

Diritti regionali
Rivista di diritto delle autonomie territoriali
ISSN: 2465-2709 - Anno 2018 - Fascicolo I

(Estratto)

La cooperazione decentrata o territoriale.
**Il ruolo delle autorità locali nelle politiche europee di cooperazione allo sviluppo
sostenibile e di *governance* del fenomeno migratorio***

di Maria Bottiglieri

(Dottore di Ricerca in Autonomie locali, servizi pubblici e diritti di cittadinanza,
Università degli Studi del Piemonte Orientale “A. Avogadro”,
Funzionario in P.O. per attività di cooperazione internazionale e pace – Gabinetto della Sindaca –
Ufficio Cooperazione internazionale e pace della Città di Torino)

(data di pubblicazione: 8 gennaio 2018)

* Testo rielaborato di un intervento al II Convegno di studio di *Diritti regionali. Rivista di diritto delle autonomie territoriali*, dedicato a *Autonomie territoriali e Unione europea. Fonti, istituzioni, diritti*, Roma, 20-21 settembre 2017.

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. La cooperazione decentrata o territoriale. – 3. I meccanismi di finanziamento della cooperazione decentrata: dai programmi europei e regionali a quelli della cooperazione italiana (L. 125/2014). – 4. Le sinergie tra cooperazione decentrata e *migration*. – 4.1. Casi studio: il progetto *Teranga*, il progetto *Mentor*, il progetto *PAISIM*.

1. Premessa

Le migrazioni che stanno interessando l'Europa negli ultimi anni in modo crescente, dovute a una pluralità articolata e complessa di concause, non costituiscono solo un fenomeno di respiro globale ma hanno un impatto diretto su Regioni ed Enti locali, spesso in prima linea nell'attuazione delle politiche di accoglienza¹. La percezione comune è che queste si trovino a subire, più che governare, un fenomeno di più vasta portata e che quindi l'unica interlocuzione possibile sia quella di reagire con misure-tampone dettate dall'emergenza e da indirizzi politici espressi a livello nazionale ed europeo. Anche per ovviare a questa logica, e tentare di passare da interventi di natura emergenziale ad azioni meglio pianificate, molte autonomie locali hanno iniziato a sperimentare, in modo nuovo, strumenti come la cooperazione decentrata che oggi è chiamata a interagire anche con questi fenomeni e a individuare le misure più idonee per promuovere azioni strutturali ed efficaci sui territori di provenienza di questi flussi. È questa la ragione per cui l'Unione europea e lo Stato italiano stanno progressivamente allargando alle *autorità locali* l'ammissibilità a vecchi o nuovi meccanismi di finanziamento delle attività di cooperazione decentrata e di quelle attinenti alle politiche migratorie².

Al fine di evidenziare tali dinamiche, il presente contributo intende ripercorrere le caratteristiche essenziali della cooperazione decentrata, dei suoi differenti strumenti di finanziamento, evidenziando l'apporto che le autonomie locali possono offrire alle politiche di cooperazione allo

¹ Per un quadro sulle migrazioni internazionali cfr. IOM, World Migration Report 2018, Geneva 2017 su https://publications.iom.int/system/files/pdf/wmr_2018_en.pdf; sullo stato delle migrazioni italiane cfr. i diversi rapporti di ricerca raccolti nella pagina «Rapporti di ricerca sulle migrazioni e sull'integrazione», su <http://www.integrazionemigranti.gov.it/rapporricercaimmigrazione/Pagine/default.aspx>. Cfr. inoltre AA.VV., Rapporto sulla protezione internazionale in Italia 2017, a cura di Caritas Italiana, Fondazione Migrantes, Anci/Sprar/Cittalia, Unhcr, su http://s2ew.caritasitaliana.it/materiali/studi_ricerche/1_Rapporto_protezione_internazionale2017.pdf.

² Con l'espressione *autorità locali* (*local authorities* o *autorités locales*) il lessico europeo utilizzato dalla Direzione per la Cooperazione internazionale e allo sviluppo della Commissione europea (DG DVCO), su cui cfr. [amplius ec.europa.eu/europeaid/home_en](http://ec.europa.eu/europeaid/home_en), fa riferimento a tutte le autonomie locali, così come definite dalle rispettive leggi nazionali: sia quelle di livello regionale, sia quelle di livello locale (come i comuni) sia quelle di livello intermedio (come le province e città metropolitane). Si tratta di espressione che differisce dal concetto italiano di enti locali in cui sono incluse le province e i comuni ma non le regioni e si avvicina quindi a quella di autonomie locali.

sviluppo italiane ed europee, in particolare a quelle che hanno impatto sulle politiche di governance dei fenomeni migratori.

2. La Cooperazione decentrata o territoriale

Per *cooperazione decentrata* si intende l'azione di cooperazione internazionale allo sviluppo «realizzata dalle Regioni e dagli Enti Locali nell'ambito di relazioni di partenariato territoriale con istituzioni locali (per quanto possibile omologhe) dei paesi con i quali si coopera. Tali azioni sono finalizzate a stabilire e consolidare lo sviluppo reciproco equo e sostenibile. Per la loro realizzazione ci si avvale della partecipazione attiva degli attori pubblici e privati nei rispettivi territori»³.

La *cooperazione decentrata* costituisce una delle tipologie della cooperazione allo sviluppo⁴, tradizionalmente intesa come politica orientata a ridurre gli squilibri esistenti tra gli Stati e a promuovere benessere nei c.d. Paesi in via di Sviluppo (PvS)⁵.

Gli obiettivi fondamentali della cooperazione internazionale allo sviluppo sostenibile sono espressione della politica estera di uno Stato che orienta ed è orientata da quelli delle Organizzazioni internazionali. Le Nazioni Unite hanno individuato 17 *Obiettivi di sviluppo sostenibile* da raggiungere entro il 2030 (dalla lotta alla fame allo sviluppo sostenibile delle città, dalla lotta all'analfabetismo al miglioramento della salute). Le principali caratteristiche di questi obiettivi, rispetto ai precedenti *Obiettivi di sviluppo del Millennio*⁶, è che non si tratta di obiettivi per lo sviluppo dei soli PvS ma di

³ Direzione generale cooperazione allo sviluppo, Linee Guida sulla cooperazione decentrata, approvate con delibera 15 Marzo 2010, su www.cooperazioneallosviluppo.esteri.it/pdgcs/documentazione/PubblicazioniTrattati/2010-03-01_LineeGuidaDecentrata.pdf.

⁴ Il dibattito sul concetto di *sviluppo* è articolato: si veda in tal senso M. VELLANO, *Cooperazione internazionale allo sviluppo* in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, Aggiornamento, Torino 2000 e D. GALLI, C. GUCCIONE, *La cooperazione con i Paesi in via di Sviluppo*, in AA.VV., *Trattato di diritto amministrativo*, Tomo IV-La disciplina dell'economia, a cura di S. Cassese, Milano 2003, 3649-3684. Pur non essendo possibile sintetizzare in questa sede i termini di tale dibattito, si intende tuttavia ricordare che con *sviluppo* non si fa riferimento solo ai processi economici ma anche a quelli sociali, ambientali, culturali e istituzionali. È ormai da tempo che per indicare il grado di sviluppo di un Paese, si utilizza non solo il PIL ma l'ISU, ovvero l'*Indice di sviluppo umano*. L'ISU tiene conto dei seguenti fattori: il PIL pro-capite, l'indice di educazione (nel quale si tiene conto del livello di istruzione degli adulti e dell'indice di iscrizioni scolastiche) e l'indice di aspettativa di vita. V. l'indice ISU dei Paesi del mondo in UNDP, *Human Development Report 2015. Work and Human development*, 2016 su hdr/undp.org/en/2015/report.

⁵ Cfr. l'elenco dei PvS (Paesi in via di Sviluppo) o in via di transizione redatto nella DAC List dell'OECD (Organisation for Economic Cooperation and Development) su www.oecd.org/dac/stats/daclist.htm. Le altre tipologie di cooperazione allo sviluppo, oltre la decentrata, sono la cooperazione bilaterale (tra due Stati), multilaterale (basata su accordi *ad hoc* tra più stati, mediati solitamente da agenzie internazionali afferenti all'ONU), multilaterale (se il partenariato è composto contestualmente da Stati e Organizzazioni internazionali).

⁶ Nel settembre 2000, con l'approvazione unanime della Dichiarazione del Millennio, 191 Capi di Stato e di Governo avevano sottoscritto la *Dichiarazione del Millennio* delle Nazioni Unite dotata di otto obiettivi (MDG) che

tutti i Paesi del mondo e che ogni soggetto giuridico è invitato a fare la sua parte e a prendersi le sue responsabilità: governi (centrali e locali), settore privato e società civile⁷. Anche i governi locali sono quindi chiamati a concorrere alla realizzazione di tali Obiettivi, tramite una duplice attività, una *ab intra* ed una *ad extra*: da un lato assicurare servizi pubblici locali che garantiscono a tutti coloro che abitano e risiedono sul territorio il pieno godimento dei diritti fondamentali connessi a ciascuno di questi obiettivi (diritto al cibo, all'acqua, diritto alla casa, diritto all'ambiente, diritto alla città, diritto alla mobilità sostenibile, all'istruzione, al lavoro, diritti culturali); dall'altro concorrendo alla politica estera della Repubblica italiana e dell'Unione europea per il tramite delle attività di cooperazione decentrata.

La *ratio* delle attività di cooperazione decentrata riposa tra le pieghe del significato della parola "decentrata". Così come le autonomie locali italiane sono state pensate non tanto per «portare il governo alle porte degli amministrati», ma per «porre gli amministrati nel governo di sé medesimi»⁸, anche la cooperazione decentrata costituisce lo snodo essenziale per portare i processi democratici e di buon governo locale non alle porte delle autorità locali dei PvS, ma per porre queste nel governo di sé medesime. In altri termini, la cooperazione tra municipalità o tra regioni di Paesi, lontani dal punto di vista geografico, ma vicini quanto a processi e politiche, dovrebbe poter facilitare le Autorità locali del mondo a «favorire l'autonomia locale e il miglioramento delle condizioni di vita delle popolazioni locali nonché di rafforzare i processi di decentramento amministrativo, le politiche di sviluppo locale e sostenibile»⁹. In questo tipo di attività, secondo la logica dell'*inter-sviluppo*, l'obiettivo è migliorare non solo il sistema locale del PvS beneficiario dell'intervento, ma anche quello dei territori del Paese promotore del progetto di cooperazione internazionale¹⁰.

