

La Puglia nel Mediterraneo

Nuove prospettive per la cooperazione Euro-mediterranea

A cura di Antonella Ricciardelli e Giulia Urso
Introduzione di Fabio Pollice



**UNIVERSITÀ
DEL SALENTO**

2013

© 2013 Università del Salento – Coordinamento SIBA

Coordinamento SIBA
UNIVERSITÀ DEL SALENTO
<http://siba2.unisalento.it>

eISBN 978-88-8305-098-5

<http://siba-ese.unisalento.it>

Indice

- p. 5 *Introduzione*
Il valore strategico della cooperazione
Fabio Pollice

Parte I

La Cooperazione Euro-mediterranea

- p. 21 L'Unione per il mediterraneo: storia di una stratificazione
normativa
Susanna Cafaro
- P. 43 Diritti umani e Mediterraneo nel Human Rights Data Project
Attilio Pisanò
- p. 57 Sviluppo come integrazione economica e culturale
Cosimo Perrotta
- p. 61 Il laboratorio costituzionale mediterraneo
Alessandro Isoni

Parte II

Esperienze di cooperazione decentrata nel Mediterraneo

- p. 79 La cooperazione allo sviluppo: il caso della Puglia
Antonella Ricciardelli, Francesca Spagnuolo, Giulia Urso, Annalisa Zacheo
- p. 119 Identità Territoriale e cooperazione decentrata
Gianfranco Gatti
- p. 129 Il ruolo delle autonomie locali territoriali nella cooperazione decentrata. Libano: esperienze di cooperazione a confronto
Luigino Sergio
- p. 143 Relazioni tra gli attori della cooperazione. La governance per una politica di sviluppo a livello locale
Assunta Lieto
- p. 155 La cooperazione in ambito turistico-rurale: un caso-studio tra le isole del Mediterraneo
Caterina Rinaldi
- p. 171 Ai margini: i missionari comboniani in Egitto
Gonzales Enrico
- p. 183 L'importanza della cooperazione con il Marocco e con gli altri paesi arabi del Mediterraneo
Giuseppe Spedicato

Introduzione

Il valore strategico della cooperazione

Fabio Pollice

Qualsiasi fenomeno sociale, economico, politico, culturale, a prescindere dalla scala geografica in cui si manifesti, viene immancabilmente ricondotto, direttamente o indirettamente, alla globalizzazione; quest'ultima, infatti, tende ad assumere forme così diverse e pervasive da indurre a credere che tutti i cambiamenti che avvengono, dalla scala planetaria a quella locale, siano di fatto determinati o influenzati dai processi di globalizzazione. Alla base di questa interpretazione – che peraltro sembra essere diffusa tanto nell'opinione pubblica quanto in una parte non certo minoritaria della riflessione scientifica – vi è l'elevata interdipendenza che caratterizza lo scenario economico mondiale e le forme di interconnessione – altrettanto forti e dinamiche – che si manifestano in ambito politico e socio-culturale. L'interconnessione appena richiamata determina un'elevata complessificazione della matrice causale dei cambiamenti geografici ed una forte interazione tra fattori locali e fattori globali, tanto che le dinamiche locali finiscono con l'essere direttamente o indirettamente influenzate dalle forze che operano a livello globale. La crescente interdipendenza, che si riscontra all'interno dello scenario economico generale per effetto della liberalizzazione del commercio, determina un aumento dell'intensità della concorrenza tra le diverse economie nazionali e locali con effetti negativi sui sistemi più deboli che vedono accrescere la propria marginalità e i gap competitivi che li separano dalle economie maggiormente sviluppate.

E proprio dalle interdipendenze create dalla globalizzazione nasce un sempre più pressante bisogno di sovranazionalità nel governo dell'economia e in altri *spazi* di interazione come l'ambiente e la gestione delle risorse strategiche. Le interconnessioni planetarie sono peraltro l'elemento costitutivo di una fitta rete o, se si vuole, di un

sistema sovrapposto di reti che, con maglie più o meno strette, copre l'intero globo terrestre o quantomeno tutte le regioni geografiche stabilmente colonizzate dalla specie umana. Una condizione, quella appena descritta che la politica internazionale stenta a riconoscere, se è vero che gli egoismi nazionali tendono ancora a prevalere su quelli regionali e globali, anche di fronte ad un'incontrovertibile verità: i confini sono solo linee anacronistiche che separano ciò che la storia ha da tempo unito in un destino comune e indisgiungibile.

E così se, da un lato, sembra esservi una crescente consapevolezza dell'irrinunciabilità di un coordinamento globale, dall'altro, si avverte la carenza di una strumentazione istituzionale idonea al conseguimento di simili obiettivi e, contestualmente, la perdurante difficoltà di individuare forme appropriate di *governance* globale che nel rispetto dell'autonomia dei singoli Stati possano assicurare una gestione coordinata e convergente delle problematiche di livello planetario. Oggi più che mai, anche alla luce della recente crisi economica mondiale – resa più aspra e pervasiva proprio in ragione delle interconnessioni a cui si è poc'anzi accennato – e dei suoi effetti depressivi, la *governance* è sempre più spesso associata alla cooperazione come strategia di interazione preordinata al conseguimento di obiettivi di convergenza sul piano economico, politico e sociale; una strategia che può operare a diverse scale territoriali e con diversi indirizzi creando le condizioni per una *governance* transnazionale. Tuttavia, se la globalizzazione ha integrato i sistemi economici nazionali, non altrettanto è accaduto per le istituzioni politiche, tanto che ancora oggi si rileva un forte ancoraggio della politica alla dimensione nazionale, sempre più di frequente inadeguata a esercitare un'influenza rilevante sui processi d'integrazione. Sulla base di tali considerazioni, la cooperazione internazionale appare uno strumento più che mai necessario, anche e soprattutto alla luce dell'attuale crisi globale in virtù della quale gli stati nazionali dovrebbero mostrarsi maggiormente disposti a rinunciare al proprio interesse particolare in nome di un interesse comune.

L'integrazione economica planetaria realizzatasi negli ultimi decenni, ha dunque determinato una costante ridefinizione del ruolo e della posizione competitiva dei singoli Paesi, e, nondimeno, un ampliamento del numero delle nazioni coinvolte, accompagnato dall'emergere di nuove regioni produttive e dall'affermazione di

nuove economie, in precedenza marginali e scarsamente integrate nel sistema economico globale. A fronte di tali processi, è possibile affermare che la globalizzazione comporta la creazione di uno spazio relazionale sovranazionale che influenza e ordina gli spazi relazionali nazionali e locali, innescando processi di destabilizzazione che, in presenza di contesti locali deboli e caratterizzati da una scarsa dotazione patrimoniale e da una incapacità autopropulsiva, possono avere effetti di deterritorializzazione, contribuendo così all'ulteriore indebolimento del tessuto economico e sociale. E così questa dinamica locale-globale, se nei sistemi territoriali più aperti e dinamici può contribuire ad innescare e sostenere processi innovativi in grado di consolidarne la posizione competitiva all'interno delle reti globali, in quelli più deboli e marginali, incapaci di metabolizzare il cambiamento e costruire una valida risposta competitiva a questi stimoli esterni, determina una progressiva ed irreversibile destrutturazione del contesto territoriale, finendo con l'asservire lo spazio locale all'opportunismo economico degli attori di cui si compongono le reti globali e condannando in prospettiva il territorio ad una sempre più accentuata marginalizzazione. Vengono così a prodursi o, più correttamente, a rafforzarsi processi di natura cumulativa, con le aree più ricche che tendono a consolidare la propria posizione economica e politica, e quelle più povere che, al contrario, assistono impotenti al progressivo peggioramento della propria posizione economica, con conseguenze negative che investono tanto la sfera sociale quanto quella politica. Questa divergenza evolutiva investe non soltanto le economie nazionali ma anche quelle locali, anzi a questa scala tali divergenze sono ancor più preoccupanti perché minano le fondamenta della coesione nazionale e con essa la stessa stabilità interna degli Stati con effetti che possono ripercuotersi a livello regionale e globale. All'interno di ciascuna nazione si registrano infatti crescenti disparità con aree che vedono aumentare la propria marginalità economica e altre che, al contrario, tendono a rafforzare il proprio sistema economico-produttivo con positive ricadute sul piano sociale e culturale. Come si sottolinea negli ultimi rapporti dell'UNDP, se in linea generale la divergenza tra le nazioni tenda a ridursi – in realtà vi sono regioni geografiche, anche di notevole estensione come l'Africa Sub-Sahariana, che sono sempre più tagliate fuori dai processi di sviluppo –, i divari all'interno dei singoli paesi tendono al contrario ad aumentare. In realtà, il divario tra

paesi ricchi e paesi poveri resta enorme e per molti aspetti incollabile; un divario che come sottolinea Agnew è andato aumentando notevolmente proprio durante il periodo in cui più intenso è stato il processo di globalizzazione e cioè tra il 1970 ed oggi (Agnew, 2005, p.14). Alle dinamiche appena evidenziate si ricollega anche la crescente disparità del reddito individuale nel mondo; come ha sottolineato all'inizio del decennio appena trascorso la Banca Mondiale, l'ineguaglianza tra i redditi individuali è andata costantemente aumentando a partire dagli anni Settanta, mostrando una forte correlazione con la divergenza economica che si è andata contestualmente registrando a livello internazionale; a riprova che tra i due fenomeni esiste un evidente rapporto causale. La situazione a scala planetaria appare assai più complessa e la globalizzazione se, per un verso, determina un'effettiva tendenza espansiva dell'economia con benefici effetti per un numero crescente di paesi, per altro verso, si caratterizza per un accresciuto divario dei redditi e per una gestione delle risorse che contrasta fortemente con i principi etici ed ambientali di cui pure la Comunità internazionale si fa promotrice attraverso le Nazioni Unite. L'insostenibilità del modello di sviluppo che è alla base dell'evoluzione dell'economia mondiale non è solo una conseguenza dell'uso irresponsabile delle risorse del pianeta, ma anche dell'iniqua distribuzione della ricchezza ottenuta dal loro scriteriato sfruttamento. Non a caso è propria ad una più equa ripartizione della ricchezza che si richiama uno dei principi cardine dello sviluppo sostenibile: il principio della "equità intra-generazionale". Un principio che al pari del modello che ne è alla base deve trovare applicazione a diverse scale territoriali: dalla redistribuzione della ricchezza tra i diversi Stati e le diverse regioni del pianeta, alla redistribuzione all'interno degli Stati tra i diversi territori di cui questi si compongono e tra i diversi ceti sociali. Nonostante negli ultimi decenni si sia registrato un costante miglioramento nei livelli di benessere dell'umanità, ancora oggi sono più di un miliardo le persone che vivono al di sotto della soglia di povertà, costrette a vivere con meno di 1 \$ al giorno. A fronte, infatti, di un processo di convergenza che ha caratterizzato lo scenario internazionale – contraddistinto, come si è visto, dall'espansione di economie emergenti che solo fino a qualche decennio addietro si trovavano in condizioni di forte ritardo economico – si sono manifestati processi inversi di divergenza sia nell'ambito dei diversi

sistemi regionali, sia all'interno delle singole nazioni, facendo emergere nuove e, talvolta, più profonde marginalità. Divergenze, quelle appena richiamate, che rischiano di tradursi in fattori di instabilità, capaci di riflettersi ben oltre i confini delle aree in cui tendono a manifestarsi, come drammaticamente testimoniato dall'evoluzione dei flussi migratori che, altro non sono, se non l'effetto dell'ineguale distribuzione della ricchezza che si registra a scala planetaria. Le problematiche socio-demografiche, al pari di quelle ambientali ed economiche, assumono sempre più spesso una dimensione globale; travalicano cioè i confini nazionali – demarcazioni politiche che appaiono peraltro sempre più permeabili, a dispetto delle politiche di chiusura poste in essere dai singoli Stati –, per irrompere nella vita di quelle comunità che sino a ieri avevano potuto ignorarne l'esistenza, godendo di un benessere costruito in larga misura proprio sulle disuguaglianze planetarie e causa – come efficacemente testimoniato dai danni prodotti all'ecosistema terrestre dallo sviluppo economico – delle principali problematiche che si registrano a scala globale. È in tale contesto socio-economico globale che si inserisce e assume rilevanza il ruolo e l'impegno di ogni singola nazione nel perseguire quelli che, nella Dichiarazione di Monterrey, sono stati definiti gli Obiettivi del Millennio. La riduzione della povertà su scala mondiale, il rafforzamento della democrazia e dei diritti umani, un'equa distribuzione delle risorse a favore di uno sviluppo sostenibile per le generazioni future, il controllo e l'intervento pacifico in conflitti bellici o stati di crisi ed infine il rafforzamento della politica allo sviluppo come strumento di convivenza globale sono scopi raggiungibili più plausibilmente solo attraverso un coinvolgimento planetario che poggi le sue basi su una sempre più diffusa e condivisa attività di cooperazione in ogni campo.

Sulla base di queste considerazioni, la cooperazione internazionale tende ad assumere una connotazione profondamente diversa da quella di indirizzo più tradizionale che vede in essa uno strumento di carattere prevalentemente compensativo. Nella sua più recente interpretazione, essa acquisisce un valore strategico volto a creare le basi per l'accumulazione di un capitale relazionale di tipo planetario in grado di favorire una gestione coordinata del pianeta ed orientata al conseguimento degli obiettivi fondamentali dello sviluppo sostenibile: equità intragenerazionale ed equità intergenerazionale. In luogo di una logorante ed insostenibile competizione planetaria di livello

geoeconomico e geopolitico, si dovrebbe mirare ad una collaborazione transnazionale che faccia della reciprocità la condizione ineludibile dello sviluppo e ponga le premesse per l'adozione di un efficace modello di global governance che garantisca al pianeta stabilità e prosperità per gli anni a venire. La cooperazione internazionale diviene dunque un rapporto tra pari in cui due o più soggetti collaborano per la realizzazione di un fine comune, ancorché su basi diverse che possono – e in molti casi debbono – comportare responsabilità e ruoli diversi, affinché la cooperazione inneschi anche processi di convergenza, liberando le potenzialità dei soggetti in campo. Se obiettivo della cooperazione internazionale è la creazione e il rafforzamento di un tessuto relazionale di livello transnazionale, allora la cooperazione diviene una strategia trasversale ai diversi livelli istituzionali e coinvolge tanto la scala nazionale con la cooperazione tra Stati, quanto la scala locale con la cooperazione tra territori. In realtà, il coinvolgimento della scala locale non appare solo opportuno ma necessario, in quanto la relazione tra territori presuppone la relazione tra le comunità locali di cui questi territori sono espressione, portando la cooperazione ad un livello più prossimo ai suoi obiettivi. Interazione, reciprocità, dialogo, collaborazione: nella cooperazione decentrata questi concetti assumono una dimensione concreta e misurabile; si confrontano con problemi specifici che richiedono soluzioni effettive, sottoposte alla valutazione delle rispettive collettività. Ma il risultato più significativo che può ottenersi attraverso la cooperazione decentrata è senza dubbio quello del coinvolgimento attivo delle comunità locali; e questo in quanto un ispessimento relazionale di livello transnazionale volto al miglioramento del benessere attuale e prospettico delle aree cooperanti – obiettivo ultimo della cooperazione – non può che fondarsi sulla comprensione e sulla fiducia reciproca tra i popoli che di questo processo sono gli artefici e i beneficiari ultimi.

La cooperazione riduce il rischio di conflittualità per due ragioni essenziali: da un lato, come vuole l'approccio interpretativo di indirizzo più tradizionale, la cooperazione riduce i divari geografici in termini economici, sociali e politici, promuovendo lo sviluppo del tessuto produttivo, i diritti umani, l'efficienza istituzionale, la tutela dell'ambiente, la risoluzione delle conflittualità interstatali ed intrastatali; dall'altro, avvicina i popoli, rafforza i legami di solidarietà e crea le condizioni per un rafforzamento reciproco delle capacità

relazionali, coinvolgendo – in un approccio più recente e innovativo – gli attori ultimi di questo processo, ossia le comunità locali.

L'importanza della cooperazione nell'attuale scenario internazionale, caratterizzato da condizioni di estrema instabilità economica e politica, è quanto mai evidente ed ha spinto tanto i governi delle economie avanzate quanto, più di recente, quelli delle economie emergenti a dedicare ad essa un ammontare crescente di risorse, costituendo spesso istituzioni specifiche volte alla gestione e al coordinamento delle attività di cooperazione. Per quel che attiene la cooperazione allo sviluppo è ad esempio fondamentale il ruolo del Development Assistance Committee (DAC): organismo nato nel 1961 in seno all'Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico (OCSE) con il fine di coordinare e monitorare i donatori bilaterali, indirizzandone le politiche di cooperazione internazionale. Ed è proprio da questo organismo internazionale che sono giunte osservazioni assai critiche sull'operato del nostro Paese in termini di cooperazione internazionale. Con l'*Italian Peer Review* del novembre 2009 il Dac, evidenziando come fossero state completamente disattese le grandi riforme richieste nell'analogo documento del 2004 – in particolare, la mancata approvazione di una specifica disciplina sulla cooperazione allo sviluppo e il mancato rispetto degli impegni finanziari assunti dall'Italia a livello internazionale –, formula sedici raccomandazioni per rilanciare la cooperazione nel nostro Paese e preservarne la credibilità internazionale.

In realtà, sebbene con notevole ritardo rispetto agli altri paesi ad economia avanzata anche l'Italia negli ultimi anni, riconoscendo il ruolo strategico della cooperazione internazionale, ha avviato un processo di revisione della propria politica di cooperazione ed ha costituito un Ministero per la Cooperazione Internazionale e l'Integrazione; una svolta radicale rispetto al passato, segno di una visione estremamente attuale delle problematiche globali e quindi di un riconoscimento della funzione geoeconomico (sviluppo di relazioni economiche preordinate allo sviluppo reciproco delle rispettive basi produttive) e geopolitica (sviluppo di alleanze strategiche tese a rafforzare le condizioni di sicurezza e prevenire processi di destabilizzazione). L'istituzione di questo ministero non può che rappresentare un indiscutibile segnale della volontà di rilancio della cooperazione internazionale nel nostro Paese facendone una parte rilevante della politica estera a supporto del ruolo che esso aspira ad

avere nel panorama politico internazionale, anche in ragione dei valori di cui è portatrice e del ruolo che ha sino ad oggi avuto nella costruzione dell'esperienza comunitaria che resta il più compiuto esempio di integrazione economica e politica su basi democratiche su scala planetaria. Come ben evidenziato nelle Linee Guida 2012-2014¹, il nostro Paese risulta conscio del fatto che la stabilità e la prosperità dell'Italia dipendono anche dalla sua stessa capacità di continuare ad essere protagonista attivo nel dibattito sulla *governance* internazionale. La partecipazione attiva all'interno dei programmi di aiuto allo sviluppo rappresenta in tal senso non solo un dovere etico, ma allo stesso tempo un investimento strategico a favore di un quadro internazionale quanto più stabile ed equo possibile. Tuttavia questa lungimirante visione strategica rischia di rimanere poco più che un bel proposito se non si riusciranno a trovare le risorse per la sua concreta attuazione e l'attuale situazione finanziaria del Paese non può di certo renderci ottimisti in tal senso, se è vero che nelle Linee Guida poc' anzi richiamate si legge che «l'azione della Cooperazione Italiana nel prossimo triennio dovrà tuttavia contemperarsi con le imprescindibili esigenze di rigore dei conti pubblici»², quasi a voler sottolineare che la cooperazione è una priorità relativa. Si dimentica a riguardo che la cooperazione è in grado di produrre effetti positivi anche sullo sviluppo dei *donors*. È questo un aspetto poco indagato e invece di vitale importanza per lo sviluppo e il rafforzamento della cooperazione internazionale, soprattutto nella già richiamata dimensione locale o territoriale.

Unanime è l'accordo sul presupposto per cui, nella cooperazione allo sviluppo, le iniziative di cooperazione vengano promosse da nazioni o territori economicamente sviluppati a beneficio di nazioni o territori che si trovano invece in una condizione di ritardo di sviluppo, con l'obiettivo di ridurre i divari e innescare processi di convergenza. La conseguenza di ciò è che l'efficacia della cooperazione venga solitamente misurata sulla base del conseguimento di questo obiettivo, dimenticando – come si è al contrario sin qui sostenuto – che vi sono benefici evidenti e misurabili anche per le nazioni ed i territori sviluppati che pongono in essere queste iniziative. Inoltre – come

¹ La Cooperazione Italiana allo Sviluppo nel Triennio 2012-2014. Linee-guida e indirizzi di programmazione (dicembre 2011).

² Ibidem, p. 2.

sottolineato da buona parte della riflessione scientifica sull'argomento – la quantità e la qualità delle iniziative di cooperazione a parità di condizioni di sviluppo sono determinate da altri fattori di ordine territoriale, come il grado di apertura culturale del tessuto sociale, la propensione all'internazionalizzazione del sistema produttivo o, ancora, il livello di efficienza istituzionale. Seguendo questa interpretazione, le esperienze di cooperazione internazionale potrebbero essere considerate come un indicatore del livello di sviluppo locale o, quantomeno, come un indicatore del livello di sviluppo della società civile: condizione essenziale per lo sviluppo economico e sociale di un territorio. Eppure, come si è poc'anzi accennato, il rapporto tra cooperazione internazionale e sviluppo delle comunità che ne sono promotrici è un tema poco esplorato e spesso non ci si avvede che tra i due fenomeni si instaura una relazione di reciprocità piuttosto che di dipendenza causale. Promuovere il settore della cooperazione internazionale a livello locale vuol dire anche contribuire allo sviluppo civile e morale della comunità locale, sostenendo altresì un'imprenditorialità che si affranca dall'obiettivo del profitto e si pone come alternativa o, più correttamente, come soluzione complementare all'economia di mercato. Si tratta in sostanza di quella che oggi si definisce "economia civile", individuando in essa una possibile soluzione ai limiti del modello capitalistico, da una parte, e del welfare state, dall'altro (cfr. Pollice e Rinaldi, 2010; Pollice, 2009). Attraverso il sostegno al settore della cooperazione internazionale in ambito locale, possono dunque ottenersi benefici diversi che vanno dalla sfera economica e politica a quella sociale e culturale. Promuovere con interventi formativi, consulenziali e finanziari il settore della cooperazione internazionale vuol dire non solo contribuire ad incrementare e qualificare l'attività di cooperazione svolta dagli enti pubblici e privati che operano in questo settore, ma anche: favorire l'accrescimento del livello di apertura del territorio e della sua proiezione internazionale; promuovere la diffusione di valori etici socialmente strutturanti; creare reti di attori in grado di rispondere in maniera flessibile e modulare alle esigenze della collettività in virtù della trasposizione in ambito locale delle esperienze maturate nelle aree d'intervento; rafforzare l'immagine territoriale al di fuori dei confini locali; e, non ultimo, stimolare il coinvolgimento e la sensibilizzazione delle comunità locali. Sulla base di queste considerazioni la cooperazione appare un

settore complesso ed articolato con strutture organizzative e indirizzi strategici molto articolati e spesso non riconducibile a rigide categorie descrittive. Si tratta peraltro di un settore in costante evoluzione che ha ricevuto grande impulso negli ultimi anni dall'affermazione della cooperazione decentrata e dalla sensibilizzazione della società civile che è entrata a pieno titolo tra i sostenitori e, talvolta, tra i promotori delle iniziative di cooperazione internazionale. Motore di questa evoluzione è stata anche la Regione Puglia e, più ancora, l'Assessorato al Mediterraneo che, interpretando in chiave innovativa la cooperazione internazionale, ha promosso lo sviluppo di una progettualità dal basso che ha coinvolto enti pubblici e privati, stimolando peraltro un'elevata partecipazione della società civile. Partendo dalla consapevolezza dei mutamenti avvenuti nello scenario globale nei primi anni del nuovo secolo, la Regione Puglia ha elaborato un Piano Strategico dotato di obiettivi chiari e coraggiosi, che intende sfruttare pienamente l'occasione offerta dalla nuova programmazione comunitaria 2007-2013, la quale per la prima volta presenta una visione geopolitica chiara e distinta dei rapporti euro-mediterranei, offrendo indirettamente alla Puglia la possibilità di acquisire un ruolo centrale nei rapporti tra l'Europa e i paesi terzi del Mediterraneo. Una delle iniziative che meglio esprimono questa proiezione dell'Unione Europea nell'area mediterranea è di certo rappresentato dallo strumento di cooperazione esterna con gli Stati confinanti (per dirla con Halford Mackinder, la nostra "mezzaluna interna"), l'ENPI, che intende creare una vasta area di stabilità, pace e sviluppo lungo le frontiere dell'Unione, coinvolgendo tanto i Paesi del Vicino Oriente e del Caucaso Meridionale, rimasti fuori dal processo di allargamento, quanto i Paesi del Maghreb e del Mashreq. Nella visione strategica della Regione Puglia, in accordo con il Quadro Strategico Nazionale e con le politiche elaborate dall'Unione Europea, lo sviluppo di un atteggiamento proattivo nei confronti dei partner mediterranei costituisce un presupposto ineludibile per avviare un processo di sviluppo stabile, sostenibile ed equilibrato, capace di tirare fuori la Puglia dalle secche della stagnazione economica: la Puglia potrebbe fungere infatti da "nodo di interconnessione" tra i sistemi economici dell'area mediterranea. L'esercizio di questa funzione potrebbe altresì accreditare la Regione come attore della politica internazionale, sviluppando nell'interesse del Paese e suo proprio quella che oggi viene definita come "paradiplomazia", intesa come

l'insieme di azioni internazionali poste in essere da un governo subnazionale in un quadro di generale coordinamento con gli attori di livello nazionale.

Per questo la Regione ha pieno interesse a sviluppare e sostenere i processi di cooperazione internazionale con i Paesi del Vicinato Europeo, soprattutto «nei campi della ricerca, dell'innovazione tecnologica, del turismo, dello sviluppo sostenibile, dello sviluppo urbano, della cultura», indirizzando e incoraggiando gli sforzi e le progettualità degli attori locali: Pubbliche Amministrazioni, Università, centri di ricerca, società civile, mondo dell'imprenditoria e del volontariato. È con queste finalità che la Regione Puglia, consapevole che «difficilmente gli strumenti riescono a introdurre discontinuità nelle storie locali e nei comportamenti degli attori, a meno che tali strumenti non siano in grado di far emergere dal basso una diversa intenzionalità nei confronti del proprio territorio e una forte apertura all'esterno degli attori locali», ha ritenuto necessario elaborare strategie che assicurino un approccio più aperto e consapevole non solo verso i mercati e i territori del vicinato, ma anche verso le potenzialità del Partenariato Euro-mediterraneo nell'ambito della nuova programmazione comunitaria. Nell'ambito della Politica Europea di Vicinato, l'Unione Europea ha peraltro già riconosciuto alla Regione Puglia un ruolo di primo piano, soprattutto in funzione della sua posizione strategica a cavallo tra l'area balcanica e quella mediterranea: la Puglia, infatti, oltre a costituire l'unica regione italiana ad essere territorio eleggibile nella Cooperazione Territoriale sia con i Paesi Balcanici che con i Paesi dell'area mediterranea, ha assunto, in accordo con le altre regioni italiane, la Presidenza del Comitato Nazionale nell'ambito del Programma di Cooperazione Transfrontaliera ENPI-CBC. La Regione Puglia è, quindi, chiamata al massimo sforzo per garantire la traduzione in progettualità concrete degli obiettivi della "politica estera" dell'Unione Europea nell'area mediterranea, garantendo la diffusione della conoscenza tanto degli strumenti finanziari e dei programmi comunitari, quanto delle istituzioni comunitarie e delle specificità politiche, sociali ed economiche dei Paesi che queste rappresentano. La diffusione delle conoscenze relative ai Paesi del Vicinato Europeo eleggibili all'interno del programma ENPI-CBC Bacino del Mediterraneo, rappresenta il primo e necessario *step* per consentire

l'elaborazione di progetti di cooperazione che sappiano interpretare al meglio le esigenze e i bisogni dei territori interessati.

Ma affinché l'azione di promozione e di sostegno rivolta a questo settore in ambito locale sia efficace, è necessario che a livello istituzionale si acquisisca una conoscenza approfondita del settore medesimo, attraverso indagini e ricerche che ne traccino le caratteristiche strutturali ed evolutive, che ne individuino le problematiche e forniscano, anche in ragione di un attento esame dello scenario di riferimento, un'accurata analisi in chiave attuale e prospettica dei punti di forza e di debolezza del settore a livello locale. Ed è proprio da tale esigenza che nasce l'Osservatorio Regionale sulla Cooperazione Internazionale (ORCI) della Regione Puglia, che ha tra i suoi obiettivi principali quello di fornire un quadro dell'attività dell'ente in tal senso, valutarne i risultati e coadiuvare l'Amministrazione regionale nell'elaborazione di una strategia di sostegno efficace e coerente, in grado di sostenere lo sviluppo di questo settore e promuoverne la proiezione internazionale.

