

# Le regioni nell'arena internazionale

## Le politiche di internazionalizzazione e il caso della Regione Toscana verso una programmazione integrata delle attività internazionali

di Francesco Chezzi

### 1. Espansione delle attività internazionali dei governi regionali

Tra la fine del XX e l'inizio del XXI secolo, all'interno del processo di globalizzazione emergono due opposte tendenze: il progressivo trasferimento di funzioni economiche e politiche a livello sovranazionale/globale, e, allo stesso tempo, il loro rafforzamento nel contesto subnazionale/regionale. Da queste dinamiche le regioni emergono come una realtà decisiva del nuovo ordine economico e politico, un potente fattore di vantaggio competitivo e possibili attori per ridisegnare uno sviluppo equilibrato e sostenibile del pianeta (Scott, 2001; Keating, 2005).

Molte delle interdipendenze internazionali possono infatti essere disaggregate e spiegate a partire da precisi legami inter-locali tra territori di diversi Paesi (Stocchiero, 2007), che Scott definisce come un "mosaico globale delle regioni o una rete globale delle economie locali" (Scott, 2001).

I rappresentanti regionali, ma anche quelli degli enti locali, sono sempre più spesso chiamati a una rappresentanza politica dei loro territori nell'arena internazionale, non solo quindi in quella nazionale. Le regioni passano così dall'essere istituzioni con funzioni meramente amministrative all'esercitare il ruolo di attori della politica internazionale (Coletti, Rhi Sausi, 2010).

Secondo alcuni studiosi l'azione dei governi subnazionali può essere comparata alla diplomazia tradizionale degli stati nazionali (Duchacek, 1990). Altri, la maggior parte, sottolineano invece come in linea generale le politiche di internazionalizzazione delle regioni vadano a configurare un piano parallelo, ma non alternativo, delle relazioni internazionali; non vi è infatti, da parte delle regioni, l'intenzione (o la capacità) di replicare i formati comportamentali e negoziali dei tradizionali canali diplomatici dello Stato nazione bensì quella di costruire nuovi e originali canali di relazione e arene di rappresentanza (Lippi, Diodato, 2007). Inoltre, queste attività quasi mai sono riconducibili a relazioni internazionali strettamente intraprese tra un singolo ente ed enti omologhi di altri Paesi, come accade nella tradizionale preminenza dello Stato nella politica estera, piuttosto ad azioni di *multi-level government* e di *governance* reticolare di una varietà di attori pubblici e

privati. L'attività internazionale delle regioni nasce non come tentativo di emulare la diplomazia degli Stati Nazionali ma come un'esigenza di ripensare la crescita economica, sociale e culturale delle comunità locali e regionali secondo modalità proprie dell'era della globalizzazione (Bellini, 2000).

## **2. Accresciute competenze con la nuova architettura istituzionale dell'Unione Europea**

Il processo di costruzione dell'Europa unita ha offerto diversi stimoli allo sviluppo dell'attività internazionale delle regioni. La crescente rilevanza delle politiche comunitarie, sia come fonte di finanziamento che come riferimento strategico delle politiche regionali e locali ha determinato di fatto una maggiore responsabilità e autonomia dei governi sub-nazionali. Lo stesso è avvenuto attraverso la creazione di spazi di dialogo formali con le autorità locali e regionali nel quadro delle istituzioni comunitarie che hanno determinato un crescente coinvolgimento diretto delle stesse nella definizione e gestione della politica di sviluppo territoriale.

La *governance* multilivello che caratterizza l'ordinamento istituzionale della UE non si esprime solamente nell'esercizio di un ruolo chiave nel governo del territorio, ma anche nella creazione di reti transfrontaliere, interregionali e internazionali.

L'azione internazionale delle regioni europee ha offerto un interessante contributo nell'ambito dei processi di allargamento (si pensi all'ingresso dei Paesi oltre la cortina di ferro), nella misura in cui i contatti tra autorità locali comunitarie e soggetti omologhi dei Paesi candidati hanno attivato interessanti dinamiche di scambio e ramificato le reti intra ed extra comunitarie a livello locale. Questo si è verificato anche nel caso delle regioni transfrontaliere, dove la condivisione di vincoli territoriali e fisici comuni ha offerto un primo terreno di scambio e dialogo tra soggetti istituzionali (Coletti, Rhi Sausi, 2010).

## **3. Nuovo ruolo delle regioni italiane nell'arena internazionale**

Assistiamo anche in Italia a una rapida espansione delle attività internazionali dei governi regionali e urbani (Caciagli, 2003; Alfieri, 2004).