Regioni ed enti locali possono promuovere azioni di cooperazione decentrata perché questa

costituivano un patto a livello planetario fra Paesi ricchi e Paesi c.d. poveri, fondato sul reciproco impegno a fare ciò che era necessario per costruire un mondo più sicuro, più prospero e più equo per tutti. Per approfondimenti cfr. www.cooperazioneallosviluppo.esteri.it/pdgcs/italiano/Millennium/Millennium.html oppure www.onuitalia.it/events/mdg_ob_08.php.

⁷ Cfr. GENERAL ASSEMBLY, *Resolution adopted by the General Assembly on 25 September 2015 - Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development - A/RES/70/1*, 21 October 2015 su www.un.org.

⁸ Così Meuccio Ruini nel *Progetto di Costituzione della Repubblica Italiana - Relazione del Presidente della Commissione* su www.nascitacostituzione.it/05appendici/01general/02/index.htm?001.htm&2.

⁹ *BANDO Piemonte&Burkina Faso Partenariati territoriali per un futuro sostenibile Anno 2015*, bandito con D.D. 8 ottobre 2015, n. 254, pubblicato sul Supplemento Ordinario n. 2 al B.U. Regione Piemonte n. 40 su www.regione.piemonte.it.

¹⁰ La concezione di *inter-sviluppo*, nel lessico del *ciclo del progetto*, si riferisce a un intervento che intende migliorare i due sistemi (quello del Nord e del Sud), coprendo alcuni bisogni attraverso lo scambio di elementi fra i medesimi mediante un *transfert* bidirezionale basato su un'idea di sviluppo mediata fra gli attori dell'azione. Secondo la letteratura consolidata (e qui si fa particolarmente riferimento all'insegnamento di J. SCHUNK, *Il Ciclo del progetto*, 2001 su http://www.informa.provincia.tn.it/binary/pat_puntoinfo/libreria/PCM_Schunk_2011.1324292165.pdf), gli interventi di cooperazione internazionale allo sviluppo si distinguono infatti in *emergenza, ricostruzione, assistenza e sviluppo (nelle sue varianti di sviluppo, auto sviluppo e intersviluppo)*.

potestà discende da un sistema normativo di fonti articolato in fonti locali¹¹, regionali¹², nazionali¹³, europee¹⁴ e internazionali¹⁵. Tale base normativa, necessaria in osservanza del principio di legalità dell'azione amministrativa, non è tuttavia sufficiente a giustificare l'attività di cooperazione allo sviluppo delle autonomie locali.

La solidarietà internazionale può diventare politica locale quando è espressione degli interessi pubblici della collettività locale: interessi come ad esempio la valorizzazione delle comunità immigrate ed emigrate, l'internazionalizzazione del territorio, l'inter-sviluppo tra territori, la *governance* intelligente dei beni comuni¹⁶. Quando questi interessi pubblici locali delle autonomie

¹¹ Statuti; Regolamenti (contabilità, contributi, acquisti); Delibere-quadro; Delibere di programmazione; Linee guida; Mozioni consiliari; PEG (Piano esecutivo di gestione); Programmi; Contratti con la Commissione UE (*General and Special Conditions*), Convenzioni con DGCS e AICS.

¹² Abruzzo: l.r. 105/1989; l.r. 53/1995; Basilicata: l.r. 26/1996; Calabria: l.r. 4/2007; Provincia Autonoma di Bolzano: l.r. 5/1991; Emilia Romagna: l.r. 12/2002; Friuli Venezia Giulia: l.r. 19/2000; Liguria: l.r. 28/1998; Lazio: l.r. 19/2000; Lombardia: l.r. 20/89; Marche: l.r. 9/2002; Molise: l.r. 23/1997; Piemonte: l.r. 67/1995; Puglia: l.r. 20/2003; Sardegna: l.r. 19/1996; Toscana: l.r. 17/1999; Provincia Autonoma di Trento: l.r. 10/1998; Umbria: l.r. 26/1999; Valle d'Aosta: l.r. 44/1990; Veneto: l.r. 55/1999.

¹³ Si veda: 1) Costituzione della Repubblica (artt. 5, 10, 11, 97; artt. 114, 117, 118, 119); 2) l. 11 agosto 2014 n. 125 "*Disciplina Generale sulla cooperazione internazionale per lo sviluppo*" (che ha sostituito la precedente legge 26 febbraio 1987 n. 49, *Nuova disciplina della cooperazione dell'Italia con i Paesi in via di Sviluppo*); 3) art. 6 co. 7 della l. 131 del 5 giugno 2003 (*Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3*); 4) art. 272 del Testo Unico delle leggi sull'ordinamento degli Enti Locali (D. lgs. 267/2000).

¹⁴ Per le fonti dell'Unione europea cfr.: 1) Trattato 25 marzo 1957 sul funzionamento dell'Unione Europea, ratificato con legge 4 ottobre 1957 nella versione attuale consolidata con il Trattato di Lisbona del 13 novembre 2007 (entrata in vigore dal 1° dicembre 2009): Parte V (*Azione esterna dell'Unione*), Titolo III (*Cooperazione con i paesi terzi e aiuto umanitario*), Capo I (*Cooperazione allo sviluppo*), Capo II (*Cooperazione economica, finanziaria e tecnica con i Paesi terzi*) e Capo III (*Aiuto umanitario*); 2) art. 14 Regolamento (CE) n. 1905/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio del 18 dicembre 2006 *che istituisce uno strumento per il finanziamento della cooperazione allo sviluppo*; 3) art. 8 Regolamento (UE) n. 233/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio dell'11 marzo 2014 *che istituisce uno strumento per il finanziamento della cooperazione allo sviluppo per il periodo 2014-2020*; 4) Comunicazione *Autorità Locali: attori dello sviluppo* dell'8 ottobre 2008; 5) *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions increasing the impact of EU development policy: an Agenda for Change* COM(2011) 637 del 13 ottobre 2011; 6) *Consensus Europeo per lo sviluppo* (COM(2016) 740). Per il Consiglio d'Europa si veda l'art. 10 della Carta europea del Governo locale del Consiglio d'Europa del 15 ottobre 1985. Le Fonti europee sono su <http://www.coe.int/> e <http://eur-lex.europa.eu/it/index.htm>.

¹⁵ Art. 22 della Dichiarazione universale dei Diritti umani; artt. 2 e 11 del Patto internazionale relativo ai diritti economici, sociali e culturali; GENERAL ASSEMBLY, *Resolution adopted by the General Assembly on 25 September 2015 - Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development - A/RES/70/1*, 21 October 2015 su www.un.org.

¹⁶ La necessaria sussistenza dell'interesse pubblico locale nell'azione amministrativa delle autonomie è stata messa in evidenza anche dalla giurisprudenza contabile secondo cui «è compito degli amministratori, interpretando i bisogni della collettività, far assicurare a servizio pubblico determinate attività» (Corte conti, sez. contr. Lombardia n. 10/2008 su www.corteconti.it). Un'esemplificazione di interesse pubblico locale alla cooperazione decentrata può provenire dal caso torinese, dove le attività di cooperazione internazionale sono nate come risposta pubblica agli interessi collettivi di rilievo locale di solidarietà internazionale espressi dai movimenti missionari (e loro associazioni laicali) nati su impulso dei Santi sociali dell'800, dalla dimensione internazionale dei movimenti sindacali, dall'interesse al co-sviluppo con i Paesi di provenienza espresso dalle associazioni dei nuovi cittadini (soprattutto di origine senegalese e maghrebina), dall'interesse dei numerosi cittadini torinesi migrati in Paesi come il Brasile o l'Argentina, fino ad arrivare all'interesse all'internazionalizzazione di un territorio sede di agenzie delle Nazioni Unite (OIL, UNICRI, Staff College).

territoriali italiane incontrano omologhi interessi di autorità locali dei PvS, ne possono scaturire azioni, programmi e progetti di cooperazione decentrata¹⁷.

Esistono alcune differenze tra la cooperazione decentrata promossa dalle Regioni e quella promossa dagli enti locali e tra l'approccio europeo alla decentrata e quello italiano, alle quali vale la pena di accennare.

Per le Regioni il criterio che permette all'interprete di dare un ordine alle norme che regolano la materia è definito dall'art. 117 della Costituzione della Repubblica italiana così come novellato nel 2001 e interpretato dalla giurisprudenza costituzionale. Rispetto alle materie internazionalistiche,

L'interesse pubblico locale alle attività di cooperazione decentrata può mutare o declinarsi in modo diverso a seconda delle priorità politiche di ciascuna amministrazione locale. Questo può avvenire sia in senso sincronico che diacronico. Solo per restare al caso torinese si veda la Delibera di indirizzo in materia del 2009 (Deliberazione di Consiglio n. 01267/113 del 18 maggio 2009 avente ad oggetto *Delibera-quadro sulle azioni di cooperazione internazionale della Città di Torino* su http://www.comune.torino.it/delibere/2009/2009_01267.html) e quella del 2017 (Delibera di Giunta n. 04952/001 del 21 novembre 2017 avente ad oggetto: *Programmazione delle attività di cooperazione internazionale e pace della Città di Torino 2017-2021. Approvazione delle Linee guida* su http://www.comune.torino.it/giunta_comune/intracom/htdocs/2017/2017_04952.pdf). Ogni regione ed ente locale, come nel caso del Comune di Torino, è pervenuto in modo diverso a delineare il proprio interesse pubblico locale alla cooperazione decentrata e le tappe principali di questi percorsi risultano scandite da numerosi fattori: il movimento dei gemellaggi, il moltiplicarsi di microprogetti di sviluppo o di cooperazione tecnica, l'aumento di interventi umanitari; cfr. sul punto A. MEZZASALMA, *Alcune riflessioni sull'esperienza dell'Istituzione centro Nord- Sud di Pisa e sul suo contributo allo sviluppo di nuovi modelli di cooperazione*, in www.federalismi.it, 28 maggio 2008, 10-11.

