locale. Però, se per quanto attiene ad alcune aree geografiche, come, ad esempio, i Balcani o il bacino del Mediterraneo, vi è stato un tentativo concreto di collegare questi due livelli al fine di promuovere una politica estera unitaria verso tali territori, ciò non si è verificato o comunque si è realizzato poco nei confronti dell'America latina, come vedremo nel corso di quest'indagine.

Tale assenza di coordinamento è dovuta essenzialmente al fatto che l'area latinoamericana è da tempo assente dalle priorità espresse dal MAE italiano, e tale distacco della politica governativa non ha consentito di cogliere e sostenere alcuni segnali provenienti dalle autonomie locali, che, invece, erano indirizzati allo rafforzamento dei rapporti con questi paesi.

2. IL QUADRO POLITICO GIURIDICO E ISTITUZIONALE DI RIFERIMENTO PER LA COOPERAZIONE DECENTRATA ITALIANA

Prima di affrontare la tematica giuridica e istituzionale in riferimento alla cooperazione decentrata italiana è opportuno operare una brevissima digressione storica sull'Aiuto Pubblico allo sviluppo (APS) in Italia a partire in particolare dall'emanazione della legge quadro n. 49 del 1987, tuttora vigente.

Dagli fine degli anni Ottanta l'APS italiano si è trasformato gradualmente. Durante gli anni Ottanta l'azione della cooperazione non concerneva direttamente la lotta alla povertà (a cui erano destinati programmi di emergenza straordinari quali, ad esempio, quelli per l'aiuto alimentare), ma piuttosto era indirizzata alla crescita economica e infrastrutturale dei PVS, dalla quale, secondo la teoria del cosiddetto meccanismo dello *sgocciolamento* del progresso economico, sarebbero, in maniera conseguente, scaturiti benefici per tutti i settori della popolazione dei suddetti paesi³. In questo periodo, gli interventi della cooperazione sono stati indirizzati soprattutto verso le aree più povere del mondo.

Dal 1989, invece, l'APS italiano cambia in modo sostanziale: la tendenza all'aumento delle risorse destinate a questo settore raggiunge il suo apice, mentre inizia una nuova fase per la cooperazione italiana che, a seguito anche dell'ingresso dell'Italia nel G7, diviene uno strumento della politica estera e politica economica del paese. La priorità geografica della cooperazione passa dall'Africa all'Asia (Cina) e all'America latina (Argentina e Brasile soprattutto). In aggiunta, il governo

³ J.L. Rhi-Sausi, M.Zupi, (1996), "La politica di riduzione della povertà nella cooperazione allo sviluppo dell'Italia", in J.L. Rhi-Sausi (a cura di), *Ripensare la cooperazione Rapporto CeSPI sull'APS*, ed. CeSPI.

italiano fa proprie le posizioni della Banca mondiale e del Fondo monetario internazionale per quanto attiene la politica di riforma strutturale richiesta ai PVS.⁴

All'inizio degli anni Novanta, a seguito delle inchieste giudiziarie che coinvolgono la classe politica e dirigente italiana, accusata di corruzione, esplose lo scandalo della cosiddetta "malacooperazione": vengono alla luce numerosi illeciti e casi di ingenti somme di denaro spese senza discernimento e senza apportare alcun risultato positivo (come, ad esempio, la costruzione di grandi opere infrastrutturali nei PVS, poi rivelatesi del tutto inutili).

Da questo momento la cooperazione realizzata a livello centrale conosce una crisi profonda, che ha portato il MAE a preferire il canale multilaterale a quello bilaterale. Le risorse sono calate rispetto agli inizi degli anni Novanta nonostante gli impegni politici a livello multilaterale e in seno all'Unione europea (UE)⁵.

E' in questo quadro di involuzione della politica di cooperazione allo sviluppo italiana che si inserisce invece l'evoluzione della cooperazione decentrata, e l'attuale consapevolezza di dover cercare una maggiore integrazione tra il livello centrale e quello locale.

Sul piano normativo, la politica di aiuto allo sviluppo in Italia è fondata sulla legge 49/1987, denominata "Nuova disciplina dell'Italia in materia di cooperazione allo sviluppo". Tramite quest'ultima e il suo regolamento di esecuzione (DPR. n 177/1988), è ufficialmente riconosciuta una funzione propositiva e attuativa alle autonomie locali nell'azione di cooperazione allo sviluppo governativa, laddove si afferma che la Direzione generale per la Cooperazione allo sviluppo (DGCS) del MAE può utilizzare "le strutture pubbliche delle Regioni, delle Province autonome e degli enti locali" per la realizzazione di specifiche attività di cooperazione individuate dalla stessa legge.

Le azioni contemplate sono l'elaborazione di studi, la costruzione di impianti e infrastrutture; l'impiego di personale qualificato per compiti di assistenza tecnica; la formazione professionale e la promozione sociale di cittadini dei PVS a livello locale; il sostegno alla realizzazione di progetti e interventi ad opera di ONG, nonché l'attuazione di interventi specifici a favore della condizione femminile e dell'infanzia e, infine, la promozione di programmi di educazione ai temi dello sviluppo, anche nell'ambito scolastico, e di iniziative volte all'intensificazione degli scambi culturali tra l'Italia e i PVS⁶.

Nonostante la legge 49/87 riconosca una funzione propositiva e attuativa delle autonomie locali nel settore della cooperazione allo sviluppo, fino alla fine degli anni Novanta non vi è stata alcuna relazione diretta tra le attività di cooperazione realizzate dal livello centrale e quelle promosse dalle autonomie locali italiane, soprattutto a causa dell'assenza di uno specifico regolamento di attuazione delle disposizioni contenute nella legge 49. Invece, il coordinamento tra queste due realtà avveniva sul piano multi-bilaterale soprattutto nel quadro di riferimento dei programmi di sviluppo umano a livello locale, promossi da UNDP (United Nations Development Programme) e realizzati con l'ausilio di UNOPS (United Nations Office for Project Services).

Nel 2000, soprattutto in seguito alla crescente numerosità delle attività di cooperazione decentrata e alla forte mobilitazione sul piano internazionale degli enti locali italiani per far fronte all'emergenza umanitaria nella ex Jugoslavia, il MAE si rende conto della rilevanza assunta dalla cooperazione decentrata e decide di promulgare le cosiddette "Linee di indirizzo e modalità attuative". Sulla base

⁴ Ibid.

⁵ In termini percentuali, il rapporto APS/PNL nel 1989 era dello 0,42%, nel 1999 dello 0,15% e, infine, nel 2003 dello 0,16% (questi dati sono tratti da C. Aiello, M. Zupi, (2005), "La politica italiana di cooperazione allo sviluppo", in A. Stocchiero, M. Zupi, (2005), *Sviluppo, cooperazione decentrata e partenariati internazionali*, ed.OICS.

⁶ A. Stocchiero, (2005), "La cooperazione decentrata italiana", in A. Stocchiero, M. Zupi, (2005), *Sviluppo, cooperazione decentrata e partenariati internazionali*, ed.OICS.

di questo documento, il Ministero propone un coinvolgimento delle Regioni e degli enti locali nell'attività di programmazione e valutazione, costituendo, inoltre, un'Unità di coordinamento per la cooperazione decentrata all'interno della stessa DGCS. L'aspetto innovativo e importante di questo testo riguarda il riconoscimento, da parte dell'amministrazione centrale, della legittimità e del ruolo della cooperazione decentrata, a dispetto dello scarso coordinamento dimostrato fino al 2000⁷.

Il documento riconosce il concetto di cooperazione decentrata come "l'azione di cooperazione allo sviluppo svolta dalle autonomie locali, singolarmente o in consorzio tra loro, anche con il concorso delle espressioni della società civile organizzata del territorio di relativa competenza amministrativa, attuata in rapporto di partenariato prioritariamente con le omologhe istituzioni dei PVS favorendo la partecipazione attiva delle diverse componenti rappresentative della società civile dei Paesi *partners* nel processo decisionale finalizzato allo sviluppo sostenibile del loro territorio". Questa definizione evidenzia che una *conditio sine qua non* affinché si possa parlare di cooperazione decentrata è l'azione delle autorità locali, anche se uno degli aspetti più innovativi della cooperazione decentrata riguarda la pluralità degli attori coinvolti a livello locale in Italia e nel Paese beneficiario e il sistema di relazioni partenariali in cui essi agiscono⁸. Il rapporto tra la DGCS e le autonomie locali sottolinea la condizione di parità tra di loro in merito alla realizzazione delle iniziative di cooperazione decentrata, che si esplicita nel comune accordo nella formulazione, nella partecipazione finanziaria e nell'attuazione con l'apporto di specifiche competenze da parte dei territori.

Per comprendere adeguatamente il ruolo crescente, riconosciuto dal livello centrale, delle iniziative di cooperazione promosse e realizzate dalle autonomie locali italiane, è opportuno evidenziare come, a partire dalla fine degli anni '90, lo Stato italiano abbia conosciuto un graduale processo di decentramento amministrativo, culminato nel 2001 nell'approvazione della legge costituzionale 18-01-2001, n. 3, che di fatto opera una revisione del titolo V della Seconda parte della Costituzione italiana, relativo proprio al ruolo delle Regioni, Province e Comuni e al loro rapporto con il livello centrale. Tale legge è stata promulgata per far fronte alla necessità di abolire alcune norme di ispirazione centralista presenti nel titolo V, ormai divenute incompatibili con l'organizzazione maggiormente regionalista che l'ordinamento aveva assunto nel corso degli ultimi anni.

Infatti, agli enti locali si riconosce una "piena" autonomia, vale a dire un'autonomia che trova un limite insormontabile nei principi stabiliti dalla Costituzione. Tale piena facoltà di autogoverno incide su di un articolo della costituzione in particolare, il 117, che fa riferimento all'autonomia legislativa delle Regioni e degli enti locali italiani. In base alla revisione di questo articolo, lo Stato legifera in modo esclusivo su 17 materie, mentre le Regioni possono promulgare leggi su temi non espressamente riservati allo Stato in conformità al principio di sussidiarietà. Tra le cosiddette materie di legislazione concorrente vi sono i rapporti internazionali e con la Ue e il commercio con l'estero⁹.

Con particolare riferimento al ruolo delle Regioni in materia di rapporti internazionali nel giugno 2003 è stata approvata la Legge La Loggia, in attuazione appunto dell'art. 117 della Costituzione. In questa norma si afferma che le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, sui temi sui quali sono autorizzate a esercitare la propria autonomia legislativa, "possono concludere, con enti territoriali interni ad altro Stato, intese dirette a favorire il loro sviluppo economico, sociale e culturale, nonché a realizzare attività di mero rilievo internazionale, dandone comunicazione prima della firma alla Presidenza del Consiglio dei ministri e al MAE; possono, altresì, concludere con

⁷ Ibid.

⁸ Ibid.

⁹ Nelle materie di legislazione concorrente la potestà legislativa compete alle Regioni, eccetto per la definizione dei principi fondamentali, facoltà, riservata alla legislazione dello Stato.

altri Stati accordi esecutivi ed applicativi di accordi internazionali regolarmente entrati in vigore, o accordi di natura tecnico-amministrativa, o accordi di natura programmatica finalizzati a favorire il loro sviluppo economico, sociale e culturale”¹⁰.

Questo coinvolgimento crescente dei governi sub-statali nell’azione internazionale è comunemente denominato paradiplomazia¹¹ e, nel caso italiano, contempla tra le proprie motivazioni e obiettivi principali l’internazionalizzazione economica delle piccole e medie imprese del territorio a cui si allaccia spesso anche la tematica della cooperazione internazionale in settori di interesse sociale, culturale e ambientale. Essendo un effetto del progressivo decentramento dello Stato italiano, la paradiplomazia si è sviluppata negli ultimi 15 anni.

In questo quadro è in corso un dibattito politico su dove si situi la cooperazione decentrata: se all’interno della politica estera italiana di competenza esclusiva del MAE o se all’interno delle relazioni di mero rilievo internazionale di competenza concorrente delle autonomie locali. Comunque in termini reali la cooperazione decentrata appare sempre di più legata o complementare alla paradiplomazia e agli interessi economici delle regioni italiane. Per capire quindi in che direzione va la cooperazione decentrata italiana è necessario comprenderla nell’ambito più vasto dei rapporti internazionali delle autonomie locali.

Al fine della messa in opera di azioni specifiche nel settore della cooperazione internazionale, le autonomie locali italiane possono contare su diversi dispositivi di natura istituzionale, in primo luogo dipartimenti o uffici facenti parte della propria struttura amministrativa e preposti alla gestione delle relazioni internazionali, con particolare riferimento alle azioni di cooperazione.

Per quanto riguarda le amministrazioni regionali, generalmente si tratta di strutture che fanno assegnamento su un numero limitato di dipendenti e che fanno capo per lo più alla Presidenza o alla Vice presidenza della Giunta regionale, soltanto in casi particolari ad un Assessorato. Tali uffici (o dipartimenti) sono responsabili della realizzazione della politica della Giunta in questo settore. Comunemente le linee strategiche del governo regionale nel settore della cooperazione internazionale sono indicate in piani pluri-annuali *ad hoc*, tradotti, poi, successivamente, in specifici documenti di indirizzo annuali: la struttura in questione provvede all’esecuzione degli orientamenti in essi contenuti e al coordinamento tra i diversi soggetti coinvolti nelle azioni di cooperazione realizzate¹².

Per quanto attiene al livello comunale, si riscontra un’organizzazione affine: molti enti locali hanno predisposto piccoli uffici per la gestione di attività di cooperazione e fanno assegnamento su di una programmazione annuale, che, nella maggior parte dei casi si esplica nella distribuzione di contributi a ONG e associazioni del proprio territorio.¹³ Però non è raro trovare nei comuni metropolitani e di media dimensione che diversi assessorati realizzino attività di relazioni internazionali, senza coordinamento con l’ufficio preposto. Manca una efficace ed efficiente trasversalità delle relazioni internazionali e della cooperazione decentrata all’interno delle amministrazioni. Ne consegue una dispersione delle iniziative e delle poche risorse a disposizione.

Diverso il caso del livello provinciale: questa tipologia di ente locale, definito *intermedio* tra i comuni e le Regioni, ha iniziato a interessarsi di cooperazione internazionale con un certo ritardo rispetto alle altre autonomie locali. E’, infatti, a partire all’incirca dall’anno 2000, che le province

¹⁰ <http://www.parlamento.it/leggi/031311.htm>.

¹¹ M. Keating, (1999), “Regions and International Affairs: Motives, Opportunities and Strategies”, in F. Adelfoa, M. Keating (eds), *Paradiplomacy in Action. The Foreign Relations of Subnational Governments*, Frank & Co, London.