L'esposizione internazionale delle regioni italiane, la dimensione di tale fenomeno e le caratteristiche che esso ha assunto – per importanza delle risorse in gioco, per l'impegno organizzativo richiesto, per il profilo politico implicato – impediscono di liquidarlo come mera

attività di “relazioni istituzionali” o di promozione turistico-culturale (Bramanti 2007; Bellini 2000).

Nella Costituzione del 1947 l'ipotesi di una proiezione internazionale delle regioni era stata totalmente ignorata. Nel corso degli anni però le regioni (e gli enti locali) hanno mostrato una naturale tendenza a rafforzare il proprio ruolo a livello internazionale. L'atteggiamento inizialmente di chiusura della giurisprudenza costituzionale inizia lentamente a cambiare. Numerose sentenze della Corte Costituzionale riconoscono la legittimità di alcune iniziative a livello internazionale, limitandole però alle attività di competenze amministrative (e non legislative) delle regioni e previo il rispetto degli indirizzi del governo e l'intesa con questo.

Fino agli anni Novanta le regioni godono sempre più di aperture e “concessioni” riguardo alla possibilità di agire nell'arena internazionale rimanendo però sempre nello spazio di una protezione costituzionale indiretta, vale a dire rappresentata dalle pronunce della Corte Costituzionale e non da un complesso legislativo in materia radicalmente mutato (Olivetti, 2004).

Con la riforma del Titolo V della Costituzione (confermata dal referendum del 7 Ottobre 2001), che recepisce le spinte interne e quelle provenienti dalla Comunità europea, viene ridefinito il riparto di competenze tra Stato e regioni. Con il nuovo art.117 Cost. è stata riaffermata la legittimità delle regioni in materia di “rapporti internazionali e con l'Unione europea”. Attraverso tale riconoscimento, le regioni possono agire e legiferare in materia (sempre nel rispetto dei principi posti dallo Stato). Viene quindi stabilita la possibilità di effettuare accordi tra le regioni e altri Stati e di stipulare Intese con enti territoriali sub-statali di altri Stati (nelle materie di competenza, ovviamente, regionale e con le forme disciplinate dalla legge statale). (Olivetti, 2004)

#### **4. La promozione economica e la cooperazione allo sviluppo delle regioni.**

La spinta principale al processo di internazionalizzazione delle regioni è giunta dall'evoluzione delle attività di promozione commerciale e di cooperazione allo sviluppo e solidarietà internazionale.

L'attività promozionale fa da tempo parte degli strumenti centrali di politica economica regionale, spesso integrata alle attività degli enti locali e delle camere di commercio. Appartengono alla promozione economica una serie di attività promozionali delle produzioni locali, dalla promozione di prodotti tipici e di marchi al sostegno finanziario e alla organizzazione di missioni all'estero, partecipazioni a manifestazioni fieristiche ecc.. La promozione commerciale a livello locale è tanto più significativa per una struttura economica dove, come in Italia, ha un peso di particolare rilievo il sistema delle piccole e medie imprese. (Bellini, 2004)

La cooperazione allo sviluppo espressione del territorio regionale, definita come cooperazione decentrata, si genera da e attraverso un processo più complesso e più ricco che ha subito una notevole accelerazione a partire dagli anni Novanta.

Espressione di un nuovo modo di concepire lo sviluppo sostenibile e le relazioni tra i popoli, la cooperazione decentrata è finalizzata a promuovere i processi di sviluppo locale, di decentramento, di partecipazione e di *empowerment* delle popolazioni più vulnerabili.

La capacità delle regioni di rapportarsi in forma diretta con le problematiche delle realtà locali dei PVS e di apportare il *know how* delle presenze (ed eccellenze) economiche, sociali, culturali e scientifiche del proprio territorio ha reso la cooperazione decentrata, per vari aspetti, più incisiva della cooperazione governativa (Stocchiero 2007, 2009; Ianni 2004).

In quest'ottica i governi locali, soprattutto alcuni, non si limitano più a contribuire finanziariamente ai progetti di cooperazione implementati da soggetti del proprio territorio, ma assumono su di sé un ruolo *politico* e *pro-attivo*, stimolando la sinergia e l'integrazione delle forze sociali e produttive territoriali nelle nuove dinamiche globali.

Nonostante ad oggi l'impegno delle regioni italiane nella cooperazione decentrata proponga un quadro ancora fortemente disomogeneo (e talvolta strettamente legato alle scelte e al carisma di alcuni Presidenti di Regione), è possibile affermare che quasi tutte le regioni italiane stanno progressivamente aumentando il loro impegno (anche in termini di risorse economiche) nelle attività di cooperazione decentrata, stimolate spesso da pressioni provenienti dal proprio stesso territorio, professionalizzando la propria struttura amministrativa e predisponendo una legislazione *ad hoc* in materia.