Il presente volume ha dunque lo scopo di descrivere gli elementi distintivi del settore della cooperazione euro-mediterranea e di delinearne le potenzialità anche attraverso la descrizione di esperienze virtuose di cooperazione decentrata nell'area del Mediterraneo. L'approfondimento della tematica attraverso l'analisi di alcuni casi-studio realizzata dall'ORCI ha in verità evidenziato anche i limiti di questo sistema di attori; limiti che attengono alla debolezza organizzativa e finanziaria degli enti coinvolti, alla mancanza di una proiezione strategica preordinata al consolidamento delle attività di cooperazione internazionale, a carenze gestionali come sul piano delle politiche di *fund raising*. La presenza di questi limiti che di fatto ostacolano lo sviluppo dimensionale e qualitativo del settore, sollecita l'adozione di una nuova strategia d'intervento da parte delle istituzioni regionali: una strategia che consenta di accrescere e qualificare il livello di managerialità degli enti che operano in questo settore con interventi mirati sul fronte della formazione e della consulenza. Una strategia che sostenga altresì lo sviluppo organizzativo degli enti e la loro retizzazione; posto che la messa in rete degli attori, considerate le caratteristiche della cooperazione internazionale, è presupposto ineludibile per la messa in valore delle potenzialità sin qui inespresse.

La speranza è che le riflessioni emerse dall'interessante e costruttivo dibattito svoltosi in seno al Ciclo di Seminari "La Puglia

nel Mediterraneo: Nuove prospettive per la cooperazione euro-mediterranea”, tenutosi a Lecce il 26-27 maggio 2010, di cui questo volume intende raccogliere i frutti, possano davvero consentire la definizione, prima, e l’implementazione, poi, di una più efficace strategia di sviluppo del settore della cooperazione internazionale in Puglia a sostegno della proiezione di questa regione nel bacino del Mediterraneo e nel più ampio scenario globale.

Fabio Pollice

Parte I
La Cooperazione Euro-mediterranea

L'Unione per il mediterraneo: storia di una stratificazione normativa

Susanna Cafaro

1. Premessa

Il 13 luglio 2008, sotto la presidenza congiunta del Presidente della Repubblica Francese e del Presidente della Repubblica Araba d'Egitto a Parigi si è tenuta a battesimo l'Unione per il Mediterraneo. Per comprendere la natura del nuovo organismo, tuttora allo stadio embrionale, è bene fare un passo indietro, rileggere le tappe evolutive del dialogo euro-mediterraneo e incasellarne gli stadi in una costruzione complessa. L'Unione per il Mediterraneo infatti li comprende tutti, è un'architettura nuova che racchiude, come in un gioco di scatole cinesi, tutti gli elementi normativi bilaterali e multilaterali che hanno caratterizzato nel tempo le relazioni tra le sponde del *Mare Nostrum*.

2. I primi passi della politica Euro-mediterranea

Il primo tentativo della Comunità di darsi una politica mediterranea risale alla Conferenza di Parigi del 1972: la Commissione Europea, su proposta del Ministro degli esteri francese M. Schumann, elaborò per la prima volta una strategia uniforme nei confronti dei Paesi mediterranei non comunitari, denominata politica mediterranea globale (PMG), seguendo le indicazioni provenienti dal Parlamento. Essa prevedeva un incentivo allo sviluppo dell'area mediterranea, attraverso maggiore cooperazione economica, finanziaria e tecnica, misure di finanziamento e scambi commerciali semplificati, intensificazione delle esportazioni e la creazione di infrastrutture

agricole e industriali. Nel 1990, il Consiglio europeo decise di adottare la Politica mediterranea rinnovata. Si decise di rafforzare la politica di sviluppo economico, tramite lo stanziamento di maggiori risorse finanziarie, e di dare maggior impulso alla cooperazione regionale. Furono previsti dei Protocolli bilaterali pluriennali che contemplavano investimenti produttivi ad alta redditività. Tramite questi strumenti di partenariato e cooperazione “a tutti i livelli” la Comunità confermò e rafforzò il proprio impegno a contribuire alla stabilità e allo sviluppo economico equilibrato della regione mediterranea. Per sostenere iniziative concrete in materia, la Comunità istituì programmi appositi, con il preciso intento di trasferire risorse e *know-how* nei Paesi meno sviluppati del Mediterraneo, tra questi ricordiamo: MED-campus, MED-techno, MED-media, MED-urbs, Metap, Mast¹.

3. Gli accordi di associazione

Il ricorso allo strumento bilaterale dell'accordo da parte della Comunità europea ha affiancato e supportato da sempre il tentativo di darsi una strategia complessiva nei confronti dell'area mediterranea. I primi accordi di associazione, proprio con due Paesi dell'area mediterranea, la Grecia e la Turchia, vennero conclusi nel 1962 e 1964²; nel 1976 vennero stipulati i primi accordi di cooperazione globale con alcuni Paesi del Maghreb (Algeria, Tunisia, Marocco); l'anno successivo coi i Paesi del Mashreq (Egitto, Siria, Giordania e Libano)³. Oggi possiamo citare come accordi di nuova generazione in vigore gli Accordi euro-mediterranei di associazione conclusi con la

¹ F. ATTINÀ, F. LONGO (a cura di), *Unione Europea e Mediterraneo fra globalizzazione e frammentazione*, Cacucci, Bari, 1996; D.K. XENAXIS, D.N. CHRYSOCHOOU, *The emerging Euro-mediterranean system*, Manchester University Press, Manchester, 2001; F. RIZZI, *Unione europea e Mediterraneo*, Nis, Roma, 1997; Id. *Un Mediterraneo di conflitti*, Maltemi editore, Roma, 2004; M.C. BARUFFI, “Le competenze esterne della Comunità e dell’Unione europea. Uno sguardo ai rapporti con i Paesi del Mediterraneo”, in M.C. BARUFFI (a cura di), *L’evoluzione del sistema comunitario a 50 anni dalla sua istituzione*, CEDAM, Padova, 2008, p.127 ss.; U. VILLANI, *Le responsabilità dell’Unione europea nell’area mediterranea*, in *Studi sull’integrazione europea*, 2009, p. 551 ss., e in *Europa e Mediterraneo. Le regole per la costruzione di una società integrata* (a cura di E. Triggiani), Editoriale Scientifica, Napoli, 2009, p. 49 s.

² Il secondo – ancora in vigore – è in GUCE L 217, 29 dicembre 1963.

³ Di questa generazione rimane in vigore l’Accordo di cooperazione concluso con la Repubblica araba di Siria, vedi Regolamento (CEE) n. 2216/78 del Consiglio, del 26 settembre 1978, in GUCE L 269, 27 settembre 1978, p. 1 ss.).

Repubblica algerina democratica e popolare⁴, con la Repubblica araba d'Egitto⁵, con il Regno hashemita di Giordania⁶, con lo Stato di Israele⁷, con il Regno del Marocco⁸, con la Repubblica Tunisina⁹, con la Repubblica Libanese¹⁰, quelli cosiddetti di stabilizzazione e associazione conclusi con la Croazia¹¹, con l'Albania¹² quello non ancora in vigore con la Bosnia ed Erzegovina, firmato il 16 giugno 2008, ma non ancora adottato; quello, dai caratteri atipici, denominato Accordo euro-mediterraneo interinale di associazione sugli scambi e la cooperazione tra la Comunità europea, da una parte, e l'Organizzazione per la liberazione della Palestina (OLP) a beneficio dell'Autorità palestinese della Cisgiordania e della Striscia di Gaza, dall'altra¹³. Proprio su tale fascio di accordi si fondava e ha continuato a fondarsi ogni strategia multilaterale nei confronti dell'area, la cui ossatura è sempre essenzialmente bilaterale. Tali accordi, tutti misti ovvero conclusi tra la Comunità, i suoi Stati membri e – sull'altro versante – ciascuno dei Paesi interessati, sono caratterizzati da un oggetto estremamente ampio che comprende obiettivi tipicamente comunitari quali l'espansione di relazioni economiche armoniose al fine di creare progressivamente le condizioni per una graduale liberalizzazione negli scambi di beni, servizi e capitali nonché la promozione di cooperazione economica, sociale, culturale e finanziaria. Accanto a tali obiettivi se ne rinvencono altri, come lo sviluppo della democrazia, dello stato di diritto e del rispetto dei diritti umani che sono sì omogenei all'*acquis* comunitario di valori

⁴ Decisione 2005/690/CE, del Consiglio, del 18 luglio 2005, GUUE L 265, 10 ottobre 2005, p. 1 ss.

⁵ Decisione 2004/635/CE, del Consiglio, del 21 aprile 2004, GUUE L 304, 30 settembre 2004, p. 38.

⁶ Decisione 2002/357/CE, del Consiglio e della Commissione, del 26 marzo 2002, GUCE L 129, 15 maggio 2002, p. 1 ss.

⁷ Decisione 2000/384/CE, CECA, del Consiglio e della Commissione, del 19 aprile 2000, GUCE L 147, 21 giugno 2000, p. 1 ss.

⁸ Decisione 2000/204/CE, CECA, del Consiglio e della Commissione, del 24 gennaio 2000, GUCE L 138, 9 giugno 2000, p. 31 ss.

⁹ Decisione 98/238/CE, CECA, del Consiglio e della Commissione, del 26 gennaio 1998, GUCE L 97, 30 marzo 1998, p. 1 ss.

¹⁰ Decisione 2006/356/CE, del Consiglio, del 24 febbraio 2006, GUUE L 143, 30 maggio 2006, p. 1 ss.

¹¹ Decisione 2005/40/CE, del Consiglio e della Commissione, del 13 dicembre 2004, GUUE L 26, 28 gennaio 2005, p. 1 ss.

¹² Decisione 2009/332/CE, Euratom, GUUE L 107, 28 aprile 2009, p. 164 ss.

¹³ Decisione 97/430/CE, GUCE L 187, 16 luglio 1997.

condivisi, ma caratteristici dei rapporti tra Stati membri ben più che delle relazioni esterne. Completano il contenuto degli accordi il dialogo politico strutturato finalizzato alla stabilità e alla pace e il vivo incoraggiamento alla cooperazione regionale tra i Paesi terzi, sia pure con *nuances* che differenziano un poco la posizione dei singoli partner.

A supporto di tale ventaglio di finalità si è creato, nell'ambito di ciascun accordo – ad eccezione di quello concluso con l'Autorità palestinese (che Stato, ancora, non è)¹⁴ – un quadro istituzionale composto di un Consiglio di associazione con poteri decisionali propri, di un Comitato di associazione, di modalità di raccordo a livello diplomatico e ministeriale e di un dialogo interparlamentare.

4. Il processo di Barcellona

Nel novembre 1995 viene varato a Barcellona un dialogo multilaterale strutturato che riassume tutte le speranze dei Paesi europei di stabilizzazione dell'area, articolandosi in tre assi: il dialogo politico, la cooperazione economica e il dialogo umanitario, sociale e culturale. Tre capitoli che avrebbero condotto nelle intenzioni iniziali a ridurre tanto il divario di sviluppo quanto il divario in termini di rispetto dei diritti umani e democratici, a favorire lo scambio culturale, a realizzare entro il 2010 un'area di libero scambio e – in ultima analisi – a fare della regione Mediterranea un'area di “prosperità condivisa” a garanzia della stabilità e della pace, disinnescando la minaccia terroristica.

La denominazione di “partenariato euro-mediterraneo” che viene attribuita al c.d. processo di Barcellona vale a descrivere una strutturazione leggera di matrice fortemente intergovernativa, al cui vertice si trova la Conferenza euro-mediterranea dei ministri degli affari esteri che, riunendosi periodicamente, ha il compito di definire azioni specifiche per raggiungere gli obiettivi previsti dalla Dichiarazione di Barcellona. Ad un livello sottostante si colloca il Comitato euro-mediterraneo per il processo di Barcellona, composto

¹⁴ In questo Accordo le previsioni istituzionali si limitano alla creazione di un Comitato congiunto, con poteri limitati alla attuazione dell'accordo e con esclusione del dialogo politico.

di funzionari ministeriali in veste di rappresentanti degli Stati. La funzione del Comitato è quella di monitorare il processo e preparare i lavori della Conferenza. A tali incontri regolari si aggiungono incontri occasionali dei capi di Stato e di governo di tutti i Paesi partecipanti alla cornice di Barcellona. Vi partecipano tutti i Paesi mediterranei della sponda sud, ad esclusione della Libia alla quale solo successivamente è concesso lo status di osservatore¹⁵.

Naturalmente, secondo il tipico schema di attuazione del diritto “morbido”, che riveste mere funzioni di raccomandazione ed indirizzo, tanto la Dichiarazione di Barcellona, quanto i documenti elaborati nelle sedi intergovernative trovano poi concretizzazione nell’attività condotta dai singoli membri del Partenariato, ciascuno dei quali si avvale dei propri strumenti normativi ed operativi per dare corpo agli obiettivi. Particolarmente importante il ruolo della Commissione europea, che traccia il programma di lavoro, a conferma del ruolo di iniziativa e di leadership dell’Unione europea¹⁶.

Il Processo di Barcellona, che per più di dieci anni costituisce la cornice del Partenariato euro-mediterraneo, vede sì dei successi, ma anche delle innegabili sconfitte. Tra le sue realizzazioni più felici vale la pena di annoverare la creazione nel 2004 dell’Assemblea parlamentare euro-mediterranea (APEM), che trae origine dalla trasformazione e istituzionalizzazione del Forum parlamentare euro-mediterraneo. L’iniziativa è stata del Parlamento europeo¹⁷ che ha

¹⁵ Nel corso della Conferenza di Stoccarda, la Libia è stata accolta per la prima volta quale invitato speciale della presidenza e, successivamente, ha assistito alle conferenze di Marsiglia, Bruxelles e Valencia.

¹⁶ Ci si riferisce in questa sede all’Unione europea come comprensiva della Comunità europea. In realtà tanto l’Unione quanto la Comunità sono chiamate nell’ambito del Partenariato a fornire un apporto specifico, la prima come protagonista del dialogo politico strutturato, la seconda attraverso lo strumento di attuazione principale rappresentato dagli accordi di associazione. Tuttavia, lo stesso ruolo svolto dalla Commissione dimostra, come non sempre sia agevole distinguere tra i due soggetti e preferiamo considerarli, come già autorevole dottrina, due modi di operare e di atteggiarsi di uno stesso soggetto di diritto internazionale, l’Unione, un unico ente composto di parti diverse operanti con metodi differenti, vedi R. ADAM, A. TIZZANO, *Lineamenti di diritto dell’Unione europea*, Giappichelli editore, Torino, 2008, p. 12.

¹⁷ La proposta di creare l’APEM – a seguito dell’esperienza ormai matura dei forum parlamentari euromediterranei – risale ad una risoluzione del PE adottata nell’aprile 2002, approvata in Valencia dalla quinta Conferenza euromediterranea. La successiva Conferenza ministeriale in Napoli perfezionò la proposta e formalmente lanciò l’APEM nel dicembre 2003. La raccomandazione del forum alla sesta Conferenza euromediterranea in Napoli è annessa al documento finale e contiene gli elementi e i passi per la conversione del forum in Assemblea

raccolto l'invito – formulato nel Programma di lavoro allegato alla Dichiarazione di Barcellona – a favorire «un futuro dialogo parlamentare euro-mediterraneo», al fine di «permettere a rappresentanti eletti degli Stati partner uno scambio di opinioni su un'ampia gamma di problemi». L'APEM ha tenuto la sua riunione di insediamento ad Atene il 22 e 23 marzo 2004, essa si compone di 240 membri, dei quali 120 designati dai Paesi partner mediterranei, 45 dal Parlamento europeo e 75 dai Parlamenti nazionali degli Stati membri, in ragione di tre per Stato. Questi si sono ripartiti originariamente in tre commissioni, i cui compiti corrispondevano in linea di massima ai tre capitoli del partenariato: politico e di sicurezza; economico-finanziario; sociale, culturale e umano. Successivamente se ne sono aggiunte altre due: una sui diritti delle donne nell'area euro-mediterranea e l'altra su energia e ambiente. L'Ufficio di Presidenza dell'Assemblea è composto di quattro membri (due dei Paesi terzi mediterranei, uno del Parlamento europeo, uno proveniente da un Parlamento nazionale della sponda comunitaria) che assicurano la presidenza sulla base di una rotazione annuale¹⁸. Di estremo interesse la finalità di quest'organo, riportata nel primo articolo del suo regolamento: «renforcer la visibilité et la transparence du processus et, partant, à rapprocher le partenariat euroméditerranéen des intérêts et des attentes des opinions publiques» nonché «apporter le soutien, l'impulsion et la contribution parlementaires à la consolidation et au développement du processus de Barcelone».

La sua complementarità rispetto agli altri organi del Partenariato è chiaramente stabilita all'art.7 e confermata dall'ambito delle sue competenze stabilito all'art. 3. In questo figura anche il compito di assicurare «le suivi de l'application des accords euroméditerranéens d'association» ad ulteriore conferma dell'integrazione degli accordi dianzi menzionati nella cornice multilaterale¹⁹.

¹⁸ Si veda il Regolamento dell'Assemblea parlamentare euro-mediterranea così come modificato nella sessione plenaria del 17 marzo 2009, reperibile *on-line* sul suo sito ufficiale all'indirizzo <http://www.europarl.europa.eu/intcoop/empa/>.

¹⁹ «L'Assemblée peut se prononcer sur l'ensemble des sujets concernant le partenariat euroméditerranéen. Elle assure le suivi de l'application des accords euroméditerranéens d'association et adopte des résolutions ou adresse des recommandations à la Conférence ministérielle en vue de la réalisation des objectifs du partenariat euroméditerranéen. Lorsqu'elle est saisie par la Conférence ministérielle, elle émet des avis, en proposant, le cas échéant, l'adoption des mesures opportunes pour chacun des trois volets du processus de Barcelone».

Colpisce che dei testi che non presentano i caratteri propri dell'accordo internazionale come quelli istitutivi dell'APEM diano luogo ad un organo che specifica nel proprio regolamento regole di voto, lingue ufficiali, modalità amministrative e finanziarie, ma tutto ciò sembra caratterizzare il quadro normativo "liquido" delle relazioni euro-mediterranee²⁰.

Analoghe considerazioni valgono, infatti, per un'altra importante creazione del Partenariato: la Fondazione euro-mediterranea Anna Lindh per il dialogo culturale, compartecipata e finanziata da quarantatre Paesi europei e mediterranei. Questa ha per missione di promuovere il dialogo tra le culture e il rispetto della diversità. Per perseguire questi obiettivi essa lancia iniziative regionali e supporta attività locali di organizzazioni fondate sulla società civile, governative e non, finalizzate a migliorare la comprensione tra i popoli, il rispetto dei diritti umani e la democrazia. La Fondazione è anch'essa un attore nel Partenariato euro-mediterraneo, operando come centro per l'informazione e la disseminazione di iniziative e come osservatorio del dialogo interculturale nella regione. Anche la sua creazione risale ad una decisione dei ministri degli esteri riuniti a Napoli nel dicembre 2003, che concretizzava gli auspici espressi, in tal senso dal Comitato consultivo ad alto livello, anche noto come "Gruppo dei Saggi", creato dal Presidente della Commissione nel 2003. La sede, operativa dall'aprile 2005, è ad Alessandria²¹.

Alle due creazioni di carattere istituzionale bisogna aggiungere i passi concreti compiuti verso la stabilizzazione macroeconomica della regione²², l'apertura degli scambi, la creazione di meccanismi di

²⁰ Nel regolamento interno l'art. 10, dedicato alle deliberazioni, prevede che l'Assemblea possa presentare proposte alla Conferenza dei ministri degli esteri, al Consiglio dell'UE e alla Commissione, decidendo per *consensus* in presenza della metà più uno delle delegazioni in ciascuna componente (comunitaria e dei Paesi terzi mediterranei), nel caso il *consensus* non sia possibile, votando alla maggioranza qualificata dei due terzi dei voti in ciascuna componente con la metà più uno dei componenti per ciascuna categoria. L'art. 13 dispone che lingue ufficiali siano le comunitarie più la lingua araba, l'ebraica e il turco. L'art. 14 ripartisce le spese di funzionamento tra i parlamenti nazionali e il Parlamento europeo. L'art. 15 istituisce una segreteria generale a Bruxelles.

²¹ Tanto la proposta di creare l'APEM quanto quella di istituire la Fondazione Anna Lindh possono essere reperite nella comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo COM(2003) 610, del 15 ottobre 2003.

²² In dieci anni dal lancio del processo di Barcellona l'inflazione media della regione è passata dal 12% al 3%. Ce ne informa la Commissaria alle Relazioni esterne e Politica di vicinato B. FERRERO – WALDNER, "Strengthening partnership with the South", in *The Bridge*, Issue 11, 2009, pp. 30-31 (reperibile *on line* sul sito <http://www.bridge->

cooperazione in settori cruciali quali trasporti, energia, industria, gestione delle acque, ricerca e attività di incoraggiamento rivolte verso la società civile per la tutela dei diritti e per il miglioramento della condizione femminile²³.

Tuttavia, nonostante o forse a causa delle notevoli ambizioni iniziali con cui era ben difficile misurarsi, la lista dei desideri compilata a Barcellona è rimasta in gran parte irrealizzata: ostico il contesto geopolitico, quasi insuperabili le difficoltà sul tappeto tra cui – al primo posto – la questione medio-orientale²⁴. I divari economici si sono mantenuti sostanzialmente inalterati²⁵ e l’obiettivo della realizzazione dell’area di libero scambio entro il 2010 appare oggi, alla scadenza, irrealistico²⁶.

Tra le ragioni della sconfitta vanno annoverate la distanza dai cittadini e dall’opinione pubblica, la carenza di *ownership* che determina nei Paesi della sponda sud la sensazione di subire un progetto di cui non sono coautori né responsabili. Manca, ancor più, lo sviluppo di un asse strategico della cooperazione, quello sud-sud, anche a causa delle numerose crisi che interessano l’area: da quella interna all’Algeria negli anni Novanta, a quella Libanese, dalla deflagrazione del conflitto in Iraq al rinfocolarsi a più riprese del conflitto israelo-palestinese, dalla annosa questione del Sahara occidentale alla spinosa questione Iran²⁷. Ma bisogna anche sottolineare l’impossibilità o l’incapacità degli organi del processo di entrare nel merito delle crisi per offrire proposte, progettualità, mediazione o semplicemente un foro di discussione. Le crisi sono

mag.com/magazine/index.php). A tal proposito andrebbe forse indagata anche la capacità di stabilizzazione derivata dall’introduzione dell’euro.

²³ Per un catalogo delle realizzazioni del partenariato si rinvia ancora alle parole della commissaria B. FERRERO-WALDNER, *op.cit.*.

²⁴ Si ricorda *en passant* quanta parte di tutte le carte istitutive sia dedicata in termini generali all’obiettivo della pace e della stabilità e in termini più espliciti al conflitto arabo-israeliano, vedi la Dichiarazione di Barcellona sin dai considerando, il par. 7 della Carta di Parigi, i paragrafi introduttivi della Dichiarazione di Marsiglia.

²⁵ Il PIL pro capite tra Paesi della sponda nord e della sponda sud differisce in media di cinque a uno, gli investimenti diretti dall’Europa ai Paesi mediterranei si attestano intorno all’1%. Per una disamina più dettagliata si rinvia a G. ANCONA, “Le economie mediterranee tra convergenza e divergenza”, in *Studi sull’integrazione europea*, n. 2, 2008, anno III, p. 397 e ss.

²⁶ Sul deludente bilancio del processo di Barcellona si veda U. VILLANI, *op.cit.* 579 ss.

²⁷ Su tutte le ragioni della sconfitta si rinvia anche alle considerazioni di H. KADDOURI, “Vers une nouvelle politique euroméditerranée: le projet d’Union de la Méditerranée comme piste de réflexion”, in *RMCEU*, 2008, p. 14 e ss.

passivamente subite e causano frenate e battute d'arresto del dialogo multilaterale, persino temporanee assenze.

Questo porta ad evidenziare un altro – forse il principale – dei limiti del processo di Barcellona: l'assenza di auto-propulsività. L'assetto istituzionale fortemente intergovernativo unitamente all'assenza di un segretariato permanente e di una presidenza stabile impediscono al processo di emanciparsi dalle priorità politiche e strategiche delle presidenze che si avvicendano nell'Unione europea.

5. La politica di vicinato

A partire dal 2004 il dialogo euro-mediterraneo si iscrive in una cornice più vasta nota come Politica di vicinato dell'Unione europea.

L'obiettivo della politica europea di vicinato (PEV) è stabilire relazioni privilegiate con i Paesi vicini dell'Europa dell'Est, della sponda sud del Mediterraneo e del Caucaso meridionale che non hanno prospettive di adesione. Sviluppata a partire dal 2003 per condividere con i Paesi vicini i benefici dell'allargamento senza l'allargamento (“tout sauf les institutions”) ed evitare il manifestarsi di nuove divisioni, la PEV rientra nel quadro della strategia europea di sicurezza e si caratterizza – da un lato – per una cornice di dimensioni più vaste che include, oltre alla sponda sud, quella est e in termini generali la cerchia dei Paesi “amici” e – dall'altro – per un'approfondita dimensione bilaterale fondata su uno strumento operativo di *soft law*, il “piano d'azione”, che integra un catalogo di riforme concordate tra l'UE e ciascun Paese vicino²⁸. La PEV prepara il salto dal dialogo nord-sud quale configurato dal processo di Barcellona alla visione pan-mediterranea che caratterizza l'Unione per il Mediterraneo, rafforzandone ad un tempo la dimensione multilaterale e bilaterale²⁹.

²⁸ Dodici piani d'azione sono stati finora conclusi: Israele (2004), Marocco, Tunisia, Giordania, Moldavia, Territori occupati palestinesi, Ucraina (2005), Armenia, Azerbaigian e Georgia (2006), Egitto e Libano (2007), rimangono ancora da concludere quelli relativi a Bielorussia, Algeria, Siria e Libia, poiché gli accordi relativi a questi Paesi non sono ancora in vigore.

²⁹ Sul tema si rinvia a P. PENNETTA, *Politica europea di vicinato e cooperazione regionale*, in *Studi in onore di Vincenzo Starace*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2008, p. 1147.

All'interno della cornice multilaterale delineata in prima battuta dalla Comunicazione della Commissione nel marzo 2003³⁰, poi seguita da un più approfondito Strategy Paper intitolato proprio alla Politica europea di vicinato del maggio 2004³¹, si collocano i piani d'azione bilaterali basati sui bisogni del Paese vicino interessato e sugli interessi reciproci di quest'ultimo e dell'Unione. Questi fissano un programma di lavoro per un periodo che va da tre a cinque anni relativo alle riforme politiche ed economiche, al ravvicinamento delle legislazioni, alla partecipazione a certi programmi comunitari e al rafforzamento della cooperazione e del dialogo. Gli accordi di associazione fungono da quadro per la sua realizzazione. L'attuazione dei piani di azione è promossa e monitorata congiuntamente attraverso sottocomitati. I Paesi vicini beneficiano anche di un'assistenza finanziaria e tecnica, per il tramite dello Strumento europeo di vicinato e partenariato (ENPI) che sostituisce i preesistenti programmi TACIS e MEDA³².

Si inseriscono nella cornice delle relazioni strutturate "di vicinato" tutti i Paesi più prossimi all'Unione: Algeria, Armenia, Azerbaigian, Bielorussia, Egitto, Georgia, Israele, Moldavia, Marocco, Territori palestinesi occupati, Siria, Tunisia e Ucraina.

Indubbiamente la PEV potenzia gli effetti della politica euro-mediterranea per tutti quegli Stati che erano già membri del Processo di Barcellona. Questi sottoscrivono un piano d'azione che consente loro di beneficiare di più risorse e di maggiore assistenza e monitoraggio da parte della Commissione.

³⁰ "Wider Europe— Neighbourhood: A New Framework for Relations with our Eastern and Southern Neighbours", Bruxelles, 11 marzo 2003, COM(2003) 104 final.

³¹ Bruxelles, 12 maggio 2004, COM(2004)373 final.

³² La politica europea di vicinato è una cornice in permanente divenire. Nella sua comunicazione sullo sviluppo della PEV, COM(2006)726, la Commissione già avanzava proposte per il suo rafforzamento. Il Consiglio affari generali del 18 giugno 2007 adottava delle conclusioni destinate al Consiglio europeo per rafforzare tale politica; nel dicembre 2007 la Commissione adottava un'ulteriore comunicazione intitolata "A Strong ENP" COM(2007)774, contenente una serie di proposte operative. In febbraio 2008, i Ministri degli esteri in Consiglio adottavano delle Conclusioni in cui si accoglievano le proposte della Commissione come basi per ulteriori riflessioni, con l'obiettivo di sfruttare appieno il potenziale della PEV (comunicato stampa 11016/07). Si veda da ultimo la comunicazione della Commissione sull'implementazione della PEV nel 2008, COM(2009)188/3 del 23 aprile 2009. Sulle prospettive ambiziose della PEV si rinvia a M. LEFEBVRE *La politique de voisinage: nouveau départ pour une ambition géopolitique*, in *RMCUE*, n. 504, 2007, p. 22 e ss.

La PEV beneficia di un quadro finanziario importante che dal 2007 si articola sullo Strumento europeo di vicinato e partenariato (IEVP)³³, dal 2008 alle risorse in esso previste si aggiungono quelle messe a disposizione dagli Stati membri su base volontaria, che confluiscono nel Neighborhood investment facility (NIF) Trust Fund che vede riuniti nel proprio Governing board la Commissione europea, gli Stati membri, gli Stati partner, la BEI, la BERS ed altre istituzioni finanziarie pubbliche multilaterali.

Significativamente la Turchia, membro del processo di Barcellona è fuori dalla PEV poiché la prospettiva di adesione e i negoziati lanciati nell'ottobre 2005 la mettono in una situazione differente e le consentono di beneficiare di risorse dedicate.