¹² A eccezione di Campania, Calabria e Sicilia, tutte le Regioni italiane si sono dotate di apposite leggi, che disciplinano l’attività di cooperazione e/o di emergenza; a tal proposito, si veda A. Stocchiero, (2000), *La cooperazione decentrata delle Regioni italiane*, Roma, Laboratorio CeSPI, n. 4.

¹³ A. Stocchiero, O. Frattolillo, N. Gonella (2001), *I comuni italiani e la cooperazione internazionale*, Roma, Laboratorio CeSPI, n. 6.

hanno iniziato a munirsi di apposite strutture preposte alla gestione di questo genere di attività. In ogni caso, per quanto attiene al campo della cooperazione internazionale, la maggior parte delle province italiane svolge una funzione per lo più di informazione sul territorio, di gestione delle relazioni esterne e di partecipazione a reti; solo una minoranza di questi enti locali gioca un ruolo maggiormente operativo, progettando, realizzando e monitorando interventi, ed erogando finanziamenti.

Oltre che su proprie strutture, le autonomie locali italiane contano anche su dispositivi istituzionali collettivi con riferimento alla propria azione di cooperazione internazionale come, ad esempio, l'Osservatorio interregionale di cooperazione allo sviluppo (OICS)¹⁴. Nato nel 1991, su iniziativa della Conferenza delle Regioni e delle Province italiane, di fatto l'OICS rappresenta un ente comune di tutte le regioni italiane per quanto attiene alla promozione della cooperazione allo sviluppo e al supporto ai processi di internazionalizzazione del territorio. Si tratta di un'associazione privata di enti pubblici, i cui soci ordinari sono tutte le Regioni e le Province Autonome italiane, che versano una quota annuale¹⁵, salvaguardando in tal modo il funzionamento dell'Osservatorio anche da un punto di vista finanziario. Oltre alla condizione di socio ordinario esiste lo status di socio osservatore. Godono di questa posizione all'interno di OICS il Ministero degli Affari esteri, l'Unione delle Province italiane (UPI), l'Associazione Nazionale dei Comuni (ANCI), l'Assemblea delle ONG italiane.

Tra i compiti di OICS c'è l'agevolazione delle attività di cooperazione internazionale delle Regioni e delle Province Autonome, nei loro territori, nei paesi in via di sviluppo e nei cosiddetti PET (Paesi ad economia in transizione) e l'assistenza fornita alle Regioni per quanto attiene la guida ai processi di internazionalizzazione economica. A tal fine l'OICS studia e realizza programmi di cooperazione e internazionalizzazione nei PVS e nei PET, in collaborazione con soggetti pubblici e privati, nazionali e internazionali, tra cui, in particolare, il governo italiano, l'Unione europea e l'Associazione Nazionale dei Comuni italiani, l'Unione delle Province italiane e le ONG.

Anche l'Associazione Nazionale dei Comuni italiani¹⁶ fa assegnamento su di un dipartimento *ad hoc* incaricato del coordinamento delle relazioni internazionali e delle attività nel campo della cooperazione decentrata dei propri soci. In considerazione della difficoltà a coordinare l'attività internazionale di circa 8000 comuni, il dipartimento ha scelto di realizzare il coordinamento sulla base di progetti specifici di cooperazione. Come ad esempio il progetto "IB", *Italian and Balkan Municipal Partnership*, avente come obiettivo l'ammodernamento e il miglioramento dei servizi pubblici di base nei paesi balcanici (gestione del territorio, acqua, gas, raccolta e smaltimento dei rifiuti) da attuarsi tramite attività di formazione tecnica e operativa a favore dei funzionari comunali e dei tecnici locali.

L'incipiente azione di cooperazione internazionale delle province italiane si rispecchia nella struttura organizzativa dell'UPI: infatti, al momento, quest'associazione non si è ancora dotata né di un dipartimento né di un ufficio specifico, delegato alla direzione di questo tipo di attività, anche se si registra un crescente interesse verso questo settore da parte dell'organizzazione.

Vi sono poi reti caratterizzate a livello geografico (ad esempio la rete delle province italiane dell'arco adriatico e quelle dell'arco latino-mediterraneo; i comitati di cooperazione di comuni appartenenti a una singola provincia), o a livello tematico (i comuni per l'agenda 21) o che raccolgono enti locali di piccola dimensione (la rete dei comuni solidali), e altri ancora, andando a disegnare un insieme molto ricco ma caotico.

¹⁴ www.oics.it.

¹⁵ la quota è composta da una percentuale fissa, uguale per tutti i soci e da una parte commisurata al numero di abitanti (www.oics.it).

¹⁶ ANCI è un'associazione senza scopo di lucro, con sede a Roma, la cui principale funzione riguarda la tutela degli interessi dei comuni italiani dinanzi al governo centrale. Si veda anche il sito www.anci.it.

Per quanto riguarda il coordinamento con il livello centrale, all'interno del Ministero degli Affari esteri, oltre alla già citato ufficio di coordinamento della Direzione generale per la Cooperazione allo sviluppo, esiste anche la Direzione generale per l'Integrazione europea che si rapporta con le Regioni in riferimento al settore della cooperazione internazionale. In particolare, l'ufficio III della Direzione, deputato alla cooperazione finanziaria e allo sviluppo tra l'Unione europea e i Paesi Terzi, intrattiene relazioni con le Autonomie locali e con diversi soggetti, attraverso un tavolo di coordinamento, sulle prospettive della cooperazione dell'Ue verso i Paesi Terzi. Questa Direzione, in accordo con il Ministero dell'Economia, gestisce inoltre un programma di supporto all'internazionalizzazione delle Regioni italiane meno avanzate, sostenuto con risorse dei fondi strutturali, che contempla anche azioni di cooperazione decentrata (in relazioni con la Direzione generale per la Cooperazione allo sviluppo) nel Mediterraneo. Questo programma è in corso di attuazione e contempla l'utilizzo di circa 28 milioni di euro.

Con riferimento al tema dell'internazionalizzazione del territorio, che rappresenta uno dei motivi principali alla base delle azioni di paradiplomazia delle autonomie locali italiane, è interessante menzionare il legame esistente tra queste ultime e il Ministero del Commercio internazionale, che si è concretizzato nell'istituzione degli Sportelli per l'internazionalizzazione del sistema delle imprese, denominati convenzionalmente SPRINT.

Conformemente alla logica del decentramento territoriale, il decreto legislativo 143/1998 ha previsto la costituzione di tali organismi di raccordo tra il livello centrale e quello regionale in tema di internazionalizzazione delle imprese. Obiettivo principale degli SPRINT è la facilitazione dell'accesso delle piccole e medie imprese al ventaglio dei servizi e degli strumenti esistenti nell'ambito dell'internazionalizzazione del sistema produttivo, dando pareri di natura legale, fiscale e amministrativa, offrendo aiuto nella selezione dei mercati esteri e nella scelta dei soci nei piani di investimento.

Infine, un altro dicastero che opera in raccordo con le Regioni italiane nell'ambito della cooperazione internazionale è il Ministero dell'Ambiente. Quest'ultimo, per la natura stessa delle proprie competenze, limita l'ambito di azione dei soggetti decentrati, non offrendo a questi ultimi nessun tipo di contributo finanziario per le attività di cooperazione internazionale¹⁷. Invece, tale dicastero può presentarsi come partner delle autonomie locali in determinate iniziative come è ad esempio avvenuto in progetti finanziati tramite la legge 84/2001¹⁸ di ricostruzione nei Balcani o in alcuni progetti Twinning dell'Ue.

Come risulta evidente, l'America latina non appare tra le priorità d'azione della cooperazione italiana. Vediamo di seguito di capirne i motivi e il ruolo giocato dalla cooperazione decentrata.

¹⁷ Cfr. CeSPI (2005), "Gli strumenti finanziari per la cooperazione internazionale delle Regioni sulla tematica ambiente e sviluppo sostenibile", documento di lavoro, <http://www.cespi.it/ambiente/StrumentiFinanziari.pdf>.

¹⁸ La legge 84/2001 sarà oggetto di analisi nel prossimo paragrafo.

3. LA POLITICA ESTERA E LA COOPERAZIONE DECENTRATA ITALIANA VERSO L'AMERICA LATINA

Nell'ultimo quarantennio la politica estera italiana verso il sub-continente latinoamericano ha sperimentato un andamento oscillante e progressivamente decrescente. Negli anni '60 le relazioni italo-latinoamericane hanno conosciuto il ciclo più felice dal punto di vista economico, culturale e politico. Per l'Italia sono gli anni del *boom* economico, anni in cui il paese si sviluppa a ritmi molto elevati, in virtù anche della crescita dei grandi gruppi industriali (FIAT, Olivetti, Pirelli) che danno un forte impulso a questo processo. Sfruttando la favorevole congiuntura economica, queste aziende danno avvio alla propria internazionalizzazione, che le induce a ricercare nuovi sbocchi all'estero. A causa della politica di sostituzione delle importazioni¹⁹, in quel periodo assai diffusa in quasi tutto il sub-continente, l'America latina rappresenta una grande opportunità per tali gruppi industriali, che cominciano a investire in modo consistente nell'area.

Per saldare questa nuova alleanza bi-regionale, sul piano diplomatico si decide di fondare l'Istituto Italo-Latinoamericano (IILA) che dovrà svolgere una funzione di raccordo tra queste due realtà²⁰. Tale periodo di forte vicinanza politica, economica e culturale dell'Italia con l'America latina è comunemente denominato l' "epoca del continente fratello", facendo riferimento con tale termine al primato attribuito dall'Italia ai rapporti con tale area geografica.

Questa fase di intesa si arresta nella prima metà degli anni '80 in occasione della profonda crisi delle economie latinoamericane, che spinge tali paesi ad aprirsi ai mercati internazionali, in particolar modo a quelli nordamericani. Inoltre, l'ingresso di Spagna e Portogallo nella Comunità europea strappa all'Italia il ruolo di mediatore degli interessi europei in America latina, assegnando invece tale funzione ai paesi della penisola iberica.

La diffusione dei regimi dittatoriali nel sub-continente, in particolare in Cile e Argentina, aveva contribuito ulteriormente all'allontanamento degli interessi italiani dall'area. E quindi si è intravista una tenue possibilità di ripresa delle relazioni bi-regionali italo-latinoamericane in occasione della fine della dittatura in Argentina, che comporta un'apertura (soprattutto durante il governo Menem) alle privatizzazioni di grandi imprese pubbliche. Nel 1987 si sigla il Trattato di Associazione particolare italo-argentina, che prevedeva un investimento italiano nel paese latinoamericano di 5 miliardi di dollari l'anno²¹.

Anche l'avvio del processo di pace nell'area centroamericana sembra risvegliare gli interessi italiani verso il sub-continente dal momento che il paese gioca un importante ruolo di intermediario soprattutto nel quadro del programma delle Nazioni Unite PRODERE (Programma de Desarrollo para Refugiados y Rempatriados en Centroamérica y Guatemala) indirizzato allo sviluppo locale e al re-insediamento delle popolazioni emigrate a causa del conflitto conclusosi nel 1996.

Questo rilancio dei rapporti italo-latinoamericani presenta elementi nuovi: da un lato si registra verso la fine degli anni '80 e l'inizio dei '90 un vasto ricorso alle risorse dell'APS per favorire il processo di internazionalizzazione delle imprese italiane nell'area, mentre dall'altro si rileva

¹⁹ La politica di sostituzione delle importazioni, discendente dal pensiero strutturalista latinoamericano, implicava la permuta dei beni prodotti all'estero e importati in America Latina con prodotti locali, trasferendo le importazioni da beni di consumo a beni capitali e difendendo in tal modo le industrie locali nascenti.

²⁰ J.L. Rhi-Sausi, (2005), "Gli interessi dell'Italia in America Latina", in *Quaderni di Output*, "Ricette per l'Italia. Interessi italiani nel mondo. Giovani cittadini d'Europa. Cantiere Europa", anno 1. n. 2, luglio-dicembre 2005.

²¹ È in questo periodo che il colosso della telefonia italiana TELECOM entra nel mercato argentino.

l'acquisizione di un ruolo sempre più rilevante da parte delle ONG e degli attori privati all'interno delle iniziative di cooperazione a scapito del livello centrale e governativo²².

Gli anni '90 sono considerati il periodo in cui l'America latina appare come il "continente dimenticato" dalla politica estera italiana e le ragioni di tale oblio sono molteplici. Innanzitutto si assiste a una generale riduzione dell'APS che si ripercuote soprattutto sull'area latinoamericana; in secondo luogo si registra un graduale spostamento dell'attenzione delle ONG verso l'area balcanica a causa dell'emergenza internazionale creatasi nell'area.

Anche il nuovo millennio non si apre sotto i migliori auspici in riferimento alle relazioni italo-latinoamericane: l'11 settembre 2001 cambia le priorità nell'agenda di sicurezza mondiale, relegando l'America latina agli ultimi posti tra le priorità geografiche della politica estera europea.

Per quanto attiene specificamente al caso italiano, si segnalano poche iniziative rilevanti verso tale area. Una di queste si riferisce all'approvazione della norma costituzionale 1/2000 di modifica dell'art. 48 della Costituzione, che istituisce una circoscrizione Estero per l'elezione delle Camere a favore dei cittadini italiani residenti in territorio straniero. Facendo seguito a quest'ultima, è promulgata la legge 459/2001, denominata "Norme per l'esercizio di voto dei cittadini italiani residenti all'estero", che suddivide tale circoscrizione in 4 collegi (Europa; America Meridionale; America settentrionale e centrale; Africa, Asia, Oceania e Antartide) in ciascuno delle quali "è eletto un deputato e un senatore, mentre gli altri seggi sono distribuiti tra le stesse ripartizioni in proporzione al numero dei cittadini italiani che vi risiedono"²³. La normativa sopramenzionata ha forti ripercussioni in America latina dal momento che in quest'area geografica risiedono le comunità di origine italiana più numerose²⁴ e, come vedremo in seguito, per quanto riguarda l'area latinoamericana, la cooperazione italiana a livello sia centrale che decentrato si rivolge soprattutto ai paesi che contano su di una forte presenza di discendenti di emigranti italiani sul proprio territorio.