¹⁷ Isolata giurisprudenza contabile ha contestato l'esistenza di un interesse pubblico locale all'esercizio della funzione di cooperazione decentrata, quando non sussiste un vantaggio concreto e non aleatorio dell'ente o della collettività locale. La Corte, tuttavia, non ha tenuto conto, in tali pronunce, di tutto il sistema normativo vigente in materia (in particolare non menziona la normativa europea e l'art. 272 T.U.EE.LL.); inoltre per definire il concetto di "vantaggio" si avvale solo di indicatori di natura economica senza tener conto di altri fattori, come, ad esempio, gli interessi pubblici locali così come consacrati nello Statuto di un ente locale. Cfr. sul punto le seguenti pronunce: Corte conti, sez. giurisdizionale per la Toscana n. 327/2009, Corte conti, sez. giurisdizionale per l'Emilia Romagna n. 49/2009, su www.corteconti.it. V. anche Corte conti, sez. I giurisdizione centrale n. 346/2008 che valuta la sussistenza dell'interesse pubblico locale come requisito sufficiente per limitare l'addebito agli amministratori e funzionari imputati (in particolare tale sentenza ha deliberato una decurtazione della pena pecuniaria per il valore corrispondente agli investimenti esteri effettivamente realizzatisi nel Comune di specie, a seguito di missione all'estero). La giurisprudenza contabile si è soffermata anche su altri aspetti che tuttavia non riguardano la legittimità delle attività di cooperazione decentrata o della sussistenza dell'interesse pubblico locale in tali attività, ma l'illiceità di alcuni comportamenti di funzionari e amministratori: in alcuni casi è stata censurata l'elusione delle norme in materia di erogazione contributi (come nel caso in cui un ente locale aveva deliberato sovvenzioni a favore di associazioni private non italiane o di associazioni non profit non aventi sede nel comune di competenza); in altri era stata censurata l'elusione delle norme in materia di competenza decisionale degli organi statutarî dell'Ente; in altri casi ancora era stata censurata la mancata programmazione delle attività di cooperazione attraverso il Peg; in altri, infine, è stata censurata l'utilizzazione, per la cooperazione decentrata, di fondi che il T.U.EE.LL. impone di utilizzare solo per alcuni scopi nominati (come il fondo di riserva o gli avanzi di amministrazione), in altri ancora la sanzione ha riguardato l'utilizzazione di fondi iscritti su capitoli di bilancio con funzioni differenti da quelle della cooperazione decentrata (il caso era quello di un'azione di cooperazione decentrata sulle politiche ambientali realizzata in Amazzonia finanziata attraverso un capitolo di spesa destinato ad azioni di politiche ambientali da realizzarsi nel territorio del Comune italiano). La Corte dei conti ha avuto modo di esprimersi anche sulla congruità e utilità delle spese effettuate per missioni all'estero; tuttavia anche in questi casi il giudizio di illegittimità non ha riguardato questioni direttamente afferenti al merito delle azioni di cooperazione, ma aspetti come il cattivo uso del danaro pubblico, inadeguata o generica motivazione degli atti che definivano gli obiettivi e i risultati attesi dalla missione, mancata rendicontazione degli anticipi ricevuti da coloro che avevano effettuato tale missione con mancata restituzione di quanto non speso, sproporzione delle spese, mancata autorizzazione alla missione medesima.

l'art. 117 comma 2 Cost. attribuisce la *politica estera* (di cui la cooperazione internazionale è parte integrante) alla competenza esclusiva dello Stato, mentre riconosce che le *attività internazionali* delle Regioni sono materia di potestà legislativa concorrente. La Corte costituzionale ha evidenziato la sussistenza di una dicotomia concettuale tra i meri rapporti internazionali e la politica estera¹⁸: mentre i primi sono riferibili a singole relazioni, la politica estera concerne l'attività internazionale dello Stato unitariamente considerata in rapporto alle sue finalità ed al suo indirizzo. Ne consegue che, se per i singoli rapporti internazionali e per quelli con l'Unione europea sussiste una competenza legislativa regionale concorrente con quella statale, la politica estera rientra invece nella competenza legislativa esclusiva dello Stato. La cooperazione allo sviluppo promossa da regioni ed enti locali, come parte integrante della politica estera ai sensi dell'art. 1 della l. 11 agosto 2014 n. 125 (e precedentemente dell'art 1 comma 1 della l. 26 febbraio 1987 n. 49), è dunque materia soggetta a competenza legislativa esclusiva dello Stato.

La Corte costituzionale ha più volte ribadito questo elemento, evidenziando come sia precluso alle Regioni «di esercitare un potere di determinazione degli obiettivi di cooperazione solidale e di interventi di emergenza nonché dei destinatari dei benefici sulla base dei criteri, fissati dalle stesse»¹⁹. Ha invece dichiarato inammissibile la questione di legittimità costituzionale sollevata dal Governo verso una legge regionale che regolava attività (come la formazione professionale, l'educazione alla pace, il sostegno a ONG ed enti locali) che, pur connesse ad azioni di cooperazione allo sviluppo, o erano prive di rilievo internazionale (perché realizzate nel territorio regionale o a vantaggio di enti pubblici regionali) o lo erano solo in senso potenziale²⁰. Dall'esame di tali pronunce si può desumere che la Corte non censura la singola attività di rilievo internazionale delle Regioni, ma solo un esercizio organizzato di attività che, messe in connessione tra di loro, concorrono a costituire una politica di cooperazione internazionale, la quale possa risultare autonoma, sia di diritto che di fatto, dagli indirizzi di politica estera dello Stato. Alcuni interpreti hanno criticato questo orientamento restrittivo della giurisprudenza costituzionale ritenendolo contraddittorio con pronunce precedenti, più aperte al riconoscimento dell'attività internazionale delle Regioni²¹. Ma la recente normativa in materia (art. 1

¹⁸ Corte cost. n. 211/2006.

¹⁹ Corte cost. n. 211/2006 cit.

²⁰ Corte cost. n. 360/2005.

²¹ Cfr. ad esempio P. CARETTI, G. TARLI BARBIERI, *Diritto regionale*, Torino 2009, 312-313. Sulla cooperazione transfrontaliera, la Corte costituzionale, con sent. n. 258 del 22 luglio 2004, aveva ritenuto ammissibile la potestà regionale a stipulare accordi di cooperazione transfrontaliera con regioni di altri Stati dell'Unione europea, anche se l'accordo era stato concluso senza la previa intesa col Governo, in considerazione del fatto che le regioni possono dare attuazione a strumenti di cooperazione, la cui fonte è riconducibile direttamente all'ordinamento comunitario.

l. n. 125/2014), ribadendo che la cooperazione allo sviluppo costituisce espressione della politica estera italiana, si pone in continuità con il prevalente orientamento interpretativo espresso in materia dal Giudice delle leggi negli anni successivi alla riforma del Titolo V Cost.

Il *potere estero* delle Regioni non è stato qualificato come una materia a sé stante ma come un *modo di esercizio* delle competenze regionali²². In coerenza con tale interpretazione si pone quella di chi ha definito anche la cooperazione decentrata degli enti locali, non come una nuova funzione, ma come un *modo di esercizio delle funzioni* locali già tipizzate²³.

Da questa qualificazione della cooperazione decentrata discende quello che è l'elemento essenziale di tale funzione, ovvero la sua necessaria inerenza alle funzioni amministrative proprie degli enti locali (fondamentali o non fondamentali). Le attività di cooperazione decentrata, cioè, possono avere ad oggetto esclusivamente le materie di competenza di tali enti (come ad esempio istruzione scolastica, servizi alla persona, mobilità urbana, pianificazione urbanistica, servizi pubblici essenziali), ma non, ad esempio, quelle che sono oggetto di competenze di altre autorità locali (si pensi ad esempio alle competenze in materia di organizzazione del sistema sanitario, di spettanza regionale). A tale *inerenza funzionale* si collega una delle caratteristiche principali delle funzioni di cooperazione decentrata ovvero la *multidimensionalità*. Le attività di cooperazione decentrata non hanno un loro statuto specifico ma si modulano a seconda della funzione amministrativa cui esse fanno riferimento: un'azione di cooperazione di lotta alla fame ha caratteristiche normative, funzionali e finanziarie molto diverse da uno di *capacity building* nella materia di gestione dei rifiuti urbani o dei servizi idrici.

Altre caratteristiche delle funzioni di cooperazione decentrata degli enti locali sono le seguenti²⁴:

il loro esercizio sussidiato o partecipato, a seconda che la partnership con la società civile organizzata sia ascendente o discendente²⁵;

²² Cfr. P. CARETTI, G. TARLI BARBIERI, *Diritto regionale*, cit., 310; sul tema cfr. Anche O. SPATARO, *Il potere estero delle regioni nel nuovo titolo V della Costituzione. Impostazioni teoriche e problemi attuativi*, in www.federalismi.it, 24/2007; G. PARODI, *Regioni (potere estero delle)* in AA.VV., *Dizionario di diritto pubblico*, diretto da S. Cassese, V, Milano 2006, 4978-2983; M. OLIVETTI, *Il potere estero delle regioni*, in AA.VV., *La politica estera delle regioni*, a cura di A. Alfieri, Bologna 2004, 17-53; A. ANZON, *I poteri delle regioni dopo la riforma costituzionale*, Torino 2002, 157-191.

²³ V.M. BOTTIGLIERI, *La cooperazione internazionale nel sistema delle autonomie locali*, in *Orientamenti Sociali Sardi*, 2/2012, 70-75, dove tale tesi è stata meglio esplicitata.