La PEV configura una visione delle relazioni esterne dell'Unione ispirata all'idea dei cerchi concentrici, essa testimonia la forza centripeta dell'Unione, capace di attrarre e di far convergere sui propri standard normativi i Paesi vicini, con l'intento geopolitico di creare un'area di stabilità. Tuttavia, l'elemento bilaterale sembra ancora dominare sul multilaterale dato il carattere politico e il contenuto generalissimo dei documenti che contemplano strategia e obiettivi relativi all'intera area, l'eterogeneità degli attori non comunitari e la preponderanza, anche nei documenti della Commissione delle analisi e valutazioni riservate alle singole situazioni-Paese.

6. L'Unione per il Mediterraneo

L'UPM presenta due novità importanti, nel merito, rispetto al Processo di Barcellona: una strutturazione istituzionale che contempla un insieme di organi permanenti e una lista di progetti da realizzare. Oltre a tali due innovazioni nel merito ve n'è di importanti nel metodo, poiché, come recita la dichiarazione di Parigi, «la responsabilité du processus doit être mieux partagée entre tous les participants, et qu'il convient de rendre ce processus plus pertinent et plus concret aux yeux des citoyens», vale a dire: *ownership* condivisa del processo, concretezza e visibilità per i cittadini.

³³ Lo Strumento europeo di vicinato e partenariato (IEVP) è stato creato con regolamento (CE) n. 1638/2006, del Parlamento e del Consiglio, del 24 ottobre 2006, GUUE L 310, 9 novembre 2006, p. 1 ss. (operativo dal primo gennaio 2007).

I dettagli della nuova strutturazione istituzionale e i compiti di ciascun organo sono precisati dalla dichiarazione dei Ministri degli esteri di Marsiglia, che traccia un quadro complesso disegnando anche la mappa dei rapporti gerarchici e funzionali tra i diversi organi.

Due categorie di organi gestiscono il processo: gli organi di natura politica, cui competono a vari livelli le responsabilità decisionali e quelli di natura gestionale, incaricati dell'attuazione, che a differenza dei primi operano in permanenza rappresentando la vera novità rispetto al passato. Completano il quadro l'Assemblea parlamentare e la Fondazione Anna Lindh.

Al vertice dell'assetto istituzionale vi è il Vertice, a cadenza biennale, dei capi di Stato e di governo. Questo fornisce, mediante dichiarazioni, l'indirizzo politico al sistema, anche definendo una lista di progetti regionali di ampio respiro. Le sue conclusioni comprendono ogni volta un vasto programma di lavoro per i due anni successivi. Si alternano ad ospitare l'incontro Paesi dell'Unione e Paesi partner mediterranei, sulla base di una decisione adottata, di volta in volta, per *consensus*.

Sulle priorità strategiche i capi di governo si pronunciano raccogliendo proposte e indicazioni dalle riunioni dei ministri degli esteri. A queste conferenze è infatti attribuito il compito di fare il punto sulla realizzazione dei progetti, preparare le riunioni dei capi di governo e approvare, se del caso, nuovi progetti. Le riunioni ministeriali sono preparate dagli Alti funzionari, che sottopongono proposte di progetti e il programma di lavoro annuale.

I compiti di direzione e rappresentanza sono affidati alla co-presidenza. La Presidenza è infatti attribuita congiuntamente a due personalità: un co-presidente deve provenire dall'Unione, l'altro del novero dei Paesi terzi mediterranei. Il primo deve esercitare un ruolo «compatible avec la représentation extérieure de l'Union européenne, conformément aux dispositions du traité qui sont en vigueur», l'altro è eletto per *consensus* per un periodo non rinnovabile di due anni.

Sebbene le carte non lo precisino esplicitamente, la co-presidenza sembra essere un ruolo attribuito allo Stato piuttosto che personalmente al capo di governo. L'inciso nella dichiarazione di Parigi per il quale «The co-presidency shall apply to Summits, all Ministerial meetings, Senior Officials meetings, the Joint Permanent Committee and, when possible, experts/ad hoc meetings within the initiative» (par. 21) non consente infatti una diversa interpretazione.

L'esigenza di una coerenza con le norme europee sulla rappresentanza esterna unita alla indicazione che tale ruolo compete ad uno Stato, sembra dunque voler confermare la prassi precedente alla riforma di Lisbona e dunque continuare ad attribuire tale ruolo alla presidenza di turno del Consiglio dell'Unione.

Con l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, tuttavia, la questione è divenuta più complessa. Per quanto concerne le riunioni a livello dei capi di Stato e di governo sembra difficile poter ignorare l'esistenza di un presidente stabile del Consiglio europeo, che dovrebbe a giusto titolo accompagnare il Presidente di turno (sostituendo in questo ruolo il Presidente della Commissione e con ben altro peso specifico), laddove nelle riunioni a livello ministeriale non appare difficile immaginare un affiancamento del nuovo Alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri.

I co-presidenti convocano e dirigono le riunioni, preparano l'ordine del giorno e lo sottopongono all'organo per approvazione. Le delegazioni nazionali possono sottoporre alle co-presidenze dei punti precisi da inscrivere all'ordine del giorno. Tra i compiti dei presidenti vi è quello – relevantissimo – di costruzione del *consensus*, ovvero di consultazione con i partner ai fini dell'adozione di testi condivisi al termine di ciascuna riunione. La misura del successo delle presidenze starà nella loro capacità di mediare, di proporre soluzioni condivise e di indurre diplomaticamente le parti a dare ad esse attuazione. Il processo decisionale riposa infatti sul *consensus* a tutti i livelli, produce testi di natura raccomandatoria che vengono implementati su base volontaria dai membri del processo e che si pongono come fonte vincolante solo nei confronti degli organi dello stesso sistema funzionalmente subordinati. I vertici ministeriali vincolano dunque gli Alti funzionari, questi condizionano con le proprie decisioni il Comitato permanente ed il segretariato.

Quest'ultimo è l'unico fornito di compiti puramente operativi e rappresenta la novità più rilevante dell'Unione per il Mediterraneo. Esso occupa, infatti, una posizione centrale nella nuova architettura istituzionale: il suo mandato, strettamente tecnico, si fonda su una personalità giuridica propria e uno statuto di autonomia. Il segretariato coordina tutte le attività, dà slancio al processo, attraverso l'identificazione, la promozione e l'attuazione dei progetti, ricerca i partner per realizzarli e ne reperisce le fonti di finanziamento. Coordina inoltre tutte le strutture del processo ed elabora documenti di

lavoro per le sedi decisionali. I ministri degli affari esteri e gli Alti funzionari si assumono però tutta la responsabilità politica delle scelte che compiono.

Lo statuto del segretariato forma l'oggetto di una proposta elaborata da un gruppo di esperti, creato ad hoc, e viene adottato dagli Alti funzionari³⁴. Il segretariato è retto da un segretario generale e cinque segretari generali aggiunti, scelti per *consensus* dagli Alti funzionari su proposta dei partner e sulla base di una prima selezione operata dalla presidenza e dalla Commissione dopo ampie consultazioni, esso si fonda sulla più ampia partecipazione possibile, al fine di accrescere lo spirito di condivisione.

Il primo segretario dell'UPM è Ahmad Massadeh, già ambasciatore della Giordania a Bruxelles, nominato il 25 gennaio 2010³⁵.

Il mandato dei membri del piccolo direttorio che governa il segretariato è di tre anni, prorogabile una sola volta. I 20 funzionari provengono per metà dai Paesi comunitari, per metà dagli altri Stati partecipanti, essi sono distaccati dai Paesi partner a seguito di designazione del segretario generale e dei segretari generali aggiunti, sulla base di valutazioni sulla competenza e dell'esigenza di rispettare un equilibrio geografico. Le spese della segreteria sono coperte da sovvenzioni ripartite equamente tra i partner euro-mediterranei, sempre su base volontaria, nonché dal bilancio comunitario sulla base delle risorse del quadro mediterraneo dello strumento europeo di vicinato e partenariato (IEVP) e degli altri strumenti dedicati. Il Paese ospite mette gratuitamente a disposizione la sede, i funzionari distaccati restano a carico delle rispettive amministrazioni. Il bilancio è approvato dagli Alti Funzionari, su proposta del segretario generale e dei segretari generali aggiunti.

Tra gli organi incaricati della gestione, bisogna ancora menzionare il Comitato permanente congiunto, basato a Bruxelles, che prepara le riunioni degli Alti funzionari e ne assicura il *follow up*. Esso funge

³⁴ La Spagna il 25 maggio e il 17 giugno 2009 ha ospitato due riunioni degli Alti Funzionari dell'UpM a Barcellona, nel palazzo di Pedralbes (destinato dal governo spagnolo a essere la sede del Segretariato dell'UpM), allo scopo di cominciare a discutere lo statuto del Segretariato.

³⁵ Sin dalla Dichiarazione di Marsiglia si prevedeva che il primo segretario venisse dalla sponda sud e addirittura che dovesse essere giordano, la mappa dei 5 segretari aggiunti ha anch'essa una coloritura geopolitica e tutta mediterranea: Grecia Israele, Italia Malta, Palestina. Un sesto segretario aggiunto – eventuale – potrebbe essere turco, se la Turchia lo desiderasse.

inoltre da meccanismo di reazione rapida in caso di situazione di emergenza o di crisi che richieda l'immediata consultazione tra i partner. Ad esso competono la gran parte delle competenze precedentemente attribuite al Comitato Euromed, che per conseguenza si estingue .

L'Assemblea parlamentare euro-mediterranea, come recita la Carta di Parigi, è l'espressione parlamentare dell'Unione per il Mediterraneo. Essa si pone quale elemento di democrazia del sistema istituzionale, fondandone la legittimità e approfondendone lo spessore politico. I capi di governo ne auspicano, nel tempo, il rafforzamento.

La fondazione euro-mediterranea Anna Lindh per il dialogo tra le culture ha invece il compito di contribuire, «en tant qu'institution euroméditerranéenne» alla dimensione culturale dell'iniziativa, in cooperazione con l'Alliance des civilisations delle Nazioni Unite. A completare e rafforzare questo nuovo approccio, l'auspicio di coinvolgimento della società civile e del settore privato, contemplati dal terzo paragrafo della Dichiarazione di Parigi.

L'UpM, come già il processo di Barcellona, mantiene una matrice fortemente intergovernativa, sia pure lievemente attenuata dall'incorporazione nel sistema dell'Assemblea parlamentare e della fondazione Anna Lindh. La creazione di un quadro istituzionale complesso è in sé un dato di estremo interesse. Vale la pena di sottolineare come tale assetto istituzionale sia il prodotto di dichiarazioni squisitamente politiche. Tuttavia, pur in assenza di un trattato istitutivo non si potrebbe negare che l'Unione per il Mediterraneo così come creata progressivamente sull'acquis del processo di Barcellona attraverso le carte di Parigi e di Marsiglia sia un'organizzazione internazionale a tutti gli effetti, con una propria autonomia e un equilibrio istituzionale.

L'attività di realizzazione dei progetti sembra essere caratterizzante per l'UpM, la sua missione è infatti garantire la pace e la stabilità dell'area attraverso la cooperazione di fatto, su proposte concrete.

I primi progetti sono individuati sin dalla Dichiarazione di Parigi e più precisamente dall'apposito annesso. È un pacchetto di obiettivi chiaramente identificati, che attengono ai trasporti, all'energia, all'ambiente, alla risposta ai disastri, all'incentivazione dell'imprenditorialità. Più precisamente, ciò che si vuole realizzare sono: (i) le autostrade del mare che colleghino più efficacemente le sponde del Mediterraneo su tutte le direttrici; (ii) il disinquinamento

del *Mare Nostrum* nell'interesse della pesca, del turismo, della salute; (iii) un forte investimento nell'energia pulita del sole, energia che prodotta sulla sponda sud potrà essere ceduta poi alla sponda nord; (iv) la cooperazione tra le agenzie o amministrazioni della protezione civile; (v) un'agenzia per le piccole e medie imprese. I passi concreti per realizzare questa prima lista di progetti sono in un programma operativo annesso alla Dichiarazione di Marsiglia.

Altri progetti saranno lanciati successivamente su iniziativa degli Stati partecipanti, della società civile, dalla assemblea parlamentare, sempre passando per il vaglio del segretariato per giungere sul tavolo degli organi politici. È una previsione questa che integra il principio della *co-ownership*, comunicando l'idea che la nuova struttura sia "di tutti" e la cabina di pilotaggio possa ricevere input da una sponda come dall'altra, dal basso come dall'alto.

L'Unione per il Mediterraneo è chiamata a mobilitare finanziamenti supplementari, rispetto al passato, particolarmente attraverso una nuova capacità di attrazione di risorse su singoli progetti e di garanzia del coordinamento tra donatori. Tra le fonti finanziarie, la Dichiarazione di Marsiglia elenca la partecipazione del settore privato, i contributi del bilancio comunitario e dei bilanci dei partner, il supporto delle istituzioni finanziarie internazionali e delle entità regionali, il già menzionato FEMIP, nonché una serie di misure che ricadono nel quadro dello strumento europeo di vicinato e partenariato.

7. La coesistenza di tante forme di aggregazione diverse, potenzialmente sinergiche

Nella conferenza di Parigi, gli Stati rappresentati sono ben quarantaquattro: i ventisette membri dell'Unione europea, i Paesi già membri del Partenariato euro-mediterraneo e altri quattro di nuovo ingresso: Bosnia ed Erzegovina, Croazia, Monaco e Montenegro. Alla Conferenza tanto la Comunità quanto l'Unione europea sono formalmente presenti nella persona del padrone di casa e Presidente di turno Sarkozy, del Presidente della Commissione europea, dell'Alto rappresentante per la politica estera e di sicurezza comune e del Presidente del Parlamento europeo – anche in veste di Presidente dell'Assemblea parlamentare euro-mediterranea (APEM). Vi sono

ancora le Nazioni Unite, il Consiglio di cooperazione degli Stati arabi del Golfo, la Lega araba, l'Unione africana, l'Unione del Maghreb arabo, l'Organizzazione della conferenza islamica, la Banca mondiale, la Banca europea per gli investimenti (BEI), la Banca africana di sviluppo, l'Alliance des civilisations³⁶ e la Fondazione euro-mediterranea Anna Lindh per il dialogo culturale³⁷.

Colpisce l'eterogeneità del parterre: Stati e organizzazioni internazionali di varia natura: di integrazione regionale, di cooperazione, di sviluppo, finanziarie, ma anche di dialogo culturale. Una piattaforma così ampia risponde all'atteggiamento che da sempre caratterizza il rapporto tra Unione europea e Paesi vicini, incline a favorire la cooperazione tra i Paesi partner e quindi – tanto nell'area balcanica quanto quella nord africana – i processi di integrazione regionale possono favorire il successo dei percorsi di stabilizzazione.

Ma c'è anche un secondo ruolo che potrebbe competere alle organizzazioni invitate a Parigi – ad alcune più che ad altre- ed è il ruolo di finanziatori dei progetti in cui si sostanzia l'attività dell'Unione.

L'obiettivo dunque, del tutto scoperto, dell'Unione europea, è di costruire una piattaforma trasversale di soggetti internazionali, universali e regionali, occidentali e arabi, europei, africani, medio-orientali, tutti coinvolti in processi e progetti di sviluppo condivisi.

8. Conclusioni

Un primo bilancio del “nuovo corso” del processo di Barcellona è prematuro, ma una valutazione delle principali innovazioni apportate dall'Unione per il Mediterraneo è già possibile. Certo, “unione” è un

³⁶ *La Alliance of Civilization* (AoC) è stata creata nel 2005 per iniziativa dei governi di Spagna e Turchia, sotto gli auspici delle Nazioni Unite. Un gruppo di esperti ad alto livello è stato riunito dall'ex Segretario generale nelle Nazioni Unite Kofi Annan con l'obiettivo di andare alla radici della polarizzazione fra società e culture e per raccomandare un programma d'azione per prevenire e gestire potenziali conflitti “di civiltà”. Il rapporto del Gruppo ha fornito analisi e raccomandazioni che sono alla base del piano d'azione dell'Alleanza. Il 26 aprile 2007, l'ex Presidente del Portogallo, Jorge Sampaio, è stato nominato Alto rappresentante dell'AoC dal Segretario generale Ban Ki-Moon. Il Segretariato, con sede in New York, opera in *partnership* con Stati, organizzazioni internazionali e regionali, gruppi della società civile, fondazioni e anche con il settore privato per promuovere sforzi concertati al fine di migliorare le relazioni culturali.

³⁷ Vedi *infra*, par. 2.

termine quanto mai plurisenso nel diritto comunitario: Unione europea, unione economica e monetaria, unione doganale, Unione per il Mediterraneo sono realtà differenti, non riconducibili ad uno schema concettuale unitario, ma solo all'idea dell'aggregazione. Nello specifico, L'UpM, che rappresenta il punto d'arrivo di un lungo percorso evolutivo, è bel lungi dal presentarsi come un insieme omogeneo e coeso. Le difficoltà e le tensioni rimarranno. Ciò che di nuovo si offre allo sguardo è solo un più ricco strumentario per affrontarle

Un quadro istituzionale permanente è già in se uno sviluppo positivo. Esso permette di emancipare il processo anzitutto dalla dipendenza finora assoluta dall'iniziativa comunitaria che è stata in questi tredici anni di processo di Barcellona altalenante tanto per fattori strutturali, quali la presidenza turnante (e in ciò l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona dovrebbe già assicurare un miglioramento, conferendo maggiore stabilità all'agenda dell'Unione), quanto più intrinsecamente per l'eterogeneità di interessi e di "inclinazioni" geopolitiche dei Paesi comunitari. In secondo luogo, essa consente di sperare, una volta completato e reso operativo il quadro istituzionale, in un'attività costante, per quanto rallentata, anche nei momenti di difficoltà o tensione, che costringerebbe comunque i partner mediterranei ad incontrarsi e a "parlarsi". Tale speranza, però, non ha ancora trovato conferme nella fase di start up. L'UpM infatti, ha subito risentito dell'intervento di Israele a Gaza del dicembre 2008 - gennaio 2009, a cui è conseguito il rifiuto dei Paesi arabi di partecipare alle riunioni. In una fase successiva essi hanno accolto il principio di una partecipazione ad hoc. Solo a partire da giugno 2009 si sono tenute le prime conferenze ministeriali tematiche.

La scelta di carattere pragmatico di concentrarsi su una serie di priorità concrete non va sottovalutata; essa cela importanti implicazioni concettuali. È, infatti, un riaffiorare della logica funzionalista già sottesa alla CECA e caratterizzante, nella Comunità delle origini, l'approccio di Jean Monnet. Sembra echeggiare, nelle intenzioni, quel passaggio della Dichiarazione Schumann che pone alla base del processo di integrazione «realizzazioni concrete che creino anzitutto una solidarietà di fatto». Tale percorso cela l'intenzione di disinnescare le conflittualità di carattere marcatamente ideologico, religioso o culturale per presentarsi con iniziative apparentemente neutrali e nell'interesse di tutti. Tali iniziative

potrebbero consentire ai popoli di conoscersi meglio e di cominciare a “lavorare insieme” come fu, per Francia e Germania, nell’esperienza della CECA delle origini.

Tuttavia, i due scenari – quello del 1951 e l’odierno – pur essendo accomunati dagli obiettivi finali della pace e della prosperità condivisa, differiscono non poco. In primo luogo, nel contesto euro-mediterraneo l’iniziativa rimane europea laddove la CECA, che rappresentava un concreto passo verso la pacificazione attraverso la realizzazione di una “solidarietà di fatto” veniva varata proprio dagli Stati ex belligeranti, la Francia e la Germania – come se oggi protagonisti dell’iniziativa fossero arabi e israeliani –; in secondo luogo, la CECA, più ancora delle altre che la seguirono, si presentava rispondente ad una logica sì funzionalista, ma anche sovranazionale. I semi dell’integrazione erano gettati nella previsione di organi indipendenti dotati di un potere reale, capaci di vincolare con il proprio diritto i Paesi partecipanti e ancora nella previsione del principio maggioritario. Nel disegno dell’UpM non vi è che qualche barlume di sovranazionalità, nell’indipendenza imperfetta del segretariato, nell’esistenza di un’assemblea parlamentare e di una fondazione culturale quali luoghi del dialogo.

La vasta portata geopolitica del cammino intrapreso è innegabile. Uno spazio euro-mediterraneo integrato che conta una sessantina di Paesi e circa un miliardo di abitanti potrebbe – sotto diversi punti di vista – reggere la concorrenza di altre aree del mondo meglio di quanto non possa fare la sola Unione europea.

L’ambizione di riuscire a far cooperare tra loro in una logica di *ownership* di Stati tanto diversi, coinvolgendo altresì nel processo soggetti eterogenei, tuttavia, rende i processi decisionali e operativi lenti e faticosi, frutto di consensi costruiti pazientemente. È presto per dire se l’Unione per il Mediterraneo risponderà alle aspettative per cui è stata creata, di certo è già possibile verificare come l’ambizione sottesa alla costruzione istituzionale in sé e la complessità giuridica e istituzionale dell’insieme abbiano dato luogo finora ad una fase di start up faticosa e di scarsa visibilità.

Bibliografia

AA. VV., “*Wider Europe-Neighbourhood: A New Framework for Relations with our Eastern and Southern Neighbours*”, Bruxelles, 11 marzo 2003, COM (2003) 104 final, Bruxelles, 12 maggio 2004, COM (2004) 373 final.

ADAM R., TIZZANO A., *Lineamenti di diritto dell’Unione europea*, Giappichelli, Torino, , 2008.

ANCONA G., “Le economie mediterranee tra convergenza e divergenza”, in *Studi sull’integrazione europea*, n. 2, anno III, 2008, p. 397 e ss.

ATTINÀ F., LONGO F., *Unione Europea e Mediterraneo fra globalizzazione e frammentazione*, Cacucci, Bari, 1996.

BARUFFI M.C., “Le competenze esterne della Comunità e dell’Unione europea. Uno sguardo ai rapporti con i Paesi del Mediterraneo”, in BARUFFI M.C., *L’evoluzione del sistema comunitario a 50 anni dalla sua istituzione*, CEDAM, Padova, 2008, p.127 ss.

DECISIONE 2005/690/CE, del Consiglio, del 18 luglio 2005, *GUUE* L 265, 10 ottobre 2005, p. 1 ss.

DECISIONE 2004/635/CE, del Consiglio, del 21 aprile 2004, *GUUE* L 304, 30 settembre 2004, p. 38.

DECISIONE 2002/357/CE, del Consiglio e della Commissione, del 26 marzo 2002, *GUCE* L 129, 15 maggio 2002, p. 1 ss.

DECISIONE 2000/384/CE, CECA, del Consiglio e della Commissione, del 19 aprile 2000, *GUCE* L 147, 21 giugno 2000, p. 1 ss.

DECISIONE 2000/204/CE, CECA, del Consiglio e della Commissione, del 24 gennaio 2000, *GUCE* L 138, 9 giugno 2000, p. 31 ss.

DECISIONE 98/238/CE, CECA, del Consiglio e della Commissione, del 26 gennaio 1998, *GUCE* L 97, 30 marzo 1998, p. 1 ss.

DECISIONE 2006/356/CE, del Consiglio, del 24 febbraio 2006, *GUUE* L 143, 30 maggio 2006, p. 1 ss.

DECISIONE 2005/40/CE, del Consiglio e della Commissione, del 13 dicembre 2004, *GUUE* L 26, 28 gennaio 2005, p. 1 ss.

DECISIONE 2009/332/CE, Euratom, *GUUE* L 107, 28 aprile 2009, p. 164 ss.

DECISIONE 97/430/CE, *GUCE* L 187, 16 LUGLIO 1997.

XENAXIS D.K., CHRYSOCHOOU D.N., *The emerging Euromediterranean system*, Manchester University Press, Manchester, 2001.

FERRERO-WALDNER B., "Strengthening partnership with the South", in *The Bridge*, Issue 11, 2009, pp. 30-31 (reperibile *on line* sul sito <http://www.bridge-mag.com/magazine/index.php>).

KADDOURI H., "Vers une nouvelle politique euro-méditerranée: le projet d'Union de la Méditerranée comme piste de réflexion", in *RMCUE*, 2008, p. 14 e ss.

LEFEBVRE M., "La politique de voisinage: nouveau départ pour une ambition géopolitique", in *RMCUE*, n. 504, 2007, p. 22 e ss.

PENNETTA P., *Politica europea di vicinato e cooperazione regionale*, in *Studi in onore di Vincenzo Starace*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2008, p.1147.

REGOLAMENTO (CEE) n. 2216/78 del Consiglio, del 26 settembre 1978, in *GUCE* L 269, 27 settembre 1978, p. 1 ss.

RIZZI F., *Unione europea e Mediterraneo*, Nis, Roma, 1997.

RIZZI F., *Un Mediterraneo di conflitti*, Maltemi Editore, Roma, 2004.

VILLANI U., "Le responsabilità dell'Unione europea nell'area mediterranea, in *Studi dell'integrazione europea*", in *Europa e Mediterraneo. Le regole per la costruzione di una società integrata* (a cura di E. TRIGGIANI), Editoriale Scientifica, Napoli, 2009, p. 49 ss.

Diritti umani e Mediterraneo nel *Human Rights Data Project*

Attilio Pisanò

1. I diritti umani oggi

Una delle questioni più discusse (forse la più discussa) relativa ai diritti umani è quella del rapporto tra la loro origine particolare e la loro vocazione universale. Se esiste, come sottolineato da Luca Baccelli, un *particolarismo dei diritti*¹, legato al loro essere indissolubilmente connessi con la tradizione filosofica e giuridica occidentale, come si giustifica un *universalismo dei diritti*? La genitorialità dei diritti umani, infatti, va rintracciata nella tradizione filosofica antropocentrica per cui, a partire dalla rivoluzione sofistica, nell'Atene del V secolo a.C., «l'uomo cessa di considerarsi come un piccolo anello dell'immensa trama del cosmo, sospinto ad ogni suo passo da una immanente necessità e si pone arditamente al centro dell'universo, conscio della propria libertà creatrice e della forza oggettivante della sua ragione»². L'idea stessa di diritto soggettivo è nata in Occidente. «L'idea di diritti naturali, cioè il riferimento ad un soggetto di norme che derivano dalla natura» – ricorda Alessandra Facchi – «è stata rintracciata per la prima volta in uno scritto di Guglielmo di Ockham (1290-1359) il quale, intervenendo in difesa dell'ordine francescano contro il papato, menziona diritti naturali di libertà attribuiti da Dio ai mortali che dovrebbero prevalere sul diritto stabilito dagli uomini». Sarà poi Francisco de Vitoria (1492-1546), teologo e giurista di spicco della Seconda Scolastica, a riprendere il concetto nel 1539 a Salamanca, in una relazione (*Relectio De Indis*) in

¹ L. BACCELLI, *Il particolarismo dei diritti. Poteri degli individui e paradossi dell'universalismo*, Carocci, Roma, 2006.

² E. OPOCHER, *Lezioni di filosofia del diritto*, CEDAM, Padova, 2000, p. 27.

cui si poneva il problema della legittimazione della conquista spagnola dell'America Latina e della posizione da tenere nei confronti delle popolazioni indigene. Vitoria «sostiene che sono diritti di tutti gli uomini lo *ius peregrinandi*, lo *ius degendi* e lo *ius occupationis* di terreni e beni che non appartengono ad alcuno»³. Dobbiamo a Hugo Grozio (1583-1645), infine, l'aver fissato la definizione di *jus* in senso soggettivo nelle prime pagine del *De jure belli ac pacis*: «Il diritto non viene più inteso come un rapporto oggettivo che lega l'uomo alle cose e agli altri uomini (*res justa*), ma come una qualità che inerisce a una persona. Si tratta di una facoltà di fare o avere qualcosa»⁴. A livello strettamente giuridico, occorrerà attendere le rivoluzioni borghesi e le conseguenti dichiarazioni perché si affermasse la biunivocità del rapporto individuo-soggetto giuridico e, attraverso la positivizzazione dei diritti naturali, si manifestasse l'idea per cui la dignità umana deve essere tutelata attraverso i diritti umani.

La frizione tra particolarità ed universalità dei diritti si manifesta, però, solo nel Novecento, durante il dibattito che ha preceduto l'approvazione, da parte delle Nazioni Unite, della “Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo” (10 dicembre 1948). Secondo John P. Hendrick, uno dei consiglieri di Eleanor Roosevelt, gli Stati Uniti avrebbero dovuto puntare ad «una “Dichiarazione” che fosse la copia in carta carbone della “Dichiarazione americana dei diritti dell'uomo”»⁵. Come noto, alla fine, la “Dichiarazione universale” rappresentò la sintesi di una lunga e complessa discussione politica tra un blocco liberaldemocratico (guidato dagli Stati Uniti) ed uno socialista (guidato dall'Unione Sovietica la quale, poi, si astenne nella votazione finale del documento poiché i diritti culturali, economici, sociali – prossimi alla tradizione socialista – trovarono poco spazio). Nonostante la sua “limitata universalità”, però, l'approvazione della *Dichiarazione universale* ha rappresentato certamente una svolta nella storia dei diritti umani i quali, negli ultimi sessant'anni, si sono trasformati in «fenomeno cosmopolita»⁶, in «lingua franca del nuovo

³ A. FACCHI, *Breve storia dei diritti umani*, Il Mulino, Bologna, 2007, p. 27.

⁴ F. VIOLA, *Dalla natura ai diritti. I luoghi dell'etica contemporanea*, Laterza, Roma-Bari, 1997, p. 277.

⁵ A. CASSESE, *I diritti umani oggi*, Laterza, Roma-Bari, 2005, p. 34.