Un'altra evoluzione importante della politica estera italiana verso il subcontinente nel periodo preso in esame riguarda le iniziative avviate dall'Italia nell'area andina, che hanno trovato attuazione soprattutto nella cancellazione e nella riconversione del debito di questi paesi²⁵. In modo specifico, sulla base degli impegni contenuti nell'Accordo bilaterale del 3 giugno 2002, siglato tra Italia e Bolivia, all'interno dell'iniziativa HIPC (Heavily Indebted Poor Countries) promossa dalla Banca mondiale, sono stati cancellati circa 74,3 milioni di euro in crediti d'aiuto al paese latinoamericano. Si tratta di una decisione particolarmente importante da parte dell'Italia sia per la ragione che è la prima realizzata a favore di un paese latinoamericano sia perché si tratta di uno degli esempi più indicativi della portata della legge 209/2000 sulla cancellazione del debito estero dei PVS²⁶. Oltre a ciò, il governo italiano ha riconvertito parzialmente il debito concessionale del Perù (127 milioni di dollari su cinque anni) in base un accordo bilaterale tra i due paesi che stabilisce il finanziamento di progetti di lotta alla povertà (determinati con la partecipazione della società civile), e programmi nazionali di rilancio dell'economia e di espansione di colture alternative a quella della coca nel paese andino. Anche in Ecuador il governo italiano ha provveduto alla riconversione del debito

²² J.L. Rhi-Sausi, (2005), *op.cit.*

²³ Cfr. L 459/2001, art. 6, comma 2.

²⁴ Dopo l'Europa, per l'Italia il secondo bacino elettorale all'estero è l'America Meridionale.

²⁵ J.L. Rhi-Sausi, (2002), "La politica estera italiana verso l'America Latina", in A. Colombo, N. Ronzitti (a cura di), *L'Italia e la politica internazionale. Annuario IAI - ISPI*, Bologna, Società editrice Il Mulino.

²⁶ In sede HIPC l'entità della cancellazione accordata all'Italia sarebbe stata di circa 100.000 dollari, ma l'elasticità della normativa in questione ha permesso di estinguere la cifra sopramenzionata. Infatti, l'iniziativa HIPC permette l'estinzione del debito in percentuali che possono giungere fino al 100% dei crediti d'aiuto e al 90% di tutti gli altri crediti (esclusi quelli contratti per far fronte a spese militari) di cui è titolare lo Stato. Invece, anche per quanto riguarda questi ultimi, la legge italiana 209/2000 consente la loro cancellazione fino al 100%.

derivante da pregressi crediti d'aiuto, permutandolo in programmi di riduzione della povertà elaborati con un forte coinvolgimento della società civile.

Infine, l'Italia si è adoperata a favore dell'Argentina a seguito della grave crisi economica, finanziaria e sociale che l'ha colpita nel dicembre del 2001. Nel febbraio dell'anno seguente la cooperazione italiana ha approvato due importanti iniziative di credito d'aiuto: la prima, a sostegno delle piccole e medie imprese in progetti con un forte impatto sul piano occupazionale, conta su un volume di finanziamento pari a 75 milioni di euro, mentre la seconda, di supporto al sistema sanitario pubblico, fa assegnamento su 25 milioni di euro.

Tali azioni risultano però essere isolate e non collocate all'interno di un quadro più ampio di misure specifiche, formulate e realizzate in diversi settori, per tutta l'America latina, da parte del governo centrale. L'assenza di una politica estera di riferimento si rispecchia anche nella mancanza di strumenti finanziari e operativi *ad hoc* per l'area latinoamericana.

L'azione delle autonomie locali, si inserisce all'interno di questo spazio d'azione lasciato "vuoto" dal livello centrale. Sebbene anche per la cooperazione decentrata italiana l'America latina non rappresenti un'area geografica prioritaria, essa è però maggiormente presente nelle sue iniziative. Le ragioni di questa partecipazione delle autonomie locali italiane in azioni verso il subcontinente sono essenzialmente quattro.

La prima è riconducibile alla forte presenza di comunità italiane nell'area, già precedentemente segnalata nel testo. E' certo che per i discendenti di emigrati italiani il legame più forte con la terra dei propri padri è quello che si instaura con il territorio della regione di provenienza (Friuli, Marche, Veneto, Piemonte, Trentino, Campania) piuttosto che con l'Italia in senso astratto ed è con queste aree che diviene più naturale istituire dei vincoli culturali ed economici.

La seconda ragione risiede nel fatto che, come già menzionato, uno degli obiettivi principali alla base della cooperazione decentrata italiana è l'internazionalizzazione del territorio delle Regioni, obiettivo più facilmente perseguibile in territori a medio (anziché basso) reddito, categoria questa a cui appartengono buona parte dei paesi latinoamericani²⁷.

La terza ragione è l'attenzione che buona parte della società civile italiana presta alla lotta alla povertà e alle lotte di liberazione dei popoli latinoamericani. Alcune amministrazioni di autonomie locali italiane sono sensibili politicamente a queste motivazioni e rispondono positivamente agli stimoli che provengono dalla società civile dei loro territori. Questa attenzione segue inoltre con interesse le esperienze di politica partecipativa che vedono molte autonomie locali latinoamericane impegnate i nuovi percorsi di sviluppo sociale ed economico. Il movimento del Forum Sociale e l'incontro di Porto Alegre ha attirato diverse autonomie locali italiane e associazioni sociali dei territori.

Infine, un ultimo motivo della presenza di attività di cooperazione decentrata in America latina si riferisce all'aumento dal subcontinente all'Europa dei flussi migratori, che presentano caratteristiche specifiche rispetto a quelli provenienti da altre aree come, ad esempio, l'Africa.

Rispetto a questi quattro assi la mancanza di una politica specifica a livello centrale verso l'area latinoamericana è avvertita particolarmente dalle Autonomie locali italiane. Sicuramente l'assenza che influisce maggiormente sulla formulazione di politiche *ad hoc* verso l'America latina da parte delle autonomie locali è quella di un quadro normativo nazionale di riferimento, che a sua volta istituisca appositi strumenti finanziari per il supporto alla cooperazione decentrata e all'internazionalizzazione delle piccole e medie imprese in America latina. Inoltre, molte autonomie locali lamentano la mancanza di una politica estera italiana a livello centrale volta anche al

²⁷ Ad esempio, una parte consistente delle iniziative italiane di cooperazione decentrata promosse in Brasile (paese verso su cui l'attività internazionale delle Regioni italiane si è molto concentrata negli ultimi anni) riguarda il tema dell'internazionalizzazione delle imprese italiane nel paese.

rafforzamento istituzionale dei paesi latinoamericani, rafforzamento che permetterebbe l'evoluzione verso il decentramento amministrativo di questi Stati che, a sua volta, consentirebbe alle Regioni italiane di interloquire con istituzioni omologhe sufficientemente forti.

Tale quadro normativo è invece stato istituito con riferimento all'area balcanica, grazie alla legge 84/2001 che disciplina le forme di partecipazione italiana al "processo di stabilizzazione, ricostruzione e sviluppo dei Paesi dell'area balcanica"²⁸. Tra le tipologie di azione previste vi sono quelle di cooperazione decentrata, affidata alle Regioni e agli Enti locali, che devono essere realizzate essenzialmente in termini di formazione e assistenza tecnica. A supporto di tali interventi è stata prevista l'istituzione di un "Fondo per la partecipazione italiana alla stabilizzazione, ricostruzione e sviluppo dei Balcani" di cui possono usufruire gli attori che promuovano progetti di cooperazione e progetti per la promozione e lo sviluppo delle imprese.

In relazione all'area latinoamericana, invece, si registra la mancanza di strumenti simili sia sul piano normativo che su quello finanziario.

Al momento le indicazioni provenienti dal MAE in merito a la possibilità di offrire un possibile quadro di riferimento per l'azione internazionale delle autonomie locali italiane riguardano l'intenzione del dicastero di procedere alla stipulazione di accordi bilaterali tra l'Italia e gli altri paesi latinoamericani, soprattutto allo scopo di trovare una soluzione ai problemi di conflitto di competenze tra livello centrale e locale, derivanti dalla firma di accordi volti al supporto di azioni di cooperazione decentrata da parte di alcune Regioni italiane con i governi centrali di alcuni Stati latinoamericani²⁹. Da questo punto di vista gli accordi bilaterali tra governi centrali dovrebbero fornire un quadro generale di riferimento per la promozione di azioni di cooperazione economica e culturale tra i due paesi, all'interno dei quali inserire come uno degli assi principali la cooperazione decentrata.

Prima di concludere questa parte, è importante mettere in luce che il nuovo governo Prodi, eletto nell'aprile del 2006, sembra essere intenzionato a rilanciare la politica estera italiana nei confronti dell'America latina, come espresso dalle dichiarazioni del Ministro degli Esteri, Massimo D'Alema, che, riaffermando l'importanza della valorizzazione della dimensione multilaterale della politica estera italiana, ha indicato, tra i nuovi protagonisti mondiali, l'Asia e l'America latina.

In particolare, il nuovo Sottosegretario agli Esteri, Donato Di Santo, nell'audizione dell'11 luglio 2006 alla Commissione Affari esteri della Camera, ha affermato l'importanza per l'Italia di "svolgere un ruolo attivo a favore della stabilizzazione democratica e dell'affermazione dei processi di integrazione regionale". Tra gli strumenti che, secondo il Sottosegretario, sarebbe opportuno mettere in opera c'è il rafforzamento dell'Istituto Italo-latinoamericano (IILA) che dovrebbe essere rilanciato sia da un punto di vista finanziario che in termini di capacità operativa affinché svolga nuovamente l'originaria funzione di raccordo tra la realtà latinoamericana e quella italiana. Oltre a ciò, per Di Santo riveste particolare importanza la promozione, in America latina, di specifiche azioni da parte del Ministero degli Esteri italiano in ambito culturale, che, a medio termine, possa accompagnarsi ad iniziative di sostegno alle cooperazione economica³⁰. Anche rispetto alla possibile maturazione delle politiche di cooperazione decentrata verso l'area, risulta importante prestare particolare attenzione all'evoluzione di questi indirizzi programmatici in termini operativi.

²⁸ <http://www.balcanionline.it/legge84.aspx>.

²⁹ In particolare, l'accordo di cooperazione firmato da quattro Regioni italiane (Marche, Umbria, Toscana e Emilia-Romagna) più una (Piemonte) con il governo brasiliano nel 2004. Tale intesa sarà oggetto di analisi nel capitolo 4.

³⁰ In tal senso il Sottosegretario ha auspicato anche il rafforzamento dell'Istituto per il Commercio Estero (ICE), della SACE e della SIMEST soprattutto con riferimento alla cooperazione con il Brasile.

4. LE MOTIVAZIONI ALLA BASE DELLE CRESCENTI RELAZIONI INTERNAZIONALI DELLE AUTONOMIE LOCALI, I PARTENARIATI TERRITORIALI E I MODELLI DI COOPERAZIONE

Per comprendere le priorità e le tendenze della cooperazione decentrata italiana, e quindi le opportunità di relazione con il continente latinoamericano, è necessario prendere in considerazione le diverse motivazioni che sono alla base dell'attività internazionale delle autonomie locali italiane così come gli eventi e i processi internazionali in atto. Si possono rintracciare sei motivazioni intrecciate ai processi internazionali che hanno determinato gli indirizzi della cooperazione decentrata italiana.

Innanzitutto, la prima motivazione fa riferimento al fine solidaristico della cooperazione e in particolare ai grandi temi della lotta alla povertà, dello sviluppo sostenibile endogeno, della difesa dei diritti dei più deboli, delle culture indigene. Questi sono stati i temi sui quali si è concentrata inizialmente la cooperazione decentrata italiana avendo come priorità geografica l'Africa e l'America latina (come visto anche nel primo capitolo). Solitamente il ruolo delle Autonomie locali si concretizzava semplicemente nella distribuzione di contributi alla cooperazione non governativa, promossa normalmente dalle ONG. Non era ancora cresciuta la consapevolezza del ruolo politico e di *institution building* delle Autonomie locali nelle relazioni internazionali. Si preferiva quindi sostenere le iniziative autonome della società civile, senza esercizi di programmazione e di impegno diretto nel quadro di accordi di cooperazione con omologhi del Sud. Successivamente il ruolo delle Autonomie locali si è rafforzato e negli ultimi anni si cercano di realizzare progetti in rete che legano i diversi attori del territorio in iniziative di appoggio allo sviluppo locale. In queste iniziative vengono valorizzate anche le competenze degli Enti locali e di strutture come agenzie di sviluppo, enti di formazione, aziende *multiutilities*.

La priorità della lotta alla povertà e al sostegno alle lotte di emancipazione dei popoli latinoamericani continua ad essere presente ma non è così diffusa come agli inizi degli anni '90. Alcune amministrazioni di autonomie locali italiane sono sensibili politicamente a queste motivazioni e rispondono positivamente agli stimoli che provengono dalla società civile dei loro territori. Questa attenzione segue inoltre con interesse le esperienze di politica partecipativa che vedono molte autonomie locali latinoamericane impegnate in nuovi percorsi di sviluppo sociale ed economico. Il movimento del Forum Sociale e l'incontro di Porto Alegre ha attirato diverse autonomie locali italiane e associazioni sociali. A questa finalità tuttavia si sono affiancate nel tempo altre motivazioni ed urgenze.

Infatti, si può affermare che la cooperazione decentrata italiana ha avuto un importante salto dimensionale soprattutto con riferimento alle finalità di interventi umanitari e di ricostruzione con particolare riferimento alla risposta da dare alle crisi umanitarie e all'appoggio da offrire ai processi di pace nei paesi vicini (crisi nella ex Jugoslavia durante gli anni Novanta e crisi in Medio Oriente). La "guerra alle porte di casa" ha infatti spinto centinaia di Autonomie locali a impegnarsi in prima persona in azioni umanitarie e di ricostruzione assieme alle associazioni della società civile. La crisi della ex Jugoslavia ha fatto crescere la consapevolezza sulla sempre più stretta interdipendenza che esiste tra fenomeni internazionali e livello locale, soprattutto in termini di prossimità geografica. Questa consapevolezza si è rafforzata con l'involuzione del processo di pace tra Israele e la Palestina e lo scoppio della nuova crisi in Libano. Negli ultimi dieci anni è quindi cresciuto notevolmente l'impegno delle Autonomie locali italiane che realizzano piccole iniziative di cooperazione e che partecipano attivamente in programmi quadro definiti con la Cooperazione italiana nei Balcani e nel medio oriente. Alcune regioni hanno inoltre avviato propri programmi quadro che mirano a creare rapporti duraturi di interazione tra lo sviluppo locale dei territori "qui e là". La componente rilevante dell'azione, in questo caso, è consistita nella capacità di mobilitare i diversi attori non solo su iniziative umanitarie ma soprattutto nel post-conflitto su tematiche relative

alla diplomazia popolare, al welfare locale, alla pianificazione territoriale, allo sviluppo di piccole e medie imprese, realizzando un'efficace opera di coordinamento.