Inoltre il progressivo disimpegno nella cooperazione internazionale da parte del Governo Italiano (quanto meno in termini di risorse), se da un lato pone nuove difficoltà alle regioni nella ricerca di fondi, dall'altro rende ancor più centrale la capacità della cooperazione decentrata di attivare percorsi virtuosi di aggregazione delle forze sociali proiettate verso un'azione solidaristica e di cooperazione a livello internazionale.

## **5. Dall'esplorazione al consolidamento, fino all'integrazione**

Risulta evidente che il grado di sviluppo delle attività internazionali degli enti non si presenta omogeneo su tutta la penisola, bensì varia da regione a regione. La tipologia delle relazioni internazionali avviate dipende da molte variabili di tipo storico, sociale, economico e politico. Attività a carattere internazionale nate quasi per caso sono state gradualmente inserite in una visione

strategica corrispondente alle finalità primarie dei singoli Enti. Nei casi più avanzati il sistema delle relazioni internazionali è stato disegnato in coerenza con la vocazione del territorio e adeguatamente supportato dal rafforzamento delle strutture e delle risorse, umane e finanziarie, dedicate ai rapporti con l'estero (Alfieri, 2004; Bellini, 2000; Ongaro, Valotti, 2002).

L'analisi di questo fenomeno è resa certamente più complessa dal fatto che la sua evoluzione è in atto e non si può ancora definire conclusa. Sono state identificate tre fasi evolutive del fenomeno: la fase dell'esplorazione; la fase del consolidamento; la fase dell'integrazione.

La *fase dell'esplorazione* comprende l'avvio di attività significative di relazioni internazionali da parte di governi regionali. Caratterizza questa fase la prevalenza di situazioni specifiche che danno origine a opportunità di varia consistenza avviate per svariati motivi (semplici affinità, relazioni esistenti tra singoli soggetti, solidarietà politiche, eredità di scambi migratori, singoli investimenti diretti ecc.). I governi regionali e locali denunciano in questa fase evidenti carenze di professionalità nell'affrontare le problematiche delle relazioni internazionali, non avendo personale con competenze e abilità specifiche (bensì "riciclato" da altre funzioni).

La *fase del consolidamento* è caratterizzata da una professionalizzazione della gestione delle relazioni internazionali del territorio, con l'emergere di competenze specialistiche sia all'interno degli enti pubblici che della società civile. Si avvia una sistematizzazione dell'agenda e dei suoi contenuti, mutuando in parte metodologie proprie della politica estera nazionale (Bramanti, 1999), si adottano visioni più a lungo termine sulle opportunità e le minacce al territorio che derivano dal contesto internazionale e dai fenomeni a esso riconducibili (flussi migratori, globalizzazione, conflitti, apertura economica ecc.).

Vengono formalizzate e inquadrare le azioni (solitamente attraverso l'introduzione di strumenti quali i "protocolli") e assegnate le competenze (al Presidente, ad Assessorati specifici, a Consiglieri ecc.).

La *fase dell'integrazione* si manifesta con la definizione di rapporti stabili con altri territori non limitati a singoli ambiti di *policy*, e con la realizzazione di un processo nel quale le relazioni internazionali si integrano sempre più all'interno delle politiche ordinarie dei governi regionali (Rossi, Bramanti 2007, Keating 2005).

Secondo Bellini la maggior parte delle regioni italiane sta uscendo dalla prima fase e solamente in alcune delle regioni, tra le più dinamiche nelle attività internazionali, è già rintracciabile la maggior parte degli elementi che caratterizzano la terza fase.

## **6. Dalla frammentazione all'integrazione della programmazione delle attività internazionali: il caso della Regione Toscana**

La Regione Toscana è una tra le regioni italiane con più consolidato impegno nelle attività internazionali. Fin dalla sua istituzione, la Toscana ha mostrato un importante orientamento verso l'integrazione europea e, in modo più episodico, verso iniziative di promozione all'estero. A partire dagli anni Ottanta, grazie soprattutto alla spinta di Organizzazioni Non Governative e di altre realtà della società civile locale, cominciano a svilupparsi significative azioni legate alla cooperazione decentrata. (Diodato, Lippi, 2007). Accanto a queste si sviluppano, riprendendo un percorso tradizionale della regione (si pensi all'impegno del sindaco di Firenze, Giorgio La Pira), attività simboliche indirizzate alla diffusione della cultura di pace.