²⁴ Cfr. *amplius* M. BOTTIGLIERI, *Da cooperazione decentrata a partenariato territoriale. La cooperazione allo sviluppo degli Enti locali nelle prime attuazioni della nuova "Disciplina Generale sulla cooperazione internazionale per lo sviluppo" (L. 11 agosto 2014 n. 125)*, in Labsus.it, 14/3/2017, 6-13.

²⁵ Con questo termine si vuole intendere il procedimento "sussidiato", cioè quel «procedimento che nasce per iniziativa dei cittadini sulla base del principio di sussidiarietà orizzontale» (su cui G. ARENA, *Il principio di sussidiarietà*

il loro carattere *multilivello*; tale dimensione rende fondamentali i meccanismi di coordinamento e di leale collaborazione non solo nelle relazioni internazionali, o meglio *trans-locali*²⁶ o *trans-comunali*, tra partner omologhi del Nord e del Sud ma anche tra i diversi livelli di governo territoriale dei PvS e di quelli italiani;

la dimensione associata dell'esercizio delle funzioni di cooperazione decentrata, sulla base dei principi di *differenziazione* e *adeguatezza* (ex art. 118 co. 1 della Costituzione e art. 3 del TUEEL) e nel quadro di reti intercomunali per la pace o per la cooperazione solidale²⁷.

3. *I meccanismi di finanziamento della cooperazione decentrata italiana: dai programmi europei e regionali a quelli della cooperazione italiana (L. 125/2014)*

La legge italiana riconosce la cooperazione decentrata degli enti locali sin dal 1987, ma fino al 2014, i naturali interlocutori e i primi destinatari dei relativi programmi sono state Regioni e soprattutto ONG, mentre per gli enti locali tale riconoscimento è arrivato, in modo strutturato, solo a seguito della l. 125/2014.

Prima di questa legge gli enti locali hanno iniziato a muovere i primi passi in materia di cooperazione decentrata grazie alle Regioni italiane, che hanno svolto un ruolo di propulsione della cooperazione decentrata degli enti locali. La diffusa normativa regionale in materia di cooperazione allo sviluppo ha infatti prodotto la proliferazione di meccanismi di finanziamento della cooperazione

orizzontale nell'art.118, u.c. della Costituzione, in *Amministrazione in cammino*, 13/3/2003, 23-24, il quale ha evidenziato che a differenza del «paradigma bipolare» di cui parla Sabino Cassese, cui finora si è sempre ispirato l'agire amministrativo, che vede la contrapposizione tra soggetti che amministrano e amministrati, il principio di sussidiarietà si fonda invece su una logica «relazionale, in quanto disciplina i rapporti fra soggetti tutti dotati di autonomia: i cittadini, singoli o associati, le Pubbliche Amministrazioni, i vertici politici delle Amministrazioni). Tale procedimento si distingue dal più noto "procedimento partecipato" nel quale è la P.A. che ha l'iniziativa e che poi apre alla partecipazione dei cittadini nelle modalità previste dalla legge (in particolare la l. 241/90 e ss. modifiche). Dal punto di vista amministrativo, mentre il procedimento partecipato è regolato dalla legge, non vi sono strumenti amministrativi, gestionali e contabili di diritto positivo che consentono la gestione del procedimento sussidiato. Una prospettiva di regolazione può provenire dai regolamenti sull'amministrazione condivisa emanati negli ultimi anni in diverse municipalità ed aventi ad oggetto la gestione dei beni comuni: se tra questi rientrano anche beni immateriali come la solidarietà internazionale, ciò significherebbe che anche le funzioni amministrative di cooperazione decentrata potrebbero essere, in un futuro prossimo, regolate dai patti. Sull'amministrazione condivisa G. ARENA, *Prime riflessioni sull'amministrazione condivisa*, in *Labsus.it*, 12/1/2016. Sul possibile utilizzo dei patti di amministrazione condivisa alle attività di cooperazione decentrata cfr. M. BOTTIGLIERI, *Da cooperazione decentrata a partenariato territoriale. Il ruolo della amministrazione condivisa*, in *Labsus.it*, 14/3/2017.

²⁶ A. MEZZASALMA, *Alcune riflessioni sull'esperienza dell'Istituzione centro Nord-Sud di Pisa e sul suo contributo allo sviluppo di nuovi modelli di cooperazione* cit., 10.

²⁷ Cfr. ad esempio *Enti locali per la Pace* (www.cittaperlapace.it) o il *Recosol* (Rete comuni solidali) su www.comunisolidali.org. Per una interessante lettura dell'inter-comunalità trans-locale cfr. F. PIZZOLATO, *Fraternità delle città: note introduttive*, in *Amministrazione in cammino*, 4/2016.

decentrata, diversi da regione a regione: molte regioni o province autonome hanno istituito dei bandi *ad hoc* per gli enti locali, altre invece hanno aperto tavoli di concertazione, altre ancora hanno utilizzato entrambi gli strumenti in modo combinato²⁸.

Centrale per il riconoscimento e il conferimento di dignità istituzionale della cooperazione decentrata degli Enti locali è stata la regolamentazione europea e l'istituzione di appositi strumenti di finanziamento delle autorità locali: si pensi in particolare all'art. 14 Regolamento (CE) n. 1905/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio del 18 dicembre 2006 che ha istituito uno strumento per il finanziamento della cooperazione allo sviluppo ed è stato oggi aggiornato dall' art. 4 del Regolamento (UE) n. 233/2014 dell'11 marzo 2014 che istituisce uno strumento per il finanziamento della cooperazione allo sviluppo per il periodo 2014-2020.

Tali disposizioni normative sono state rese operative dal programma «Organizzazioni della società civile e delle autorità locali»²⁹ che si ispira ai principi che hanno informato la creazione, lo sviluppo e l'allargamento dell'Unione europea e che essa si prefigge di promuovere anche nel resto del mondo: il principio democratico, il concetto di Stato di diritto, l'universalità e indivisibilità dei diritti umani e delle libertà fondamentali, il rispetto della dignità umana, i principi di uguaglianza e di solidarietà e il rispetto dei principi del diritto internazionale.

I programmi di cooperazione regionali ed europei hanno dunque rappresentato per lungo tempo le principali fonti di finanziamento e impulso della cooperazione decentrata degli enti locali, la quale è entrata a pieno titolo nelle politiche italiane di cooperazione internazionale solo grazie alla l. n. 125/2014.

La novità di prospettiva di questa “legge nuova”, che ha definito i fondamenti costituzionali, principi fondamentali, finalità, attori, beneficiari e strumenti di gestione della cooperazione italiana allo sviluppo, si esprime soprattutto nell'apertura della cooperazione internazionale a nuovi soggetti (tra cui soggetti profit, le università, le associazioni delle diaspore) in virtù di una visione nuova, integrata e sostenibile di sviluppo e attraverso la rivisitazione del concetto di cooperazione decentrata³⁰. Questa, in senso stretto, è formalmente e nominalmente sparita dal testo di legge. I lavori

²⁸ Per i bandi di Regione Emilia Romagna cfr. il sito www.spaziocooperazioneedecentrata.it; cfr. per i Bandi di Regione Toscana www.regione.toscana.it/latoscananelmondo; per quelli di Regione Piemonte cfr. www.regione.piemonte.it/affari_internazionali/bandi.htm; per quelli della Provincia autonoma di Trento www.trentinocooperazioneedecentrata.it/.

²⁹ Tale programma prevede sia Attività di Educazione allo sviluppo come quelle promosse nel programma *Development education and awareness raising* (cfr. https://ec.europa.eu/europeaid/sectors/human-rights-and-governance/development-education-and-awareness-raising_en) che quelle di cooperazione nei Paesi Terzi come il Programma *Non-State Actors and Local Authorities in development*. (cfr. https://ec.europa.eu/europeaid/sectors/thematic-programme-non-state-actors-and-local-authorities-development_en).

³⁰ Gli artt. 26 e 27 della l. 125/2014 ampliano notevolmente l'elenco dei soggetti della cooperazione, sulla base

preparatori evidenziano come il concetto di cooperazione decentrata è stato prima affiancato e poi sostituito da quello di “partenariato territoriale” (art. 9 L. 125/2014)³¹. Tale riformulazione, che è frutto di un processo di concertazione e di dialogo tra il Governo e i principali rappresentanti del sistema delle autonomie locali, è stata oggetto di osservazioni critiche³², dal momento che può porre difficoltà comparatistiche in relazione alla omologa normativa europea o a quella degli altri Stati europei che continuano a utilizzare il termine “cooperazione decentrata”³³.

Queste criticità di natura terminologica e concettuale non sembrano però trovare seguito nelle prime applicazioni della legge. Viceversa, è stato grazie al nuovo quadro legislativo che l’AICS (Agenzia italiana per la cooperazione allo sviluppo) ha bandito nel 2017 il primo Avviso pubblico per progetti di cooperazione allo sviluppo presentati da regioni ed enti locali³⁴.

Nonostante lo stanziamento per questo strumento sia circoscritto rispetto alle risorse destinate alle ONG (5 milioni di euro per le Autorità locali contro i 40 dell’ultimo Bando EAS aperto alle ONG

del principio di sussidiarietà. In particolare l’art. 26, oltre ONG ed enti territoriali, riconosce come soggetti della cooperazione ONLUS, organizzazioni del commercio equo e solidale, organizzazioni e associazioni delle comunità di immigrati, le imprese cooperative e sociali, le organizzazioni sindacali dei lavoratori e degli imprenditori, le fondazioni, le organizzazioni di volontariato; l’art. 27 invece riconosce e favorisce l’apporto delle imprese e degli istituti bancari ai processi di sviluppo dei Paesi partner.