⁶ A. PAZ GARIBO, “La convenzione internazionale sui diritti del fanciullo: diritto cosmopolitico?”, in *Ragion Pratica*, n°1, 2009, p. 153.

secolo»⁷, seguendo un habermasiano “corso orientato” che ha consentito loro di porsi come «giustificazione assiologica universale»⁸.

2. La regionalizzazione dei diritti

Il giudizio sulla “Dichiarazione universale” va dato prescindendo da valutazioni sul suo effettivo grado di condivisione universale, ma tenendo in animo i processi politici, culturali, giuridici che da essa sono gemmati e che hanno proiettato la “questione” dei diritti umani sul proscenio universale: internazionalizzazione, regionalizzazione, specificazione, moltiplicazione (dei diritti e dei soggetti giuridici)⁹. Tra questi, certamente, il processo di regionalizzazione è quello maggiormente interessante. Per regionalizzazione si intende il tentativo di rafforzare l’universalità dei diritti attraverso il coinvolgimento diretto delle organizzazioni regionali. Il quadro assiologico fornito dalla Dichiarazione universale, dunque, viene “culturalizzato”, attraverso una specificazione contenutistica dei diritti. Possiamo ricordare in merito: il Consiglio d’Europa con la “Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell’uomo e delle libertà fondamentali” (Roma, 1950); l’Organizzazione degli Stati Americani con la “Dichiarazione americana dei diritti e dei doveri dell’uomo” (Bogotà, 1948) e la “Convenzione americana dei diritti dell’uomo” (San José de Costa Rica, 1969), l’Unione Africana (già Organizzazione per l’Unità Africana) con la “Carta africana dei diritti dei popoli dell’uomo e dei popoli” (Nairobi, 1981), la Lega araba con la “Nuova Carta araba dei diritti dell’uomo” (Tunisi, 2004).

⁷ Tra gli altri, la definizione dei diritti umani come «lingua franca delle relazioni internazionali» o «lingua franca del nuovo secolo» è stata utilizzata da M. FLORES, *Storia dei diritti umani*, Il Mulino, Bologna, 2008, pp. 296-297, L. BACCELLI, “Diritti fondamentali: i rischi dell’universalismo”, in T. MAZZARESE, (a cura di), *Neocostituzionalismo e tutela (sovra)nazionale dei diritti fondamentali*, Giappichelli, Torino, 2002, p. 135, F. VIOLA, “Diritti umani e scienza giuridica”, in *Diritti umani e diritto internazionale*, vol I, 2007, ora in *A tutti i membri della famiglia umana*, testi presentati da U. VILLANI, Giuffrè, Milano, 2008, p. 87.

⁸ F. VIOLA, “L’universalità dei diritti umani: un’analisi concettuale”, in F. BOTTURI, F. TOTARO (a cura di), *Universalismo ed etica pubblica*, fascicolo monografico di “Annuario di etica”, 3/2006, p. 157.

⁹ Cfr. A. PISANÒ, *I diritti umani come fenomeno cosmopolita. Internazionalizzazione, Regionalizzazione, Specificazione*, Giuffrè, Milano, 2011.

Si tratta di una serie di strumenti pattizi che danno un contributo importante alla definizione dei diritti a livello regionale e, con gradi diversi, adottano strumenti di controllo politico e giurisdizionale sull'osservanza degli impegni presi dagli Stati contraenti. Potremmo semplificare dicendo che il livello di tutela garantito dalle organizzazioni regionali è direttamente proporzionale al radicamento della cultura dei diritti umani. Così il livello di garanzia è massimo in Europa (la "Convenzione europea" è del 1950), diminuisce nel continente americano (il "Patto di San José" è del 1969), è ancora embrionale in Africa (la "Carta africana" è del 1986), si dissolve nel regionalismo arabo, pur in vigore della "Nuova Carta araba dei diritti dell'uomo" (entrata in vigore nel 2008). Tutte le dichiarazioni e/o convenzioni regionali, comunque, richiamano, nel proprio Preambolo, l'autorità della "Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo" che, a ragion veduta, può quindi essere considerata loro progenitrice.

Focalizzando, ora, l'attenzione sulla tutela dei diritti nell'area mediterranea, occorre dire che il Mediterraneo è lontano dall'essere un'area coesa. Nonostante i diversi tentativi compiuti nel corso degli ultimi anni ("Processo di Barcellona", 1995, "Unione per il Mediterraneo", 2008), infatti, nel Mediterraneo insistono diverse organizzazioni regionali o internazionali (Consiglio d'Europa, Unione Africana, Lega Araba, Unione Europea, Unione del Maghreb Arabo, Organizzazione della Conferenza Islamica) e vigono tre differenti carte dei diritti: la "Convenzione Europea", la "Carta africana", la "Nuova carta araba". Più in particolare, analizzando l'appartenenza alle più importanti organizzazioni regionali del Mediterraneo (Consiglio d'Europa, Lega Araba, Unione Africana), possiamo dire che, sempre in tema di riconoscimento e tutela dei diritti, è possibile individuare con una buona certezza un'area Nord del Mediterraneo, della quale fanno parte i Paesi aderenti al Consiglio d'Europa (Spagna, Francia, Monaco, Italia, Slovenia, Croazia, Bosnia, Montenegro, Albania, Malta, Grecia, Turchia, Cipro), per i quali è forte la capacità di tutelare i diritti umani, ed un'area Sud, della quale fanno parte i Paesi aderenti all'Unione Africana (Egitto, Libia, Tunisia, Algeria) e alla Lega Araba (Libano, Palestina, Siria, Egitto, Libia, Tunisia, Algeria, Marocco), nei quali, invece, è debole la capacità di tutelare i diritti umani.

La dicotomia forte/debole, utilizzata per distinguere Nord/Sud del Mediterraneo, si giustifica con il fatto che forte è il sistema europeo di

tutela dei diritti dell'uomo (che può contare sulla "Commissione europea dei diritti dell'uomo", sulla giurisprudenza della "Corte europea dei diritti dell'uomo", sul ruolo di promozione dei diritti umani svolto dal "Commissario europeo per i diritti umani"), mentre deboli sono sia il sistema africano che quello arabo.

In Africa, le difficoltà legate alla trasformazione dell'Organizzazione dell'Unità Africana in Unione Africana hanno notevolmente inciso sulla possibilità per i singoli individui di adire corti sovrastatali a tutela effettiva dei propri diritti, tanto che solo nel luglio 2008 è stato approvato il protocollo sullo "Statuto della Corte Africana di Giustizia e dei diritti dei popoli", entrato in vigore, poi, l'11 luglio 2009. Per la Lega Araba, la "Nuova Carta araba", entrata in vigore solo nel 2008, ha previsto un "Comitato arabo dei diritti umani" che, però, non è paragonabile, per competenze, funzioni ed efficacia, ai diversi organi che, entro il Consiglio d'Europa, si occupano dei diritti umani.

3. Consenso ed effettività

I diritti possono funzionare soltanto se si dispone del potere corrispondente per realizzarli, se si possono effettivamente esercitare [...]. Perché nel processo storico di questi secoli i diritti umani, che sono stati arricchiti dal punto di vista formale, sono stati sostanzialmente negati a fasce crescenti di umanità nella loro attuazione? Se guardiamo ai processi di globalizzazione alla luce di questa visione universalistica e astratta, ci accorgiamo che, mentre questi diritti sono stati proclamati in tutte le latitudini del mondo, la parte di popolazione mondiale che partecipa alla festa del benessere si è ridotta sempre di più [...]. Che ruolo ha in questi diritti il problema della effettività? Ci può essere una validità dei diritti scissa dall'effettività? [...] Per garantire i diritti è necessaria una sanzione. I diritti non possono funzionare se non c'è un meccanismo sanzionatorio che consenta di garantire la loro attuazione?¹⁰.

È difficile non cogliere la natura retorica delle domande poste dal Pietro Barcellona. Potremmo farci anche un'altra domanda: se è vero che i diritti umani sono metro linguistico e normativo per la tutela

¹⁰ P. BARCELLONA, *Le passioni negate. Globalismo e diritti umani*, Città Aperta Edizioni, Troina, 2001, p. 139.

della dignità umana, è possibile chiedersi quando alle parole seguiranno i fatti? Alla proliferazione dei documenti giuridici (regionali e internazionali) che riconoscono e tutelano i diritti umani, non corrisponde automaticamente una loro effettiva garanzia. La *Convenzione sui diritti del fanciullo*, elaborata dall'ONU ed approvata nel 1989, ad esempio, sembrerebbe essere la massima espressione di un consenso universale. Ad oggi gli stati firmatari sono 191, cioè, tutti, sostanzialmente, i Paesi membri delle Nazioni Unite. Ma ciò non significa, purtroppo, che i diritti del fanciullo sono effettivamente riconosciuti in ogni latitudine. Farò un unico, ma significativo, esempio. L'art. 7 della "Convenzione sui diritti del Fanciullo" e l'art. 6 della "Carta africana dei diritti e del benessere del fanciullo" (adottata dall'Organizzazione dell'Unità Africana nel luglio 1990 ed entrata in vigore internazionale il 29 novembre 1999) stabiliscono il diritto di ogni bambino ad essere registrato immediatamente dopo la nascita. Stiamo trattando di un diritto di fondamentale importanza perché si proietta sulla vita del bambino. In assenza di registrazione, ad esempio, non ha senso stabilire un'età minima per l'accesso al lavoro, per contrarre matrimonio, per essere arruolato nell'esercito. In Africa tale diritto è conculcato pressoché in tutto il Continente. Per comprendere l'entità del fenomeno è sufficiente riprendere il rapporto UNICEF "The State of the World's Children 2009" nel quale si legge che nell'Africa sub-sahariana il tasso di registrazione alla nascita si è attestato al 37% (30% nelle zone rurali), nell'Africa orientale e meridionale al 32% (24% nelle zone rurali), nell'Africa centrale e orientale al 41% (35% nelle zone rurali), nell'Africa settentrionale e mediorientale al 75% (67% nelle zone rurali). Per avere un raffronto, basti considerare che nell'Europa centrale e orientale il tasso è del 92%, senza che vi siano significative differenze tra zone urbane (93%) e rurali (92%)¹¹.

Dinnanzi a situazioni del genere, quando la sottoscrizione e la ratifica di un documento internazionale non determinano un'effettiva garanzia dei diritti, in assenza di corti sovrastatali capaci di far reintegrare la violazione di un diritto fondamentale quando è compiuta dallo Stato, come è possibile scongiurare che la bobbiana "età dei diritti" possa tramutarsi in "età della retorica dei diritti"¹²?

¹¹ Cfr. UNICEF, *The State of the World's Children 2009*, New York, 2008, p. 29 e ss.

¹² Il riferimento è a N. BOBBIO, *L'età dei diritti*, Einaudi, Torino, 1990.

4. Il CIRI Human Rights Data Project

Uno strumento capace di dare indicazioni in merito all'effettiva tutela dei diritti umani è il *Cingranelli-Richards (CIRI) Human Rights Data Project*¹³ il quale

contains standards-based quantitative information on government respect for a wide range of internationally-recognized human rights for countries of all regime-types and from all regions of the world. The data set contains measures of government human rights practices, not human rights policies or overall human rights conditions (which may be affected by non-state actors)¹⁴.

Elaborato dai politologi David L. Cingranelli (Binghamton University) e David L. Richards (University of Memphis), il progetto, nella sostanza, attribuisce (attraverso un valore numerico) un giudizio ad ogni singolo Stato, sull'effettivo riconoscimento dei diritti umani, attraverso l'individuazione dei seguenti indici:

- 1) Disappearance;
- 2) Arbitrary or Unlawful Deprivation of Life;
- 3) Torture;
- 4) Electoral Self-Determination;
- 5) Independent Judiciary;
- 6) Political Imprisonment;
- 7) Freedom of Speech and Press;
- 8) Freedom of Religion;
- 9) Freedom of Domestic Movement;
- 10) Freedom of Foreign Movement and Travel;
- 11) Freedom of Assembly and Association;
- 12) Women Economic Rights;
- 13) Worker Rights;
- 14) Women Political Rights;
- 15) Women Social Rights;
- 16) Empowerment Rights Index.

¹³ D. L. CINGRANELLI and D. L. RICHARDS, *The Cingranelli-Richards Human Rights Dataset Version 2008.03.12*. <http://www.humanrightsdata.org>.

¹⁴ <http://ciri.binghamton.edu/index.asp>.

Il *CIRI Human Rights Data Project* è utile in quanto, al di là degli aspetti formali legati alla sottoscrizione e/o alla ratifica dei c.d. *Core Human Rights Treaties*, valuta le pratiche in tema di diritti umani (*human rights practices*) dei singoli Governi: «human rights practices are the human rights-related actions of a government ad any and all of its agents, such as police or paramilitary forces». Cingranelli e Richards, nello spiegare il loro progetto, sottolineano come, utilizzando il loro progetto «You will not be examining or nothing anything other than governmental practices that may affect human rights conditions» evidenziando anche come «human rights practices which often diverge from policies»¹⁵. I dati elaborati utilizzano come fonti i *Country Reports on Human Rights Practices* del Dipartimento di Stato Americano e, in parte, anche il rapporto annuale di *Amnesty International*. È vero, pertanto, che la fonte primaria è politica, ma è altrettanto vero che per avere un approccio scientifico che consenta di avere informazioni uniformi su tutti i Paesi (oltre 190), probabilmente i dati forniti dalle diverse organizzazioni non governative (*Amnesty International*, *Human Rights Watch*) possono non considerarsi omogenei.

In questo lavoro, si utilizzeranno gli indici *Empowerment Rights Index*, *Women's Political Rights*, *Women's Social Rights*, relativi al 2007¹⁶, per fotografare l'effettiva tutela dei diritti nel Mediterraneo del Nord e in quello del Sud. L'*Empowerment Rights Index* è stato scelto perché, come si vedrà a breve, è una sorta di “indice generale” che dà un'idea sulla pratica dei diritti nei diversi Paesi. I restanti due indici, invece, sono sintomatici perché convocano direttamente i diritti delle donne (politici e sociali) i quali, se non garantiti, minano il principio di uguaglianza che è alla base di un reale riconoscimento dei diritti umani.

¹⁵ D. L. CINGRANELLI e D. L., RICHARDS *The Cingranelli-Richards (CIRI) Human Rights Data Project Coding Manual Version 2008.3.13*.

http://ciri.binghamton.edu/documentation/ciri_coding_guide.pdf, p. 4.

¹⁶ Al momento della revisione di questo articolo (aprile 2011) i dati pubblicati relativi all'*Empowerment Rights Index* e al *Women's Political Rights* riguardavano il 2009. Quelli relativi al *Women's Social Rights* il 2007.

5. Empowerment Rights Index

L'*Empowerment Rights Index* è un indice generale costruito attraverso la sommatoria dei diversi valori forniti da 7 indici particolari: a) Libertà di movimento interna; b) Libertà di movimento internazionale; c) Libertà di parola; d) Libertà di assemblea e associazione; e) Diritti dei lavoratori; f) Auto-determinazione elettorale; g) Libertà di religione. Il *range* del valore complessivo va da zero (non vi è alcun tipo di rispetto per i sette diritti) a quattordici (i Governi rispettano pienamente i 7 diritti).

Nella Tab. 1 si riportano i valori dell'*Empowerment Rights Index* per i Paesi che si affacciano sul Mediterraneo, raggruppati in base all'organizzazione regionale di appartenenza (Consiglio d'Europa, Lega Araba, Unione Africana).

Tabella 1. Empowerment Rights Index

Consiglio d'Europa	Lega Araba/Unione Africana	Altri
Malta 14	Libano 7	Israele 5
Montenegro 13	Algeria 5	Palestina n.n.
Slovenia 13	Egitto 4	
Spagna 13	Marocco 4	
Cipro 12	Tunisia 3	
Croazia 12	Libia 2	
Francia 12	Siria 1	
Italia 11	Media 3,71	
Monaco 10		
Albania 9		
Grecia 8		
Bosnia 7		
Turchia 6		
Media 10,76		

Note: L'ultimo dato, in grassetto, rappresenta la media aritmetica.

La differente media tra i Paesi del Consiglio d'Europa e quelli della Lega Araba e dell'Unione Africana (10,30 vs 2,57) rende l'idea di come differente sia il livello di tutela pratica dei diritti nel Nord e nel Sud del Mediterraneo. Si tratta di una differenza notevole che impedisce di ricondurre ad unitarietà il livello di tutela dei diritti umani nel Mediterraneo. La differenza si deve a motivi di ordine culturale e giuridico. Da un punto di vista *lato sensu* culturale, è evidente che i diritti umani attecchiscono meglio nei Paesi europei

perché è nell'alveo della tradizione filosofica e culturale di matrice antropocentrica dell'Europa che nascono i diritti umani. Da un punto di vista strettamente giuridico, invece, è facile notare come la pratica dei diritti umani è più diffusa nei Paesi che aderiscono ad un'organizzazione regionale (come il Consiglio d'Europa) che da decenni, ormai, ha istituito un sistema di controllo giurisdizionale sovrastatale di tutela dei diritti individuali. Senza tale controllo è difficile ipotizzare il pieno affermarsi di una pratica dei diritti umani in considerazione del fatto che sovente (quasi sempre) è lo Stato a misconoscere o a violare i diritti individuali.

6.1 Women's Political Rights

Il *Women's Political Rights* è un indice che include diritti che sono riconosciuti nei più importanti documenti giuridici internazionali: il diritto di voto, l'elettorato passivo, il diritto di assumere incarichi di governo (*the right to hold elected and appointed government positions*), il diritto di iscriversi a partiti politici, il diritto di petizione. Il *range* va da zero a tre: zero significa che i diritti politici delle donne non sono garantiti dalla legge; uno che i diritti sono garantiti dalla legge, ma severamente proibiti nella pratica; due che i diritti sono garantiti dalla legge ma moderatamente proibiti in pratica; tre, infine, che sono totalmente garantiti sia dalla legge che in pratica. Nella Tab. 2 si riportano i valori per i Paesi del Mediterraneo. L'osservazione del dato fa emergere una certa differenza tra i Paesi europei (media 2,07) e quelli africani e mediorientali (media 1,85), anche se, c'è da dire, non così profonda.

Tabella 2. Women's Political Rights

Consiglio d'Europa	Lega Araba/Unione Africana	Altri
Spagna 3	Algeria 2	Israele 2
Albania 2	Marocco 2	Palestina n.n.
Bosnia 2	Siria 2	
Cipro 2	Tunisia 2	
Croazia 2	Egitto 1	
Francia 2	Libano 1	
Grecia 2	Libia 1	
Italia 2	Media 1,57	

Malta 2		
Monaco 2		
Slovenia 2		
Turchia 2		
Montenegro 1		
Media 2		

Note: L'ultimo dato, in grassetto, rappresenta la media aritmetica.

6.2 Social Rights

Il *Women's Social Rights* è, invece, l'indice che fornisce il dato reale sull'uguaglianza tra uomo e donna, in quanto prende in considerazione alcuni diritti il cui esercizio si contrappone a radicate tradizioni culturali difficili da estirpare: a) il diritto all'eredità; b) il diritto di sposarsi in condizioni di eguaglianza con l'uomo; c) il diritto di viaggiare; d) il diritto di ottenere il passaporto; e) il diritto di trasmettere la propria cittadinanza ai propri figli o al proprio marito; f) il diritto di divorziare; g) la conservazione dei diritti di proprietà durante il matrimonio; h) il diritto di partecipare alle attività sociali e culturali della comunità; i) il diritto all'educazione; l) il diritto di scelta della propria residenza o domicilio; m) la libertà dalle mutilazioni genitali, senza il proprio consenso; n) la libertà dalla sterilizzazione forzata. Come si può facilmente osservare, si tratta di condizioni minime per l'affermazione della dignità della donna. Anche in questo caso, il *range* va da zero a tre dove: zero indica che le donne non possono godere di diritti sociali e, soprattutto, che la discriminazione sessuale è legittimata dall'ordinamento giuridico; uno indica che le donne hanno alcuni diritti sociali garantiti dalla legge, ma quei diritti non sono effettivamente tutelati (*enforced*); il valore due, invece, indica che le donne hanno alcuni diritti sociali garantiti e che, nella pratica, i governi garantiscono un basso livello di discriminazione; il valore tre, infine, indica che i diritti in parola sono garantiti dalla legge e che i governi sostengono il pieno riconoscimento dei diritti in parola.

Nella Tab. 3 la situazione del Mediterraneo. I differenti valori mediali danno contezza di una notevole differenza tra le due sponde del Mediterraneo. La media europea è 2,07, quella dei Paesi maghrebini e mediorientali 0,14. Segno tangibile dell'esistenza di un iato che impedisce in alcuni Paesi, anche a noi prossimi, di garantire e

fare rispettare il principio-chiave del riconoscimento dei diritti umani: l'uguaglianza interindividuale.

Tabella 3. Women's Social Rights

Consiglio d'Europa	Legg Araba/Unione Africana	Altri
Bosnia 3	Marocco 1	Israele 1
Cipro 3	Algeria 0	Palestina n.n.
Francia 3	Egitto 0	
Italia 3	Libano 0	
Malta 3	Libia 0	
Slovenia 3	Tunisia 0	
Spagna 3	Siria 0	
Monaco 2	Media 0,14	
Albania 1		
Croazia 1		
Grecia 1		
Montenegro 1		
Turchia 1		
Media 2,07		

Note: L'ultimo dato, in grassetto, rappresenta la media aritmetica.

7. Conclusione

Può un'area come il Mediterraneo, con Paesi così differenti per religione, tradizioni, culture, sistemi giuridici e politici divenire esempio di convivenza nel rispetto dei diritti individuali? È difficile rispondere a questa domanda. Certo è che la tutela dei diritti deve passare necessariamente tramite le organizzazioni regionali, unici attori capaci di garantire una giustizia sovranazionale dei diritti. Certo è, ancora, che il fulcro di tutte le organizzazioni regionali riposa, se non proprio in una comunanza culturale, quanto meno nell'esistenza di interessi comuni. È difficile, ad oggi, ipotizzare un'unificazione mediterranea (pur politica) se non si rafforzerà la cooperazione mediterranea in materia economica e in tema di diritti umani. Allora la domanda deve essere riformulata. I Paesi europei che si affacciano sul Mediterraneo dimostrano, nella pratica, nella sostanza, al di là della forma, interesse per ciò che avviene nella restante parte del *Mare Nostrum*?

Bibliografia

BACCELLI L., “Diritti fondamentali: i rischi dell’universalismo”, in MAZZARESE T. (a cura di), *Neocostituzionalismo e tutela (sovra)nazionale dei diritti fondamentali*, Giappichelli, Torino, 2002, p. 135.

BACCELLI L., *Il particolarismo dei diritti. Poteri degli individui e paradossi dell’universalismo*, Carocci, Roma, 2006.

BARCELONA P., *Le passioni negate. Globalismo e diritti umani*, Troina, Città Aperta Edizioni, 2001.

BOBBIO N., *L’età dei diritti*, Torino, Einaudi, 1990.

CASSESE A., *I diritti umani oggi*, Roma-Bari, Laterza, 2005.

CINGRANELLI D.L. e RICHARDS D.L., *The Cingranelli-Richards Human Rights Dataset*, 2008, Version 2008.03.12. <http://www.humanrightsdata.org>, <http://ciri.binghamton.edu/index.asp>

D. L. CINGRANELLI e D. L. RICHARDS, *The Cingranelli-Richards (CIRI) Human Rights Data Project Coding Manual, Version 2008.3.13*.

http://ciri.binghamton.edu/documentation/ciri_coding_guide.pdf

FACCHI A., *Breve storia dei diritti umani*, Il Mulino, Bologna, 2007.

FLORES M., *Storia dei diritti umani*, Il Mulino, Bologna, 2008.

OPOCHER E., *Lezioni di filosofia del diritto*, CEDAM, Padova, 2000.

PAZ GARIBO A., “La convenzione internazionale sui diritti del fanciullo: diritto cosmopolitico?”, in *Ragion Pratica*, n°1, 2009, p. 153.

VIOLA F., *Dalla natura ai diritti. I luoghi dell’etica contemporanea*, Laterza, Roma-Bari, 1997.

VIOLA F., “L’universalità dei diritti umani: un’analisi concettuale”, in BOTTURI F., TOTARO F., (a cura di), *Universalismo ed etica pubblica*, fascicolo monografico di “Annuario di etica”, 3/2006, p. 157.

VIOLA F., “Diritti umani e scienza giuridica”, in *Diritti umani e diritto internazionali*, vol. I, 2007, ora in *A tutti i membri della*

famiglia umana, testi presentati da VILLANI U., Giuffrè, Milano, 2008,
p. 87.

UNICEF, *The State of the World's Children 2009*, New York, 2008.

Sviluppo come integrazione economica e culturale

Cosimo Perrotta

L'idea di creare una cooperazione economica euro-mediterranea implica l'avvio di un grandioso cambiamento culturale, che dovrebbe avvenire su entrambe le sponde del Mediterraneo. Bisognerà costruire gradualmente, con pazienza e tenacia, un confronto fra due mondi culturali che si guardano in cagnesco da oltre mille anni: la cultura occidentale e la cultura islamica. Tale confronto non potrà che basarsi sul rispetto reciproco.

Si può dire che la parte mediterranea dell'Europa è la più adatta, per la sua storia culturale, ad avviare questo confronto; in un contesto come quello attuale, in cui c'è una grave crisi dell'economia occidentale, da una parte, e uno sviluppo iniziale dei paesi islamici mediterranei.

Anche nell'Europa meridionale appaiono attualmente i gravissimi limiti del modello di sviluppo occidentale. Essi riguardano innanzitutto la schiacciante prevalenza della logica del profitto (si noti che una prospettiva diversa viene offerta proprio dalla limitazione islamica del profitto, soprattutto di quello della speculazione finanziaria).

Un altro limite dell'odierna economia occidentale è la ricerca ossessiva verso l'aumento della produzione di beni privati; che sta portando al progressivo esaurirsi del mercato di gran parte di questi beni. C'è inoltre la ricerca estrema delle economie di scala ad opera delle multinazionali e delle grandi catene distributive. I grandi oligopoli sono ormai egemoni in gran parte della produzione e mortificano la libera concorrenza. Infine, nonostante le continue forzature per tenere aperti i mercati dei beni finali, il loro tendenziale esaurimento ha portato la maggior parte dei capitali da investimento a spostarsi – in mancanza di sbocchi agli investimenti produttivi – verso

la speculazione finanziaria. Così si è sviluppata una patologica elefantiasi della finanza, che assorbe da due terzi a tre quarti dei capitali mondiali.

D'altra parte i ritmi produttivi crescenti stanno operando uno scempio ambientale mai visto nel Mediterraneo. Si pensi all'esaurimento rapido della fauna ittica, a causa della pesca eccessiva, per lo più svolta illegalmente. Oppure al versamento illegale in mare di residui del petrolio, da parte di petroliere, raffinerie, fabbriche; o alla perdita accidentale in mare di enormi quantità di petrolio; alle decine di migliaia di scarichi a mare incontrollati dei rifiuti umani e animali; all'inquinamento di fiumi e alla salinizzazione delle falde per eccesso di sfruttamento. Inoltre l'agricoltura industriale intensiva sta distruggendo rapidamente il terreno, attraverso i materiali chimici inquinanti.

Le perversioni del sistema economico occidentale registrano anche un trattamento spesso disumano verso gli immigrati; in particolare verso quelli provenienti dalla sponda sud del Mediterraneo. Moltissimi di questi muoiono di stenti o di maltrattamenti prima ancora di arrivare in Europa. In contrasto con la legislazione degli stati europei, quelli che riescono ad arrivare sono per lo più soggetti a ipersfruttamento, in una assoluta mancanza di protezione e di diritti garantiti. Allo stesso tempo si deteriora anche il lavoro degli autoctoni, a causa dell'esaurirsi dei mercati tradizionali, e si allarga la disoccupazione e il lavoro precario. In definitiva aumenta la povertà di larghe minoranze della popolazione, e il divario nella distribuzione della ricchezza ha raggiunto grandezze mai viste prima.

D'altra parte le società islamiche della sponda sud hanno limiti di segno opposto. C'è ancora in esse una scarsa valutazione dello spirito imprenditoriale, cioè della volontà di arricchirsi. Ad esempio il forte solidarismo di queste società per tanti aspetti è positivo, perché crea coesione sociale e dà sicurezza ai più deboli. D'altra parte esso può svolgere un ruolo frenante nello sviluppo, perché non lascia all'individuo la necessaria libertà di intrapresa. Un discorso analogo va fatto per il ruolo centrale che la famiglia svolge nelle attività economiche. A differenza di quanto spesso si pensa, la forte presenza della famiglia nelle attività economiche impedisce lo sviluppo economico, perché fa apparire inutili i servizi pubblici che il mercato o lo stato dovrebbero offrire. Tale presenza inoltre impedisce anche lo

sviluppo culturale, perché lascia che nei rapporti familiari prevalgano ancora gli elementi di costrizione economica su quelli affettivi.

Se vogliamo sintetizzare in uno slogan le differenze fra le due culture, possiamo dire che in Europa è troppo debole la solidarietà, mentre nei paesi islamici è troppo debole la cultura dello sviluppo. Questi due limiti opposti si possono superare puntando su nuovi investimenti, che possano promuovere lo sviluppo su entrambe le sponde del Mediterraneo. Non tutti gli investimenti hanno una simile elasticità, che li rende in grado di promuovere sviluppo in aree economiche così diverse.

Innanzitutto devono essere investimenti diretti alla soddisfazione dei bisogni sociali.