In terzo luogo, uno dei motivi più importanti che spinge le Regioni a proiettarsi in modo crescente sull'arena internazionale attiene alla questione dell'internazionalizzazione delle imprese presenti sul proprio territorio. Con questo termine si allude a un fenomeno complesso, che include gli investimenti diretti esteri (IDE) in entrata e in uscita (che, a loro volta, possono esplicitarsi con differenti modalità quali il processo di delocalizzazione produttiva degli stabilimenti e la costituzione di joint-venture in altri paesi), il traffico di perfezionamento attivo e passivo dei semilavorati industriali, il commercio internazionale di beni e servizi. Tale processo ha subito una forte accelerazione negli anni Novanta, indirizzandosi in particolar modo dall'Italia verso l'Europa dell'Est e l'Asia.

Per quanto riguarda l'America latina, storicamente l'internazionalizzazione delle imprese italiane aveva come sbocco principale il Cono Sud del subcontinente, con particolare riferimento a Argentina e Brasile. Ma le forti difficoltà di evoluzione del progetto di integrazione del Mercosur, dovute alle crisi finanziarie e valutarie, prima in Brasile (1998/99) e poi in Argentina (2001/2002), hanno causato l'allontanamento degli investimenti italiani dall'area e, conseguentemente, hanno indotto anche la politica economica estera delle autonomie locali a perdere gradualmente interesse verso quest'area. Malgrado ciò, come già analizzato nel primo capitolo, il supporto al processo di internazionalizzazione alle piccole e medie imprese italiane rimane uno degli assi portanti della cooperazione decentrata italiana nei confronti dei paesi latinoamericani.

La quarta motivazione che spinge all'azione internazionale le Autonomie locali italiane riguarda il fenomeno delle migrazioni. Fenomeno che comprende sia le relazioni con gli emigranti italiani, sia il nuovo tema del legame tra l'immigrazione e lo sviluppo dei paesi di origine (negli ultimi anni si è osservato un crescente impegno da parte delle comunità emigrate nei confronti dei loro paesi di origine).

Il rapporto delle autonomie locali con le comunità italiane residenti all'estero, si è affermato, come già anticipato, soprattutto a seguito della promulgazione della legge 459/2001 per l'esercizio di voto dei cittadini italiani all'estero. Questo rapporto ha riguardato in particolare l'America latina. E' certo che per i discendenti di emigrati italiani il legame più forte con la terra dei propri padri è quello che si instaura con il territorio della Regione di provenienza (Friuli, Marche, Veneto, Piemonte, Trentino, Campania) piuttosto che con l'Italia in senso astratto ed è con queste aree che diviene più naturale istituire dei vincoli culturali ed economici. Il ceto politico sia a livello centrale che a quello locale ha intravisto in queste comunità un'opportunità per dare impulso all'espansione dell'influenza italiana in questi paesi, anche in considerazione del fatto che parte della classe dirigente politica e economica di molti paesi latinoamericani è di origine italiana.

Le azioni nei confronti di questo gruppo sono state diverse e hanno investito vari ambiti, da quello culturale a quello economico, oltre che di sostegno sociale, soprattutto a seguito della grave crisi economica verificatasi in Argentina, paese latinoamericano con la più alta percentuale di cittadini di origine italiana.

Il rapporto immigrazione-cooperazione si esplicita nell'adozione da parte della cooperazione decentrata del concetto di co-sviluppo con il quale si riconosce ai migranti il ruolo di attori dello sviluppo sia nel paese di destinazione che in quello di origine. In questo caso sono coinvolte le comunità di migranti provenienti da diversi paesi del Mediterraneo, dell'Africa sub-sahariana, dell'Europa dell'Est così come anche dall'America latina. I latinoamericani residenti in Italia, e in particolare quelli provenienti dall'area andina (che rappresentano circa l'80% degli immigrati latinoamericani in Italia), stanno giocando un ruolo progressivamente crescente nelle relazioni transnazionali con il proprio paese di origine soprattutto tramite l'invio delle rimesse. Fino a questo momento, però, i progetti promossi si presentano ancora più come delle ipotesi di lavoro e di indirizzo future in relazione al ruolo della cooperazione decentrata.

In quinto luogo, l'intreccio di questi processi e di queste motivazioni ha portato all'evoluzione del fenomeno della paradiplomazia, e cioè del crescente ruolo delle Regioni e dei loro "governatori" nelle relazioni internazionali. Nel corso della seconda metà degli anni Novanta, l'attività delle Regioni italiane in ambito internazionale acquisisce gradualmente un'importanza sempre maggiore, importanza dovuta agli effetti della globalizzazione (internazionalizzazione dell'economia, aumento dei differenziali di benessere sociale e dei flussi migratori, crisi ambientali, relazioni e contaminazioni culturali) che hanno modificato i rapporti di potere tra le diverse scale geografiche economiche, sociali e politiche, dando origine a nuove reti di relazioni tra differenti attori. Infatti, in precedenza, il livello nazionale risultava essere quello predominante soprattutto in relazione alla regolazione del potere economico e politico. Con il fenomeno della globalizzazione, invece, acquisiscono un ruolo maggiore sia il livello sopranazionale che quello sub-statale, così come le forze autonome economiche e sociali. Si registra uno spostamento di alcune funzioni di regolazione, vale a dire il trasferimento di autorità e responsabilità dallo Stato nazione e dal suo governo centrale sia verso l'alto, verso forme di governo e di governance sovra-nazionali, sia verso il basso, verso forme di governo e di governance sub-statali³¹.

Nel caso italiano, poi, l'approvazione della legge costituzionale 18-01-2001, n. 3, che opera una revisione del titolo V della Seconda parte della Costituzione ha sicuramente accentuato ancora di più questo processo, conferendo alle Regioni la facoltà di promulgare leggi su temi non espressamente riservati allo Stato, quali i rapporti internazionali e con l'Unione europea.

In sesto luogo, si registra in questi ultimi anni la convergenza tra la cooperazione decentrata e quella territoriale, nata nel quadro della politica interna di sviluppo regionale dell'Unione europea. La riforma dell'assistenza esterna europea verso i paesi vicini, dall'Europa dell'Est al Mediterraneo, comprende infatti per la prima volta la componente della cooperazione tra territori dell'Ue e dei paesi vicini e in via di adesione, in considerazione della crescente interdipendenza tra politiche esterne e politiche interne. La cooperazione territoriale riguarda principalmente la costruzione di politiche e azioni comuni tra territori confinanti (cooperazione transfrontaliera) e appartenenti ad un unico bacino geografico (cooperazione transnazionale). L'estensione della cooperazione territoriale fuori dai confini dell'Ue verso i paesi vicini fa sì che le Regioni la stiano collegando alla cooperazione decentrata finora realizzata verso il Mediterraneo e i Balcani. In questo caso è evidente come l'America latina sia esclusa. D'altra parte, come si vedrà nel prossimo capitolo, la metodologia e i contenuti della cooperazione territoriale potrebbe rappresentare un nuovo strumento d'azione che l'Europa può offrire all'America latina.

Da tutti questi processi è nato in Italia il nuovo concetto di partenariato territoriale. Infatti, il dibattito riguardante le diverse motivazioni che vincolano le relazioni internazionali con la cooperazione decentrata italiana ha comportato l'evoluzione del classico modello donatore-beneficiario della tradizionale attività di cooperazione allo sviluppo, sostanzialmente di tipo assistenziale, verso l'idea di partenariato territoriale, che prevede l'adozione di un profilo partecipativo e il riconoscimento di interessi mutui tra partners per quanto attiene alle politiche da mettere in atto. Il partenariato dovrebbe comportare la ricerca di una visione comune dello sviluppo da parte dei territori del Sud e del Nord. Il partenariato tra territori si basa su una relazione di reciprocità e corresponsabilità, maggiormente aperta all'interdipendenza tra le diverse sfere delle relazioni internazionali (culturale, sociale, ambientale, economica, politica). Questo risponde alla necessità di trovare un approccio più coerente e complesso ai temi dello sviluppo, dove la lotta alla povertà sia collegata al perseguimento di principi di libertà e democrazia, di inclusione sociale, di crescita ed integrazione economica. Tali obiettivi fanno parte in modo più generale delle relazioni internazionali e delle politiche estere dei Paesi, e dei territori, sia del Sud che del Nord.

³¹ A. Stocchiero, (2005), "La cooperazione decentrata italiana", in A. Stocchiero, M. Zupi, (2005), *Sviluppo, cooperazione decentrata e partenariati internazionali*, ed. OICS.

Il concetto di partenariato territoriale, così come l'interazione di altri fattori (tra i quali le caratteristiche dei territori e la presenza di diverse lobbies, classi dirigenti a livello politico, capacità burocratica delle amministrazioni locali) si traduce in distinti modelli di cooperazione delle amministrazioni regionali.

In base agli studi effettuati dal CeSPI, si possono definire due tipi di modelli di cooperazione decentrata regionale il "modello aperto" e il "modello integrato"³².

Il primo, nel quale può rientrare la cooperazione internazionale realizzata, ad esempio, dalla Regione Lombardia, non prevede da parte dell'amministrazione regionale un potere di indirizzo particolarmente vincolante in termini di specifici limiti sia geografici che tematici o di interesse regionale. Infatti, l'ente pubblico, in questo caso, si limita a svolgere una funzione di coordinamento e di programmazione, mettendo a disposizione fondi, di cui controlla l'uso da parte degli altri attori ma che non gestisce direttamente.

Nel secondo caso, invece, la Regione dispone di un potere di indirizzo rilevante in quanto vincola una quota rilevante di risorse verso iniziative di interesse regionale e stabilisce criteri che orientano le azioni dei soggetti del territorio verso priorità geografiche e/o tematiche al fine di promuovere l'aggregazione di enti diversi. Questo è il caso ad esempio di regioni come la Toscana (orientata principalmente verso il Mediterraneo), il Piemonte (orientato principalmente verso il Sahel), il Friuli Venezia Giulia e il Veneto, l'Emilia-Romagna e le Marche, la Puglia (orientate soprattutto verso i Balcani ed Europa dell'Est). Nel modello integrato assumono grande rilevanza i criteri di selezione di progetti/attori e vi è generalmente un forte interesse a creare un sistema regionale per la cooperazione³³.

E' da notare come il modello aperto sia più favorevole alla priorità latinoamericana. Essa infatti si ritrova maggiormente nelle organizzazioni sociali dei territori che influiscono sulle scelte delle Autonomie locali a cui si rivolgono, piuttosto che negli indirizzi politica stabiliti dalle Regioni, più orientati verso i paesi vicini per le motivazioni già ricordate.

³² A. Stocchiero, (2000), *La cooperazione decentrata delle Regioni italiane*, Roma, Laboratorio CeSPI, n. 4.

³³ Ibid.

5. LA COOPERAZIONE DECENTRATA ITALIANA VERSO L'AMERICA LATINA: CASE STUDIES

In considerazione della particolare combinazione di motivazioni, processi e modelli adottati, le priorità geografiche della cooperazione decentrata italiana si sono concentrate, come affermato più volte nel corso di questo studio, verso il bacino del Mediterraneo e i Balcani.

Tuttavia sussistono fattori importanti che stanno accompagnando le relazioni delle amministrazioni locali in America latina.

In questa sezione saranno presentati alcuni *case studies* che illustreranno alcune tra le esperienze più importanti.

La lotta alla povertà: 100 città per 100 progetti Italia-Brasile

100 città per 100 progetti Italia-Brasile³⁴ è una rete di città, enti e governi locali italiani, attivi nella cooperazione Italia-Brasile, il cui obiettivo generale è l'appoggio alle politiche di decentramento amministrativo e di democrazia partecipata del Governo brasiliano

Molte delle azioni intraprese in questo programma "contenitore" sono mirate alla promozione dell'inclusione sociale di gruppi penalizzati dalle disuguaglianze esistenti in Brasile soprattutto in termini di distribuzione reddito e, quindi, possono essere considerate come iniziative aventi tra i propri obiettivi anche la lotta alla povertà.

Il coordinamento dell'iniziativa è affidato a ACEL, un'agenzia nata su iniziativa del comune di Torino, avente come finalità il supporto tecnico degli enti locali in riferimento alla realizzazione e alla gestione di alcune iniziative comunitarie, quali, ad esempio, il programma *Twinning*. In virtù della competenza acquisita in quest'ambito, ACEL provvede al sostegno del programma "100 città per 100 progetti Italia-Brasile", in qualità di segreteria organizzativa.

"100 città per 100 progetti Italia-Brasile" si prefigge la costituzione di un quadro di riferimento, istituzionale e tematico, per agevolare le relazioni di partenariato e il coordinamento delle attività di cooperazione, già in atto e in divenire, tra gli enti locali italiani e quelli brasiliani. Tale intento trova attuazione nella istituzione di una rete di enti locali (municipi, province e enti strumentali) impegnati in progetti di cooperazione decentrata con il Brasile. La metodologia adottata per la realizzazione del programma si riferisce allo scambio di esperienze in materia di *governance* locale, al confronto delle conoscenze acquisite dagli enti locali italiani e brasiliani nell'ambito della loro partecipazione al programma URBAL e alla condivisione da parte delle amministrazioni italiane dell'esperienza maturata nel settore della programmazione regionale, nazionale e europea (patti territoriali, INTERREG, ecc). Inoltre un aspetto particolarmente interessante inerente al metodo di attuazione del programma riguarda il coinvolgimento attivo delle cosiddette *public utilities*, vale a dire le aziende pubbliche di servizi. all'interno delle iniziative promosse da "100 città per 100 progetti Italia-Brasile".

Per quanto riguarda i settori d'intervento, il programma è organizzato in base a priorità tematiche considerate strategiche dai partner brasiliani, denominate tavoli tematici. Questi ultimi sono cinque: infanzia e gioventù, diritti delle donne, gestione delle risorse idriche e dei rifiuti, politiche abitative e mobilità urbana. Per ciascun asse tematico è stata predisposta la figura di un coordinatore sia in Italia che in Brasile.

³⁴ <http://www.progetto100citta.it>

Nel paese latinoamericano le strutture di riferimento per l'attuazione di "100 città per 100 progetti Italia-Brasile" sono il Frente Nacional dos Prefeitos (FNP), la Presidenza della Repubblica, il Ministero delle Città e, l'Agenzia di Cooperazione dei Municipi Brasiliani (ACMB), la cui funzione corrisponde a quella svolta da ACEL in Italia e, naturalmente, i municipi brasiliani coinvolti nell'iniziativa.

Con riferimento al supporto finanziario, non esiste un finanziamento specifico a favore di questa iniziativa, che si configura piuttosto come un programma "contenitore" di progetti, la maggior parte dei quali risulta essere sovvenzionata attraverso risorse proprie degli enti locali partecipanti, a volte anche con il contributo del Ministero degli Affari esteri italiano e della Commissione europea.

La paradiplomazia: accordo di collaborazione tra 4 regioni italiane in Brasile

Questo progetto è dotato di particolare rilievo nel quadro delle iniziative di cooperazione avviate dalle Regioni italiane, non solo con riferimento all'area latinoamericana.