³¹ Così l’art. 9 l. n. 125/2014: «2. Le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano e gli enti locali possono attuare iniziative di cooperazione allo sviluppo, previo parere favorevole del Comitato congiunto di cui all’articolo 21 e nei limiti di quanto disposto dal comma 1 del presente articolo, di norma avvalendosi dell’Agenzia di cui all’articolo 17. Le regioni, le province autonome e gli enti locali comunicano preventivamente al Ministro degli affari esteri e della cooperazione internazionale e all’Agenzia di cui all’articolo 17 le attività di partenariato territoriale, finanziate e programmate, ai fini dell’applicazione dell’articolo 11, commi 1 e 2, e dell’inclusione delle attività stesse nella banca dati di cui all’articolo 17, comma 9».

³² Cfr. *amplius* M. BOTTIGLIERI, *Da cooperazione decentrata a partenariato territoriale*, cit., 14-21, in cui è stato evidenziato che nelle prime attuazioni di tale legge, realizzate attraverso i primi bandi OSC (Organizzazioni della società civile e dai soggetti senza finalità di lucro), è sembrato emergere una sorta di principio di sussidiarietà orizzontale rovesciato o verticale mediato, atteso che beneficiari diretti della call sono le ONG, mentre il previsto partenariato a tali progetti di enti territoriali è considerato come mero valore aggiunto.

³³ Sul primo elemento cfr. meglio *supra* e sul secondo cfr. la *Loi n° 2014-773 du 7 juillet 2014 d’orientation et de programmation relative à la politique de développement et de solidarité internationale* della Francia che modificando la Prima parte del *Code général des collectivités territoriales* si riferisce alla «*Action extérieure des collectivités territoriales*» in termini di *coopération décentralisée*. Per la letteratura in materia cfr. i numerosi contributi pubblicati sulla *Revue internationale des études du développement* (già *Revue Tiers Monde*), éditions de la Sorbonne, a partire dall’ultimo numero 232-2017/4 *Stratégies internationales des collectivités locales* nel quale si segnala, tra gli altri, il contributo di H. ROZIER, *De la coopération décentralisée à l’action internationale des collectivités: un paradigme économique?*, 43-65. Cfr. anche *l’Artículo 20. Cooperación para el desarrollo de las Comunidades Autónomas y Entidades locales* della *Ley 23/1998, de 7 de julio, de Cooperación Internacional para el Desarrollo* (Texto Consolidado - Última modificación: 26 de marzo de 2014) su cui si fonda la “*cooperación descentralizada*” in Spagna. Su questa cfr. A. PÉREZ, *Crisis y debate en la cooperación descentralizada*, in ARI n. 98 del 25/5/2011; I. MARTÍNEZ, J.A. SANAHUJA, *La cooperación descentralizada en España y el reto de la eficacia de la ayuda*, in ICEIPAPER 18/2010.

³⁴ Il testo dell’Avviso pubblico AICS, per la Concessione dei contributi per la realizzazione di iniziative proposte dagli Enti territoriali, pubblicato su GU 3/6/2017 è alla seguente pagina: http://www.aics.gov.it/?page_id=13178. Alla stessa pagina è scaricabile la Delibera AICS n. 66 dell’11.10.2017 che definisce la graduatoria dei progetti approvati.

che si aggiungono a quelli già banditi nel 2016)³⁵, l'istituzione di questo nuovo meccanismo di finanziamento *ad hoc* costituisce tuttora un fattore decisivo.

Tre sono gli elementi più rilevanti che sembra utile evidenziare. Il primo è l'apertura dell'Avviso pubblico ad Enti locali oltre che Regioni, scelta che sembra confermare da un lato la volontà di rendere omogenea questa misura a quella europea³⁶ e dall'altra sottolineare ulteriormente che in materia di cooperazione internazionale, in quanto parte della politica estera, non è alle regioni che è affidato il ruolo di coordinamento, ma allo Stato. Il secondo è la volontà di istituire sin da subito due tipologie di bandi diversi: uno per gli Enti territoriali e altri per le organizzazioni della società civile. L'Unione europea, invece, in origine, cumulava autorità locali e organismi non governativi (accomunati dall'essere entrambi attori non statali) in bandi unici, solo di recente articolati in più lotti che finalmente ne riconoscono peculiarità e differenze. Altra differenza tra regolazione europea e nazionale è rappresentato dal ruolo svolto dagli enti locali: mentre la nuova legge sulla cooperazione internazionale sembra riconoscere loro la facoltà di "attuare" iniziative di cooperazione allo sviluppo³⁷ (laddove la legge precedente garantiva anche la possibilità di "avanzare proposte"³⁸), l'art. 8 del Reg. UE 233/2014³⁹, istituendo un apposito strumento di finanziamento per le autorità locali e la società civile, consente alle autonomie territoriali italiane di avanzare specifiche proposte, pur nel quadro di programmi europei di cooperazione allo sviluppo *ad hoc*. Questo significa che gli Enti territoriali italiani, che per la legge italiana possono essere solo esecutori di progetti formalmente

³⁵ Con Delibera AICS n. 130 del 26 ottobre 2017, tale fondo è stato ampliato di ulteriori 1.976.663,25, destinati al finanziamento di ulteriori 6 progetti utilmente collocati in graduatoria.

³⁶ Tale volontà è manifesta anche dalla seconda componente del bando, la linea B, che, in ottemperanza del c.d. Lodo Baradello, prevede il cofinanziamento da parte del Governo italiano di progetti degli enti locali già approvati e cofinanziati dalla Commissione europea, DG Europa.

³⁷ Art. 9 comma 2 l. 125/2014: «Le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano e gli enti locali possono attuare iniziative di cooperazione allo sviluppo».

³⁸ Art. 2 comma 5 l. 89/1987: *Le regioni, le province autonome e gli enti locali possono avanzare proposte in tal senso alla Direzione generale per la cooperazione allo sviluppo di cui all'articolo 10. Il Comitato direzionale di cui all'articolo 9, ove ne ravvisi l'opportunità, autorizza la stipula di apposite convenzioni con le suddette strutture pubbliche.*

³⁹ Art. 8 Regolamento (Ue) n. 233/2014 del Parlamento Europeo e del Consiglio dell'11 marzo 2014 che istituisce uno strumento per il finanziamento della cooperazione allo sviluppo per il periodo 2014-2020: «1. Obiettivo dell'assistenza dell'Unione nell'ambito del programma «Organizzazioni della società civile e autorità locali» è consolidare le organizzazioni della società civile e le autorità locali nei paesi partner e, ove previsto dal presente regolamento, nell'Unione e nei beneficiari ammissibili ai sensi del regolamento (UE) n. 231/2014». E cfr. più sotto nell'allegato dove si precisa che i programmi geografici sono elaborati in base alle aree di cooperazione (tra cui vi è quella «diritti umani, democrazia e buon governo» in cui rientrano i programmi dedicati alla autorità locale e società civile), che non vanno intese come settori. I programmi dedicati alla Società civile e autorità locali sono finalizzati a: «i) sostenere lo sviluppo di capacità delle organizzazioni della società civile al fine di rafforzarne la voce e la partecipazione attiva nel processo di sviluppo e portare avanti il dialogo politico, sociale ed economico; ii) sostenere lo sviluppo di capacità delle autorità locali e mobilitare le loro competenze per promuovere un approccio territoriale allo sviluppo, compresi i processi di decentramento; iii) promuovere un ambiente favorevole alla partecipazione dei cittadini e all'azione della società civile».

intitolati allo Stato, in Europa sono riconosciuti come soggetti dotati di una capacità di proposizione di interventi e azioni di cooperazione internazionale⁴⁰. Tale differenza, che a una prima lettura potrebbe apparire come una *deminutio*, sembra più utilmente collegata alla circostanza che in Italia la cooperazione decentrata, anche quella agita dagli enti locali, è pur sempre parte integrante della cooperazione allo sviluppo dello Stato, quindi nel momento in cui un progetto è approvato, concorre ad esprimere la politica estera e di cooperazione allo sviluppo della Repubblica. Lo *status* di ente esecutore di azioni di cooperazione internazionale, dunque, riveste un ruolo istituzionale. Non così nei casi dei progetti europei nei quali le azioni progettuali proposte dalle Autorità locali sono di loro pertinenza e sotto la loro responsabilità e non rappresentano in alcun modo la volontà o le politiche della Commissione europea⁴¹.

In generale, si può evidenziare che l'approccio della cooperazione italiana (sia di quella regionale che di quella statale) sembra tener maggiormente conto del principio di sussidiarietà verticale e dell'architettura istituzionale delineata dall'art. 114 Cost., mentre l'approccio europeo sembra più aderente ai principi di sussidiarietà orizzontale e ai principi di partnership pubblico-privata cui si ispira l'azione della Unione⁴². Due punti di vista differenti che concorrono a disegnare in maniera differenziata ma integrata il ruolo e il contributo della cooperazione decentrata alle politiche di cooperazione allo sviluppo italiana ed europea.

4. *Le sinergie tra cooperazione decentrata e migration*

Secondo le Nazioni Unite, le rimesse degli immigrati ammontano a oltre tre volte l'insieme

⁴⁰ Tale differenza è ben visibile dagli strumenti giuridici che disciplinano i progetti di cooperazione internazionale degli enti locali: i progetti finanziati dal Ministero affari esteri e cooperazione internazionali sono regolati da convenzioni in cui l'ente locale figura come "ente esecutore"; nei *grant contract* tra enti locali italiani e autorità contraente della Commissione europea gli enti locali sono contraenti: come noto lo strumento del contratto comporta almeno una equiparazione giuridica formale tra le due parti.

⁴¹ Si pensi alla clausola di esonero di responsabilità che la Commissione richiede di apporre a tutti i documenti di comunicazione dei contenuti dei progetti approvati: «*Any publication by the Beneficiary, in whatever form and by whatever medium, including the internet, must include the following statement: "This document has been produced with the financial assistance of the European Union. The contents of this document are the sole responsibility of < Beneficiary's name > and can under no circumstances be regarded as reflecting the position of the European Union"*» (Art. 6 *General condition applicable to European Community-financed grant contracts for external actions*).