La promozione commerciale viene sostenuta dall'Agenzia Toscana Promozione, nata dall'accordo tra la regione e altri enti e istituzioni tra i quali Unioncamere e l'Istituto nazionale per il Commercio Estero. Soggetto pubblico unitario, Toscana Promozione si occupa del coordinamento operativo, della razionalizzazione e della gestione dell'attività di promozione economica e di sostegno ai processi di internazionalizzazione delle PMI, del supporto alla partecipazione fieristica e agli eventi-paese e della promozione del marketing dei prodotti toscani all'estero (Alfieri 2004). La programmazione delle attività di promozione economica (redatta direttamente da Toscana Promozione, in precedenza dal Dipartimento sviluppo economico) si trova nel Programma di promozione economica (inserita nel più ampio Programma di Sviluppo Economico della regione).

Per quanto riguarda le attività di cooperazione allo sviluppo sono previsti interventi diretti attraverso progetti di iniziativa regionale o il finanziamento di progetti a bando a sostegno delle attività della società civile (ONG, associazioni, enti locali, Università ecc.).

L'attività di cooperazione decentrata toscana si coordina attraverso un sistema di *governance* piuttosto strutturato; si tratta certamente del sistema maggiormente articolato e solido nell'ambito delle attività internazionali della regione. Tale sistema, capace di coinvolgere un numero e una pluralità di attori molto ampia, si basa essenzialmente su tre livelli di confronto, di tipo concertativo e partecipativo: il Tavolo Regionale della Cooperazione e della Pace (detto anche tavolo Arcobaleno) dove partecipano i principali *stakeholder* regionali selezionati dall'amministrazione; i Tavoli Regionali di Coordinamento, ciascuno dei quali ha competenza relativamente ad un area geografica (ad oggi le aree sono cinque: Africa, America Latina e Caraibi, Asia, Europa, Mediterraneo/Medio Oriente), importanti snodi tra l'amministrazione regionale e il tessuto sociale della regione ai quali possono partecipare tutti gli attori della cooperazione toscana

(e dove prevale solitamente la presenza delle ONG); infine, i Forum territoriali della cooperazione e della pace, i quali dovrebbero rappresentare un ulteriore spazio di confronto a livello provinciale. La funzione di queste arene è principalmente quella di stimolare la circolazione delle informazioni, il dialogo tra la regione e i principali attori del sistema della cooperazione e di stabilire, in maniera condivisa, le linee strategiche regionali.

La programmazione della cooperazione decentrata regionale si trova nel Piano della cooperazione internazionale (ex legge 17/99). A questi si aggiungono altri quattro atti di pianificazione settoriale nell'ambito delle attività internazionali relativi alla promozione di una cultura di pace, alla cooperazione sanitaria, ai toscani all'estero e alla cooperazione territoriale europea.

Di recente la Regione ha stabilito che i vari atti di programmazione settoriale dovranno essere ricondotti ad un unico strumento: il Piano Integrato delle Attività Internazionali.

Come previsto dalla L.R. 26/2009 il *“Piano dovrà promuovere l'integrazione fra: attività internazionali di qualsiasi natura ed afferenti a qualsiasi settore di attività della Regione (relazioni internazionali, cooperazione internazionale, cooperazione sanitaria, cooperazione territoriale – ex Obiettivo 3 dei fondi strutturali); intese con enti territori interni ad altri Stati e accordi con Stati; partecipazione alle reti e alle associazioni europee e internazionali, interventi di emergenza umanitaria internazionale, interventi per la promozione di una cultura di pace e tutela dei diritti umani e interventi a favore dei toscani nel mondo. Il Piano dovrà prevedere inoltre il coordinamento con le azioni di promozione economica.”*

Nell'intenzione del legislatore tale Piano dovrà quindi perseguire l'obiettivo di riorganizzare tutte le politiche di livello internazionale svolte dalle strutture regionali per *“assicurare un sistema coerente e integrato tra tutte le componenti delle attività internazionali individuando elementi comuni di indirizzo politico e strumenti tecnici uniformi”* (L.R. 26/2009).

Attraverso questo processo la politica di internazionalizzazione della Regione Toscana mira a favorire, aggregando interessi convergenti e stimolando il confronto tra identità differenti, la nascita di nuovi percorsi e nuove opportunità di scambi con l'estero.

Nel Piano saranno indicate chiare priorità per le attività internazionali, definite le azioni, gli strumenti per la loro attuazione e il quadro di riferimento finanziario e stabiliti i criteri e gli strumenti per il monitoraggio e la valutazione di tutte le attività internazionali.