Infatti, l'importanza di questo programma risiede nel fatto che per la prima volta autonomie locali italiane hanno firmato un accordo di collaborazione con il governo centrale di un altro Stato.

Si tratta di un aspetto assolutamente innovativo nel panorama delle azioni intraprese nel settore internazionale da parte delle regioni italiane in quanto la politica estera è competenza esclusiva dello Stato italiano e, pertanto, non è previsto che le Regioni possano sottoscrivere intese con organismi di livello superiore.

Nel caso di tale iniziativa, invece, ciò è avvenuto, anche se è stato fatto ricorso ad alcuni espedienti di natura giuridica che hanno permesso alle autonomie locali di non entrare in conflitto diretto con il livello centrale, come vedremo nella seguente descrizione.

Nel 2002 le Regioni italiane di Marche e Umbria hanno avviato rapporti di collaborazione con alcuni rappresentanti di enti locali brasiliani, in particolar modo con la Rete delle municipalità brasiliane in occasione di due seminari organizzati in Brasile, uno inerente al tema dello sviluppo delle imprese sociali, denominato "Governo locale, partecipazione della cittadinanza e politiche pubbliche per l'inclusione sociale" e un secondo intitolato "Brasile/Italia, una scelta per lo sviluppo locale". È iniziato così un percorso di conoscenza da parte delle due amministrazioni regionali italiane dei problemi esistenti in Brasile nei settori menzionati e si è cominciato a prospettare possibili soluzioni, operando un confronto con i metodi utilizzati in Italia per risolvere simili problematiche. A seguito di tale esame, è stata delineata la prima bozza di programma di cooperazione.

Contemporaneamente l'amministrazione guidata da Lula ha raccolto le istanze avanzate dalla Rete delle municipalità brasiliane facendole divenire elemento chiave di un rapporto di collaborazione tra le Regioni italiane e la Presidenza della Repubblica brasiliana. Nel frattempo, sul fronte italiano, si estendeva la partecipazione delle Regioni: nel 2003 anche la Toscana inizia a partecipare ai seminari sullo sviluppo locale, mentre simultaneamente si erano avviate alcune attività di cooperazione che miravano inizialmente all'assistenza tecnica dell'amministrazione centrale e locale brasiliana.

Nel 2004, si arriva alla sigla di un protocollo d'intesa tra le tre Regioni italiane e la Presidenza della Repubblica brasiliana (il primo di questo genere a livello italiano), che viene ratificato dalla Presidenza del Consiglio e dal Ministero degli Affari esteri italiano in conformità alla legge 131/2003. Successivamente nel dicembre del 2004, c'è l'ingresso formale nel programma anche della regione Emilia-Romagna.

È interessante rilevare come nel documento di intesa vi sia stata una scelta attenta della terminologia. Infatti, dal momento che in Italia la cooperazione è considerata uno strumento della politica estera dello Stato, e pertanto prerogativa esclusiva del governo centrale, il MAE ha suggerito l'uso dell'espressione "collaborazione reciproca o equivalente" in luogo di quello di

“cooperazione” al fine di evitare possibili conflitti di competenze tra il livello locale e quello centrale.

Il programma si fonda su quattro assi: sviluppo economico (di cui è capofila la Regione Umbria), politiche sociali (di cui è capofila la Regione Marche), cultura (di cui è capofila la Regione Toscana), cooperativismo (di cui è capofila la Regione Emilia-Romagna). Per ogni linea di attività, esiste un gruppo di lavoro italiano, incaricato dello sviluppo delle iniziative progettuali in quel determinato settore. I gruppi di lavoro sono formati funzionari ed esperti con competenze specifiche rispetto ai temi selezionati, ognuno coordinato da una Regione italiana, che si avvale però della collaborazione delle altre Regioni.

La dotazione finanziaria iniziale dell’iniziativa era di 1.332.000 euro, di cui il 50% sottoscritto dalle amministrazioni regionali italiane e l’altro 50% dal governo brasiliano. Con riferimento a tale cifra 509.960 euro erano stati destinati allo sviluppo economico, 274.727 alle politiche sociali, 180.000 al cooperativismo e 45.185 euro all’economia della cultura³⁵. Questo budget è stato predisposto per dare copertura finanziaria alle attività strettamente collegate all’iniziativa, quali *workshop*, seminari e studi, mentre per quanto attiene la realizzazione dei progetti all’interno degli assi sopramenzionati le sovvenzioni devono essere individuate attraverso enti privati quali banche o fondazioni.

In relazione agli incontri seminariali, l’accordo prevede l’offerta di assistenza tecnica sia a livello centrale (i vari dicasteri brasiliani) che a livello decentrato (le diverse componenti degli Stati federati). Nel corso di tali incontri sono state avanzate delle richieste più puntuali che hanno portato all’elaborazione di proposte progettuali, in seguito confluite in un dossier, presentato alla Presidenza della Repubblica Brasiliana e approvato nel 2006. L’Accordo delle quattro Regioni, firmato nel 2004, ha una valenza triennale che prevede la fine del progetto nel luglio 2007.

Internazionalizzazione del territorio: il caso della Regione Lombardia³⁶

Il caso della Regione Lombardia è di grande rilevanza sia come esempio di paradiplomazia sia perché risulta particolarmente centrato sulla motivazione dell’internazionalizzazione economica dei territori. Ricordiamo che la Lombardia è la Regione italiana più importante per popolazione, motore finanziario ed economico. Essa può infatti essere assimilata a Stati europei come l’Olanda o il Belgio.

Nel corso della VII legislatura (2000-2005), le relazioni internazionali hanno assunto per la Regione Lombardia un ruolo di primo piano. Il principale impulso a tali attività è stato offerto dall’impegno politico del presidente Roberto Formigoni, peraltro riconfermato alla guida della Regione nelle elezioni amministrative del giugno 2005.

Tale impegno si riverbera anche nella struttura organizzativa che la Regione ha assunto nel corso del quinquennio in materia internazionale. Tutti gli uffici preposti al coordinamento delle attività dei singoli assessorati in materia internazionale sono stati infatti collocati presso la Direzione generale Presidenza, che ha dunque mantenuto competenza in merito ai principali aspetti legati alle relazioni estere della Regione: dai rapporti istituzionali all’internazionalizzazione economica, dalla cooperazione allo sviluppo ai rapporti con i lombardi all’estero e all’integrazione europea.

La scelta di collocare tutte le attività internazionali in capo alla Presidenza è derivata altresì dal tentativo (già formalizzato nel documento *Le relazioni internazionali della Regione Lombardia* –

³⁵ E. Diodato (a cura di) (2006), “Accordi di collaborazione tra Regioni italiane e governo federale del Brasile: nuovi orientamenti della cooperazione internazionale e decentrata. I partenariati territoriali”, rapporto di valutazione intermedia.

³⁶ L’elaborazione di questo paragrafo è a cura di Raffaella Coletti, ricercatrice CeSPI.

*Indirizzi strategici e programmatici*³⁷) di considerare i diversi ambiti di operatività della Regione all'estero quali elementi di un'unica strategia, e di favorire quindi l'attivazione di sinergie e coordinamento fra di essi.

Nel periodo 2000 – 2005, la Regione Lombardia ha dedicato particolare attenzione all'America latina, attraverso numerose attività:

- Missioni istituzionali: Nel corso del quinquennio, l'America latina è stata visitata molte volte, in particolare: Brasile, Cile e Uruguay nel 2000; Messico nel 2001; Cuba nel 2002; Brasile nel 2002; Perù nel 2004.
- Incontri istituzionali in Lombardia: si segnalano in particolare la visita a Milano del Presidente messicano Fox (2001), dei Vice Presidenti di Brasile e Honduras (2001), dei Presidenti di Cile (2002), Repubblica Dominicana (2002) e Uruguay (2003).
- Protocolli: nel corso della legislatura sono stati siglati protocolli con Brasile (Stato di Bahia), Cile (Provincia di Tarapaca, Provincia di Valdivia, Regione metropolitana di Santiago, Decima Regione dei Laghi, Regione metropolitana del Cile), Messico (Stato di Nuevo Leon), Perù (Regione di Libertad), Uruguay (Repubblica Orientale dell'Uruguay). Ad essi si aggiungono protocolli sottoscritti precedentemente con Paesi latinoamericani: Argentina (Provincia della Città di Buenos Aires), Paraguay (Dipartimento di Itapua) e Cuba (Provincia di La Havana).
- Eventi: la Regione Lombardia ha ospitato a Milano, dal 20 al 26 marzo del 2003, la 44° Assemblea annuale della Banca Interamericana di sviluppo BID. Inoltre la Regione, con il Ministero degli Affari esteri, ha promosso la Conferenza Nazionale per l'America latina, finalizzata a rilanciare il dialogo euro-latinoamericano (Milano, 15 e 16 ottobre 2003).
- Lombardia Point: la Regione, a partire dal 2002, ha costituito la Rete Lombardia per l'internazionalizzazione, attraverso l'istituzione di una serie di punti operativi localizzati sia sul territorio lombardo, sia su quello internazionale. La rete è finalizzata a garantire una presenza visibile del modello lombardo nelle aree geografiche strategiche e a offrire un supporto alle aziende lombarde interessate al mercato internazionale. I Lombardia Point in America latina sono localizzati in Argentina (Buenos Aires), Brasile (San Paolo), Cile (Santiago), Cuba (La Habana), Messico (Città del Messico), Uruguay (Montevideo).
- Cooperazione decentrata: le attività di cooperazione vengono prevalentemente attuate attraverso contributi alle ONG del territorio lombardo. L'America latina figura al primo posto come destinataria della cooperazione allo sviluppo del quinquennio, sia come numero di progetti realizzati che come ammontare del contributo regionale (5.232.662 €, 35% del totale).
- Attività di emergenza: in El Salvador si sono svolte attività per la riattivazione economica di aree rurali colpite da due terremoti e forte siccità; in Paraguay si è fatto fronte all'emergenza sanitaria inviando medicinali ad Asunción, devastata da un incendio; dal 2002 sforzi notevoli sono stati compiuti in Argentina, per contribuire a contrastare la povertà in quartieri periferici di grandi città, intervenire nell'emergenza sanitaria e riavviare le attività produttive di piccole imprese agricole, in particolare in aree geografiche con elevata presenza di emigrati lombardi.
- Lombardi all'estero: in questo ambito, di particolare rilievo il "Progetto Argentina, per il sostegno all'inserimento sociale e lavorativo degli italiani d'Argentina in ingresso o rientro in Lombardia e per lo studio di programmi di cooperazione allo sviluppo e di partenariato economico", realizzato fra il 2002 e il 2003.

³⁷ Approvato dalla Giunta regionale il 23 novembre 2001 con DGR n. 7089.

- Tra i diversi progetti emerge quello sullo “sviluppo di distretti industriali in Brasile” (2000-2006). A partire dal 2000, Regione Lombardia ha attivato, in collaborazione con Promos (Azienda Speciale della Camera di Commercio di Milano per l'internazionalizzazione), un progetto per lo sviluppo di poli settoriali e distretti industriali in Brasile, attraverso la cooperazione con il SEBRAE (Servizio Brasiliano a supporto delle Micro e Piccole Imprese) e la Banca InterAmericana di sviluppo, che ha da tempo istituito il Multilateral Investment Fund, un fondo finalizzato a sostenere iniziative legate allo sviluppo delle PMI sudamericane in stretto contatto con le istituzioni governative dei Paesi coinvolti.

Per comprendere l'interesse della Regione Lombardia ad aderire al progetto è sufficiente richiamare una delle affermazioni contenute nel documento di presentazione dell'iniziativa:

“all'estero è necessario creare situazioni ambientali favorevoli all'insediamento delle strutture necessarie al completamento delle fasi cui sono preposte. La fase di manifattura, ad esempio, più convenientemente eseguibile in paesi con un costo della manodopera inferiore, deve essere supportata da politiche di gemellaggio e partnership con istituzioni e enti estere.”

La Regione ha partecipato con un piccolo contributo finanziario (circa 200.000 Euro, a valere sulle risorse dedicate alla cooperazione internazionale, che si sommano ai circa 6 milioni di dollari messi a disposizione dalla BID e dal SEBRAE), delegando la gestione operativa a Promos, chiamata a garantire il trasferimento di competenze ed esperienze utili a migliorare la produttività e la competitività delle imprese brasiliane, e la loro capacità di intraprendere con successo percorsi di internazionalizzazione.

Obiettivo del progetto era quello di trasformare le quattro aree coinvolte nell'iniziativa – polo dell'intimo femminile di Nova Friburgo (Rio de Janeiro); polo del cuoio e delle calzature di Campina Grande (Paraíba); polo del legno e dei mobili di Paragominas (Parà); polo delle confezioni e maglieria di Tobias Barreto (Sergipe) – in *clusters*, o, più idealmente e in un maggiore lasso di tempo, in distretti industriali secondo l'accezione italiana, creando un ambiente in cui un gruppo di imprese condivide valori, conoscenze e strategie, che si ripercuotono anche a livello culturale. Ciò ha significato agire su tre obiettivi specifici: rafforzamento istituzionale, informazione e accesso al mercato e organizzazione della produzione. Le attività realizzate attraverso la collaborazione istituzionale fra SEBRAE e Promos sono state pianificate e direttamente relazionate a tali obiettivi; l'importanza assunta dalla consulenza internazionale all'interno del progetto è derivata dalla capacità di trasferire specifiche conoscenze dei sistemi produttivi italiani ed applicarle nei distretti industriali brasiliani attraverso la creazione di un modello di sviluppo locale che conservi le caratteristiche e le peculiarità proprie del territorio. Le attività realizzate dai consulenti internazionali sono state fortemente legate ad azioni svolte parallelamente in ognuno dei quattro poli, attraverso la stretta collaborazione dei *team* locali del progetto, sotto il controllo delle direzioni regionali.

Gli esiti dell'iniziativa sono risultati più che soddisfacenti per gli attori coinvolti, tanto che, nella fase (ottobre 2006) di chiusura formale del progetto, è già in discussione l'ipotesi di replicare la metodologia adottata in altri contesti dell'America latina. L'opportunità più concreta è al momento attuale quella di realizzare il progetto in accordo con la SEBRAE di San Paolo (con la quale Promos dovrebbe a breve siglare un accordo), che ha avviato trattative con la BID per ottenere un supporto finanziario.

Comunità italiane all'estero: la Provincia di Trento

Nel decennio che va dal 1870 al 1880 e in seguito alla Prima e alla Seconda Guerra mondiale, la Provincia autonoma di Trento ha sperimentato un forte fenomeno di emigrazione dal proprio territorio. Gli emigrati trentini sono partiti verso varie destinazioni, ma l'America latina è stata una delle mete privilegiate. In tal senso, la tematica inerente alle relazioni con le comunità italiane all'estero è piuttosto sentita nella Provincia di Trento.