⁴² La *partnership pubblico-privata* nella cooperazione internazionale allo sviluppo costituisce sia un obiettivo internazionale (la *partnership* globale costituiva l'ottavo *Obiettivo del Millennio* e ora il 17° obiettivo dei SdG – ovvero gli *Obiettivi di sviluppo sostenibili*) che europeo (il *Reg. CE 1905/2006 del Parlamento e del Consiglio* richiede esplicitamente il coordinamento tra la società civile e le autorità locali) che nazionale (cfr. artt. 9 e 26 della nuova l. n. 125/2014).

degli aiuti ufficiali allo sviluppo (dati del 2015 evidenziano un rapporto di circa 435 miliardi di dollari in rimesse rispetto a circa 135 miliardi di aiuti allo sviluppo) e a più del totale degli investimenti esteri diretti in quasi tutti i paesi a basso o medio reddito⁴³. Questo dato ha portato i donatori internazionali a chiedersi da tempo in che modo ottimizzare queste risorse e coordinarle, laddove possibile, alle politiche di cooperazione allo sviluppo.

Di qui l'attenzione alla "risorsa migrante" nei documenti politici e normativi che si occupano di cooperazione internazionale allo sviluppo.

Sia il Regolamento europeo che la nuova legge italiana sulla cooperazione prevedono un collegamento tra i processi di cooperazione con quelli di *governance* del fenomeno migratorio.

Nell'all. 1 del Reg. (UE) 233/2014, *Allegato 1 - Settori di cooperazione nell'ambito dei programmi geografici - settori comuni di cooperazione nell'ambito dei programmi geografici* è prevista al capitolo 3 un'apposita sezione relativa a Migrazione e asilo⁴⁴. Su questa base sono stati emanati bandi che introducono un esplicito principio di *favor* per quelle azioni di cooperazione decentrata tese a intercettare e governare i diversi aspetti del fenomeno migratorio⁴⁵.

La l. n. 125/2014 prevede in modo esplicito la valorizzazione della diaspora intesa come componente essenziale della cooperazione internazionale allo sviluppo⁴⁶. E i bandi e avvisi pubblici che sono stati emanati su questa base giuridica attribuiscono un riconoscimento specifico ed esplicito a quegli enti territoriali o ONG che annoverano tali associazioni nel proprio partenariato⁴⁷. Nel

⁴³ Uno studio dell'IFAD porta tale cifra a 500 miliardi di dollari nel 2017. Cfr. R. BARLAAM, *Le rimesse dei migranti valgono 500 miliardi di dollari l'anno*, in www.ilsole24ore.com, 15/6/2017.

⁴⁴ Cap. 3 dell'all. 1 del Reg (UE) 233/2014. Altri settori significativi per lo sviluppo: «a) Migrazione e asilo: i) sostenere sforzi mirati a sfruttare pienamente l'interrelazione tra la migrazione, la mobilità, l'occupazione e la riduzione della povertà, al fine di rendere la migrazione una forza positiva per lo sviluppo e ridurre il fenomeno della fuga di cervelli; ii) sostenere i paesi in via di sviluppo nell'adozione di politiche a lungo termine per la gestione dei flussi migratori, nel rispetto dei diritti umani dei migranti e delle loro famiglie e migliorarne la protezione sociale».

⁴⁵ Si veda ad esempio il Bando DEAR 2016 "*Raising public awareness of development issues and promoting development education in the European Union*" (EuropeAid/151103/C/ACT/MULTI), il cui IV lotto era dedicato in modo esplicito alle autorità locali, e che prevedeva tra le priorità di educazione allo sviluppo promosse dal medesimo la tematica "*migration*" con l'obiettivo di «*changing attitudes and improved public understanding of issues and difficulties facing developing countries and their peoples, in particular migration*» (su https://ec.europa.eu/europeaid/sectors/human-rights-and-governance/development-education-and-awareness-raising_en o anche su <http://www.europafacile.net/Scheda/Bando/16481>).

⁴⁶ L'art. 2 co. 6: «6. La politica di cooperazione italiana, promuovendo lo sviluppo locale, anche attraverso il ruolo delle comunità di immigrati e le loro relazioni con i Paesi di origine, contribuisce a politiche migratorie condivise con i Paesi partner, ispirate alla tutela dei diritti umani ed al rispetto delle norme europee e internazionali». L'art. 26 prevede che sono soggetti della cooperazione «d) le organizzazioni e le associazioni delle comunità di immigrati che mantengano con le comunità dei Paesi di origine rapporti di cooperazione e sostegno allo sviluppo o che collaborino con soggetti provvisti dei requisiti di cui al presente articolo e attivi nei Paesi coinvolti; un rappresentante delle diaspore siede nel Consiglio nazionale della cooperazione, istituito dall'art. 16 della Legge in qualità di strumento permanente di partecipazione, consultazione e proposta».

⁴⁷ Si veda ad esempio l'art. 2 lett. a dell'Avviso per la presentazione di proposte progettuali in materia di cooperazione allo sviluppo nei Paesi terzi ("Paesi partner") in favore dell'iniziativa denominata "*Promozione dei Partenariati Territoriali*" (cit.) ma anche il *Bando per la concessione di contributi ad iniziative proposte dalle*

contempo il percorso di costruzione di una rete regionale e nazionale di associazioni di migranti attive nella cooperazione allo sviluppo sta conducendo a una maggiore consapevolezza delle diaspore sul ruolo che possono giocare nelle politiche di cooperazione allo sviluppo⁴⁸.

Anche i programmi e relativi bandi regionali emanati sulla base delle differenti leggi relative alla cooperazione decentrata esprimono un *favor*, che prima era implicito e ora è stato esplicitato, a questo tipo di partenariato e promuovono la partecipazione delle associazioni della diaspora nei progetti di cooperazione allo sviluppo, considerandolo come valore aggiunto nella valutazione dei medesimi⁴⁹.

Ciascuno strumento di finanziamento, sia quello europeo che quello italiano, nella sua componente statale e regionale, riconosce il valore aggiunto delle associazioni della diaspora.

L'esplicito riconoscimento normativo del ruolo che possono svolgere i migranti nei progetti di cooperazione allo sviluppo è strettamente connesso alla peculiare condizione dei nuovi cittadini di essere dialetticamente posti all'interno della polarità rappresentata fra il contesto di origine e quello di accoglienza. Si tratta di una dualità complessa, caratterizzata contemporaneamente da una doppia assenza⁵⁰ in termini di pieno accesso ai diritti di riconoscimento e partecipazione e da una doppia presenza⁵¹, per quanto riguarda il duplice radicamento territoriale e l'inserimento economico e sociale nella società di destinazione accanto al mantenimento di intensi legami con la madrepatria. La capacità di essere nello stesso tempo *qui* e *altrove* apporta nuovi sguardi al c.d. "co-sviluppo" dei due territori partner del progetto, i quali si sperimentano su una attività di interesse comune come quella oggetto di ciascun progetto⁵².

La risorsa migrante non è valorizzata solo nel quadro degli ordinari strumenti di finanziamento della cooperazione internazionale allo sviluppo, ma anche da strumenti di finanziamento che non si

Organizzazioni della società civile e dai soggetti senza finalità di lucro – Dotazione finanziaria 2016, cit., che all'art. 1 prevede tra i settori prioritari le «azioni riguardanti le migrazioni (migrazioni di ritorno; investimenti dei migranti nei Paesi di provenienza; iniziative di trasferimento tecnologico e finanziario e di promozione del mutamento socio-culturale nei Paesi di provenienza; informazione sul processo migratorio nei Paesi di partenza)».

⁴⁸ Sul processo relativo al "Summit nazionale delle diaspore" cfr. <http://www.aics.gov.it/?p=15368>.

⁴⁹ Si veda ad esempio l'art. 1 del Bando Piemonte&Africa sub-sahariana-Anno 2017 (su http://www.regione.piemonte.it/bandipiemonte/cms/system/files/Bando_Piemonte_Africa_subsahariana_2017_0.pdf).

⁵⁰ A. SAYAD, *La Doppia Assenza. Dalle illusioni dell'emigrato alle sofferenze dell'immigrato*, Milano 2002.

⁵¹ S. CESCHI, *Migrazioni, Legami Transnazionali e Cooperazione tra Territori: una Ricerca sulla Diaspora Senegalese*, in S. CESCHI, A. STOCCHIERO (a cura di), *Relazioni Transnazionali e Co-sviluppo*, Roma 2006.

⁵² Il co-sviluppo rappresenta una strategia di cooperazione allo sviluppo che mette al centro i migranti valorizzando le loro connessioni transnazionali con il proprio paese di origine e la partecipazione locale nel contesto di emigrazione. Sul tema si veda AA.VV., *Persone e migrazioni. Integrazione locale e sentieri di co-sviluppo*, a cura di M. Ambrosini, F. Berti, Milano 2009.

ascrivono direttamente al Programma *Europaid* previsto per la cooperazione con i Paesi terzi. Si pensi ai programmi promossi dalla Direzione generale *Migration* che, perseguendo l'obiettivo di governare meglio i flussi migratori, promuove azioni che possono intercettare quelle tipiche della cooperazione allo sviluppo. Tra questi vale la pena di menzionare il programma AMIS o FAMI (Fondo Asilo, Migrazione e Integrazione)⁵³, che in Italia è coordinato dal Ministero dell'Interno e sulla cui base, grazie alle componenti che si avvicinano alle tematiche del co-sviluppo, sono state cofinanziate anche azioni di cooperazione decentrata promosse dagli enti territoriali italiani realizzati nei territori di provenienza dei migranti⁵⁴.

Ma si pensi anche ai programmi gestiti dall'agenzia ICMPD (International Centre for Migration Policy Development) e realizzati anche attraverso fondi europei, la quale ha recentemente reso ammissibili anche gli enti locali al finanziamento dei relativi programmi nazionali di cooperazione allo sviluppo⁵⁵.