Alcuni di questi investimenti sono ad alta intensità di capitale; come ad esempio il risanamento ambientale, e specialmente del mare; trasporti pubblici più efficienti; infrastrutture. Questi investimenti possono essere finanziati dai capitali sottratti alla speculazione finanziaria; e possono basarsi sia su capitali pubblici che su capitali privati. I capitali pubblici possono derivare dalla tassazione delle rendite finanziarie (che adesso pagano tasse percentualmente più basse addirittura dei salari). I capitali privati possono derivare da norme restrittive sulle stesse rendite finanziarie, che incoraggerebbero la ricerca di sbocchi produttivi.

Non si tratterebbe quindi di assistenza sociale, bensì di investimenti di lungo periodo, finanziati senza aggravare i conti pubblici. Questi investimenti possono accrescere l'occupazione, stimolare la domanda e incoraggiare gli investimenti privati in altri settori. A questo proposito non va dimenticato che proprio lo stimolo alla domanda di beni finali è il punto debole delle attuali politiche di uscita dalla crisi.

Altri investimenti che andrebbero fatti, per promuovere lo sviluppo e la cooperazione tra i paesi del Mediterraneo, sono quelli ad alta intensità di lavoro. Questo tipo di investimenti non riguarda più, come un tempo, soltanto le produzioni basate sul lavoro elementare e sulla bassa tecnologia. Nelle economie sviluppate oggi prevale la produzione immateriale; o perché i prodotti sono immateriali, oppure perché si tratta di prodotti ad alta tecnologia, dove il valore del bene dipende pochissimo dal supporto materiale e molto dalla componente di lavoro specializzato che ha contribuito a produrlo. Questa tendenza fa sì che anche la produzione più sofisticata e tecnologicamente avanzata possa essere ad alta intensità di lavoro.

Al tipo tradizionale di investimenti “labour intensive” appartengono produzioni che possono stimolare lo sviluppo dei paesi della sponda sud, come l’agricoltura non industrializzata. In questo caso occorre però che l’Europa riduca drasticamente le sovvenzioni alla propria produzione agricola. Le politiche agricole europee si configurano come un vero e proprio *dumping*, una concorrenza sleale sottocosto verso i prodotti agricoli africani; quando l’agricoltura è il naturale mezzo di sviluppo dei paesi del sud. Anche la diffusione dell’istruzione pubblica e della cultura è un investimento strategico per lo sviluppo delle economie arretrate.

D’altra parte in Europa ci sono investimenti “labour intensive” che possono contribuire ad assorbire la disoccupazione crescente. Non ci riferiamo soltanto alla disoccupazione conclamata, ma anche a quella nuova forma di disoccupazione nascosta che va crescendo proprio nel cuore dell’economia più sviluppata; cioè al lavoro che produce beni ripetitivi di scarsa utilità. Tali investimenti “labour intensive” che possono assorbire la disoccupazione, sia palese che nascosta, sono ad esempio le fonti energetiche riproducibili e non inquinanti; la tutela e l’inserimento culturale degli immigrati; il potenziamento della ricerca. Si consideri fra l’altro che una via fondamentale per l’intensificarsi della cooperazione fra le due sponde del Mediterraneo potrebbe essere il finanziamento della collaborazione fra università dei due gruppi di paesi.

Come si vede i nuovi investimenti *labour intensive* sono i più innovativi. Essi possono creare una cultura dello sviluppo che sia basata non più su una competizione esasperata ma su progetti collettivi, che richiedano la collaborazione fra cooperative, ONG, enti pubblici locali o nazionali; e anche la collaborazione fra capitale pubblico e privato.

Il laboratorio costituzionale mediterraneo

Alessandro Isoni

Questa violenza del paesaggio, questa crudeltà del clima,
questa tensione continua di ogni aspetto, questi monumenti,
anche, del passato, magnifici ma incomprensibili perché non edificati da noi
e che ci stanno intorno come bellissimi fantasmi muti;
tutti questi governi, sbarcati in armi da chissà dove,
subito serviti, presto detestati, e sempre incompresi,
che si sono espressi soltanto con opere d'arte per noi enigmatiche
e con concretissimi esattori d'imposte spese poi altrove:
tutte queste cose hanno formato il carattere nostro, che così rimane condizionato
da fatalità esteriori oltre che da una terrificante insularità d'animo.

G. TOMASI DI LAMPEDUSA, *Il Gattopardo*, Feltrinelli, Milano, 1958.

1. Premessa

Prima di avviare qualunque discorso relativo al Mediterraneo è opportuno, preliminarmente, fare riferimento al concetto di sapienza, intesa come conoscenza derivante dall'esperienza delle cose, che nella dimensione mediterranea contiene il dato ineliminabile del conflitto e dell'accordo, del dialogo e dello scontro: in altri termini, del gusto delle differenze¹. Chiarita questa premessa, la relazione si limiterà a formulare due sole ipotesi.

Innanzitutto, si cercherà di dimostrare come sia alquanto difficile parlare del Mediterraneo – diciamo un Mediterraneo al singolare – ma, al più, il Mediterraneo vada declinato al plurale: nel corso della relazione, naturalmente, saranno argomentate le ragioni che inducono

¹ Sulle innumerevoli ed incredibili analogie tra il linguaggio della conoscenza e quello della gastronomia cfr. il bel libro di F. RIGOTTI, *La filosofia in cucina. Piccola critica della ragion culinaria*, Il Mulino, Bologna, 2004.

a scartare quella che, a prima vista, appare come un'artificiale *reductio ad unum* delle svariate realtà che compongono questo mare. La seconda parte della relazione sarà dedicata all'esame di una serie di aspetti che contribuiscono a definire il Mediterraneo come una realtà molteplice e composita, vero e proprio laboratorio politico, culturale e sociale in cui da millenni si sperimentano formule e soluzioni "costituzionali", particolarmente adatte ai problemi del mondo contemporaneo.

2. Un solo nome per tanti mari?

Seguire il *fil rouge* dell'esperienza storica è uno dei modi più efficaci per riuscire a distinguere la trama e l'ordito di questo mare, il cui nome sembra già rimandare al suo carattere intermedio, incastonato fra tre continenti². Tuttavia, è solo dal III secolo d. C. che un anonimo geografo romano iniziò a usare questa denominazione, recependo in ambito geografico l'avvenuta divisione politica di quello che, per secoli, i romani avevano definito come *Mare Nostrum*. Quest'ultimo termine, che oggi ha un vago sapore coloniale e, per questa ragione, ne sconsiglia l'utilizzo, è, d'altronde, fondamentale per comprendere il nome successivo, giacché è grazie alla conquista romana che il Mediterraneo ha assunto una configurazione geografica complessiva, da cui è poi derivata una denominazione unitaria. Da allora, pur prevalendo un nome unico per tutto il bacino mediterraneo è venuta meno qualsiasi definizione politica, prevalendo, viceversa, una sorta di designazione residuale e priva di identità di questo mare, definito appunto non per ciò che è (lat. *idem-est*, essere uguale a sé stesso), ma per dove si trova, vale a dire in mezzo alle terre³.

² L'analisi delle metafore del filare e del pensare sono alla base della ricerca di F. RIGOTTI, *Il filo del pensiero*. Tessere, scrivere, pensare, Il Mulino, Bologna, 2002.

³ Il termine "Mediterraneo" deriva dalla parola latina *Mediterraneus*, che significa "in mezzo alle terre". L'arabo *al-Bahr al-Abyad al-Mutawassit*, المتوسط الأبيض البحر, "Mar Bianco di Mezzo", ha quasi sicuramente ispirato la dizione turca di *Akdeniz*, "Mare Bianco". In altre lingue, solitamente, si ha un prestito dal latino o da lingue neolatine (in inglese *Mediterranean Sea*), o, più spesso, un calco dal senso di "mare medio, in mezzo (alle terre)", come ad esempio il tedesco *Mittelmeer*, l'ebraico *Hayam Hatikhon* (הַיָּם הַתִּיכוֹן), "il mare di mezzo", il berbero *ilel Agrakal*, "mare tra terre", il giapponese *Chichūkai* (地中海), "mare in mezzo alle terre".

Questo nome sembrerebbe portare con sé una percezione neutra, come se il mare avesse assunto la forma del contenitore – i continenti, appunto. Un mare piccolo ma contrassegnato da una tale diversità di culture e popoli da renderlo una sorta di zona franca tra le varie popolazioni che hanno insistito sulle sue rive. In vero, il Mediterraneo può essere diviso in due grandi macro aree, quella orientale e quella occidentale, lungo il crinale costituito dal canale di Sicilia, vale a dire il burrascoso stretto di mare posto tra Capo Bon e la più grande isola mediterranea, un tempo confine tra il mondo greco e quello cartaginese⁴. Il bacino occidentale comprende il Mare di Alborán, il Bacino algero-provenzale o delle Baleari e il Bacino tirrenico, mentre fanno parte del Mediterraneo orientale il Mare Adriatico, il Mar Ionio, il Mar Egeo e il Mar di Levante, senza considerare poi il Mar Nero.

Ognuno di essi risulta ben connotato rispetto agli altri e, insieme, formano le tessere di un ricco mosaico, tanto da indurre a pensare che, in realtà, il Mediterraneo costituisca, più che un unico bacino marino, una sorta di quarto continente, vero e proprio ossimoro geografico posto tra Europa, Africa e Asia. Accade sovente che, nel momento in cui si indica dove si trovano le cose, implicitamente, si risponda anche alla questione relativa la loro natura: la denominazione di Mediterraneo, così, non sarebbe altro che la metafora per indicare un mondo omogeneo e al contempo complesso, assecondando quell'illusione di unitarietà che non ha mai avuto, nella prospettiva di una metamorfosi universale della realtà, secondo la poetica barocca. Ed è proprio il barocco, corrente artistica sorta e sviluppatasi lungo le rive mediterranee, che con il suo gusto per le “finzioni” e l'inganno esprime in pieno l'inquietudine derivante dalla sostanziale incomprendibilità che da sempre caratterizza questo mare, in cui convivono i pieni e i vuoti, il concavo e il convesso, la luce abbagliante e l'oscurità, la magnificenza e la miseria⁵.

⁴ Secondo la suggestiva teoria di S. FRAU, *Le colonne d'Ercole. Un'inchiesta. La prima geografia. Tutt'altra storia*, Nur Neon, 2002, il canale di Sicilia rappresenterebbe il luogo in cui, durante l'antichità, erano effettivamente situate le colonne d'Ercole: un tratto di mare sovente agitato e, soprattutto, limite invalicabile per i marinai greci, visto che tutto il Mediterraneo occidentale era in mano ai cartaginesi. Lo spostamento delle colonne d'Ercole a oriente rispetto alla tradizionale collocazione di Gibilterra, induce Frau a ipotizzare che Atlantide, il famoso continente scomparso narrato da Platone, possa essere identificato con la Sardegna, isola famosa sin dall'antichità per le sue ricchezze minerarie.

⁵ E, del resto, il termine stesso «barocco» ha una radice etimologica che lo collega alla sua origine marina, dato che deriverebbe dal portoghese BARROCO (sp. BARRUECO e BERRUECO),

Tuttavia, se si accetta questa interpretazione, diventa quasi impossibile decifrare il Mediterraneo partendo dal Mediterraneo stesso. Proviamo a spiegarlo: se uno specchio di mare, per quanto vasto (la sua superficie approssimativa è di 2,51 milioni di kmq ed ha uno sviluppo massimo lungo i paralleli di circa 3.700 km), ha come elemento identificativo il fatto che si situi in mezzo alle terre, occorrerà partire dalle sue rive per cercare di tracciarne un'identità, ammesso che ciò sia possibile.

Occorre, dunque, applicare al Mediterraneo i due teoremi dell'incompletezza di Kurt Gödel, secondo i quali ogni sistema assiomatico consistente in grado di descrivere l'aritmetica dei numeri interi è dotato di proposizioni che non possono essere dimostrate né confutate sulla base degli assiomi di partenza⁶. In altri termini, se si adotta la prospettiva mentale secondo la quale il Mediterraneo costituisce un sistema complesso dal punto di vista culturale, politico e civile, è impossibile spiegare la fondatezza di questo assioma parlando appunto del Mediterraneo stesso. Altrimenti, dovremo essere consapevoli che rischiamo di confondere la mappa con il territorio che, nel caso del Mediterraneo, non coincidono per niente⁷. Dunque, occorre uscire dal Mediterraneo, in una sorta di se-cessione dal mare, e analizzare quanto si muove lungo le sue sponde e nel suo immenso retroterra, consci del fatto che il Mediterraneo non ha un'identità, ma ne ha molteplici, che gli derivano dalle innumerevoli prospettive da cui lo si può guardare.

In tal senso, i tre paesi presi in esame nel corso di questi due giorni di convegno rappresentano degli straordinari esempi di possibili applicazioni delle teorie di Gödel allo studio del Mediterraneo.

Vediamo, innanzi tutto, il Marocco, vera e propria realtà anfibia tra più mondi – Mar Mediterraneo e Oceano Atlantico, Africa ed Europa

perla ineguale, non sferica, roccia frastagliata. Sulle tematiche che hanno caratterizzato l'Età barocca si veda il volume curato da R. VILLARI, *L'uomo barocco*, Laterza, Roma-Bari, 2006.

⁶ Parafrasando, se un sistema formale S è consistente (ossia privo di contraddizioni), allora è possibile costruire una formula F sintatticamente corretta ma indimostrabile in S. Per cui se un sistema formale è logicamente coerente, la sua non contraddittorietà non può essere dimostrata stando all'interno del sistema logico stesso. Nella sterminata bibliografia su Gödel si vedano, *ex multis*, F. BERTO, *Tutti pazzi per Gödel. La guida completa al teorema d'incompletezza*, Laterza, Roma-Bari, 2008 e G. LOLLI, U. PAGALLO (a cura di), *La complessità di Gödel*, Giappichelli, Torino, 2008.

⁷ Si fa riferimento alle riflessioni filosofiche sviluppate da F. FARINELLI, *Geografia. Un'introduzione ai modelli del mondo*, Einaudi, Torino, 2003.

– che chiude e apre il Mediterraneo a una serie di orizzonti vastissimi⁸. In particolare, tutto il favoloso mondo del Sahara, vero e proprio mare interno, percorso da vie carovaniere attraverso le quali per secoli sono giunti sulle rive del Mediterraneo alcuni prodotti molto ricercati in Europa, come l’avorio, penne di struzzo e, purtroppo, schiavi. Il Marocco, storicamente, ha sempre costituito una sorta di antemurale rispetto ai due continenti che si fronteggiano tra Tangeri e Gibilterra, tanto da rappresentare spesso l’oggetto delle contese coloniali tra potenze.

Dall’altro capo della costa meridionale si affaccia l’Egitto: esso rappresenta l’avamposto mediterraneo sull’Africa. Spesso tendiamo a collocare l’Egitto solo in una prospettiva mediterranea o, al più, araba, dimenticandoci che le ragioni della sua stessa sussistenza sono profondamente ancorate alla dimensione africana, attraverso quella straordinaria via di comunicazione che è il Nilo. Già Erodoto sosteneva come l’Egitto non fosse altro che un dono del Nilo: dunque, la vita di uno dei più popolosi Stati mediterranei e degli eredi di una delle più eccezionali civiltà mai apparse sulla Terra e che hanno contrassegnato profondamente le vicende storiche del Mediterraneo non sarebbe possibile senza quell’enorme massa d’acqua dolce proveniente dal cuore dell’Africa, al termine di un viaggio lungo circa 6600 km. Per afferrare l’importanza di questo fiume, basterà citare il fatto che è proprio grazie all’esperienza maturata sul Nilo che il Mediterraneo è stato conquistato dai primi navigatori, i quali non hanno fatto altro che adeguare le barche di giunchi alla navigazione in mare, collegando così l’Africa alle isole greche e alla costa del Medio Oriente.

E proprio sulla costa asiatica del Mediterraneo si trova il Libano, forse il più singolare esempio di cosa possa significare identità mediterranea, a causa della sua complessa stratigrafia sociale, etnica, culturale e religiosa. Coincidente all’incirca con l’antica Fenicia, il Libano attuale è popolato da diciotto gruppi religiosi, tutti ascrivibili alle tre religioni monoteiste sorte sul Mediterraneo. I cristiani sono quelli che ne annoverano di più, visto che si suddividono in maroniti,

⁸ Del resto già l’analisi etimologica indica l’importanza geopolitica del “Marocco”, che viene dall’arabo: المغرب, *Al-Mamlaka al-Maghribiyya*, “regno dell’occidente”). Deve il suo nome alla città di Marrakech, che deriva dalla lingua berbera Mur-Akush che significa “Terra di Dio”.

greco-ortodossi, greco-cattolici (melchiti), armeni apostolici, armeno-cattolici, siriaci-ortodossi, siriaci-cattolici, protestanti, copti, assiri, caldei, oltre ai cattolici di rito latino. Accanto ai pochi ebrei rimasti dopo la creazione dello stato di Israele, poi, vi è la comunità musulmana, suddivisa in sunniti, sciiti, ismailiti, alauiti e drusi.

L'esame di questo inestricabile groviglio etnico e religioso permette di cogliere il carattere unico del Libano, vero e proprio ponte tra il mondo islamico e quello cristiano, oltre che proiezione mediterranea dell'immenso continente asiatico che si apre alle spalle delle sue verdi montagne. Posti al termine della favolosa Via della seta, i porti dell'attuale Libano per secoli hanno visto transitare, insieme ai prodotti più ricercati in Occidente, come la seta e la spezie, anche i più importanti concetti di matematica, filosofia, astronomia, oltre alle credenze religiose, svolgendo il ruolo di mediatori commerciali e culturali e contribuendo alla definizione di un'identità mediterranea intesa in senso sincretico⁹.

3. I molteplici tempi del Mediterraneo.

Il caso del Libano rappresenta un esempio emblematico di cosa possa significare andare a fondo nella ricerca dei possibili significati del Mediterraneo. Paradigma straordinario del concetto di Levante, il Libano è anche il Paese storicamente più occidentale posto a Oriente, in contrasto con i tratti distintivi dei suoi vicini¹⁰. Muovendosi lungo questa falsariga e riprendendo le considerazioni svolte poc'anzi in ambito geografico, si potrebbe certo affermare come esistano da sempre almeno due Mediterranei anche sotto il profilo politico e culturale: quello islamico e quello cristiano. In realtà, i mondi culturali presenti nel bacino mediterraneo dovrebbero essere almeno tre¹¹. In

⁹ Sono numerosi gli studi dedicati alla via della seta, come quelli di L. BOULNOIS, *La via della seta. Dèi, guerrieri, mercanti*, Bompiani, Milano, 2005 e F. SURDICH, *La via della seta. Missionari, mercanti e viaggiatori europei in Asia e nel Medioevo*, Il Portolano, Genova, 2007.

¹⁰ Sul significato d'identità levantina si veda la splendida ricostruzione storica tracciata da F. BRAUDEL, *Civiltà e imperi del Mediterraneo nell'età di Filippo II*, Einaudi, Torino, 1953.

¹¹ Si riprende in questa sede l'insuperata classificazione formulata da F. BRAUDEL, "La storia", contenuta nel volume curato dallo stesso autore, *Il Mediterraneo. Lo spazio la storia gli uomini le tradizioni*, Bompiani, Milano, 1987, pp. 101-122.

primo luogo, l'Occidente e il cattolicesimo apostolico romano, erede della tradizione latina ed elemento, seppur controverso, di una più vasta identità europea¹². Il secondo universo è l'Islam, oggi inteso principalmente come una sorta di Contro-Occidente, con le ambiguità che comporta qualsiasi profonda contrapposizione, che è insieme rivalità, ostilità, rispetto e, infine *cross-fertilization*. In realtà, Cattolicesimo e Islam non sono altro che due facce dello stesso mare, in una complementarità assoluta: senza una delle due civiltà, oggi non esisterebbe il Mediterraneo, ma parleremmo ancora di *Mare Nostrum*. Il terzo universo è quello ortodosso, strettamente legato all'eredità greca e al mondo slavo e, proprio in ragione di questa dimensione poliedrica, contrassegnato dalla pluralità delle varie chiese ortodosse, secondo la tradizione delle chiese autocefale dell'Oriente bizantino.

Tuttavia, spiegare il Mediterraneo in termini di mera contrapposizione non riesce a restituire la complessità delle varie civiltà che lo contraddistinguono. Unità dello spazio, e divisione dei tempi: questo ci sembra il vero discrimine quando si parla del Mediterraneo. Sullo stesso spazio convivono più esperienze, legate a dati culturali, economici, politici molto variegati. Anzi, nello stesso spazio geopolitico è spesso possibile riscontrare diversi gradi di storicità, come una sorta di eccezionale caleidoscopio sincronico: arcaismi; modernità; post-modernità. *High-tech* e lavorazioni millenarie. Uliveti e pannelli fotovoltaici.

Quindi, il Mediterraneo contiene una molteplicità di tempi diversi tutti sullo stesso spazio, ma che rispondono a logiche proprie e interne. La facilità di movimento, peraltro, non fa che accrescere lo stupore di fronte alla diversità di prospettive culturali e civili delle popolazioni rivierasche, anticipando, di fatto, la realtà del mondo globalizzato attuale, la cui comprensione è ardua proprio per la sostanziale inutilità dei concetti di tempo e spazio¹³.

Paradossalmente, il Mediterraneo potrebbe anche essere definito come uno spazio atemporale, proprio per lo straordinario intreccio di esperienze e civiltà che lo contraddistingue. E proprio il concetto di

¹² È quanto sostiene nel suo controverso e stimolante *pamphlet* J.H.H. WEILER, *Un'Europa cristiana, un saggio esplorativo*, BUR, Milano, 2003.

¹³ La fine dell'importanza del tempo e dello spazio come concetti utili a comprendere il funzionamento del mondo sarebbe una conseguenza della globalizzazione, secondo quanto afferma lucidamente F. FARINELLI, *La crisi della ragione cartografica*, Einaudi, Torino, 2009.

civiltà consente di contemperare i due elementi del tempo e dello spazio, poiché spesso le civiltà si sviluppano lungo i secoli o, addirittura, i millenni e, ciononostante, rimangono saldamente aggrappate al loro spazio geografico, il quale contribuisce, in ultima analisi, a renderle immutabili.

In questo contesto fortemente strutturato, gli innesti di elementi nuovi in civiltà adulte è sempre avvenuto molto lentamente, in maniera quasi impercettibile; anzi, i mutamenti sono stati tanto più profondi e fruttuosi quanto più nascosti, parziali, misurati, gradualmente, seguendo il corso degli eventi e i destini collettivi ed individuali dei popoli. In questo processo lento e discontinuo e, perciò, invisibile, gli scambi hanno sempre giocato un ruolo da protagonista, con le vie di comunicazione che hanno rappresentato il sistema circolatorio dell'organismo mediterraneo, capaci di irrorarlo sin nelle estreme periferie. E non è un caso, infatti, che le fasi di crisi più terribili per il Mediterraneo si siano verificate in occasione delle interruzioni del flusso di traffici, determinando un arresto nel processo di sviluppo di una cultura cosmopolita nel cui ambito sono individuabili gli apporti delle diverse civiltà e che rappresenta una delle cifre peculiari dell'identità culturale di questo mare¹⁴. Persino nei momenti di più aspra contrapposizione, tuttavia, c'è sempre stato spazio per lo scambio commerciale, diplomatico e culturale, spesso garantito in maniera egregia dai mercanti e banchieri ebrei, che popolavano quasi tutto il bacino del Mediterraneo e che, in ragione della loro presenza capillare, hanno assolto la funzione d'interfaccia fra culture altrimenti separate in nome di visioni del mondo radicalmente opposte. E il popolo ebraico sembra incarnare alla perfezione l'identità mediterranea: civiltà nata e sviluppatasi nella Mezzaluna fertile e trasferitasi presto sulle coste mediterranee del Medio Oriente, il popolo ebraico ha conosciuto un doloroso destino di diaspora e sofferenza lungo le coste del Mediterraneo, conservando tuttavia i propri elementi identificativi e, allo stesso tempo, arricchendo il proprio bagaglio culturale grazie all'ibridazione con usi e costumi

¹⁴ La crisi dell'Età moderna non inizia dopo il 1498, data dell'arrivo in India di Vasco da Gama, che istituiva il monopolio portoghese nel commercio con l'Oriente, ma all'indomani del 7 ottobre 1571, data della battaglia di Lepanto, quando si cristallizzò una situazione di aspra e irriducibile contrapposizione fra due modelli di civiltà. Si veda il volume curato da G. BENZONI, *Il Mediterraneo nella seconda metà del '500 alla luce di Lepanto*, Olschki, Firenze, 1974.

delle genti con cui è entrato in contatto nel corso della storia. E proprio il concetto di storicità ci consente di sottoscrivere la tesi postulata da Hannah Arendt, a giudizio della quale il posto degli ebrei sarebbe non nello spazio, ma nel tempo, dunque nella storia, perché essi esistono da sempre, a prescindere dal luogo geografico in cui hanno vissuto¹⁵. Parlare degli ebrei mediterranei è utile anche a spiegare cosa si intende con il concetto di storicità: alla radice della parola “storia” si trova il latino *historia*, a sua volta dal greco *ἱστορία*, che significa «conoscenza acquisita tramite indagine, ricerca». Il termine deriva a sua volta da ἵστωρ, che significa «uomo saggio, testimone, o giudice».

Ecco, gli ebrei sono i testimoni perfetti del susseguirsi di epoche e civiltà lungo i millenni nel Mediterraneo e, in questa loro lunghissima durata, sono l’emblema di che cosa possa significare fare riferimento all’idea di “complessità mediterranea”.

4. Lo specchio e i suoi riflessi

Sono tanti i riflessi della complessità mediterranea che è possibile scorgere specchiandosi nelle lucenti acque di questo mare. La metafora del mare come specchio d’acqua, d’altro canto, rappresenta perfettamente le peculiarità dell’epistemologia mediterranea. È grazie al confronto con civiltà e culture diverse che si può comprendere meglio quale sia la propria identità, in un processo di comparazione che scaturisce dall’incontro/scontro con l’alterità. I risultati della conoscenza possono essere molteplici, oscillando dal rifiuto radicale del prossimo sino al meticcio più spinto. Nell’ambito mediterraneo, per l’abitudine millenaria alla mescolanza fra i popoli più disparati, la tendenza alla fusione di stili di vita, religioni, ha dato vita ad una cultura sincretica, dalle forme inedite e distintive¹⁶.

¹⁵ Si vedano le riflessioni sull’identità ebraica formulate da H. ARENDT, *Le origini del totalitarismo*, Edizioni di Comunità, Milano, 1967.

¹⁶ È interessante notare come la radice etimologica di «sincretismo» racchiuda, accanto al suffisso *syn* (con), il verbo *kerân* (mischiare, fondere insieme), da cui viene anche il termine ceramica, la cui diffusione capillare sulle coste del Mediterraneo rappresenta uno degli elementi identitari comuni a tutti i popoli di questo mare, oltre che una costante per tutto il periodo che va dalla Grecia classica fino alle soglie dell’Età contemporanea.

Riandando all'esempio del Libano, come dipanare la sua intricata matassa di popolazioni, lingue, religioni e stili di vita? Come adattare al Libano il concetto europeo di Stato-nazione con tutti i suoi corollari? Di fronte alla presenza di una stratigrafia storica e culturale così densa come quella che presenta qualsiasi città del Mediterraneo, è evidente come il sincretismo sia stato, per secoli, l'unica forma di sopravvivenza, soprattutto nei numerosi casi in cui la "nuova" cultura fu importata da una popolazione allogena, impostasi come modello dominante ed egemone. Il sincretismo, in fondo, è una sorta di "diabolico" e ancestrale meccanismo per disinnescare le novità, che potrebbero rivelarsi dirimpenti per gli assetti sociali e politici dei popoli sottomessi. Viceversa, cedere una parte della propria identità, per poi fagocitare i nuovi venuti nell'immobilità e atemporalità delle proprie tradizioni, consente di cambiare in modo non traumatico.

Al riguardo, a questo punto è utile ricorrere ai miti che, come spesso accade, si prestano alla perfezione a spiegare in poche parole concetti molto articolati e complessi. Il mito di Europa e Zeus descrive molto bene il sincretismo mediterraneo e le possibili forme che può assumere l'ibridazione tra culture. Questo mito narra del rapimento di Europa, figlia del re di Tiro Agenore, da parte di Zeus, il quale si era innamorato della ragazza. Per riuscire a conquistarla, Zeus ricorse allo stratagemma di tramutarsi in toro per avvicinarsi alla mandria di buoi che accompagnava Europa. Conquistata la fiducia della ragazza, Zeus la rapì e la portò sul suo dorso fino all'isola di Creta dove, rivelata la sua vera identità, sedusse la ragazza¹⁷. Nel frattempo, Agenore aveva mandato i fratelli di Europa in cerca della sorella: Fenice, dopo varie peregrinazioni, divenne il capostipite dei fenici; un altro fratello, Cilice, si instaurò sulla costa sudorientale dell'Asia Minore a nord di Cipro e divenne il capostipite dei cilici. Ma quello che ci interessa maggiormente è il destino di Cadmo, il quale arrivò fino in Grecia dove fondò la città di Tebe e, molto più importante ai nostri fini, donò l'alfabeto ai greci¹⁸.

¹⁷ Zeus ed Europa ebbero tre figli, Minosse, Radamanto, Sarpedonte e, come dono, il padre degli dei mise Europa sul trono di Creta. Dopo la morte di suo marito Asterione, re di Creta, Minosse gli succedette sul trono e, in onore di Minosse e di sua madre, i Greci assegnarono il nome "Europa" al continente che si trova a nord di Creta. Sul punto si veda, tra tanti, il bel volume di L. PASSERINI, *Il mito d'Europa. Radici antiche per nuovi simboli*, Giunti, Firenze, 2002.