Il fondamento giuridico di tutte le attività realizzate a favore della comunità trentina residente all'estero è la legge provinciale 12/2000, denominata "Interventi a favore dei trentini emigrati all'estero e dei loro discendenti". La norma riconosce lo *status* di emigrati trentini a "le persone che per nascita o per residenza siano originarie di un Comune appartenente all'attuale Provincia di Trento e siano residenti all'estero per ragioni di lavoro per un periodo minimo di due anni" e attribuisce tale stato giuridico anche a "il coniuge, non separato legalmente, ed i discendenti, residenti all'estero"³⁸. In particolare, l'art. 11 prevede specificamente la diffusione di interventi di promozione e sviluppo per queste persone nei settori della formazione scolastica e professionale, della solidarietà e della promozione socio-economica", contemplando lo stanziamento di finanziamenti *ad hoc* per queste attività³⁹.

Per quanto attiene all'aspetto solidaristico, dal 1988 la Provincia Autonoma di Trento ha attivato un piano annuale di assistenza, definito Fondo di solidarietà, indirizzato ai giovani discendenti trentini che si trovano in situazioni socio economiche precarie. Le sovvenzioni trasferite attraverso questo strumento finanziano sussidi a favore di famiglie, che versano in condizioni di difficoltà, e borse di studio, rivolte a giovani discendenti trentini, affinché questi possano proseguire la propria carriera scolastica in istituti appropriati per loro percorso formativo, nell'attuale paese di residenza. Il Fondo non si concentra esclusivamente sull'area latinoamericana, ma si rivolge anche alla comunità trentina che vive nell'Europa Orientale, in particolare in Serbia, Romania e Bosnia, benché la maggior parte dei discendenti di emigrati trentini risieda in Sudamerica.

Il volume di finanziamento predisposto annualmente varia a seconda degli Stati. In America latina sono otto i paesi che usufruiscono di tale fondo, vale a dire Argentina, Cile, Bolivia, Brasile, Messico, Paraguay, Perù e Uruguay. Nel 2006 il Fondo di Solidarietà ha potuto contare su di un finanziamento pari a 1.100.000 euro, di cui circa 130.000 assegnati all'Europa dell'Est, mentre, pressappoco 950.000 destinati all'America latina.

Per quanto riguarda in particolare l'Argentina, è stato costituito un Piano Straordinario in seguito alla crisi finanziaria del 2001, avente durata quadriennale e indipendente rispetto al Fondo di solidarietà ordinario. Per la gestione del Piano Straordinario è stata costruita una struttura dotata di 10 assistenti sociali, incaricati della cura delle persone maggiormente colpite dalla crisi finanziaria del 2001 in tutto il paese. Dal 2003 al 2005 sono stati impegnati fondi per poco meno di 6 milioni di euro.

Oltre al Fondo di Solidarietà e al Piano Straordinario per l'Argentina, la Provincia autonoma di Trento assegna un capitolo di bilancio specifico per il finanziamento di progetti di cooperazione promossi nei confronti della comunità trentina residente all'estero, sempre in ossequio all'art. 11 della legge provinciale 12/2000. Con riferimento ai paesi latinoamericani, tali iniziative sono generalmente legate allo sviluppo dell'agricoltura, del commercio, dell'educazione e dell'allevamento zootecnico, soprattutto in Argentina, Brasile, Uruguay, Paraguay e Cile.

Mentre nel caso del Fondo di Solidarietà e del Piano Straordinario per l'Argentina la gestione delle attività promosse è affidata completamente all'amministrazione regionale, nel caso dei progetti di cooperazione a favore della comunità trentina residente all'estero, invece, la Provincia autonoma di Trento si avvale dell'ausilio di organizzazioni private, quali, ad esempio, l'Associazione Trentini nel mondo.

Sul piano della distribuzione geografica, i progetti si sono concentrati soprattutto in Argentina (e, in particolare, nella provincia del Chaco) e in Brasile.

Nella provincia del Chaco risiedono molte famiglie di origine trentina, che vivono in condizioni di grave povertà, a causa, in particolare, degli effetti negativi della monocoltura del cotone, che

³⁸ <http://www.mondotrentino.net/ufficio/lp12.htm>.

³⁹ Ibid.

perdurava malgrado sul piano economico-internazionale vi fosse stato da tempo un crollo delle esportazioni di cotone dall'Argentina. Proprio nel Chaco sono stati quindi avviati i primi due progetti della Provincia Autonoma di Trento: un'iniziativa volta al risanamento edilizio, nel 1991 ed un progetto agricolo integrato nella zona di Quitilipi, nel 1993. Il primo mirava a offrire un'abitazione dignitosa ed un servizio di assistenza domiciliare a persone, soprattutto anziane, che vivevano in condizioni precarie; il secondo invece aveva il duplice obiettivo di razionalizzare le tecniche di coltivazione, anche mediante la diversificazione e l'alternanza delle colture, e mirava a introdurre tra i piccoli produttori la cultura dell'associazionismo al fine di conseguire maggiore forza sul mercato.

Le iniziative si sono poi diffuse in altre province argentine quali, ad esempio, Cordoba, Santa Fé, Entre Rios, Buenos Aires e Rio Negro. Tutti i progetti hanno proposto e, spesso, introdotto con successo, i modelli della cooperazione trentina e, anche ora, per la realizzazione degli interventi, ci si avvale spesso della consulenza di operatori trentini, grazie anche alla collaborazione della Federazione Trentina delle Cooperative.

In Brasile, invece, i progetti di cooperazione si concentrano prevalentemente negli Stati di Santa Catarina e Rio Grande do Sul. Sono stati avviati nel 1985, con un'iniziativa di formazione nel settore dell'agricoltura e della zootecnia. Il progetto era indirizzato soprattutto ai giovani trentino-brasiliani appartenenti a famiglie di origine contadina che avevano frequentato alcuni corsi professionali presso l'Istituto agrario di San Michele all'Adige e che, una volta rientrati in Brasile, avevano trovato ostacoli in relazione all'applicazione in loco delle metodologie apprese in Italia. Per impedire la dispersione del patrimonio formativo da loro acquisito, sono state avviate diverse attività tra cui l'apertura di una cantina vinicola nella cittadina di Rodeio e una a Nova Trento, nonché l'avvio di un caseificio, sempre a Nova Trento.

Esistono anche iniziative importanti (seppure di dimensioni più ridotte) avviate dalla Provincia Autonoma di Trento anche in Uruguay, Paraguay e Cile.

Prima di concludere, è importante segnalare che tra i principi e le finalità della legge provinciale 12/2000 c'è "la valorizzazione di competenze professionali e imprenditoriali e dei trentini all'estero anche al fine di favorire rapporti economici tra il Trentino e i paesi nei quali si sono consolidate comunità di origine trentina". Tale enunciazione contribuisce a chiarire il motivo dell'importanza accordata in molte iniziative all'asse riguardante l'istruzione e la formazione professionale.

Per quanto i *partners* latinoamericani si tratta generalmente di enti locali, associazioni, cooperative e i progetti in questione sono spesso oggetto di un protocollo di intenti e/o di collaborazione. Nel 2006 il capitolo di bilancio della Provincia Autonoma di Trento, riservato a questo tipo di attività, è stato di 1.161.872 euro.

Infine, è interessante evidenziare che, in Argentina, è in corso di realizzazione, con un co-finanziamento del MAE, un progetto denominato PMI di Santa Fé-Rosario, che mira al rafforzamento dello sviluppo economico locale, consolidando il ruolo delle Agenzie di sviluppo regionale. Il co-finanziamento del dicastero è pari al 50% dal MAE e prevede la partecipazione, in forma consortile, anche dell'Associazione Trentini nel Mondo, del Gruppo Volontario Civile di Bologna (capofila dell'iniziativa) e dell'ONG CRIC di Reggio Calabria.

Migrazioni e sviluppo: il fondo italo-andino di solidarietà 4+1 "Juntos por los Andes"⁴⁰

Secondo una stima effettuata dall'ISTAT, nel 2006 i migranti regolari andini (provenienti da Bolivia, Colombia, Ecuador e Perù) sul territorio italiano raggiungono un totale di 238.882 presenze. Allo stesso tempo, la comunità peruviana e quella ecuadoriana, contano rispettivamente

⁴⁰ L'elaborazione di questo paragrafo è a cura di Isabella Corvino, ricercatrice CeSPI-SID.

un totale di 61.953 e 59.269 cittadini residenti in Italia collocandosi tra le 16 maggiori comunità di immigrati presenti nel nostro paese.

Numerosi studi svolti su queste comunità mostrano come i migranti andini mantengano nel tempo forti vincoli sia dal punto di vista economico⁴¹ che culturale con i propri paesi d'origine.

Le associazioni di migranti andini in Italia rispondono agli interessi sociali e culturali della comunità e sono luogo di grande importanza per il loro ruolo nell'ambito della promozione della coesione sociale e per gli scambi d'informazioni. Già da tempo queste possono configurarsi a pieno titolo come attori della cooperazione decentrata, dal momento che spesso si presentano quali promotori di progetti di sviluppo nei paesi d'origine, sia grazie alla realizzazione di azioni di lobbying sulle autonomie locali, sia svolgendo un ruolo di mediazione all'interno di processi di sviluppo avviati da ONG ed enti locali⁴².

“Juntos por los Andes”, associazione di venti associazioni della diaspora boliviana, colombiana, ecuadoriana e peruviana, ha costituito il primo fondo di solidarietà italo-andino che mira a canalizzare e valorizzare l'impatto delle rimesse dei migranti andini in Italia su progetti di sostegno alle comunità dei Paesi d'origine.

Tale iniziativa è maturata nell'ambito di un'attività di concertazione tra le varie associazioni di migranti andini presenti su tutto il territorio italiano facilitate dal CeSPI e dalla Society for International Development (SID), i quali hanno fornito la consulenza scientifica necessaria al fine di promuovere il coinvolgimento di enti pubblici e privati.

Il risultato principale di tale azione è stato l'istituzione di una rete di associazioni di migranti andini, che a sua volta è riuscita a stabilire un rapporto di partenariato con la Regione Lombardia, partner prioritario del programma, la Fondazione Cariplo, le Banche di Credito Cooperativo, la Banca di Credito del Perù e l'Iterbank Perù che si sono impegnate a finanziare parte dell'iniziativa.

“Juntos por los Andes” opera attraverso un meccanismo moltiplicatore che si concretizza nella formula 4+1, ovvero, ad ogni euro raccolto dai migranti, si aggiungeranno altri quattro euro donati da partner pubblici e privati.

In una prima fase, le 20 associazioni di migranti andini si sono impegnate a raccogliere complessivamente una quota di € 25.000 euro attraverso una “riffa”, rivolta principalmente ai membri della comunità immigrata. Questa quota sarà replicata dai partner pubblici e privati interessati all'iniziativa, e che costituiscono sostanzialmente l'apporto della cooperazione decentrata, in modo da costituire un fondo totale di 125.000 euro da destinare ai progetti di solidarietà.

In questo momento le associazioni “Juntos por los Andes” stanno iniziando a contattare alcuni dei comuni italiani nei quali si registra una forte presenza di migranti andini al fine di coinvolgerli nel programma in maniera più partecipativa.

Le eventuali quote addizionali raccolte, andranno ad accrescere il Fondo italo-andino, in maniera tale da assicurare la sua sostenibilità e quindi il finanziamento delle future iniziative delle associazioni andine.

Il meccanismo moltiplicatore del fondo di solidarietà italo-andino si ispira al modello noto come 3x1, nato sotto impulso della diaspora messicana negli Stati Uniti. A partire dagli anni '90, le iniziative delle associazioni di migranti messicane, per supportare progetti sociali e di piccola

⁴¹ Secondo stime ufficiali, il totale dell'ammontare delle rimesse formali provenienti dall'Italia e destinate all'America Latina ammontano a circa 355.000 Euro, se volessimo calcolare anche i flussi informali dovremmo moltiplicare questa cifra per quattro, raggiungendo un totale di circa un milione e mezzo di euro.

⁴² F. Piperno, E. Reina, (2005), “Migrazioni e sviluppo nelle politiche degli enti locali”, Roma, *Working Paper CeSPI*, n. 17.

infrastruttura civile nella propria regione di origine, sono stati integrati con risorse del Governo Federale, Regionale e Municipale del Messico.

L'esperienza messicana ha avuto grande successo, mostrando le potenzialità della partecipazione dei migranti come interlocutori per lo sviluppo del proprio Paese di origine. Il programma ha permesso di finanziare un crescente numero di progetti mostrando una capacità di sostenibilità nel tempo.

Nel caso italiano, "Juntos por los Andes" ha rielaborato il meccanismo del 3x1, mediante la partecipazione di partner finanziari sia pubblici che privati, sia italiani che esteri.

La prima dotazione è stata destinata al finanziamento di quattro iniziative a sostegno di associazioni che si prendono cura di bambini particolarmente bisognosi nei quattro Paesi andini menzionati.

I migranti, nell'ambito di questa iniziativa, hanno l'occasione di giocare un ruolo di primo piano nel processo di sviluppo del Paese d'origine, fungendo da veri e propri catalizzatori per azioni di cooperazione decentrata.

L'aspetto importante di "Juntos por los Andes" consiste non solo nella realizzazione dei progetti di solidarietà, ma anche nella nascita di uno strumento in grado di moltiplicare l'impatto delle rimesse collettive ai fini dello sviluppo dei Paesi d'origine dei migranti.

Il progetto si basa su di un meccanismo sostenibile e offre interessanti potenzialità di utilizzo nella sfera produttiva (fondi di garanzia per l'accesso al credito, ad esempio) e nell'incidenza che può avere nel miglioramento delle politiche dei governi in favore della canalizzazione e valorizzazione delle rimesse. Inoltre, considerare la Regione andina nel suo insieme favorisce sia il consolidamento dei vincoli già esistenti fra i migranti andini sia lo stesso processo di integrazione latinoamericana. Infine il programma coinvolge direttamente il Paese ospitante, l'Italia, mediante il già menzionato partenariato con istituzioni e associazioni italiane.

La cooperazione transfrontaliera: il progetto "Rete interregionale per lo sviluppo territoriale e l'integrazione sudamericana" del Centro Studi di Politica Internazionale (CeSPI) e dell'Istituto Italo-Latinoamericano (IILA)⁴³

Uno degli aspetti più innovativi nel quadro dell'evoluzione socioeconomica dei paesi latinoamericani è sicuramente l'importanza acquisita dalla dimensione territoriale con riferimento allo sviluppo e all'integrazione macroregionale. L'aspetto territoriale include tra le priorità dell'agenda latinoamericana la necessità di definire programmi e strumenti di supporto allo sviluppo locale e all'integrazione, valorizzando contemporaneamente il ruolo dei governi sub-nazionali anche sul piano internazionale.