Il tema del legame tra cooperazione allo sviluppo e governo dei flussi migratori emerge quindi in diverse politiche e relativi strumenti di finanziamento sia europei che nazionali o regionali, i quali lo affrontano a partire da approcci istituzionali diversi. Prospettive che tuttavia si inseriscono in un più ampio quadro istituzionale delineato da Processi intercontinentali come il Processo di Rabat, o il

⁵³ La base legale del Programma AMIF (*Asylum, Migration and Integration Fund 2014-2020*) è costituita dal Regolamento (EU) del Parlamento e del Consiglio n. 516/2014 e Regolamento (EU) del Parlamento e del Consiglio n. 514/2014. Sulla base dell'ultimo bando, potranno essere finanziati progetti transnazionali riguardanti le seguenti priorità: priorità 1. Sensibilizzazione sul contributo dei migranti alle società dell'UE; priorità 2. *Community building* a livello locale per l'integrazione, anche attraverso attività di volontariato; priorità 3. Sostegno pre-partenza e post-arrivo per le persone bisognose di protezione internazionale che vengono reinsediate da un Paese terzo, anche attraverso attività di volontariato; priorità 4. Promuovere la rapida integrazione dei cittadini di Paesi terzi nel mercato del lavoro attraverso la cooperazione rafforzata e la mobilitazione dei datori di lavoro e delle parti economiche e sociali; priorità 5. Integrazione delle vittime della tratta. Cfr. *Asylum, Migration and Integration Fund (2014-2020) - 2017 CALL FOR PROPOSALS AMIF-2017-AG-INTE-Integration of Third-Country Nationals*, su http://ec.europa.eu/research/participants/data/ref/other_eu_prog/home/wp-call/amif-call-fiche-2017-ag-inte_en.pdf.

⁵⁴ Rientra nel quadro di questo programma l'Avviso pubblico bandito nel 2016 dal Ministero dell'Interno per la *Presentazione di proposte progettuali che prevedano collaborazioni internazionali e/o cooperazione ed assistenza ai Paesi terzi in materia di immigrazione ed asilo* (cfr. il testo dell'avviso su http://www.interno.gov.it/sites/default/files/bando2016_21.7.2016.pdf). Il bando era aperto anche ad enti pubblici non economici di comprovata esperienza e, come si evince dalla graduatoria, anche una Regione, la Regione Piemonte, ha vinto con un progetto di cooperazione decentrata in Senegal e Costa d'Avorio (http://www.interno.gov.it/sites/default/files/griglia_merito.pdf) dal titolo *Percorsi creativi e futuri innovativi per i giovani senegalesi e ivoriani*, il cui obiettivo è quello di ridurre le cause della migrazione giovanile, favorendo lo sviluppo delle economie locali e sostenendo le politiche pubbliche rivolte ai giovani senegalesi ed ivoriani (maggiori dettagli sul progetto su http://www.regione.piemonte.it/affari_internazionali/senegal_CAvorio.htm). Sul programma FAMI cfr. le pagine web del Ministero dell'Interno <https://fami.dlci.interno.it/fami/>, del Fornez <http://programmamicomunitari.foznek.it/content/fondo-asilo-migrazione-e-integrazione-2014-2020-fami> e della Commissione europea https://ec.europa.eu/home-affairs/financing/fundings/migration-asylum-borders/asylum-migration-integration-fund_en.

⁵⁵ L'ICMPD è un istituto fondato da Austria e Svizzera per affrontare i temi della migrazione e dell'asilo; ad esso aderiscono 15 Stati (non l'Italia) ed è finanziato anche dall'Unione europea. Cfr. www.icmpd.org.

processo di Karthoum⁵⁶.

Il Processo di Rabat, ossia il processo euro-africano su migrazione e sviluppo, il cui obiettivo è stabilire un quadro di dialogo e di consultazione per rispondere alle sfide connesse alla rotta migratoria dall’Africa occidentale, consente l’attuazione di iniziative concrete fondate su tre pilastri: organizzare la migrazione regolare, lottare contro la migrazione irregolare, rafforzare le sinergie tra migrazione e sviluppo. Quest’ultimo pilastro è quello che evidentemente ha più attinenza con le politiche di cooperazione decentrata.

Il processo di Khartoum invece si focalizza meglio sul tema della lotta alla tratta e al traffico degli esseri umani, altri due temi che costituiscono un oggetto frequente dei progetti di cooperazione decentrata.

4.1. *Casi studio: il progetto Teranga, il progetto Mentor e il progetto PAISIM*

Per meglio esemplificare i possibili intrecci tra cooperazione decentrata allo sviluppo promossa dalle autorità locali e politiche migratorie si intendono sinteticamente presentare tre casi studio relativi a tre progetti promossi da due comuni (Torino e Milano) e un’ONG (Cisv) con il partenariato di due enti locali.

Il primo cofinanziato da una Regione (la Regione Piemonte, nell’ambito del Programma di cooperazione allo sviluppo *Programma di sicurezza alimentare e lotta alla povertà in Sahel e Africa occidentale* della Regione Piemonte), il secondo da fondi europei veicolati dalla Agenzia ICPMD e il terzo dai fondi della Cooperazione italiana veicolati attraverso l’AICS: i progetti *Teranga*, *Mentor* e *PAISIM*.

Il progetto *Teranga (Accoglienza) - Progetto consortile di promozione della cultura del turismo responsabile come elemento di lotta alla povertà in Senegal (aree di Louga e St. Louis)* ha visto due fasi: una nel 2007-2008 e l’altra nel 2008-2009⁵⁷.

L’Ambito d’intervento è stato il rafforzamento istituzionale delle municipalità senegalesi nelle politiche di sviluppo locale, declinate nei settori del turismo responsabile, delle politiche ambientali

⁵⁶ Cfr. la Dichiarazione di Roma sul processo di Rabat su http://italia2014.eu/media/3775/fr_declaration_prog_rome_final_27_11_2014.pdf e quella sul processo di Khartoum <http://italia2014.eu/media/3785/declaration-of-the-ministerial-conference-of-the-khartoum-process.pdf>.

⁵⁷ Per una descrizione del progetto Teranga cfr. <http://www.comune.torino.it/cooperazioneinternazionale/uno-sguardo-complexivo/louga.shtml>.

sostenibili, della formazione professionale, e delle politiche educative e culturali⁵⁸.

Obiettivo generale del progetto è stato promuovere azioni volte a incentivare la presenza turistica responsabile e sostenibile in Senegal, attraverso il coinvolgimento diretto di organizzazioni pro-sociali (circoli, cral aziendali, ecc.), associazioni, comunità locali, scuole, associazioni della diaspora senegalese, ONG, sostenendo il miglioramento dell'accoglienza *in loco*, supportando l'iniziativa locale dei partner senegalesi (costruzione strutture, realizzazione guide turistiche, ecc.) e promuovendo l'attenzione all'ambiente e alla valorizzazione di riserve naturali e del paesaggio.

Nella sua seconda fase il progetto *Teranga* ha perseguito i seguenti obiettivi generali: lotta alla povertà, rafforzamento istituzionale e promozione dello sviluppo locale mediante la promozione del turismo responsabile in Senegal e lo sviluppo di partenariati già avviati tra enti locali italiani e senegalesi, attraverso un ulteriore miglioramento dell'offerta dell'accoglienza *in loco* (adeguamento, ricostruzione o ampliamento di strutture ricettive strumentali alla promozione di un turismo ambientale e culturale equo e sostenibile), la formazione degli operatori turistici locali e l'implementazione del partenariato con il privato sociale senegalese.

Ciò che merita attenzione di questo progetto è la composizione del partenariato del progetto. Si tratta infatti di un partenariato particolarmente composito sia sul versante istituzionale che sociale⁵⁹.

In questa sede interessa sottolineare il ruolo giocato dall'associazione torinese *Trait d'Union*, che esprimeva gli interessi e la sensibilità della diaspora senegalese a Torino e che oltre a svolgere attività proprie di progetto (come la partecipazione alla realizzazione del *campement* nel deserto, sito di accoglienza turistica, e le attività di sensibilizzazione sul territorio torinese), cofinanziando in parte

⁵⁸ Il turismo responsabile, inteso come turismo sostenibile sotto il profilo sociale, economico, ambientale, culturale e istituzionale, non è solo un tipo di turismo, ma è il modo in cui dovrebbe essere informata l'intera attività turistica (cfr. artt. 1 e 2 Codice Mondiale di Etica del Turismo dell'Organizzazione mondiale del Turismo, la cui versione italiana è disponibile su http://www.ontit.it/opencms/export/sites/default/ont/it/documenti/files/ONT_2001-12-21_02289.pdf). Sul tema cfr. R. GARRONE, *Turismo responsabile. Nuovi paradigmi per viaggiare in terzo mondo*, Genova 2007 e M. BOTTIGLIERI, *La cooperazione decentrata per il Turismo responsabile. Il caso della Città di Torino*, in AA.VV., *La città, il viaggio, il turismo. Percezione, produzione e trasformazione/The City, the Travel, the Tourism. Perception, Production and Processing*, a cura di G. Belli, F. Capano, M.I. Pascariello, Napoli 2017, 2029-2034 su www.storiaurbana.org e su http://www.iconografiacittaeuropea.unina.it/catalogo/pdf/attiAISU/2021_Turismo%20responsabile%20e%20cooperazione%20internazionale.pdf.