¹⁸ Sull'importanza del mito di Cadmo si vedano le considerazioni svolte da M. ROCCHI, *Kadmos e Harmonia. Un matrimonio problematico*, L'Erma di Bretschneider, Roma, 1989,

All'interno del mito di Europa è possibile scorgere varie chiavi di lettura, tutte piuttosto utili a tracciare un'ipotetica identità mediterranea. Innanzi tutto, vi è la violenza, da cui però scaturiscono civiltà e culture straordinarie. Non dimentichiamo che dall'amore di Zeus ed Europa sarebbe nato Minosse, il fondatore della civiltà cretese, precorritrice di quella greca. Del resto, anche nel mito di fondazione della città di Roma c'è, da un lato, l'arrivo di Enea dall'esterno e, soprattutto, l'episodio del ratto delle Sabine, posto alla base dell'espansione demografica romana. In secondo luogo, vi è il fenomeno della colonizzazione di aree del Mediterraneo, con la conseguente fondazione di civiltà in luoghi diversi rispetto a quelli di origine. Accanto a questi primi due aspetti, vi è il terzo e più importante. Insieme ai popoli viaggiano, infatti, anche le lingue e le culture. E non è un caso che Cadmo doni ai greci l'alfabeto, questo nuovo sistema di segni e suoni sorto e sviluppatosi tra le popolazioni semitiche e poi adottato e traslitterato dai greci. L'invenzione dell'alfabeto è fondamentale, perché segna la nascita del concetto di tempo e, dunque, della civiltà e della storia, dato che i popoli dotati di alfabeto possono comunicare tra loro per iscritto e tramandare ai posteri la propria cultura.

La questione dell'alfabeto porta con sé un altro elemento decisivo, con l'esame del quale si chiuderà questa breve relazione.

Dopo la conquista dell'Impero persiano da parte di Alessandro Magno, dall'Egitto all'India si diffuse l'utilizzo del greco, che assunse la denominazione di *koiné*. La *koiné* ellenistica, nella storia dei Greci, non è importante solo per essere stato il primo dialetto comune e il principale antenato del greco moderno ma, soprattutto, per la funzione che ha svolto come lingua franca del Mar Mediterraneo, tanto che questo termine è passato nelle lingue moderne per indicare un idioma condiviso da popoli diversi. Il significato di *koiné* è «comune» ed ha la stessa radice indoeuropea del latino *communis* e *communitas*¹⁹. Seguendo questa traiettoria etimologica, possiamo immediatamente apprezzare come il termine *koiné* indichi una “comunità” che parla la medesima lingua e, di conseguenza, l'aggettivo “comune” e

ed il bel libro dedicatogli da R. CALASSO, *Le nozze di Cadmo e Armonia*, Adelphi, Milano, 1991.

¹⁹ Sulla comune radice indoeuropea dei termini greci e latini cfr. E. BENVENISTE, *Il vocabolario delle istituzioni indoeuropee*, Einaudi, Torino, 1976, I, pp. 278-286.

“comunitario” facciano riferimento ad un’importante distinzione nella società umana, vale a dire mio/nostro, pubblico/privato e così via. In tal senso, si può affermare che “comune” è tutto ciò che non è posseduto da nessuno o, piuttosto, rappresenta il patrimonio di tutti. Proseguendo nella ricostruzione etimologica, possiamo vedere come nella radice della dimensione comunitaria – linguistica, culturale, civile – vi sia, accanto al suffisso *cum*, il cui significato è piuttosto chiaro – il termine *munus*, che invece merita qualche spiegazione e ci può aiutare a definire in cosa consiste la complessità mediterranea. Secondo le più accreditate ricostruzioni etimologiche e filosofiche, il termine *munus* avrebbe una forte connotazione sociale e indicherebbe l’idea di “dovere”, come è dimostrato da tre termini strettamente collegati ad esso: *onus*, *officium* e *donum*²⁰. Per i primi due, il significato di dovere è piuttosto chiaro, ma il terzo lascia piuttosto interdetti. Perché un dono dovrebbe essere un dovere?

I fondamentali studi di Marcel Mauss sul concetto di «dono» affermano come ogni dono esiga di essere ricambiato: una volta che si accetta un dono (*munus*), ci si impegna (*onus*) a dis-obbligarsi con qualche bene (*donum*) o servizio (*officium*), in una sorta di ciclo senza fine, nella più classica dimensione mediterranea dell’ospitalità²¹.

In conclusione, il Mediterraneo si configurerebbe come una vasta e profonda realtà costituzionale, nel senso etimologico del termine (lat. *cum-sto*, stare insieme), dove in modo spontaneo e assecondando le pieghe della storia si sono andate affinando peculiari regole di convivenza, fondate sulla premessa indicibile e, proprio per questo, indiscussa che ogni popolazione rivierasca ha degli obblighi nei confronti delle altre, come conseguenza degli stretti intrecci che, da millenni, rappresentano la cifra distintiva di questo mare, sulle cui sponde si è sempre praticata l’accoglienza e la mediazione tra diverse culture²². In altri termini, il Mediterraneo rappresenterebbe un’esperienza giuridica del tutto adespota, in cui le istituzioni politiche hanno conosciuto uno sviluppo fondato sul progressivo

²⁰ Sull’etimologia e il significato del concetto di comunità si veda, in particolare, lo studio di R. ESPOSITO, *Communitas. Origine e destino della comunità*, Einaudi, Torino, 2006.

²¹ Sul punto si veda, oltre al classico lavoro di M. MAUSS, *Saggio sul dono. Forma e motivo dello scambio nelle società arcaiche*, Einaudi, Torino, 1965, anche il recente J. STAROBINSKI, *A piene mani. Dono fastoso e dono perverso*, Einaudi, Torino, 1995.

²² Il riferimento, evidentemente, è alla teoria sviluppata da P. HÄBERLE, *Per una dottrina della costituzione come scienza della cultura*, Carocci, Roma, 2001.

affinarsi di valori, stili, modi di vita, per giungere, infine, a un equilibrio instabile. Instabile, perché perennemente alla ricerca di nuove formule di convivenza; equilibrato, perché contrassegnato da un'apparente immutabilità e, dunque, profondamente influenzato dallo scorrere del tempo e dalla consapevolezza della caducità delle manifestazioni del potere e dalla loro influenza relativa sui processi di civilizzazione²³.

²³ Per una disamina delle dinamiche dei processi di civilizzazione sulle forme del potere cfr. il fondamentale saggio di N. ELIAS, *Potere e civiltà*, Il Mulino, Bologna, 2010.

Bibliografia

ARENDETT H., *Le origini del totalitarismo*, Edizioni di Comunità, Milano, 1967.

BENVENISTE E., *Il vocabolario delle istituzioni indoeuropee*, Einaudi, Torino, 1976.

BENZONI G., *Il mediterraneo nella seconda metà del '500 alla luce di Lepanto*, Olschki, Firenze, 1974.

BERTI F., *Tutti pazzi per Gödel. La guida completa al teorema d'incompletezza*, Laterza, Roma-Bari, 2008.

BOULNOIS L., *La via della seta. Dèi, guerrieri, mercanti*, Bompiani, Milano, 2005.

BRAUDEL F., *Civiltà e imperi del mediterraneo nell'età di Filippo II*, Einaudi, Torino, 1953.

BRAUDEL F., *Il mediterraneo. Lo spazio, la storia, gli uomini, le tradizioni*, Bompiani, Milano, 1987.

CALASSO R., *Le nozze di Cadmo e Armonia*, Adelphi, Milano, 1991.

ELIAS N., *Potere e civiltà*, il Mulino, Bologna, 2010.

ESPOSITO R., *Communitas. Origine e destino della comunità*, Einaudi, Torino, 2006.

FARINELLI F., *Geografia. Un'introduzione ai modelli del mondo*, Einaudi, Torino, 2003.

FARINELLI F., *La crisi della regione cartografica*, Torino, Einaudi, 2009.

HÄBERLE P., *Per una dottrina della costituzione come scienza della cultura*, Carocci, Roma, 2001.

LOLLI G. e PAGALLO V., *La complessità di Gödel*, Giappichelli, Torino, 2008.

MAUSS M., *Saggio sul dono. Forma e motivo dello scambio nelle società arcaiche*, Einaudi, Torino, 1965.

PASSERINI L., *Il mito d'Europa. Radici antiche per nuovi simboli*, Giunti, Firenze, 2002.

RIGOTTI F., *Il filo del pensiero. Tessere, scrivere, pensare*, il Mulino, Bologna, 2002.

RIGOTTI F., *La filosofia in cucina. Piccola critica della ragion culinaria*, Il Mulino, Bologna, 2004.

ROCCHI M., *Kadmos e Harmonia. Un matrimonio problematico*, L'Erma di Bretschneider, Roma, 1989.

STAROBINSKI J., *A piene mani. Dono fastoso e dono perverso*, Einaudi, Torino, 1995.

SURDICH F., *La via della seta. Missionari, mercanti e viaggiatori europei in Asia e nel mediterraneo*, Il Portolano, Genova, 2007.

VILLARI R., *L'uomo barocco*, Laterza, Roma-Bari, 2002.

WEILER J.H.H., *Un'Europa cristiana, un saggio esplorativo*, BUR, Milano, 2003.

Parte II
*Esperienze di cooperazione decentrata
nel Mediterraneo*

La cooperazione allo sviluppo: il caso della Puglia

*Antonella Ricciardelli, Francesca Spagnuolo, Giulia Urso,
Annalisa Zacheo¹*

1. Introduzione

La crisi dello schema tradizionale di cooperazione allo sviluppo (centralista e governativo), avviatosi a partire dalla fine degli anni '80, ha determinato l'affermazione del ruolo attivo degli Enti regionali e locali, in linea con il progressivo decentramento delle competenze, risorse e rappresentatività nell'ambito del processo di riforme delle Autonomie Locali. In questo scenario in movimento, sotto la spinta delle trasformazioni politiche e istituzionali che accentuano la centralità del territorio, si assiste anche in Puglia all'attivazione di nuovi percorsi con riferimento alle politiche di cooperazione allo sviluppo. In generale, si impongono la scala locale e le interazioni tra gli attori quali fattori determinanti per l'adozione di politiche contestualizzate e basate sulle specificità territoriali.

In letteratura, al fine di «ricostruire le relazioni di interazione tra soggetti locali, il rapporto di quest'ultimi con le risorse territoriali, le relazioni con i livelli sovralocali e gli obiettivi ed esiti delle azioni promosse»², viene suggerita l'analisi di alcune componenti rilevanti per la lettura dei processi di cooperazione, ovvero:

¹ Pur essendo frutto di un lavoro condiviso i paragrafi sono da attribuire a: Annalisa Zacheo paragrafo n.2, Antonella Ricciardelli paragrafo n.3; Giulia Urso paragrafo n.4; Francesca Spagnuolo paragrafo n.5. Introduzione e Conclusioni sono invece da attribuire a tutti gli autori del presente contributo.

² E. BIGNANTE, E. DANSERO, C. SCARPOCCHI "Sviluppo locale e cooperazione internazionale. Una proposta metodologica", in E. BIGNANTE, E. DANSERO, C. SCARPOCCHI (a cura di), *Geografia e cooperazione allo sviluppo. Temi e prospettive per un approccio territoriale*, FrancoAngeli, Milano, 2008, pp. 63-64.

- le tipologie di progetti attivati (settori più dinamici, estensione dell'ambito di ricaduta dei progetti, tipologia di strumenti normativi ricorrenti);

- i soggetti coinvolti (natura dei soggetti, tipologie di partnership, ricorrenza delle relazioni nel tempo, modalità di organizzazione dei rapporti);

- le risorse territoriali (caratteri e tipologia, settore di riferimento, modalità di utilizzo delle risorse mobilitate dai progetti);

- le immagini del territorio attuale e delle visioni al futuro che emergono, esplicitamente o implicitamente, dall'analisi dei progetti³.

Basandosi su questo approccio metodologico, nel presente contributo, sono stati analizzati gli elementi caratterizzanti le politiche e i riflessi territoriali della cooperazione in Puglia. Tale riflessione si è avvalsa, in via prioritaria, dei risultati emersi dall'«Indagine conoscitiva sulla cooperazione internazionale in Puglia» realizzata, nel 2009, dall'Osservatorio Regionale sulla Cooperazione Internazionale (ORCI)⁴, ampliati, in un secondo momento, con informazioni indirette o già esistenti sull'argomento e con diversi approfondimenti tematici. L'analisi ha permesso pertanto di differenziare, da un punto di vista sia temporale che territoriale, il ruolo del contesto pugliese nelle scelte di cooperazione, guardando agli scenari futuri come un sistema di opportunità non indifferente per la realtà regionale.

³ *Ibidem*.

⁴ L'Indagine ha avuto come obiettivo la realizzazione di due banche dati riguardanti rispettivamente gli Enti pubblici e gli Enti privati coinvolti nei processi di cooperazione. Le informazioni sono state raccolte facendo riferimento all'utilizzo di diverse fonti, tra cui: gli iscritti all'Albo Regionale dei soggetti operatori di partenariato, di cooperazione internazionale e di promozione della cultura dei diritti umani (l. r. 20/2003); i progetti e gli attori menzionati censiti dal Settore Mediterraneo della Regione Puglia (dati ufficiali su www.europuglia.it); la verifica e la corrispondenza delle informazioni raccolte mediante un'adeguata ricerca sul campo. A tale fase preliminare è seguita poi un'indagine più approfondita mediante la somministrazione di un questionario strutturato che ha permesso di raggiungere 100 soggetti, di cui 48 operanti nel settore pubblico e 52 operanti nel settore privato.

2. Evoluzione della cooperazione internazionale in Puglia: politiche e profilo normativo

La regione Puglia, geograficamente protesa nel Bacino del Mediterraneo, presenta una naturale vocazione a intrattenere rapporti di collaborazione e di vicinato sia con i paesi dei Balcani occidentali che con quelli dell’Africa settentrionale. La Regione ha sviluppato nel tempo tale propensione alla cooperazione, da un lato, promuovendo accordi partenariali e, dall’altro, partecipando a programmi promossi sia nell’ambito della politica comunitaria dell’Unione Europea che in quella estera dell’Italia. Accordi di cooperazione, bilaterali e multilaterali, il cui *status* normativo e negoziale è mutato nel tempo, adattandosi agli scenari geopolitici imposti dalla globalizzazione e alle specifiche condizioni socio-economiche degli stessi paesi cooperanti. Nell’ultimo decennio, la cooperazione allo sviluppo ha assunto un ruolo determinante nell’agenda programmatica del Governo regionale, confermato anche dalla volontà politica di istituire un organismo di coordinamento delle iniziative *ad hoc*, concretizzatasi nel 2005 con l’istituzione dell’Assessorato al Mediterraneo⁵. Da taluni interventi episodici nell’ambito della cooperazione internazionale allo sviluppo, la Puglia è giunta ad avere, oggi, una programmazione organica nei tre principali sistemi di cooperazione nei differenti livelli di scala geografica: la cooperazione territoriale europea, la cooperazione italiana e la cooperazione regionale. Le prime forme di attività di cooperazione, che vedono coinvolta anche la Puglia, risalgono agli anni ‘90, quando un profondo processo di transizione politica ed economica ha investito i Balcani, e da cui, successivamente, sono scaturiti accordi di cooperazione sempre più numerosi tra l’Italia e l’area adriatico-balcanica. In tale contesto la Puglia ha assunto un ruolo significativo come partner privilegiato in quanto terra di frontiera e ponte sull’Adriatico tra l’Italia e i Balcani. In questa fase “embrionale”, ad attività di cooperazione che rientrano nella tipologia di cooperazione in situazioni di emergenza, caratterizzata da interventi

⁵ Fino al 2005 le iniziative di cooperazione internazionale della Regione Puglia sono state gestite dall’Ufficio Cooperazione nell’ambito dell’Assessorato alla programmazione, alle politiche comunitarie e alla cooperazione.

di solidarietà a seguito di conflitti⁶, si sono affiancate le iniziative di Interreg, il primo programma dell'Unione Europea in grado di stimolare la cooperazione interregionale⁷. L'“era pugliese” di Interreg – così come viene diffusamente definita tale esperienza - è stata caratterizzata da luci e ombre. Infatti se, da un lato, l'esperienza Interreg ha rappresentato un “laboratorio di sperimentazione” in cui per la prima volta la Regione, le Università, gli Enti locali, le imprese, le ONG, si sono confrontate e impegnate nella costruzione di progettualità condivise, dall'altro, ha manifestato non pochi elementi di criticità, riconducibili a: un insufficiente sistema di rapporti istituzionali in materia di partenariato; un programma che non prevedeva la possibilità di spesa sul territorio esterno; una fragilità amministrativa dei paesi partner (soprattutto nel caso dell'Albania); una lentezza procedurale nell'attuazione dei progetti. Tuttavia, nonostante le criticità rilevate, con la terza fase di programmazione interregionale (Interreg III), si sono compiuti dei passi in avanti, con risultati positivi conseguiti soprattutto nell'esperienza di cooperazione con il governo albanese (Interreg III A Italia-Albania)⁸, che ha dimostrato maggiore stabilità e interesse a cooperare alla luce soprattutto della prospettiva di integrazione dell'Unione Europea e dell'avvio del nuovo strumento di pre-adesione e del relativo programma di prossimità (CBC IPA – Adriatico⁹). Anche nelle iniziative di cooperazione internazionale della Puglia, inserite nella programmazione regionale 2000-2006, è possibile rilevare taluni fattori di criticità, quali: la propensione ad interventi tesi a

⁶ Per un approfondimento sulle diverse tipologie di cooperazione si veda E. DANSERO, “Geografia e Cooperazione allo sviluppo. Prospettive di ricerca”, in E. BIGNANTE, E. DANSERO, C. SCARPOCCHI (a cura di), 2008, *op cit.*, pp.13-15.

⁷ Le iniziative comunitarie di cooperazione interregionale – pur essendo rivolte sia ai confini tra gli stati membri, che ai confini con i paesi dell'Europa centro-orientale candidati all'adesione -, vennero lanciate dalla Commissione Europea nel 1990 (Interreg I 1990-1993), con gli obiettivi di promuovere lo sviluppo economico e di favorire l'integrazione delle regioni comunitarie. La cooperazione transnazionale fu poi introdotta con il Programma Interreg II (1994-1999) e confermata anche con Interreg III (2000-2006).

⁸ Per un approfondimento sui progetti di cooperazione Interreg tra gli Enti locali pugliesi e l'Albania si veda D. VESTITO, “Interventi di Enti istituzionali e della società civile della provincia di Lecce a favore dell'Albania”, in C. SANTORO LEZZI (a cura), *Albania in transizione. Riflessioni di viaggio*, Martano Editrice, Lecce, 2006, pp. 207-223.

⁹ Programma che vede coinvolti, oltre alle province adriatiche italiane, i territori dei seguenti paesi: Grecia, Slovenia, Croazia, Bosnia - Erzegovina, Albania, Serbia e Montenegro; e che interviene su tre assi prioritari: cooperazione economica, sociale e istituzionale; risorse naturali, culturali e prevenzione dei rischi; accessibilità e reti.

promuovere *tout court* l'internazionalizzazione delle imprese; l'assenza di una politica di internazionalizzazione di ampio respiro, integrata e trasversale; l'incapacità da parte della Regione di coordinare gli interventi progettuali dei vari soggetti locali e istituzionali. La Regione Puglia, nonostante la forte partecipazione alla cooperazione territoriale, ha destinato esigue risorse alla costruzione politica dell'area euro-mediterranea, in ragione anche della generalizzata "sindrome comunitaria" del riequilibrio dei rapporti ad Est. Non vi è stata inoltre una strategia regionale capace di coordinare gli interventi progettuali dei vari soggetti locali e istituzionali, mancanza a cui la Regione ha cercato di ovviare, con la politica di internazionalizzazione in un'ottica più ampia, integrata e trasversale, individuata nel Piano Regionale per l'Internazionalizzazione della Regione Puglia (PRINT - *v.ultra*).

Diverse e più proficue prospettive di successo per la politica di cooperazione allo sviluppo dell'UE – e di riflesso anche dell'efficienza e dell'efficacia dell'azione politica pugliese -, si auspicano con il nuovo ciclo di programmazione 2007-2013, nel cui ambito la Commissione Europea ha definito gli orientamenti strategici comunitari in materia di coesione e di politiche di sviluppo regionale, conferendo alla "Cooperazione territoriale europea" lo *status* di obiettivo strategico dell'Europa allargata, insieme agli obiettivi "Convergenza" e "Competitività regionale e occupazione". In tale obiettivo, la Regione Puglia è coinvolta nelle tre modalità di cooperazione – transfrontaliera, transnazionale e interregionale – come territorio eleggibile con l'area balcanica e l'area mediterranea, attraverso iniziative congiunte locali e regionali di attività economiche e sociali transfrontaliere e accordi bilaterali orientati allo sviluppo territoriale integrato connessi alle priorità comunitarie (Tab.1).

Tabella 1. Partecipazione della Regione Puglia ai programmi di Cooperazione Territoriale Europea (2007-2013)

Tipologia di cooperazione	Programma
Cooperazione Transfrontaliera	Grecia- Italia
	CBC IPA-Adriatico (Strumento di Pre-adesione)
	CBC ENPI - Bacino del Mediterraneo (Strumento di Vicinato e Partenariato)
Cooperazione Transnazionale	MED - Mediterraneo
	SEE - Europa Sud Orientale
Cooperazione Interregionale	Interreg IV C
	URBACT II
	INTERACT II
	ESPO 2013

Fonte: Regione Puglia, www.europuglia.it

Passando, invece, ad analizzare le attività della Cooperazione Italiana allo Sviluppo - regolata dalla Legge n.49 del 1987¹⁰ e coordinata dal Ministero degli Affari Esteri -, la Puglia partecipa al “Programma di sostegno alla cooperazione regionale”, aderendo a due degli Accordi di Programma Quadro: APQ “Mediterraneo” e APQ “Balceni”. La Regione, nell’ambito di tali accordi, è responsabile di alcune macroaree d’intervento quali: *i*) la crescita socioeconomica nell’area dei Balcani per la realizzazione dei progetti nel settore agro-alimentare, agricolo, dello sviluppo rurale, del turismo e della pesca; *ii*) il dialogo e la cultura nel Mediterraneo e nei Balcani attraverso interventi tesi alla creazione di reti per la valorizzazione e la gestione del patrimonio culturale materiale ed immateriale, al rafforzamento della comunicazione e della formazione. Analizzando la politica di cooperazione a scala nazionale, va ribadito il fatto che, il processo di decentramento politico e amministrativo con il progressivo trasferimento dei poteri decisionali dagli organismi centrali dello Stato verso gli Enti regionali e locali, nonché la crescente internazionalizzazione delle imprese presenti sul territorio nazionale,

¹⁰ Con la Legge n.49 del 1987 si è provveduto ad un riordino dell’intera materia e alla creazione della Direzione Generale per la Cooperazione allo Sviluppo (Dgcs) - Ministero degli Affari Esteri. La Cooperazione italiana, tenendo conto delle linee guida e degli impegni concordati nel più ampio contesto internazionale (Onu, Ue), elabora periodicamente un documento di programmazione nazionale (Linee guida e indirizzi di programmazione 2011-2013) che definisce iniziative, modalità attuative e aree geografiche in cui intervenire in via prioritaria. (www.cooperazioneallosviluppo.esteri.it).

hanno inciso non poco sull'adozione dell'approccio decentrato alla cooperazione internazionale rispetto a quello centralista, attribuendo soprattutto alle Regioni un ruolo primario nelle fasi di programmazione e di coordinamento delle iniziative. La cooperazione decentrata nasce, infatti, nasce dalla convinzione della contemporanea necessità di interventi a livello locale – oltre che nazionale –, nella gestione di investimenti e progetti, pena il fallimento degli stessi¹¹. Proprio in ottemperanza della Legge n.84 del 21 marzo 2001, che disciplina le forme di partecipazione italiana al processo di stabilizzazione, ricostruzione e sviluppo in diversi paesi dell'Est dell'Europa (Serbia, Montenegro, Romania, Albania, Macedonia, Croazia, Bosnia-Erzegovina, Bulgaria) e che riconosce alle Regioni il ruolo di coordinamento delle proposte formulate dagli altri soggetti pubblici operanti nel territorio, prevedendo la concessione di cofinanziamenti per i progetti proposti dalle Autonomie locali (art.7), la Puglia ha intensificato i rapporti con i Balcani attraverso un rilevante numero di progetti (Tab. 2). Inoltre, con il progetto SMILE “Supporto in favore delle politiche minorili in Albania. Rafforzamento istituzionale per il decentramento del servizio nazionale per le adozioni e la protezione dei diritti dell'infanzia e armonizzazione della legislazione con la normativa UE” ha inteso «avviare un processo di cambiamento, di prevenzione e tutela dei minori e degli adolescenti albanesi, migliorarne le condizioni di vita, affermare e promuovere attivamente i diritti dei minori, rafforzare il sistema del decentramento

¹¹ La cooperazione decentrata è caratterizzata da un nuovo approccio alla cooperazione, basato sui principi di sussidiarietà, decentramento e sviluppo locale, e in cui attori fondamentali sono le Autonomie locali e la società civile organizzata. Il primo riconoscimento istituzionale della cooperazione decentrata a livello internazionale si trova nella *Charte Européenne de l'Autonomie Locale*, emanata dal Consiglio Europeo nel 1985. In Italia già la Legge 49/1987 riconosce il ruolo che può essere assunto dalle autonomie locali (Regioni, Province autonome, Enti locali) e dalle espressioni organizzate della società civile (ONG, associazioni ecc.) nelle attività di cooperazione internazionale, ma il concetto di cooperazione decentrata e le sue implicazioni venne compiutamente definito solo nel 2000 nelle *Linee di indirizzo e modalità attuative* presentate dalla Dgcs del Ministero degli Affari Esteri. Per un approfondimento si veda: E. BIGNANTE, C. SCARPOCCHI, *Cooperazione decentrata: una prospettiva territoriale* in E. BIGNANTE E. DANSERO, C. SCARPOCCHI (a cura di), 2008, op cit., pp.71-92; M. BIGGERI, F. VOLPI, *Teoria e politica dell'aiuto allo sviluppo*, Milano, FrancoAngeli, 2006; P. DE STEFANI, M. MASCIA (a cura di), *Istituzioni e società civile nella cooperazione internazionale decentrata. Contributi agli obiettivi di sviluppo del millennio*, Padova, Cleu, 2007; M. GRIECO, S. LENCI, *La cooperazione decentrata: oltre l'aiuto. Gli attori nella ridefinizione dei rapporti nord/sud*, Torino, l'Harmattan Italia, 1999; V. IANNI, *Guida alla cooperazione decentrata*, Roma, Movimondo, 1999.

amministrativo dei Servizi sociali per la prevenzione e la protezione dei minori a rischio nelle aree di Elbasan, Scutari e Valona e del Comitato nazionale per le adozioni dei minori in stato di abbandono»¹².

Tabella 2. Progetti della Regione Puglia (Legge 84/2001)

ACRONIMO	TITOLI/OBIETTIVI	AREA DI INTERVENTO
LEMIS	<i>Labour & Employment Management Throug Information System.</i> Creazione di una rete di soggetti che operano sul mercato del lavoro in Romania e in Serbia.	Serbia e Romania
Growing Together	Sviluppo a livello locale capacità ingegneristiche per la gestione dei trasporti, dell'ambiente, PA, agricoltura.	Serbia, Romania, Albania, Macedonia, Croazia
Voice	<i>Voice to Citizenship through independent media.</i> Istituzione di una rete mediatica che consenta la libertà di espressione dei cittadini attraverso media indipendenti.	Albania, Macedonia, Serbia - Montenegro, Bosnia - Erzegovina
LO.DE	<i>Multi utilities: a new challenge for an integrated local development of industrial districts.</i> Allestimento di un sistema integrato di public utilities per rafforzare l'offerta di servizi pubblici ai cittadini e alle imprese.	Croazia, Serbia - Montenegro, Romania, Bosnia Erzegovina
I.P.Q	<i>Increasing professional quality for SME'S.</i> Coinvolgimento e sensibilizzazione di figure professionali per i processi di delocalizzazione delle imprese italiane in Serbia e Romania.	Serbia, Romania
SKINURSE	Realizzazione di un prototipo di centro operativo per la diffusione di corsi di formazione a distanza via	Bulgaria

¹² Assessorato al Mediterraneo della Regione Puglia, www.europuglia.it.

	satellite rivolti al personale infermieristico.	
JUDET IALOMITA, CALARASI, COSTANTA, TULCEA	Interventi di assistenza tecnica e formazione di quattro distretti regionali pilota per il miglioramento del livello produttivo, organizzativo e distributivo del settore agroalimentare.	Romania

Fonte: Regione Puglia, www.europuglia.it

Oltre che con i paesi dell'area balcanica, la Regione Puglia ricopre un ruolo centrale nella cooperazione Italia-Argentina, essendo capofila del Programma FOSEL (Formazione per lo Sviluppo Economico Locale), al quale partecipa insieme a: Emilia Romagna, Friuli Venezia Giulia, Marche, Abruzzo, Piemonte, Lazio, Toscana e Umbria. Tale progetto di cooperazione italo-argentino è teso a promuovere processi di sviluppo socio-economico locale nelle Province argentine di Buenos Aires, Santa Fé, Córdoba e Mendoza, attraverso il radicamento di esperienze locali e l'aumento della competitività da parte dei sistemi produttivi (in particolare, delle piccole e medie imprese)¹³.