La dimensione territoriale dello sviluppo e l'integrazione sovranazionale assegnano nuove funzioni e competenze alle istituzioni sub-nazionali. Da questo punto di vista risulta particolarmente significativa e utile l'esperienza di cooperazione transfrontaliera e interregionale delle regioni e delle amministrazioni locali europee.

Particolarmente interessante appare l'esperienza italiana soprattutto per il ruolo che gli strumenti adottati nel quadro dell'azione di cooperazione transfrontaliera e interregionale hanno avuto nella definizione della politica di integrazione dell'Unione europea.

L'interesse nel promuovere la cooperazione interregionale italo-sudamericana non è limitata esclusivamente al mero livello concettuale bensì presenta le potenzialità per incidere nei processi reali in considerazione anche dello stato di evoluzione dei processi di decentramento dei paesi sudamericani.

⁴³ L'elaborazione di questo paragrafo è a cura di Dario Conato, ricercatore CeSPI.

Nel corso del 2006, l'IILA e il CeSPI hanno condotto in America latina uno studio di fattibilità che ha analizzato processi di dialogo transfrontaliero già esistenti, mettendo in luce le potenzialità di un rapporto stabile di scambio di esperienze, metodologie e buone pratiche con amministrazioni sub-nazionali italiane e spagnole, da anni impegnate nello sviluppo di iniziative transfrontaliere e di integrazione regionale.

Lo studio ha dimostrato l'esistenza di un ampio interesse sulla cooperazione transfrontaliera in America latina e in particolare sulla proposta di costituire una *Rete Interregionale per la Cooperazione Transfrontaliera e l'Integrazione Latinoamericana* che sostenga i processi di integrazione e promuova le regioni di frontiera come spazi aperti di sviluppo economico e di crescita democratica. In questo processo la collaborazione delle Regioni italiane può mettere a disposizione delle controparti latinoamericane l'esperienza di collaborazione acquisita con i paesi vicini dell'Africa del Nord, del Medio Oriente e dei Balcani su alcune tematiche considerate prioritarie da tutti i governi latinoamericani quali lo sviluppo locale, l'integrazione economica, il commercio estero, la lotta alla povertà e all'esclusione sociale, la tutela dell'ambiente e lo sviluppo sostenibile, l'innovazione e lo sviluppo tecnologico. Tale collaborazione può contribuire anche al consolidamento delle istituzioni sub-nazionali latinoamericane e alla cooperazione transfrontaliera e interregionale.

Lo studio di fattibilità, nel quale è risultata molto importante la collaborazione dell'Osservatorio Interregionale per la Cooperazione allo sviluppo (OICS), si è avvalso della metodologia della ricerca-azione, strutturata in due processi – rispettivamente di ricerca sui fenomeni di concertazione transfrontaliera e di disegno e sperimentazione di strumenti – che consentono di definire le caratteristiche delle azioni future, in seguito a una sperimentazione che ha coinvolto tutti i partecipanti.

Lo studio IILA/CeSPI ha confermato l'interesse sia dei governi nazionali sia delle istituzioni intermedie latinoamericane a prendere attivamente parte alla creazione di una rete che le metta in relazione fra loro e con enti omologhi italiani e spagnoli. CeSPI e l'IILA, hanno quindi messo a punto un progetto che prenderà avvio nel giugno 2007 con il sostegno del Ministero degli Affari esteri. Tale iniziativa ha l'obiettivo di rafforzare il ruolo degli enti intermedi latinoamericani nella creazione e nello sviluppo dei territori transfrontalieri, partendo dalla convinzione che si tratti di un livello della pubblica amministrazione che contribuisce fattivamente ad una efficace governabilità dei territori coinvolti: i cosiddetti governi intermedi hanno infatti un grado molto maggiore di vicinanza alle dinamiche territoriali di quanto non ne abbiano i governi centrali, e posseggono al tempo stesso una visione strategica complessiva assai superiore a quella che potrebbero offrire i municipi.

L'esperienza europea della cooperazione interregionale nell'integrazione transfrontaliera indica tuttavia come il rafforzamento delle amministrazioni intermedie, pur necessario, non sia sufficiente se non è accompagnato dalla creazione di una vera e propria "istituzionalità transfrontaliera", che renda stabili le modalità del dialogo e della cooperazione fra i diversi soggetti della regione. Non tanto per creare nuovi livelli di amministrazione congiunta che modifichino l'assetto istituzionale, quanto per costituire sedi permanenti che aiutino a migliorare l'efficienza degli organi pubblici dei due lati della frontiera e a prevenire, gestire e risolvere le tensioni e i contenziosi di varia natura. Ciò è particolarmente vero in America latina dove si assiste ad una forte volatilità nei governi subnazionali che limita fortemente la continuità dei processi di dialogo.

L'esperienza delle euroregioni e più in generale delle aree europee di integrazione transfrontaliera ha prodotto nel corso degli anni una serie di acquisizioni metodologiche che possono essere molto utili per l'America latina. Una prima raccomandazione consiste nel fatto che le strutture locali dei vari Paesi devono avere competenze decisionali analoghe. Nell'esperienza europea, i problemi più frequenti sono derivati dalle differenze fra un Paese e l'altro in termini di strutture e di competenze. Per questo è importante analizzare caso per caso i problemi e trovare soluzioni operative, evitando

l'applicazione meccanica di ricette che, se pure hanno funzionato in un contesto, potrebbero rivelarsi del tutto inefficaci in un altro magari apparentemente simile.

Un'altra raccomandazione significativa derivante dall'esperienza europea è che affinché le strutture di cooperazione transfrontaliera siano davvero efficaci e stabili, queste devono nascere dalle esigenze di espansione ed approfondimento di attività di cooperazione spontanee già avviate, e non essere costruite "dall'alto" come un passo preliminare verso la cooperazione transfrontaliera⁴⁴. È interessante notare come questa concezione dell'integrazione transfrontaliera risulti particolarmente funzionale ai processi avviati in America latina, dove strutture di dialogo e concertazione del modello della cooperazione transfrontaliera europea possono essere considerate come un punto di arrivo di un percorso graduale, in cui in una prima fase occorre promuovere un processo di conoscenza reciproca fra i partner: a tal fine è fondamentale la creazione di reti, forum, spazi per l'interscambio di informazioni e di "buone pratiche". Tali processi possono poi condurre all'individuazione di modalità comuni di lavoro per produrre analisi e strategie regionali, cioè spazi più strutturati dei precedenti (osservatori, comitati congiunti, ecc.). L'evoluzione di queste strutture transfrontaliere (prima informali e temporanee, poi informali ma regolari) può portare alla creazione di strutture aventi una propria autonomia tecnica, amministrativa, finanziaria e decisionale.

Numerose sono le tematiche relative alle relazioni transfrontaliere in cui i livelli amministrativi sub-nazionali possono svolgere un ruolo rilevante. Fra questi vi sono la gestione ambientale e territoriale (risorse naturali, salvaguardia della biodiversità, circuiti turistici eco-sostenibili, ecc.), la promozione dello sviluppo economico locale (*cluster* di imprese, filiere produttive e commerciali), l'impatto territoriale delle infrastrutture, il mercato del lavoro, la mobilità delle persone, il rapporto urbano/rurale, lo sviluppo sociale (in particolare la lotta alla povertà e all'esclusione sociale, la sanità e l'educazione). È d'altra parte indispensabile la coerenza fra le politiche sub-nazionali di dialogo e integrazione transfrontaliera e le politiche degli Stati volte a facilitare l'interscambio e il coordinamento

È in questo quadro che si rafforzano le spinte a dare un maggior ruolo ai governi intermedi. In questa loro ridefinizione influisce certamente il processo di decentramento dove il governo regionale è spesso indicato come motore dello sviluppo economico (ciò è valido anche in Paesi fortemente centralisti come ad esempio il Cile). Tuttavia la popolarità di cui gode l'idea del decentramento in America latina deve essere letta anche alla luce delle analisi che mettono in guardia dal rischio di incremento delle diseguaglianze e della "territorializzazione della povertà"⁴⁵

Il crescente ruolo dei governi sub-nazionali – riconosciuto o in via di riconoscimento da parte dei governi centrali e dei parlamenti della maggior parte dei Paesi latinoamericani – è testimoniato anche dalla rivendicazione, da parte delle stesse amministrazioni intermedie, del proprio ruolo nella costruzione di società pienamente democratiche e includenti. Il decentramento è infatti ormai unanimemente riconosciuto come un processo che approfondisce la democrazia attraverso amministrazioni capaci di governare il territorio con la partecipazione dei cittadini e l'inclusione sociale. Da questo punto di vista è significativa la creazione, nel 2004, dell'OLAGI (Organización Latinoamericana de Gobiernos Intermedios), con l'adesione di rappresentanti di centinaia di amministrazioni regionali latinoamericane, intorno all'idea del dialogo e della cooperazione fra le istituzioni sub-nazionali.

⁴⁴ A questo riguardo è di particolare interesse il documento *Aspetti istituzionali della cooperazione transfrontaliera* prodotto dall'Associazione delle Regioni Europee di Confine (ARFE), marzo 1999.

⁴⁵ Vedi a questo riguardo Adriana Clemente, "Descentralización y desarrollo en América latina. Las contradicciones de una ecuación incompleta", in J.L. Rhi-Sausi (edit), *El desarrollo local en América Latina. Logros y desafíos para la cooperación europea*, Caracas.

In questo quadro il progetto “Fronteras Abiertas” si configura come un’iniziativa innovativa di cooperazione decentrata che raccoglie alcune delle nuove istanze che attualmente provengono dall’America latina in tema di sviluppo locale.

6. CONCLUSIONI

Nello studio effettuato si manifestano alcuni elementi che meritano di essere evidenziati affinché il loro esame possa contribuire ad avviare una riflessione più ampia inerente alla tematica delle relazioni italo-latinoamericane, con particolare riferimento all’azione di cooperazione delle amministrazioni regionali e locali italiane verso tale area.

Innanzitutto, esaminando il percorso compiuto dalla cooperazione decentrata italiana negli ultimi anni, si assiste a una progressiva evoluzione di questo fenomeno sia in termini quantitativi che qualitativi: infatti, da un lato, si è estesa costantemente la cooperazione decentrata delle autonomie locali italiane, mentre, dall’altro, si è ampliato il ventaglio degli obiettivi alla base delle relazioni internazionali delle autonomie locali italiane, che non riguardano più solo il contributo di queste ultime a progetti di lotta contro la povertà, bensì anche motivazioni più complesse che possono essere ricondotte all’attività di paradiplomazia e all’internazionalizzazione del proprio territorio. All’interno di molte iniziative di cooperazione internazionale avviate in particolare da Regioni italiane tali ambiti appaiono spesso strettamente collegati.

Le relazioni internazionali sono un’attività sempre più importante per lo sviluppo dei territori e quindi per le autonomie locali. La cooperazione decentrata che si esprimeva tradizionalmente in semplici contributi a progetti di solidarietà viene sempre più inglobata nella “politica esterna” delle autonomie locali. Se da un lato questo può rappresentare un problema per il pericolo di diversione delle finalità e delle risorse della cooperazione decentrata rispetto all’obiettivo della lotta alla povertà, dall’altro può invece diventare una opportunità per dare maggiore rilievo alla multidimensionalità di questo obiettivo. Esso può venire affrontato nella sua complessità, all’interno della paradiplomazia, dell’internazionalizzazione economica, dei flussi migratori, dell’*institution building*, di nuove politiche di welfare e di sviluppo economico a livello locale e transnazionale. Alla multidimensionalità delle relazioni internazionali delle autonomie locali così come del concetto di povertà, corrisponde una multi-attorialità: le regioni italiane, e sempre di più anche le province e i comuni metropolitani, stanno cercando di creare sistemi di soggetti pubblici e privati da coinvolgere nella cooperazione decentrata. Non più solo ONG ma anche associazioni sociali, di immigrati, camere di commercio e agenzie per lo sviluppo, università e centri di ricerca. Sistemi che danno luogo a partenariati territoriali con le autonomie locali e i soggetti locali dei paesi cooperanti.

Tutto questo ha una implicazione importante per le municipalità latinoamericane: la cooperazione decentrata italiana si presenta sempre di meno come un contributo puntuale a iniziative di lotta alla povertà e sempre di più come un’offerta di relazioni e scambi per lo sviluppo locale tra territori, tra sistemi di soggetti. Le municipalità latinoamericane sono quindi stimolate ad articolare anch’esse sistemi di soggetti da offrire ai partner italiani. Il ruolo delle municipalità viene allora focalizzato sulla governance di questi sistemi oltre che su scambi di *institution building* per la definizione di nuove politiche di sviluppo locale e lotta alla povertà.

In Italia, lo sviluppo della cooperazione decentrata è stato seguito in maniera fondamentalmente reattiva da parte dal MAE, che, inizialmente, si limitava a agire sotto lo stimolo dell’azione delle autonomie locali in occasione delle iniziative avviate da queste ultime in campo internazionale. Il ruolo del dicastero è divenuto poi gradualmente più attivo, al punto che quest’ultimo, sta cercando di articolare programmi di cooperazione bilaterali e multi-bilaterali (di particolare rilievo sono i

programmi per lo sviluppo umano a livello locale di UNDP) nei quali valorizzare la decentrata con particolare riferimento all'area di vicinato mediterranea. Tuttavia risulta essere ancora un problema la mancanza di un efficace coordinamento tra il livello centrale e quello locale in questo settore (*multi-level governance*).

Sicuramente, dall'analisi condotta, emergono anche i punti deboli della cooperazione decentrata italiana, inerenti essenzialmente alla mancanza di ingenti risorse sia finanziarie che umane da parte delle autonomie locali e dovuta a ricorrenti problemi di deficit di bilancio, aumentati, in particolare, a seguito delle ultime leggi finanziarie nazionali, che prevedevano tagli soprattutto nei confronti degli enti locali.

Inoltre, anche in questo caso, non si registra un sufficiente coordinamento tra le azioni realizzate dalle diverse autonomie locali nel settore della cooperazione internazionale. Sono ancora poche le regioni, le province e i comuni metropolitani che hanno articolato sistemi di cooperazione decentrata, anche se questa tendenza si sta diffondendo. La collaborazione a livello orizzontale tra le regioni, le province e i comuni è scarsa, ponendo un ostacolo alla creazione di un sistema Italia di cooperazione. Ogni autonomia locale italiana risulta ancora auto-centrata e poco propensa alla definizione di alleanze strategiche con altre autonomie locali di pari livello. Di particolare rilievo è quindi l'esperienza delle 4 regioni italiane in Brasile, perché indica una prospettiva importante per la cooperazione decentrata italiana. Il box che segue sintetizza le principali sfide che in futuro dovrà affrontare la cooperazione decentrata italiana.