⁵⁹ Capofila Città di Torino – Settore Cooperazione Internazionale e Pace. Partner coinvolti: Enti Locali: Provincia di Torino, Comune di Torre Pellice, Comune di Louga, Regione di Louga, Comunità Rurale di Ross Bethio. Parchi: Parco Regionale del Lago Maggiore, Parco di Djoudj (regione di St. Louis), Parco della Langue de Barbarie (regione di St. Louis). Scuole: Istituto agrituristico «Penna» di Asti, Istituto «Alberti» di Torre Pellice (TO), Scuola media «Cem Imam M'baye» (comunità rurale di Ross Bethio). Associazioni: ONG CISV, Circolo ricreativo dipendenti comunali di Torino, Organizzazione contadina ASESCAW (Ross Bethio), Associazione permanente per la promozione del Festival del folklore e delle percussioni di Louga (FESFOP), Associazione per la promozione del quartiere di Keur Serigne a Louga (ADKSL), Associazione della diaspora senegalese a Torino Trait d'Union.

l'attività come ogni altro partner, ha svolto un ruolo di mediazione culturale prezioso che si è affiancato a quello svolto dalle ONG che, in questa prima esperienza, hanno dato un notevole contributo nel valorizzare e rafforzare la risorsa migrante. Il merito delle associazioni dei migranti senegalesi nel progetto *Teranga* è stato effettivamente quello di aver rappresentato un veicolo di promozione del capitale relazionale tra il territorio torinese e quello senegalese, *lougatois* in particolare. La partnership di tale associazione è stata possibile perché il Bando regionale che ha finanziato il progetto, pur non riconoscendo un valore aggiunto alla partnership con le associazioni dei migranti, per lo meno lo consentiva.

Il progetto *Teranga* esemplifica come in una materia di chiara competenza statale, come le politiche di cooperazione internazionale allo sviluppo, la normativa e programmazione regionale, unita all'azione amministrativa degli enti locali e alla capacità innovativa delle ONG, ha anticipato di circa un decennio un modello particolarmente innovativo ed efficace di cooperazione allo sviluppo, il c.d. co-sviluppo.

Il progetto *MENTOR - Mediterranean Network for Training Orientation to Regular migration* - finanziato dall'ICMPD (International Centre for Migration Policy Development)⁶⁰ prevede la collaborazione della Città di Torino e il Centro Piemontese dell'impiego con la Città di Milano, capofila del progetto, con l'obiettivo di incoraggiare percorsi di migrazione regolare di giovani marocchini e tunisini o rafforzare capacità professionali e imprenditoriali da spendere nei loro Paesi di origine con l'avvio di attività imprenditoriali o l'inserimento nel mercato del lavoro e/o per affrancarsi da attività di lavoro informale. Le due Città hanno a disposizione risorse finanziarie che consentiranno di avviare tirocini formativi di giovani nordafricani con la collaborazione delle agenzie preposte all'inserimento lavorativo a livello locale.

Tale progetto, della durata di 12 mesi, avviatosi nel 2017, tuttora in corso, prevede le seguenti principali attività:

- mappatura degli *stakeholders* (imprese, agenzie formative, centri giovanili) di Torino e Milano, potenzialmente interessati ad ospitare giovani provenienti da Marocco e Tunisia;
- creazione di una rete virtuale (piattaforma) per agevolare il *matching* tra domanda e offerta dei tirocini in Italia;
- rafforzamento dei tavoli di concertazione (autorità locali pubbliche e organizzazioni della società civile) istituiti a livello locale in Marocco e in Tunisia, visite di studio e formazione per 10

⁶⁰ Per una descrizione puntuale del progetto cfr. http://www.comune.milano.it/wps/portal/ist/it/amministrazione/internazionali/cooperazione_internazionale/mentor.

civil servants provenienti da Marocco e Tunisia;

- formazione e corsi preparatori per 20 giovani selezionati per prendere parte ad un tirocinio in Italia della durata di 3 mesi;
- tutoring durante la fase di tirocinio in Italia per 20 ragazzi (10 a Milano, 10 a Torino);
- inserimento lavorativo e sviluppo di *startup* o di iniziative di micro-imprenditoria nei paesi partner dei 20 giovani coinvolti in questa esperienza pilota.

Il terzo progetto, PAISIM (*Programma di appoggio all'impresa sociale e all'iniziativa migrante nelle regioni di Saint Louis, Louga e Thiès in Senegal*), avviatosi nel 2017 e tuttora in corso, è stato finanziato nel quadro del Bando AICS EAS 2016, promosso dalla ONG CISV nel quadro di un partenariato molto ampio e composito (che include due municipalità come il Comune di Torino e il Comune di Milano e due associazioni della diaspora senegalese: l'Associazione *Sunugal* di Milano e Dakar e l'associazione AST – Associazione dei senegalesi di Torino) ed intende contribuire alla riduzione della povertà e delle cause profonde della migrazione irregolare attraverso il sostegno dell'economia rurale nel nord del Senegal, rafforzare il tessuto imprenditoriale agricolo, ecologico, sociale ed inclusivo della zona rurale nelle Regioni di Thiès, Louga e Saint Louis e sostenere le iniziative economiche originate dai migranti nelle tre Regioni⁶¹.

Il progetto mira ad ottenere risultati molto specifici: creazione di un centinaio di micro-imprese rurali che siano economicamente e finanziariamente sostenibili, 10 imprese di iniziativa migrante ideate in Italia e avviate nelle regioni senegalesi partner, la definizione di un sistema di partecipazione e certificazione (*rating*) utile per l'accesso al credito delle micro-imprese rurali e la sperimentazione di un modello di utilizzo dei fondi per l'investimento volti al credito delle micro imprese rurali e alle imprese di iniziativa migrante.

Tre progettualità molto diverse dunque.

Innanzitutto per il livello istituzionale del programma che le ha promosse: regionale, nazionale ed europeo.

In secondo luogo per la tipologia: *Teranga* è un progetto di cooperazione decentrata promossa da autorità locali, *Paisim* è un progetto di cooperazione allo sviluppo promosso da un'ONG che attua indirizzi di politiche nazionali e *Mentor* si iscrive nelle politiche europee presentando una forte componente di c.d. migrazione circolare⁶² che si intreccia con quella di cooperazione decentrata allo

⁶¹ Per approfondimenti sul progetto: <http://www.cisvto.org/>.

⁶² Secondo una delle prime definizioni fornite dall'OIM, sulla base di quella espressa dalla Commissione europea nel 2007, la migrazione circolare è «il movimento fluido delle persone tra i Paesi, compresi i movimenti temporanei o a lungo termine, che può essere utile a tutti i soggetti coinvolti, se avviene volontariamente e se legato alle esigenze del

sviluppo tra enti locali italiani, tunisini e marocchini⁶³.

Il progetto *Teranga* non aveva come obiettivo prioritario il ritorno, anche se dopo il progetto alcuni rappresentanti della diaspora senegalese a Torino sono rientrati in patria anche per meglio gestire le strutture turistiche realizzate grazie al progetto. Così come *Mentor* non favorisce necessariamente la non-partenza, anche se è evidente che la possibilità di poter aprire piccole start-up nei Paesi di origine può sicuramente avere questo come effetto. *PAISIM* mira invece a prevenire la migrazione economica da un lato e dall'altro a favorire un ritorno accompagnato e sostenibile.

Tutte e tre le azioni hanno inteso o intendono contribuire a incidere su fattori strutturali di sviluppo locale dei Paesi di provenienza come le politiche locali del lavoro, di formazione professionale e creazione di impresa.

Risposte diverse, ma strutturali, che tentano di agire cioè non sugli effetti (le migrazioni) ma sulle loro cause (le povertà) tentando di farlo in modo sistemico con l'accompagnamento e in dialogo con le autorità locali di riferimento e con tutti i diversi attori territoriali che a Sud come a Nord possono apportare risorse e competenze.

I casi qui esemplificati evidenziano che il contributo che apportano e possono continuare ad apportare regioni ed enti locali alle politiche europee di cooperazione allo sviluppo e a quelle migratorie non si circoscrive solo alla pur essenziale attività di organizzazione dell'accoglienza dei flussi migratori, sempre più imponenti e sempre meno "straordinari", ma anche alla possibilità di promuovere azioni strutturali ed efficaci sui territori di provenienza di questi flussi.

Il limite di queste azioni coincide per certi versi con il loro punto di forza, ovvero la trans-località e la scala locale su cui esse sono agite. È chiaramente irragionevole immaginare che fenomeni globali come le migrazioni dei popoli possano trovare solo risposte locali o essere governati solo da Autorità locali. Gli interventi che queste possono mettere in campo costituiscono tuttavia azioni-pilota da mettere a sistema nell'ambito delle più articolate politiche nazionali ed internazionali.

La casistica qui presentata evidenzia infine che il dialogo interistituzionale sperimentato nelle politiche di cooperazione allo sviluppo che si occupano del fenomeno migratorio costituisce uno degli spazi più interessanti in cui gioca oggi il fenomeno della "glocalizzazione" del diritto e delle

mercato del lavoro dei Paesi di origine e destinazione». Cfr. IOM, *World Migration Report 2008*, Geneva 2008, 302 su http://publications.iom.int/system/files/pdf/wmr_1.pdf.

⁶³ Sul collegamento tra politiche locali di migrazione e cooperazione allo sviluppo cfr. la Deliberazione di Giunta della Città di Torino n. 2017-016555/072: *Migrazione e co-sviluppo: progetto europeo Mentor (finanziamento europeo per euro 65.000,00), progetto 'Paisim' (finanziamento Maeci per euro 5.500,00), progetto regionale 'Percorsi' e progetto Anci-Ambf 'Matching fund'*. Approvazione, su http://www.comune.torino.it/giunta_comune/intracom/htdocs/2017/2017_01655.rtf.

politiche⁶⁴. E che anche per questo vale la pena osservare, monitorare, studiare e accompagnare.

⁶⁴ Sul concetto di glocalizzazione cfr. R. ROBERTSON, *Globalizzazione. Teoria sociale e cultura globale*, Trieste 1999 (il quale evidenzia che l'universalizzazione su scala mondiale di istituzioni, simboli e stili di comportamento e la valorizzazione delle culture e delle identità locali non costituiscono una contraddizione); sul concetto di glocalizzazione del diritto cfr. M.R. FERRARESE, *La "glocalizzazione" del diritto: una trama di cambiamenti giuridici* in AA.VV., *Global Law V. Local Law. Problemi della globalizzazione giuridica. XVII Colloquio biennale Associazione Italiana di Diritto comparato Brescia, 12-14 maggio 2005*, a cura di C. Amato, G. Ponzanelli, Torino 2006, 33-48.