Infine, con riferimento alla scala regionale, a partire dal 2003, la Regione ha adottato un proprio strumento normativo in materia di cooperazione allo sviluppo - la legge regionale del 25 agosto 2003, n.20 "Partenariato per la cooperazione"¹⁴ - volto a promuovere: a) iniziative per il partenariato fra comunità locali; b) la cooperazione internazionale; c) la cultura dei diritti umani. La legge rappresenta il riconoscimento a livello regionale della cooperazione decentrata e ne disciplina le modalità attuative. I principali obiettivi della legge - che «riconosce nelle comunità locali i reali destinatari degli interventi di partenariato internazionale e favorisce il rafforzarsi della cultura del partenariato fra comunità e istituzioni» (art.1) -, sono rafforzare l'azione regionale in particolare nell'area adriatico-balcanica e

¹³ Cfr. www.fosel.org.

¹⁴ Pubblicata sul B.U. Regione Puglia 01 settembre 2003, n. 100. La precedente legge regionale "Cooperazione della Regione Puglia con i paesi in via di sviluppo" risaliva al 1993 (l.r. n. 11 del 02/08/93), era ispirata alla cultura della solidarietà e della pace tra i popoli, e stabiliva come priorità geografiche la Grecia, l'Albania e i Balcani.

attribuire un ruolo prioritario alla società civile nei diversi settori d'intervento di cooperazione. Pertanto, con l'adozione di tale dettato normativo, la Regione ha inteso avviare e radicare nel territorio pugliese un processo virtuoso di partenariato, attraverso la «costruzione di una coscienza regionale dell'altro, base imprescindibile per una crescita condivisa ed equilibrata nell'area geografica»¹⁵. Annualmente, in attuazione delle legge, la Regione destina dei fondi del proprio bilancio per finanziare i progetti di cooperazione, ripartiti nei tre settori d'intervento previsti, rispettivamente il 50% circa per il partenariato tra le comunità locali; il 40% circa per la cooperazione internazionale e il 10% per la promozione dei diritti umani (Tab.3).

Tabella 3. Ripartizione delle risorse finanziarie fra gli interventi previsti dalla legge regionale 20/2003

Tipologia Interventi	Risorse stanziare				
	2006	2007	2008	2009	2010
Art. 3 Partenariato tra le comunità locali	577.000 48%	472.922 50%	494.100 50%	508.170 51%	49.000 38%
Art. 4 Cooperazione Internazionale	538.000 45%	378.337 40%	398.000 40%	384.130 38%	30.000 23%
Art. 5 Promozione e cultura dei diritti umani	85.000 7%	94.584 10%	107.900 10%	107.700 11%	50.000 39%
Totale risorse	1.200.000 100%	945.843 100%	1.000.000 100%	1.000.000 100%	129.000 100%

Fonte: www.europuglia.it

Dal prospetto della Tab.3 appare evidente come nell'anno 2010 ci sia stato un cospicuo ridimensionamento delle risorse finanziarie messe a disposizione per il "Partenariato alla cooperazione", dovuto ai

¹⁵ Regione Puglia, "Regionalizzazione, servizi pubblici e qualità della vita: costruire una rete di cooperazione tra le amministrazioni del Mediterraneo", Assessorato al Mediterraneo, Bari, 28 febbraio 2006.

vincoli di spesa imposti dalla Regione per il rientro nel Patto di stabilità interno¹⁶. Tale contrazione di fondi sicuramente inciderà sulla programmazione futura con la conseguente riduzione del numero di progetti approvati e finanziati. Si consideri, infatti, che con la programmazione regionale 2007-2009 sono stati finanziati circa 100 progetti, mentre con quella del 2010 soltanto sei (rispettivamente tre per la linea di interventi di “Partenariato tra le comunità locali”, uno per interventi di “Cooperazione Internazionale” e, infine, due per interventi di “Promozione della cultura dei diritti umani”).

All'interno del quadro normativo fin qui descritto, va infine annoverata anche la legge regionale 12/2005, che all'art.8 ribadisce il «sostegno delle iniziative per la pace e per lo sviluppo delle relazioni tra i popoli del Mediterraneo» e con cui la Puglia aderisce ad iniziative di carattere promozionale finalizzate alla diffusione della pace e allo sviluppo delle relazioni, degli scambi culturali e degli strumenti di comunicazione e informazione tra i Paesi del Mediterraneo, nonché al sostegno di attività di tipo interculturale organizzate nel territorio regionale¹⁷.

La Puglia dunque, come si avrà modo di evidenziare più approfonditamente nei prossimi paragrafi, manifesta un significativo attivismo nella politica di cooperazione allo sviluppo, contribuendo positivamente sia alla politica estera dell'Italia in materia che al raggiungimento del terzo obiettivo della politica di coesione interna dell'Unione Europea. Inoltre, l'articolato quadro di politiche e di normative regionali, sottende esplicitamente, i principi di solidarietà, di collaborazione e di accoglienza, che da sempre accompagnano l'azione politica e amministrativa della Regione e che la candidano a divenire attore di promozione di pace e dei diritti umani a scala internazionale, nella consapevolezza che la garanzia e il rispetto di tali principi siano la *conditio sine qua non* per lo sviluppo economico e sociale di ogni territorio.

¹⁶ Cfr. Deliberazione della Giunta Regionale del 23 marzo 2010, n. 804 in Bollettino Ufficiale della Regione Puglia - n. 65 del 13-04-2010.

¹⁷ Nel 2010 attraverso questa legge l'Assessorato al Mediterraneo della Regione Puglia ha sostenuto finanziariamente progetti e iniziative (complessivamente 340.000 euro), finalizzati alla diffusione delle culture della pace e allo sviluppo delle relazioni, degli scambi culturali e degli strumenti di comunicazione e di informazione tra i Paesi del Mediterraneo, nonché al sostegno di attività di tipo interculturale organizzate nel territorio regionale (cfr. Bollettino Ufficiale della Regione Puglia - n. 35 del 23-02-2010).

3. Quadro degli attori coinvolti pubblici e privati

Nell'ambito del dibattito generale sulle politiche di sviluppo, gli anni Novanta hanno segnato una svolta istituzionale importante soprattutto dal punto di vista della partecipazione politica quale strumento per costruire dal basso i programmi di cooperazione allo sviluppo. Se, infatti, fino ad allora, il concetto di *good governance* era imposto dall'alto e strettamente connesso alla componente macro-economica, con l'affermarsi della cooperazione decentrata si è assistito all'emergere di una logica di azione che ha comportato non solo il coinvolgimento di una pluralità ed eterogeneità di attori dello sviluppo, ma ha anche trasformato il tipo di relazioni che tra di loro intercorrono basandole sui principi di concertazione, coordinamento e co-sviluppo trasversale (Ianni, 2004). La cooperazione decentrata ha rappresentato un momento di fusione del rapporto pubblico-privato, ma soprattutto una fase di passaggio in cui la continuità tra politiche di sviluppo locale e politiche di cooperazione allo sviluppo è diventata un progetto territoriale strategico. Questo tipo di modello partecipativo, nato dall'esigenza di adeguare le forme della cooperazione alla volontà di partecipazione degli attori locali, ha di fatto promosso il ruolo degli Enti locali, nonché di una serie di attori territoriali capaci di creare reti e partenariati transazionali, comportando, rispetto al passato, un forte mutamento del quadro degli attori in termini di scala di competenza (nazionale, internazionale, regionale e locale), scala di azione, e natura (pubblico, privata). Quest'importante evoluzione si è realizzata anche nel territorio pugliese dove, grazie all'impulso dato alla cooperazione decentrata dall'Amministrazione regionale, ed in particolare dall'Assessorato al Mediterraneo, si è assistito allo sviluppo di una progettualità nata dal basso e che ha saputo coinvolgere contemporaneamente Enti pubblici e privati.

In particolare è stata la terza fase di programmazione comunitaria (2000-2006) relativa ai programmi di cooperazione transfrontaliera, Interreg IIIA Italia-Albania e Interreg IIIA Italia Grecia, a rappresentare per la Puglia la prima palestra di cooperazione. In realtà, se da una parte la programmazione comunitaria ha costituito un trampolino di lancio, è stata sicuramente la l. r. 20/2003, che riconosce nelle comunità locali i reali destinatari degli interventi di partenariato internazionale, a promuovere una reale partecipazione attiva degli Enti

locali in questo settore¹⁸ (Fonte: EuroPuglia). Infatti, dall'indagine Orci sugli Enti Cooperanti è emerso che il 69% degli Enti pubblici pugliesi ha iniziato ad operare in progetti e/o azioni di cooperazione internazionale proprio a partire dal 2003.

A testimonianza del fatto che l'ossatura della cooperazione internazionale in Puglia sia ancora in fase embrionale, l'indagine ORCI attesta che solo il 55% degli Enti pubblici si è dotato di un apposito ufficio di cooperazione. Tale dato testimonia, inoltre, come spesso si assista, tra gli attori della cooperazione, all'assenza non solo di un coordinamento programmatico, ma soprattutto di personale qualificato. Da qui deriva la necessità, per l'esercizio di compiti specifici¹⁹, di esternalizzare le competenze attraverso l'affidamento degli incarichi a consulenti e *project manager*²⁰ esterni all'Ente.

Tabella 4. Risorse umane impegnate nella cooperazione internazionale negli Enti Pubblici

Addetti per posizione organizzativa	%
Dirigenti	12,7
Funzionari	12,7
Impiegati (tempo pieno)	32,5
Impiegati (part-time)	4,0
Collaboratori esterni	38,1

Fonte: ORCI

La mancanza nel territorio regionale di una gestione programmatica ed efficace degli interventi di cooperazione capace di coinvolgere la totalità degli attori locali è confermata dal fatto che sono soprattutto gli Enti pubblici a risultare protagonisti del settore. Si pensi che il 36% degli interventi è gestito da Enti pubblici in qualità di *Leader Partner*, mentre nel 59% dei casi gli Enti pubblici hanno comunque un

¹⁸ Per un approfondimento del quadro delle politiche di cooperazione della Regione Puglia si veda il paragrafo 2.

¹⁹ Considerando la composizione delle risorse umane impiegate nella cooperazione internazionale da parte degli Enti pubblici, si rileva che il 38,1% è rappresentato da Collaborazione Esterni (Fonte: Orci, 2009). In realtà è da più parti riconosciuta l'importanza di questi collaboratori non solo in quanto fonte di *expertise* e *know-how*, ma soprattutto per la complessa attività di *networking* e *lobbying* da questi messa in atto e che fa da ponte tra il settore pubblico e quello privato.

²⁰ Figura professionale il cui compito è appunto quello della progettazione, attuazione e gestione degli interventi di cooperazione.

ruolo di partner attivo nei progetti di cooperazione in cui sono inseriti. Al contrario, il settore privato presenta ancora ritardi in tal senso visto che nella maggior parte dei casi gli Enti privati vengono inseriti nei progetti in quanto partner non capofila. In realtà questa differenza di azione tra i due gruppi di attori, pubblici e privati, è in parte determinata dagli stessi criteri di eleggibilità inseriti nei programmi e nei bandi di attuazione che spesso prevedono che l'ente promotore dell'intervento abbia la forma giuridica di ente pubblico. Evidentemente un simile aspetto limita le iniziative private in ambito di cooperazione e fanno di quest'ultime un aspetto residuale delle stesse strategie di impresa. In effetti, guardando alla forma giuridica degli Enti privati operanti in Puglia, si evince come siano per lo più le associazioni senza scopo di lucro ad essere maggiormente attive (60%). Se agli enti con forma associativa si sommano tutte le organizzazioni senza una specifica vocazione lucrativa come cooperative, fondazioni e Ong, emerge con evidenza che il settore "non profit" costituisca, in Puglia, il principale attore della cooperazione in campo privato.

Questo quadro rileva un'importante caratteristica del settore privato pugliese, ovvero quello di non considerare la cooperazione internazionale quale strumento in grado di favorire la proiezione internazionale complessiva, ma piuttosto come un'attività accessoria capace di incidere in maniera marginale sui profitti di impresa: solo il 4% degli Enti privati cooperanti è composto da imprese aventi scopo di lucro. Lo stesso Documento Strategico Regionale (DSR) 2007-2013 sottolinea come la cooperazione internazionale non sia considerata dalle imprese pugliesi una forma di internazionalizzazione e di apertura verso il bacino del Mediterraneo, ma piuttosto un settore marginale volto soprattutto alla filantropia. Emerge dunque la necessità, divenuta anche uno degli obiettivi della nuova programmazione 2007-2013 della Regione, di rafforzare il coinvolgimento e la partecipazione di capitali e attori privati nei progetti di cooperazione. In realtà, lo stesso DSR sottolinea come i limiti dimensionali delle imprese pugliesi condizionino inevitabilmente la loro capacità di investire le proprie risorse specifiche (umane, produttive e finanziarie) al fine di adottare approcci maggiormente proattivi rispetto alle possibilità di garantirsi un certo grado di proiezione internazionale. Tale considerazione trova conferma anche nei dati emersi dall'indagine ORCI dal momento in

cui si evidenzia come una gran parte di Enti privati che operano nel campo della cooperazione sia costituita per lo più dalla forma giuridica di Consorzi (16%). Questo dato può essere letto come la volontà delle imprese pugliesi di superare il proprio nanismo imprenditoriale al fine di assumere un ruolo attivo nel settore della cooperazione, avviando a tal fine progetti di partenariato che coinvolgano contemporaneamente Enti pubblici e privati in grado di fornire importanti contributi non solo in termini di capitali ma soprattutto di *know how*.

Evidentemente, la fase embrionale di questo attivismo non è ancora in grado di apportare miglioramenti rispetto alle *performance* registrate nel settore sulle quali, inoltre, pesa lo svantaggio competitivo che accomuna tutte le regioni meridionali che scontano carenze «in termini di organizzazione e competenze che si traduce in un'enorme perdita di risorse e di conseguenza, nell'impossibilità di promuovere un reale processo di crescita del settore e dell'indotto che questo è in grado di attivare»²¹. Le difficoltà degli Enti cooperanti in Puglia possono in parte essere lette come il risultato di una struttura economico-sociale debole e con scarse capacità di *networking* che, soprattutto a causa delle piccole dimensioni che caratterizzano i singoli enti che la compongono, risulta spesso incapace di creare reti a scala non solo globale, ma anche sovregionale. Questa configurazione evidentemente rappresenta un limite allo sviluppo del settore poiché,

considerate le tendenze evolutive dello scenario della cooperazione internazionale a livello nazionale ed internazionale, che tendono a premiare le configurazioni reticolari di livello transnazionale, e le caratteristiche dimensionali degli Enti cooperanti pugliesi, l'individualismo non può che essere foriero di future difficoltà competitive con tutte le conseguenze che questo può comportare per il futuro sviluppo del settore a livello regionale²².

È importante allo stesso tempo sottolineare che le *performance* degli Enti privati pugliesi non possono essere lette adeguatamente se non si considera il fatto che, come per gli Enti pubblici, siamo di fronte ad un settore giovane che ha trovato impulso proprio a partire

²¹ Osservatorio Regionale sulla Cooperazione Internazionale, *Indagine conoscitiva sulla cooperazione internazionale in Puglia*, 2009, p. 44.

²² *Ibidem* p.47.

dalla l.g. 20/2003: quasi i tre quinti degli Enti privati pugliesi opera da meno di cinque anni e quelli nati negli ultimi due anni sono il 15%.

Il quadro che ne deriva è dunque quello di un settore, quale quello della cooperazione, sicuramente costituito da Enti pubblici e privati che mostrano un'iniziale volontà di darsi una maggiore proiezione internazionale, al fine di diversificare le proprie attività all'interno di una dinamica macroeconomica che vede nell'internazionalizzazione una possibile azione di promozione di sviluppo locale e di creazione di reti sovraregionali. La cooperazione e la capacità stessa dei suoi attori di rafforzare le reti transazionali, favorendo in questo modo la circolazione di *hard externalities* e *soft externalities*, diventa in quest'ottica condizione ineludibile per lo sviluppo del territorio regionale.

La l.r. 20/2003, i 174 milioni di euro investiti dalla Regione Puglia nei programmi di cooperazione nonché i 294 progetti di Cooperazione internazionale ai quali la Regione ha partecipato in modo attivo nel periodo 2005-2010 hanno certamente contribuito a mettere in moto una serie di attori quali Ong, Enti locali e territoriali, imprenditori e società civile. Allo stesso tempo, però, il valore aggiunto derivante dal cooperare risulta particolarmente impegnativo da ottenere soprattutto per quegli attori che hanno iniziato a misurarsi da pochi anni con questo settore, come nel caso pugliese. Il doversi scontrare con problematiche importanti, con limiti legati alla debolezza organizzativa e finanziaria degli enti e con la mancanza di una programmazione strategica evidentemente ostacola lo sviluppo dimensionale e qualitativo del settore e contestualmente richiede una nuova strategia da parte delle istituzioni regionali basata sulla multisettorialità degli interventi e soprattutto su azioni volte ad incentivare, incrementare e migliorare le capacità delle singole parti a dialogare e cooperare. La necessità a questo punto è quella di alimentare tali iniziative e soprattutto avviare un approccio di tipo circolare «fondato sull'intensità degli scambi materiali e immateriali, la reciprocità degli interessi e degli obiettivi e il co-sviluppo»²³. Protagonisti di questa nuova relazionalità dovranno essere certamente Regione ed Enti locali, in quanto soggetti promotori di sviluppo e *networking*, ma in tale processo dovranno trovare sempre più spazio

²³ M. PARISI, *Le Regioni nel processo di internazionalizzazione, Analisi E Ricerca*, Archidata, Milano, 2006, p. 6.

nuovi attori quali imprese, Università, centri di eccellenza, poiché è solo attraverso una cooperazione che si sviluppa dapprima a livello territoriale che si possono generare azioni di partenariato che guardano al di là del Mediterraneo.

4. La proiezione competitiva della Puglia nella cooperazione dell'area euro-mediterranea: reti ed internazionalizzazione nello spazio dei flussi.

In «quell'intrigante "scenario" di mediterraneità che dall'interazione propositiva e collaborativa tra città, nodi di una "rete" virtuosa di sviluppo, potrà scaturire in una "innovativa" prospettiva d'integrazione sostenuta dall'Unione Europea»²⁴, il ruolo della cooperazione euro-mediterranea appare quanto mai di rilievo. Quest'ultima, assieme allo scambio di informazioni e alle sinergie tra soggetti pubblici e privati e tra realtà territoriali diverse, è condizione indispensabile per cogliere le nuove opportunità, valorizzare le progettualità esistenti, promuovere l'innovazione e la competitività. Per il Mediterraneo, spazio aperto e, quindi, luogo per eccellenza d'aggregazione, di scambio culturale e trasferimento di conoscenza, per lungo tempo negatosi all'integrazione e alla costituzione di nessi collaborativi per via di forti particolarismi²⁵, l'esigenza di cooperare, di porre in essere politiche di riposizionamento competitivo all'interno di reti che si estendano su scala transnazionale, diventa una priorità imprescindibile e rappresenta un'opportunità dalle implicazioni profonde. L'Italia, dunque, per la sua particolare posizione geografica nell'area in questione, in quanto crocevia privilegiato di flussi, non può che giocare un ruolo di primo piano nell'attivazione di una relazionalità virtuosa con l'altra sponda del Mediterraneo, nella prospettiva di una «reciproca accelerazione delle rispettive condizioni di sviluppo, al fine di contribuire, reciprocamente e concretamente, all'efficace sviluppo del dialogo nord-sud»²⁶. Al suo interno, le

²⁴ T. D'APONTE, ««LETTERATI» e...«ALTRI»», in T. D'APONTE, G. FABBRICINO (a cura di), *Città Euro-mediterranee tra immigrazione, sviluppo, turismo. Atti della giornata di studi Napoli, 30 novembre 2007*, Aracne, Roma, 2008, p. 8.

²⁵ Cfr. T. D'APONTE, «La città euro-mediterranea in una prospettiva di integrazione virtuosa», in T. D'APONTE, G. FABBRICINO (a cura di), *op. cit.*, p. 108.

²⁶ *Ivi*, p. 109.

Regioni rivestono un ruolo fondamentale in tale ambito anche grazie alla Legge costituzionale n. 3/2001 che ha riformato il titolo V della Costituzione, riconoscendo l'importante contributo delle Regioni e delle Province Autonome nella politica economica estera, nel processo di internazionalizzazione e cooperazione territoriale dell'Italia. Tutte le Regioni sono ormai consapevoli dell'impossibilità di restare alla periferia dei flussi che interessano l'Europa e al di fuori delle politiche di cooperazione con i Paesi esteri più o meno vicini. Ciò è tanto più vero per una regione, come la Puglia che, godendo della sua posizione geografica di regione più ad Est d'Italia, è, come sottolineato anche nel Programma operativo FESR 2007-2013, frontiera dell'Europa nel Mediterraneo e altrettanto vero per una realtà che manifesta, come evidenzia il DSR 2007-2013, un grado generalmente basso di internazionalizzazione produttiva delle imprese. Date tali criticità, l'affermazione di una proiezione internazionale della Puglia, nella visione della programmazione della governance regionale, si configura sempre più quale condizione ineludibile per l'apertura del contesto regionale, atualizzabile, in primo luogo, attraverso l'attivazione di un diffuso e qualificato partenariato territoriale per mezzo di numerosi progetti di cooperazione alimentati dai finanziamenti europei. Il ruolo potenziale dell'Amministrazione regionale quale protagonista di una presenza più attiva e dinamica del "sistema Puglia" nei processi di internazionalizzazione è, infatti, rimarcato in più punti all'interno del DSR che indica lo sviluppo e la promozione di accordi partenariali e di cooperazione economica a livello transnazionale quale asse prioritario dell'internazionalizzazione dell'economia regionale. Nella stessa direzione va l'azione del Piano Regionale per l'Internazionalizzazione della Regione Puglia (PRINT) che costituisce il principale documento di programmazione delle politiche di internazionalizzazione a scala regionale il cui aspetto cruciale è indubbiamente quello dell'aver posto "al centro del processo il territorio"²⁷: esso mira a creare un sistema territoriale in grado di coordinare le politiche regionali con quelle centrali e armonizzare tutte le iniziative di internazionalizzazione avviate dalla Regione. Le relazioni internazionali della Regione Puglia si inquadrano in una serie di leggi regionali, quali, nello specifico:

²⁷ Piano Regionale per l'Internazionalizzazione della Regione Puglia 2007-2013 (PRINT), p. 4.

1) l. r. n. 20/2003 “Partenariato per la cooperazione”, che rafforza il ruolo della cooperazione decentrata nell’area dei Balcani occidentali e dei Paesi della Sponda Sud del Mediterraneo. E’interessante osservare come nei bandi da essa previsti costituisce elemento di positiva valutazione la localizzazione dell’intervento in una delle aree: la Sponda Sud del Mediterraneo, il Medio Oriente, l’area balcanica, le regioni abitate da popolazioni curde;

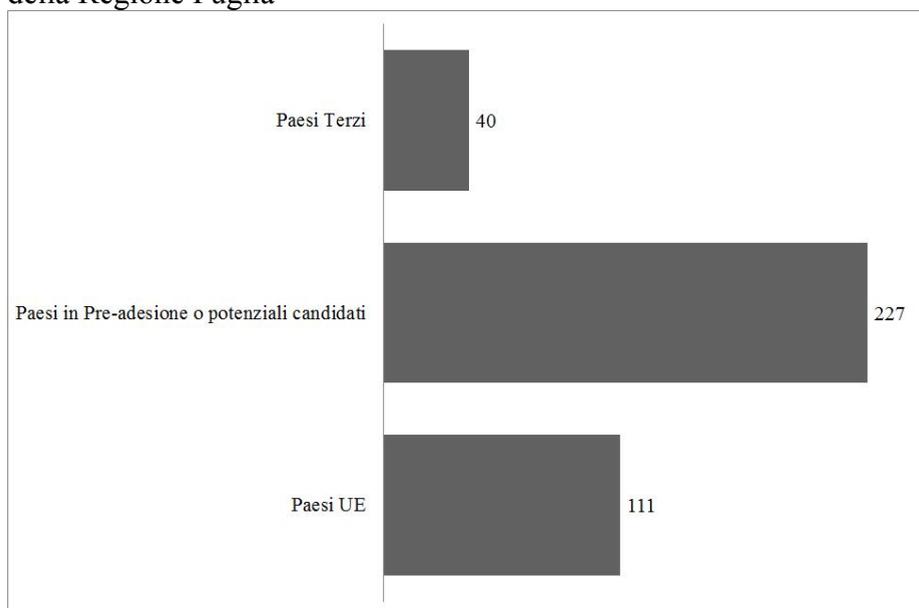
2) l. r. n. 23/2000 “Interventi a favore dei pugliesi del mondo”;

3) l. r. n. 26/2000 “Conferimento di funzioni e compiti amministrativi in materia di immigrazione extra-comunitaria”.

Al centro di un asse che collega la riva sud del Mediterraneo al Mar Nero, attraverso i Balcani, la Puglia, ponte ideale tra Occidente e Oriente e tra Nord e Sud, non ha in realtà ancora sfruttato a pieno il suo potenziale culturale, geopolitico ed economico in un’ottica di cooperazione. La sua particolare posizione geografica la rende potenziale protagonista dei processi di cooperazione su più fronti. Da un lato, la Puglia potrebbe giocare un ruolo rilevante nel processo di stabilizzazione di tutta l’area balcanica e della cosiddetta “Agenda di Salonicco”, che deve portare ad una piena adesione di tutti i paesi della penisola all’Unione Europea. Dall’altro, essa potrebbe giocare un ruolo di primo piano nella piena attuazione nella nuova politica di vicinato, che completa e rafforza il processo di Barcellona, al fine di realizzare un vero spazio comune euro-mediterraneo. Un elemento che risulta dunque presente nella visione dello sviluppo regionale al 2013 è proprio la collocazione geoeconomica della Puglia nel bacino del Mediterraneo così “allargato” e lungo alcune delle più rilevanti direttrici internazionali di sviluppo da realizzare attraverso un suo crescente ruolo di cerniera verso il Mediterraneo e l’Est Europa che implica scelte appropriate, non solo per quanto concerne il rafforzamento delle grandi infrastrutture e reti di trasporto e di comunicazione, ma anche relativamente alla capacità di rafforzare in modo significativo il dialogo e la cooperazione culturale, oltre che economica e commerciale. La proiezione competitiva della Puglia nell’area del bacino euro-mediterraneo poggia, pertanto, su una efficace implementazione di azioni di cooperazione transfrontaliera, transnazionale e interregionale europea e di prossimità, indicata come obiettivo trasversale nelle politiche di sviluppo dell’internazionalizzazione da promuovere in tutti gli ambiti di intervento in cui ciò risulta attuabile.

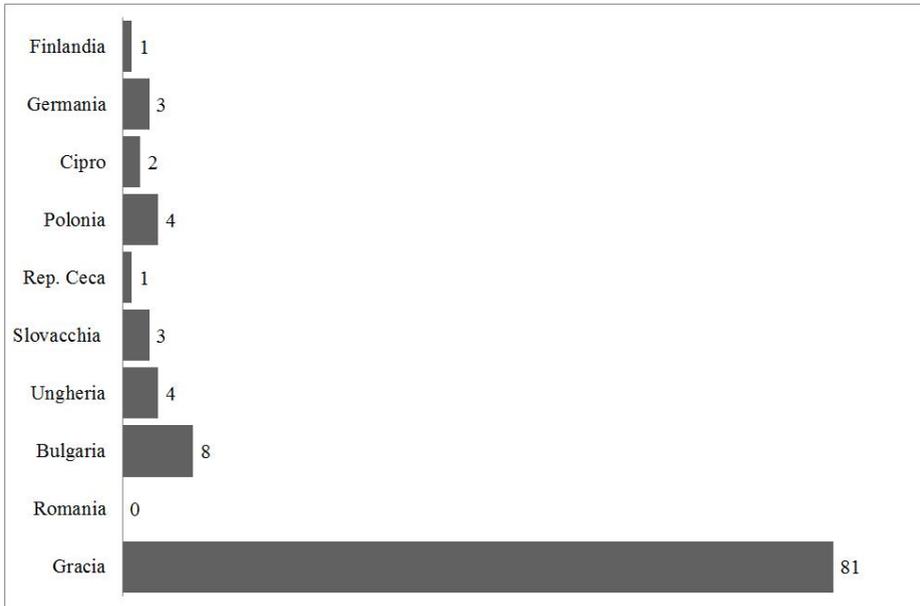
A partire dall'analisi dell'attuale posizionamento della Puglia nel quadro dei nuovi assetti della cooperazione internazionale, e tenendo conto sia dei più recenti orientamenti del partenariato istituzionale regionale e del settore privato, nonché delle linee direttrici e delle indicazioni formulate nell'ambito delle politiche in tal senso, sono state identificate le priorità geografiche sulle quali insiste la cooperazione della Puglia nell'area del Mediterraneo. Le scelte adottate riflettono, altresì, la necessità di garantire una linea di continuità strategica rispetto ai "focus" geografici avviati nell'ambito della precedente programmazione 2000-2006.