L'integrazione delle politiche di internazionalizzazione economica, istituzionale e di cooperazione, secondo gli auspici del legislatore porterà benefici reciproci moltiplicando le opportunità di azione nei vari ambiti.

La volontà di unificare in un Piano la programmazione delle attività di rilievo internazionale va interpretata anche alla luce degli indirizzi contenuti nel documento preliminare del PRS (Piano Regionale di Sviluppo) dove si parla della creazione di una nuova “identità competitiva” della Toscana e quindi di un nuovo “brand” che rappresenti la Toscana all’estero, ri-visitando e ricostruendo l’immagine e la proiezione della regione.

In questo senso, il passaggio certamente più complesso sarà la nuova relazione tra i due aspetti centrali dell’attività estera della politica regionale: la promozione economica e la cooperazione decentrata. Tale percorso sottintende infatti la rivisitazione sia del concetto di promozione economica vista unicamente come sostegno all’export che di quello di cooperazione internazionale intesa solo come azione umanitaria<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Importante sarà porre, a nostro parere, lo *sviluppo sostenibile* come asse portante della proiezione internazionale della regione, per evitare che il percorso di integrazione intrapreso non rimanga solamente, in concreto, una sommatoria di indirizzi differenti o, peggio ancora, vada ad “alterare” il sistema della cooperazione decentrata basato, per sua natura, sulla critica all’attuale sistema di sviluppo e la ricerca di nuove e solidali relazioni tra i popoli.

## Riferimenti bibliografici

Alfieri A. (a cura di), *La politica estera delle Regioni*, Bologna, Il Mulino, 2004.

Bellini, *le attività di promozione commerciale*, in Alfieri A. (a cura di), *La politica estera delle Regioni*, Bologna, Il Mulino, 2004.

Bellini N. (a cura di), *Il marketing territoriale. Sfide per l'Italia nella nuova economia*, FrancoAngeli, Milano, 2000.

Bramanti A., Ratti R. (a cura di), *Verso un'Europa delle regioni. La cooperazione economica transfrontaliera come opportunità e sfida*, FrancoAngeli, Milano, 1993.

Bramanti A., "Coo-petition: Cooperation for Competition across Borders", *Euregio, Facts and Ideas of Cooperation between Adriatic and Danube*, n. 1, ISDEE, Trieste, (forthcoming), 2007.

Caciagli M., *Regioni d'Europa. Devoluzioni, regionalismi, integrazione europea*, Universale Paperbacks, Il Mulino, Bologna, 2003.

Coletti R., Rhi-Shausi J, *Paradiplomazia e politica estera nell'Unione europea*, Paper preparato per il seminario "il mondo si globalizza. L'azione internazionale dei governi subnazionali" organizzato da CeSPI, da globus et locus e dall'IILA, CeSPI, Febbraio 2010

Diodato E., Lippi A., *Politiche di internazionalizzazione e arene della rappresentanza. Una comparazione tra lombardia e toscana*, in *Rivista italiana di scienza politica*, Numero: 2, agosto 2007, Il Mulino

Duchacek I., *Perforated Sovereignties and International Relations, Trans-Sovereign Contacts of Subnational Governments*, Greenwood Press, 1990.

Ianni V. (a cura di), *Verso una nuova visione dell'aiuto*, Pomezia, ANCI-MAE/DGCS, 2004.

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

Keating M., "Inter-Regional Co-operation in Europe", *Paper presented at "EuroMed Regional Conference"*, Barcelona 25-26 November, 2005

Olivetti M., *Il potere estero delle regioni*, in Alfieri A. (a cura di), *La Politica estera delle regioni*, Il Mulino, 2004

Ongaro E., Valotti G. (a cura di), *L'internazionalizzazione di regioni ed enti locali: contenuti, esperienze e prospettive*. In collaborazione con ISPI, RCS Libri, Etas, Milano, 2002.

Rossi P., Bramanti A. (eds.), *White Paper. Common Strategy and Policy Making*, Matriosca Adria-Alpe-Pannonia, Project Interreg III B, Regione FVG, Trieste, 2007.

Stocchiero A, *I nodi dell'evoluzione della cooperazione decentrata*, Cespi, 2007.

Stocchiero A, *La cooperazione decentrata tra crisi italiana e riconoscimento europeo*, Cespi, 2009.

Scott A. J., *Le regioni nell'economia mondiale. Produzione, competizione e politica nell'era della globalizzazione*, Il Mulino, Bologna. 2001.