Sfide per la cooperazione decentrata italiana

- realizzare azioni all'interno di un quadro politico e strategico definito dal Ministero degli Esteri (in coordinamento con altri ministeri) attraverso programmi geografici e tematici, progettati di concerto con gli altri attori della cooperazione decentrata, in particolare verso l'America latina;
- stabilire una divisione del lavoro tra reti e sistemi di autonomie locali, superando la frammentazione dei progetti;
- collegare la partecipazione delle autonomie locali ai programmi della Commissione europea con la politica del Ministero degli Affari esteri e delle Regioni;
- europeizzare la cooperazione decentrata attraverso programmi congiunti promossi dalle autonomie locali dei diversi paesi, in supporto anche a nuovi programmi Sud-Sud;
- armonizzare la tradizionale metodologia della cooperazione decentrata con quella proposta dai nuovi strumenti della cooperazione territoriale della Commissione europea verso i paesi vicini e in fase di preadesione e trasferire tale metodologia alla cooperazione con i paesi "lontani" e in particolare America latina;
- superare le ambiguità causate dalla combinazione dei diversi obiettivi alla base delle azioni di cooperazione decentrata. In particolare sviluppare il concetto di multidimensionalità nell'ambito della lotta alla povertà facendo riferimento alle politiche economiche e sociali di sviluppo locale al fine di definire strategie coerenti che superino le contraddizioni tra competitività, coesione sociale, sicurezza e sostenibilità nel settore ambientale;
- valorizzare l'apporto dei diversi attori (sociali, economici e politici) dello sviluppo locale chiedendo alle ONG di adottare un nuovo ruolo in qualità di stimolatori transnazionali di capitale sociale e territoriale;
- aprire la cooperazione decentrata a nuovi attori, come i migranti, nel quadro della realizzazione dei partenariati tra territori;
- rafforzare le risorse umane e finanziarie della cooperazione decentrata
- migliorare la qualità dei partenariati territoriali attraverso l'analisi, le valutazioni e i processi di mutuo apprendimento.

Per quanto riguarda, poi, specificamente, l'area latinoamericana, sono necessarie ulteriori riflessioni. In particolare, come più volte sottolineato, la cooperazione decentrata italiana risulta orientata prioritariamente verso i Balcani e il Mediterraneo per evidenti motivi politici di gestione delle crisi e costruzione di percorsi di sviluppo. Malgrado ciò, si rilevano esperienze significative

delle autonomie locali italiane nell'area: ad esempio, si riscontra un'importante partecipazione dei comuni italiani al programma URB-AL e si registra la realizzazione di iniziative che abbracciano un insieme complesso di ambiti. Si evidenzia anche il ruolo che potrebbero svolgere le comunità latinoamericane emigrate in Italia quali nuovi soggetti relazionali grazie ai quali le autonomie locali latinoamericane potrebbero aprire e costruire nuovi rapporti di cooperazione con i territori italiani.

Queste esperienze però appaiono ancora poco valorizzate in modo sistematico. Si è infatti ravvisata l'assenza di una politica estera *ad hoc*, a livello centrale, verso l'America latina, assenza questa che ha avuto conseguenze anche sul mancato sostegno offerto alle iniziative avviate dalle autonomie locali nei confronti di tali paesi. Soprattutto si rileva l'assenza di un processo sistematico di riflessione e di capitalizzazione dell'esperienza acquistata dalle amministrazioni locali in quest'area geografica, processo che consentirebbe un'efficace pianificazione per azioni future.

Questo appare particolarmente evidente nel caso della partecipazione delle autonomie locali italiane in URB-AL: circa un centinaio di comuni, province e regioni hanno realizzato progetti nel quadro di questa iniziativa, ma tali esperienze non sono comunicate e scambiate a livello nazionale ai fini della promozione di una politica italiana di cooperazione decentrata verso l'America latina. Quindi si rileva a monte la mancata interazione tra il programma comunitario URB-AL e la politica di cooperazione italiana. Tale mancanza potrebbe essere colmata con una iniziativa di ricerca-azione per capitalizzare le esperienze e trarre lezioni e orientamenti per una politica più sistematica

Si auspica infine che, nell'ambito del rilancio della politica estera italiana nei confronti dei paesi latinoamericani, così come affermato dall'attuale governo italiano, si riesca a definire l'istituzione di adeguati strumenti normativi e finanziari che consentano alle autonomie locali italiane di programmare le proprie iniziative nell'area potendo contare su un quadro di riferimento chiaro che permetta loro di coordinare i diversi interventi e di ottimizzare l'impatto delle proprie azioni.

BIBLIOGRAFIA

- Aiello C., Zupi M., (2005), “La politica italiana di cooperazione allo sviluppo”, in Stocchiero A., Zupi M., *sviluppo , cooperazione decentrata e partenariati territoriali*, Roma, Ed OICS.
- AA.VV, (2005) “Gli strumenti finanziari per la cooperazione internazionale delle Regioni sulla tematica ambiente e sviluppo sostenibile”, documento di lavoro CeSPI, <http://www.cespi.it/ambiente/StrumentiFinanziari.pdf>.
- Associazione delle Regioni Europee di confine (ARFE), (1999), “Aspetti istituzionali della cooperazione transfrontaliera”, www.aebr.net/publikationen/pdf/inst_asp_99.itpdf.
- Clemente A., (2004) “Descentralización y desarrollo en América latina. Las contradicciones de una ecuación incompleta”, in Rhi-Sausi J.L. (edit), *El desarrollo local en América Latina. Logros y desafíos para la cooperación europea*, Caracas.
- Coletti R., Stocchiero A., (2003), “L’internazionalizzazione economica delle Regioni italiane. Le dinamiche istituzionali delle Regioni Campania, Lazio, Lombardia, Marche, Toscana e Veneto”, programma di ricerca CeSPI.
- Diodato E., (editor), (2006), “Accordi di collaborazione tra Regioni italiane e governo federale del Brasile: nuovi orientamenti della cooperazione internazionale e decentrata. I partenariati territoriali”, rapporto di valutazione intermedia.
- Ianni V., (2004), *Verso una nuova visione dell’aiuto. Le Autonomie locali nella cooperazione internazionale allo sviluppo*, ed. Anci-Mae.
- Keating M. (1999), “Regions and International affaire: motives, opportunities and strategies, in Adelcoa F., Keating M. (eds), *Paradiplomacy in action. The Foreign Relations of Subnational governments*, London, Frank &Co.
- Piperno F., Reina E., (2005), “Migrazioni e sviluppo nelle politiche degli enti locali”, Roma, *Working Paper CeSPI*, n. 17.
- Rhi-Sausi J. L., (2005), “Gli interessi dell’Italia in America latina”, in *Quaderni di Output*, “Ricette per l’Italia. Interessi italiani nel mondo. Giovani cittadini d’Europa. Cantieri d’Europa.”, anno 1, n. 2, luglio – dicembre 2005.
- Rhi-Sausi J. L., (2002), “La politica estera italiana verso l’America latina”, in A. Colombo, N. Ronzitti (editor), *L’Italia e la politica internazionale, Annuario IAI - ISPI*, Bologna, il Mulino.
- Stocchiero A., (2005), “La cooperazione decentrata italiana”, in Stocchiero A., Zupi M., *sviluppo , cooperazione decentrata e partenariati territoriali*, Roma, Ed OICS
- Stocchiero A., (2005), “La cooperazione decentrata delle Regioni e delle Province, in Stocchiero A., Zupi M., *sviluppo , cooperazione decentrata e partenariati internazionali*, Roma, ed. OICS.
- Stocchiero A., Frattolillo O., Gonella N. (2001), *I comuni italiani e la cooperazione internazionale*, Roma, Laboratorio CeSPI, n. 6.
- Stocchiero A. (2000), *La cooperazione decentrata delle Regioni italiane*, Roma, Laboratorio CeSPI, n. 4.
- Zupi M., (2003), *Global finance, development and poverty. Lessons from Sub-Saharan Africa*, Roskilde, ed. Federico Caffè Centre Publisher.
- Mazzali A., M. Zupi, (2002), *Il debito estero dei paesi poveri. Un manuale per l’orientamento e l’analisi*, Roma, ed. CeSPI.

Pagine web consultate:

<http://www.balcanionline.it/legge84.aspx>

<http://www.mondotrentino.net/ufficio/lp12.htm>

<http://www.parlamento.it/leggi/031311.htm>

<http://www.progetto100citta.it>

APPENDICE

Intervista* con il Sottosegretario agli Esteri con delega per l'America latina, Donato Di Santo

A suo parere, in che modo dovrebbe essere rilanciata la politica estera italiana nell'area latinoamericana?

La ripresa dei rapporti italo-latinoamericani dovrebbe avvenire promovendo le relazioni internazionali con quest'area sia in ambito bilaterale sia in quello della cooperazione decentrata. Per quanto riguarda il rafforzamento di quest'ultima, poi, sarebbe importante anche una riattivazione della cooperazione allo sviluppo da parte del livello centrale. In tal senso sono un fautore dell'idea della cooperazione come parte integrante della politica estera di un Stato.

Che caratteristiche dovrebbero avere le azioni di cooperazione italiana verso l'America latina?

Innanzitutto premetto che non sono responsabile del settore della cooperazione: c'è un vice-ministro investito di questa funzione. Detto ciò, a mio parere, si dovrebbero valorizzare, da un lato le esperienze che mirano alla solidarietà internazionale, dall'altro quelle che si dirigono verso l'internazionalizzazione delle nostre imprese. Questi due aspetti sono presenti ormai da molto tempo nelle azioni di cooperazione intraprese dai diversi attori presenti nel panorama italiano, solo il livello politico è in forte ritardo nel riconoscerlo. Penso che la legge 49/87 che disciplina la cooperazione allo sviluppo in Italia dovrà essere modificata: è ormai tempo di prendere atto che, dal 1987 ad oggi, sono avvenuti molti cambiamenti in questo settore. A mio avviso, la cooperazione decentrata possiede tutte le caratteristiche per essere considerata parte integrante, ma non subordinata, della politica estera italiana.

Quali punti deboli ravvisa nella cooperazione decentrata italiana, soprattutto in relazione all'America latina?

Credo che, malgrado il suo rapido sviluppo, in generale, la cooperazione decentrata si trovi ancora ai primi passi di un percorso di crescita. Proprio per questo, personalmente, sono piuttosto scettico sul possibile "ingabbiamento" di questo fenomeno all'interno di alcuni programmi delle agenzie multilaterali, programmi assolutamente meritori e su cui non voglio spendere alcuna parola negativa, ma che, tuttavia, a mio avviso, rischiano di bloccare molte delle potenzialità insite nella cooperazione decentrata italiana, la quale, invece, dovrebbe proseguire lungo il cammino per la propria evoluzione, anche correndo il rischio di commettere qualche errore.

Quali sono stati gli elementi di debolezza nella politica estera italiana nei rapporti con i paesi latinoamericani?

Fondamentalmente è mancata la volontà politica di vedere in alcune regioni latinoamericane un significativo riferimento nell'agenda internazionale del nostro paese. Questa posizione ha avuto ripercussioni anche in termini di predisposizione di specifici strumenti operativi per quest'area, che, di fatto, al momento, risultano essere praticamente assenti.

A suo parere, quali sono i motivi alla base di tale omissione di attenzione nei confronti di questi paesi?

* Intervista rilasciata a Marina Izzo, nell'ottobre del 2006) presso la sede del CeSPI.

Uno dei motivi normalmente addotti per dare spiegazione di questo atteggiamento è la constatazione che, in questo particolare momento storico, l'America latina non sia un'area fondamentale per quanto attiene le questioni di sicurezza a livello mondiale. In secondo luogo, la maggioranza dei paesi latinoamericani sono a medio reddito, quindi non prioritari nemmeno per quanto riguarda il raggiungimento degli Obiettivi del millennio, per esempio.

A mio avviso, però, c'è un'altra ragione alla base della mancanza di volontà a livello politico nell'instaurare legami forti con quest'area. Si tratta di una spiegazione meno ortodossa: la pigrizia politica e culturale delle classi dirigenti che, a livello politico, si sono avvicendate negli ultimi decenni, che non hanno saputo cogliere alcuni aspetti importanti in merito ai vincoli che si potevano instaurare con i paesi latinoamericani. Non è stata colta l'importanza di stabilire un rapporto con i paesi del Cono Sud per quanto riguarda la questione relativa al voto degli Italiani all'estero come non si è compresa in fondo nemmeno l'importanza del ruolo che l'Italia avrebbe potuto giocare all'interno del processo di stabilizzazione democratica in America latina.

Ad esempio, penso alla Colombia di Uribe dove il nostro paese potrebbe svolgere una funzione di mediazione all'interno del processo di pacificazione nazionale.

A suo parere, è possibile che si instauri un dialogo tra il Ministero degli Esteri italiano e l'Unione europea in relazione a una politica comune da intraprendere nei confronti dei paesi latinoamericani?

Sì, certamente e a questo proposito indicherò due iniziative che in qualità di Sottosegretario di Stato sto realizzando in tal senso. La prima è indirizzata alle istituzioni europee, Commissione e Parlamento, mentre la seconda è rivolta specificamente nei confronti della Spagna, da tempo ormai praticamente unico paese mediatore della politica europea nell'area latinoamericana.

Per quanto attiene alla prima iniziativa, il 25 e il 26 ottobre di quest'anno mi recherò rispettivamente a Strasburgo e a Bruxelles per trattare la questione relativa alla riattivazione della politica estera dell'Unione europea nei confronti dei paesi latinoamericani, evitando di considerare quale unico negoziatore degli interessi europei esclusivamente il canale iberico. Credo che poche volte un governo di un paese, diverso dalla Spagna, ponga questa questione innanzi alle istituzioni europee.

Per quanto riguarda la seconda iniziativa, ho partecipato a luglio, in veste di Sottosegretario, a uno dei seminari preparatori del Vertice Ibero-latinoamericano, che, quest'anno, avrà luogo a Montevideo nel mese di novembre e che riguarderà il tema delle migrazioni. Per la prima volta, oltre alla Spagna, saranno presenti altri due paesi europei, Francia e Italia. In occasione del seminario di luglio, inoltre, si è stabilito di promuovere nei prossimi mesi a Madrid o a Roma un incontro italo-spagnolo per discorrere della tematica latinoamericana al fine di poter contare rispetto a quest'argomento non solo sul punto di vista spagnolo bensì anche su quello del resto dell'Europa meridionale.