Figura 1. Aree geografiche di intervento dei progetti di cooperazione della Regione Puglia



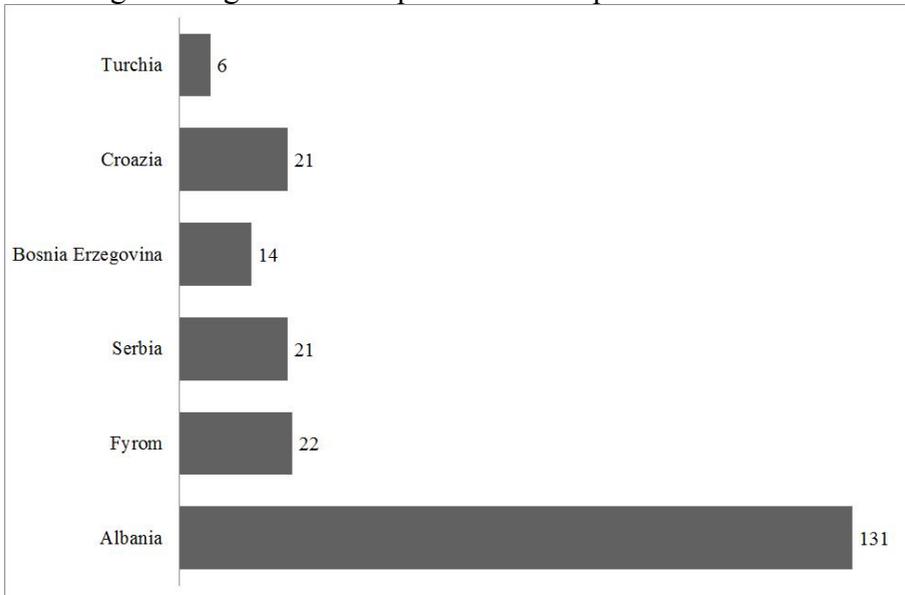
Fonte: Rapporto "Al di là del mare", Regione Puglia – Settore Mediterraneo 2009

Figura 2. Aree geografiche di intervento dei progetti di cooperazione della Regione Puglia: Paesi Ue



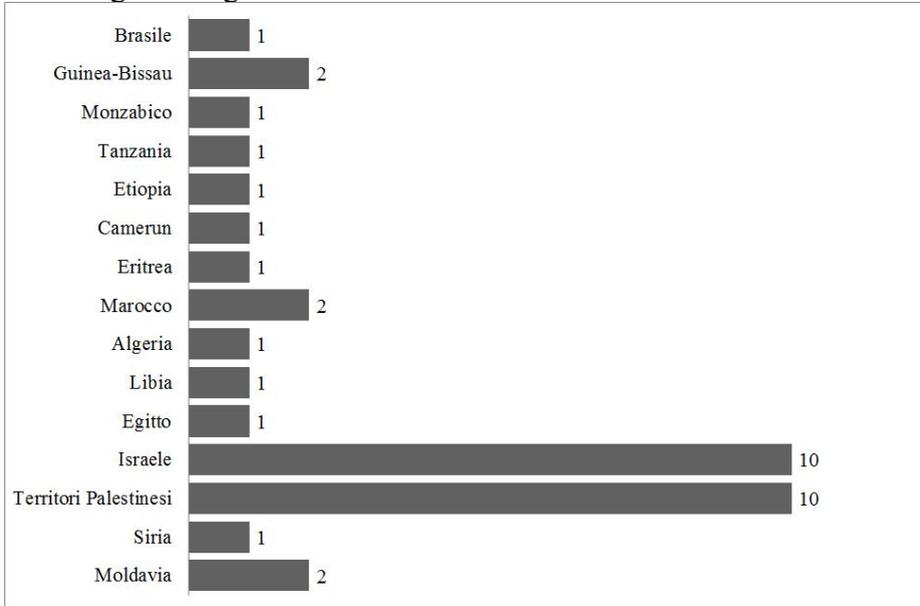
Fonte: Rapporto "Al di là del mare", Regione Puglia – Settore Mediterraneo 2009

Figura 3. Aree geografiche di intervento dei progetti di cooperazione della Regione Puglia: Paesi in pre-adesione o potenziali candidati



Fonte: Rapporto "Al di là del mare", Regione Puglia – Settore Mediterraneo 2009

Figura 4. Aree geografiche di intervento dei progetti di cooperazione della Regione Puglia: Paesi Terzi



Fonte: Rapporto “Al di là del mare”, Regione Puglia – Settore Mediterraneo 2009

Diversi sono gli spazi entro cui si muove l’azione internazionale della Puglia, ma quello che maggiormente identifica la cooperazione regionale è lo spazio della regione balcanica. La Regione Puglia ha attivato accordi di collaborazione multilaterali e bilaterali con i paesi frontaliere adriatici, in primo luogo con l’Albania, che rappresenta il partner privilegiato per le politiche regionali di partenariato e cooperazione, anche in virtù dell’esperienza comune di cooperazione transfrontaliera maturata nell’ambito dell’Interreg, nonché della presenza in Albania di molti imprenditori pugliesi. Nell’accordo di collaborazione siglato con il Governo albanese, si fa esplicito riferimento all’impegno comune per la realizzazione del Corridoio Paneuropeo VIII che ha un valore strategico assoluto per lo sviluppo della cooperazione economica nell’area Balcanica. Allo stato attuale, tale iniziativa non ha registrato progressi, ma la concretizzazione della rete paneuropea potrebbe favorire non solo un intenso scambio di merci e di persone, ma anche dei flussi energetici che provengono dal Caucaso e dalle ex-Repubbliche Sovietiche dell’Asia centrale. Nell’area dei Balcani, la Regione Puglia ha, inoltre, sottoscritto

accordi di collaborazione con la Grecia, con la Macedonia, con la Moldavia, e nel corso dell'anno 2007, con la Bosnia e il Montenegro. Oltre al Programma Interreg Italia – Albania, la Puglia è, infatti, coinvolta in ulteriori programmi attivati nell'ambito della cooperazione transfrontaliera (Interreg III A Italia-Grecia e Transfrontaliero Adriatico), transnazionale (Interreg III B CADSES e Archimed) e interregionale (Interreg III C East), che contribuiscono a far emergere i tratti di una realtà socio-geografica che va sempre più configurandosi come un'area all'interno della quale le comunità che vi sono insediate vivono numerose occasioni di lavoro e di vita comune e dove vanno affermandosi reciproci interessi economici, culturali e socio-politici. Un altro segno rilevante della recente azione di internazionalizzazione della Puglia è rappresentato dalla partecipazione regionale ad un progetto ambizioso, condiviso con altri Enti locali ed associazioni italiane, serbe, croate, montenegrine, bosniache: la costruzione della “Euroregione Adriatica” (Regione Puglia, Settore Mediterraneo). Obiettivo principale è l'instaurazione e lo sviluppo dei rapporti tra Paesi “dirimpettai”, attraverso la promozione di scambi culturali, economici, sociali, nella tutela e nel rispetto delle reciproche differenze, e l'individuazione, al contempo, di una strategia comune di sviluppo alla luce di esperienze “comunitarie” condivise. La creazione di un'area adriatica economicamente integrata, capace di proporsi come spazio unitario verso i mercati globali, e di sviluppare una rete di infrastrutture permeabili su entrambe le sponde dell'Adriatico, può rappresentare uno tra i primi risultati concreti dell'applicazione di un modello riuscito di cooperazione transnazionale.

Il Rapporto Orci (2009) conferma la geografia degli interventi di cooperazione internazionale sin qui delineata. L'analisi condotta allo scopo di individuare le priorità geografiche degli enti pubblici quanto agli interventi di cooperazione internazionale mostra come siano il criterio di prossimità geografica e la tradizione transfrontaliera a riaffermarsi nelle scelte di *policy* pugliese in tale specifico ambito. Le iniziative progettuali degli Enti pubblici oggetto della *survey* sono concentrate in Albania (24%), Grecia (30%), Montenegro (4%) e Croazia (4%). Come già ampiamente messo in luce, gli interventi attuati dagli Enti pubblici presi in esame si concentrano nei Paesi “dirimpettai” della sponda adriatica, mentre valori decisamente più bassi si rilevano con riferimento agli interventi di cooperazione attuati

nell'area geografica del Medio Oriente e del Nord Africa (7%), nonché di quelli nell'area Mediterranea, in Libano, Siria, Egitto e Tunisia. Obiettivo fondamentale dell'attuale periodo di programmazione è quello di irrobustire e qualificare ulteriormente i sistemi di cooperazione territoriale (Obiettivo 3 della politica europea di coesione 2007-2013), integrando le attività nell'area balcanica con quelle che insistono nello spazio mediterraneo, e coniugando virtuosamente le politiche di cooperazione territoriale e istituzionale con l'internazionalizzazione del sistema produttivo pugliese, puntando al consolidamento della coesione internazionale e delle relazioni sociali, economiche e culturali con i Paesi non comunitari. La strategia adottata dalla Regione, "La Puglia nel Mediterraneo, un mare di opportunità", ha, quindi, una grande responsabilità per lo sviluppo dei territori che si affacciano su questo bacino comune, dai Balcani al Medio Oriente alla Sponda Sud del Mediterraneo dato la sua posizione di "Regione cerniera", realtà leader dei rapporti con l'Albania e con tutti i Paesi dei Balcani Occidentali e del Corridoio VIII.

Tabella 5. Paesi in cui gli enti pubblici hanno operato nel triennio 2006-2008

Area geografica	Percentuale su totale
Europa e Nord America	43 %
Europa Sud-Est	39 %
Europa centro-orientale	6 %
Medio-Oriente e Nord Africa	7 %
America Latina	2 %
Africa	2 %
Asia	1%

Fonte: Orci, 2009

Dopo l'ampio spazio dedicato all'attività dell'Ente regionale e degli Enti pubblici, passiamo a tracciare una mappa delle aree geografiche di intervento degli Enti privati pugliesi segnalando le eventuali discontinuità con quella rilevata nell'ambito dell'attività pubblica. Per quanto riguarda il settore privato *profit*, va premesso che, come già accennato, il DSR evidenzia come solo il 4% delle imprese pugliesi ha avviato processi di internazionalizzazione e come essi, inoltre, prendano per lo più la forma di mere delocalizzazione di

alcune fasi di produzione e non di azioni di cooperazione internazionale tout court.

La bassa partecipazione delle imprese pugliesi ai processi più avanzati di integrazione internazionale», si legge nel DSR, «viene evidenziata anche nella recente indagine dell'Osservatorio Banche Imprese che rileva come solo il 5,2% di un campione rappresentativo di aziende locali adotti strategie di internazionalizzazione produttiva, nonostante oltre il 30% abbia sperimentato attività esportative, con vari gradi di intensità e continuità. Tale dinamica si riflette anche nei dati statistici inerenti agli strumenti agevolativi nazionali, resi disponibili dal Ministero delle Attività Produttive, che evidenziano un grado di partecipazione deludente da parte degli operatori pugliesi alle opportunità di accesso ad agevolazioni nazionali a sostegno dei processi di internazionalizzazione. Infatti, la partecipazione delle imprese pugliesi risulta piuttosto scarsa, sia in relazione al finanziamento di programmi di penetrazione commerciale, sia in relazione all'accesso a strumenti agevolativi finalizzati alle varie forme di investimento all'estero. Nel complesso questi dati evidenziano che, seppure in presenza di importanti segni di competitività sul fronte del commercio internazionale, l'industria pugliese esprime ancora un numero relativamente ridotto di imprese internazionalizzate²⁸.

Dalla mappatura degli Enti privati attivi in programmi di cooperazione, emerge immediatamente come la geografia degli interventi si contraddistingua per una forte concentrazione nell'area euro-mediterranea. Sebbene gli enti presi in esame operino in 49 Paesi distribuiti su tutti e cinque i continenti, la regione euro-mediterranea catalizza in realtà gran parte delle iniziative di cooperazione internazionale; non a caso ben 34 dei 49 Paesi in cui essi operano fanno parte di questa regione geografica.

Tabella 6. Distribuzione delle attività di cooperazione internazionale degli Enti privati pugliesi per aree geografiche

Area geografica	Paesi interessati	Percentuale su totale
Unione Europea	Austria, Belgio, Bulgaria, Cipro, Finlandia, Francia, Germania, Grecia, Irlanda, Malta, Paesi Bassi, Polonia, Romania, Slovacchia, Slovenia, Spagna, Svezia, Ungheria.	37%

²⁸ Documento Strategico Regionale 2007-2013, Regione Puglia, p. 18.

Area Nordafricana e Mediorientale	Afghanistan, Algeria, Egitto, Giordania, Israele, Marocco, Libano, Siria, Territori Palestinesi Occupati, Tunisia, Turchia.	23%
Area Balcanica	Albania, Bosnia, Croazia, Montenegro, Serbia.	10%
Africa Subsahariana	Angola, Guinea Bissau, Kenya, Malawi, Mozambico, Sudan, Tanzania, Zambia.	16%
America Centroseptentrionale	Guatemala, Honduras, Canada.	6%
America Meridionale	Argentina, Ecuador, Brasile.	6%
Altri	Australia.	2%

Fonte: Orci, 2009

In vista della nuova programmazione comunitaria, contraddistinta da una forte caratterizzazione mediterranea, la forte presenza degli Enti privati pugliesi nei paesi della regione euro-mediterranea è certamente un punto di forza del sistema, che è auspicabile venga ulteriormente consolidato nel corso dei prossimi anni, arrivando ad esprimere il massimo delle proprie potenzialità. Più in dettaglio, il Paese in cui operano la maggior parte degli enti oggetto dell'indagine condotta dall'Orci è, in analogia con quanto riscontrato per quelli pubblici, l'Albania: il 43% degli enti, infatti, dichiara di avervi operato negli ultimi tre anni. I forti legami storici e culturali, i movimenti migratori incrociati nonché l'ultradecennale impegno dell'Unione Europea nel favorire la nascita di proficue relazioni transfrontaliere nel mare Adriatico sono certamente le ragioni di fondo che spiegano la nutrita presenza di Enti privati pugliesi in Albania nell'ambito di iniziative di cooperazione. Seguono, nella graduatoria relativa alla regione euromediterranea, il Marocco e la Grecia, in cui opera o ha operato un ente su dieci. Notevoli sono le relazioni instaurate con i Paesi candidati o candidabili all'ingresso nell'Unione Europea: sono sei i paesi del quadrante orientale mediterraneo, comprendendo anche la Turchia, nei quali gli Enti privati hanno operato o stanno ancora operando con iniziative di cooperazione internazionale. Per quanto riguarda la sponda meridionale del Mediterraneo, gli Enti privati pugliesi hanno instaurato relazioni lungo tutto l'arco arabo, dal Marocco alla Siria, per un totale di nove paesi

coinvolti: di notevole importanza i progetti con Israele e nei Territori Palestinesi Occupati, nonché con l'Algeria.

Tabella 7. Paesi di intervento della cooperazione degli Enti privati pugliesi

Posizione	Paese	Percentuale su totale
1	Albania	43,7%
2	Ecuador	29,2%
3	Afghanistan	18,7%
4	Grecia, Marocco	10,4%
5	Argentina, Malta, Romania, Terr. Pal. Occupati	8,3%

Fonte: Ns elaborazione su dati Orci, 2009

La proiezione competitiva della Regione Puglia nei processi di cooperazione internazionale comporta con tutta evidenza la necessità di partecipare in modo sempre più attivo ai programmi e alle iniziative che riguardano l'area mediterraneo-balcanica, operando fattivamente per la costituzione di un'area di libero scambio euro-mediterranea che individui un unico bacino culturale, ambientale e turistico, fondato sulla rinnovata continuità fra le sue coste ed i suoi spazi marittimi e che vedrebbe la Regione dotata di una nuova centralità nei flussi delle rotte commerciali (si pensi al Corridoio VIII), configurandosi come area naturale di incontro delle rotte di collegamento tra il Nord ed il Sud e tra l'Est e l'Ovest d'Europa. Tali obiettivi, certamente ambiziosi in una realtà, come quella mediterraneo-balcanica, in cui il processo di decentramento è ancora arretrato o addirittura contrastato, potranno tuttavia contare su di una rete di relazioni già instauratasi "dal basso" tra istituzioni locali delle due sponde adriatiche, attraverso una pluralità di iniziative di partnership e gemellaggio. La competitività della Puglia nel settore della cooperazione internazionale poggia proprio sulla sua possibilità di farsi promotrice di iniziative capaci di coinvolgere allo stesso tempo i territori europei del Mediterraneo, i paesi nuovi aderenti, quelli di prossima adesione ed i paesi del bacino del Mediterraneo in virtù del suo rapporto privilegiato con i Paesi dell'area balcanica e del suo potenziale e sempre più attuale ruolo di cerniera tra la sponda adriatica e quella meridionale del Mediterraneo.

La cooperazione messa in atto dalla Regione diventerebbe una grande opportunità di valorizzazione e sviluppo proprio perché mirerebbe con forza ad «orientare l'azione di programmazione verso

processi che includano obiettivi ampi che potenzino sempre più le possibilità di relazioni tra territori diversi»²⁹ alla cui accelerazione e riuscita la Puglia potrebbe contribuire fortemente giocando finalmente fino in fondo quella partita con il Levante che in realtà non ha mai intrapreso³⁰.

5. Configurazioni territoriali della cooperazione pugliese

La cooperazione territoriale inserisce il contesto regionale pugliese nelle dinamiche internazionali lasciando emergere la propensione della Regione e degli Enti locali all'attivazione di relazioni sovra locali incentrate su alcune tematiche quali: lo sviluppo socioeconomico, l'agricoltura, le reti materiali ed immateriali, l'ambiente, la cultura, la sanità e il welfare. Il territorio regionale, ed il suo livello di apertura sovra locale, viene così ridisegnato a partire dalla tipologia di politiche attivate, dal livello e intensità delle attività svolte dagli attori coinvolti, dalle specificità territoriali delle aree interessate dalle politiche di cooperazione. Si definisce così uno scenario regionale, in virtù dell'attivazione e della partecipazione alle politiche di cooperazione, che palesa differenze nella distribuzione territoriale delle iniziative e nei macro-ambiti d'intervento, frutto di combinazioni vincenti tra politiche "specifiche", attivismo degli attori individuali o della rete locale, dotazione patrimoniale su cui impostare progetti di cooperazione. L'importanza attribuita alla scala locale determina una complessità dei processi di sviluppo lasciando emergere la varietà e le differenze, in quanto esito di diverse risorse specifiche dei territori e di diverse relazionalità, sia di prossimità che sovra locali, quale fattore principale su cui impostare le politiche di cooperazione allo sviluppo. Tali politiche dovrebbero guardare al territorio come

un supporto dinamico per la propria azione, con cui instaurare un rapporto interattivo e consapevole delle specifiche dinamiche di contesto (risorse

²⁹ A. IVONA, "Nuove centralità e antiche relazioni territoriali: alcuni percorsi possibili", in T. D'APONTE, G. FABBRICINO (a cura di), *op.cit.*, 2008, p. 267.

³⁰ Cfr. M. DELL'AQUILA, "I centri, i livelli, le specificazioni della cultura letteraria e scientifica", in M. DELL'AQUILA, B. SALVEMINI (a cura di), *Storia di Bari Nell'Ottocento*, Laterza, Roma-Bari, 1994, p. 7.

territoriali presenti e modalità di utilizzo delle stesse, attori locali e loro organizzazione sul territorio, conflittualità presenti e/o latenti, rapporto con i livelli sovra locali, vantaggi competitivi)³¹.

La Regione Puglia, iniziata la sua esperienza di cooperazione a partire dagli anni '90, può oggi ripercorrere il suo percorso evolutivo e disegnarne le tracce sul suo territorio. Un'esperienza di cooperazione, quella pugliese, che è stata segnata da un ruolo di protagonismo degli Enti pubblici sia nell'attuazione dei programmi comunitari sia nel recepimento di iniziative nazionali, sia, infine, nella predisposizione di politiche regionali. Gli Enti privati con scopo di lucro, influenzati anche dai livelli d'internazionalizzazione del sistema produttivo nel suo complesso, non si sono distinti in questi anni per aver giocato un ruolo decisivo nelle iniziative di cooperazione; semmai sono state le associazioni senza scopo di lucro ad essere attivamente impegnate su questo fronte (Fonte: Orci, 2009).

Al fine di rappresentare il ruolo pugliese nella cooperazione ma allo stesso tempo di mettere in luce le varie differenze interne alla regione, si è tentato di definire alcune "rappresentazioni territoriali" nel tentativo di comprendere gli scenari attuali e prefigurare quelli futuri. Tali profili sono emersi da una lettura congiunta tra tipologia di soggetti coinvolti, area territoriale di provenienza, tipologia di progetti di cooperazione³². Facendo riferimento all'indagine condotta nell'ambito dell'Orci, nello specifico, e all'attività dell'Assessorato Mediterraneo della Regione Puglia, in generale, è possibile differenziare il ruolo e i compiti che gli enti pubblici e gli enti privati hanno assunto nella cooperazione pugliese, influenzando nella forma e nel contenuto la distribuzione territoriale dell'attività inerente alla cooperazione.

- Le Province costiere: "motrici" del processo di cooperazione

Guardando alla distribuzione territoriale degli enti pubblici impegnati nella cooperazione emerge il ruolo rilevante delle Province

³¹ E. BIGNANTE, E. DANSERO, C. SCARPOCCHI "Sviluppo locale e cooperazione internazionale. Una proposta metodologica", in E. BIGNANTE, E. DANSERO, C. SCARPOCCHI (a cura di), *op. cit.*, pp. 61-62.

³² Nella definizione dei profili ha prevalso una metodologia qualitativa piuttosto che quantitativa. Tuttavia per quest'ultima ci si è avvalsi in modo congiunto della documentazione prodotta dal Settore Mediterraneo della Regione Puglia e dei risultati dell'indagine campionaria condotta dall'Orci.

di Lecce, di Brindisi e di Bari che contribuiscono al totale regionale dei partecipanti pubblici con una percentuale, rispettivamente, del 36%, 19% e 39%. Un ruolo marginale è rivestito dalle Province di Taranto e di Foggia che insieme raggiungono una percentuale del 6% (4% Foggia e 2% Taranto) (Fonte: dati Orci). La concentrazione delle politiche d'intervento nelle tre Province, su spinta della programmazione europea, ha attribuito a quest'ultime un ruolo di traino nella cooperazione pugliese. La localizzazione geografica è risultata di fondamentale importanza poiché fin dalla prima programmazione comunitaria, a partire dal 1994, le Province di Bari, Brindisi e Lecce sono state elette come contesti ammissibili a partecipare agli interventi previsti da Interreg Italia-Albania e Interreg Italia-Grecia. L'affaccio sull'Adriatico, in particolare, e sul Mediterraneo, in generale, delle tre province pugliesi ha giocato un ruolo fondamentale nell'affermazione di questi territori come protagonisti di alcuni progetti di cooperazione. Sembra premiare, dunque, la vicinanza geografica accompagnata da una serie di dinamiche coevolutive storiche che accomunano la Puglia, in generale, e le aree costiere³³, in particolare, con i Paesi dell'altra sponda adriatica, tra cui l'Albania, e con la Grecia.

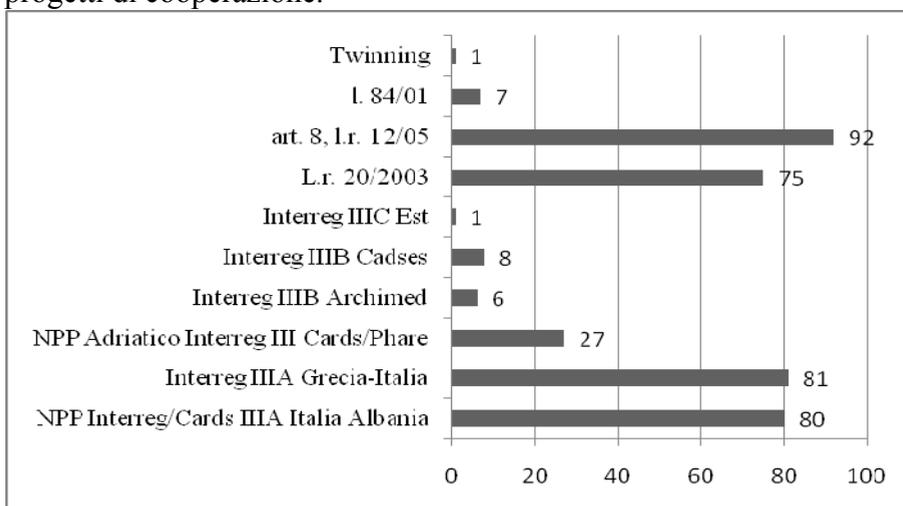
Inoltre gli enti pubblici, come i capoluoghi di Provincia, le Province, i Comuni con più di 10.000 abitanti, rappresentano "gli esperti" impegnati nell'attività di cooperazione fin dalla prima programmazione comunitaria. Tuttavia, è da notare come una maggiore partecipazione degli attori si sia verificata a partire dalla programmazione 2000-2006, con una concentrazione di progetti attorno al programma Interreg Italia-Albania (evoluto tra il 2004 e il 2006 nel Nuovo Programma di Prossimità, NPP) e al programma Interreg Italia-Grecia (rispettivamente 80 e 81 progetti attivati dalla Regione Puglia, Fig. 2). Tale dato, se incrociato con la tipologia di ente partecipante rileva per gli enti pubblici, un livello d'intervento che, nel periodo 2000-2006, ricade nel programma comunitario Italia-Albania per il 27,6% e nel programma Italia-Grecia per il 36,8 %,

³³ Per queste aree l'organizzazione del territorio è avvenuta in concomitanza con un G. «notevole sviluppo costiero», il quale «ha storicamente determinato il fiorire sulla costa di importanti città mercantili e la rete viaria sembra sia stata realizzata proprio in coerenza con un obiettivo economico sociale di apertura verso il mare di bacini produttivi interni di diversa ampiezza», D. BORRI, (a cura di), "Puglia", in G. Dematteis, A. CLEMENTI, P. PALERMO (a cura di), *Le forme del territorio italiano*, Bari, Laterza, 1996, II Vol., p. 312.

mentre per gli enti privati il 36,4% della partecipazione rientra nell'Interreg Italia-Albania e solo il 7,3% nell'Interreg Italia-Grecia (Fonte: dati Orci).

La medesima concentrazione territoriale degli attori nelle tre province pugliesi si verifica anche per gli enti privati operanti nel settore della cooperazione, i quali appartengono per il 50% alla Provincia di Bari e per il 29% alla Provincia di Lecce (Fonte: dati Orci).

Figura 5. L'azione internazionale della Regione Puglia 2000-2006: i progetti di cooperazione.



Fonte: Rapporto "Al di là del mare", Regione Puglia – Settore Mediterraneo 2009

- Le Relazioni sovralocali sedimentate: l'area euro-mediterranea

I criteri di prossimità geografica e di "patrimonialità" delle relazioni sovra locali, ovvero processi storici di sedimentazione delle relazioni, sembrano costituire i due principi-guida nella predisposizione di rapporti e progetti con soggetti e, pertanto, territori al di fuori del contesto regionale. Le relazioni di lunga durata instaurate da sempre con paesi come Albania e Grecia si mostrano quanto mai attuali, pur cambiando nella forma e nel contenuto. Le iniziative provenienti dal settore pubblico si concentrano per il 24% in Albania e per il 30% in Grecia (Fonte: dati Orci). In tal senso, la programmazione comunitaria e l'Unione Europea hanno svolto un ruolo decisivo nel consolidare tali relazioni mediante i programmi

riguardanti la cooperazione transfrontaliera: Interreg Italia-Grecia; Italia-Albania e Transfrontaliero Adriatico.

Anche per gli Enti privati le relazioni con le aree geografiche d'intervento si svolgono per una larga quota nell'area euro-mediterranea. Tali rapporti in virtù di una considerazione strategica attribuita al bacino del Mediterraneo tenderanno a consolidarsi anche attraverso i nuovi strumenti di cooperazione, tra cui il Progetto ENPI. Le relazioni degli Enti privati nei paesi della regione euro-mediterranea vanno a costituire così, soprattutto, nel futuro un punto di forza per l'intero contesto regionale pugliese.

Nei rapporti di cooperazione è certo come i ruoli e i compiti dei territori pugliesi, principalmente di apertura verso l'Est e di protagonismo negli scenari di sviluppo dell'area euro-mediterranea, siano riconosciuti non solo dalla programmazione comunitaria ma anche dai programmi nazionali e da quelli regionali; ai fondi comunitari e nazionali si affianca, infatti, la normativa regionale. Si ricorda che la l. r. 20/2003 mira a rafforzare il partenariato fra comunità, cooperazione allo sviluppo, alla cultura e promozione dei diritti umani con interventi da localizzarsi in paesi africani, nei Balcani e nel Medio Oriente, con priorità in alcuni paesi tra cui l'Albania. Inoltre la vocazione della Puglia nella cooperazione euro-mediterranea è anche sancita dall'art. 8 della l. r. 12/2005 "Norma in sostegno alle iniziative per la pace e per lo sviluppo delle relazioni tra popoli del Mediterraneo". Nel periodo 2000-2006 sono stati finanziati ben 75 progetti con la l. r. 20/2003 e 92 tramite l'art. 8 della l. r. 12/2005 (v. Fig. 2), a cui la Regione Puglia partecipa in qualità di finanziatore. Diverso è il ruolo svolto dalla Regione negli altri strumenti di cooperazione, ovvero: di Autorità di Gestione nell'Interreg Italia-Albania; di Organismo di Esecuzione nazionale nell'Interreg Italia-Grecia; di partner o Leader Partner nel transfrontaliero Adriatico e nei progetti di cooperazione transnazionale Archimed e CADSES (Central Danubian South-Eastern European Space) (Fonte: Regione Puglia, Settore Mediterraneo).

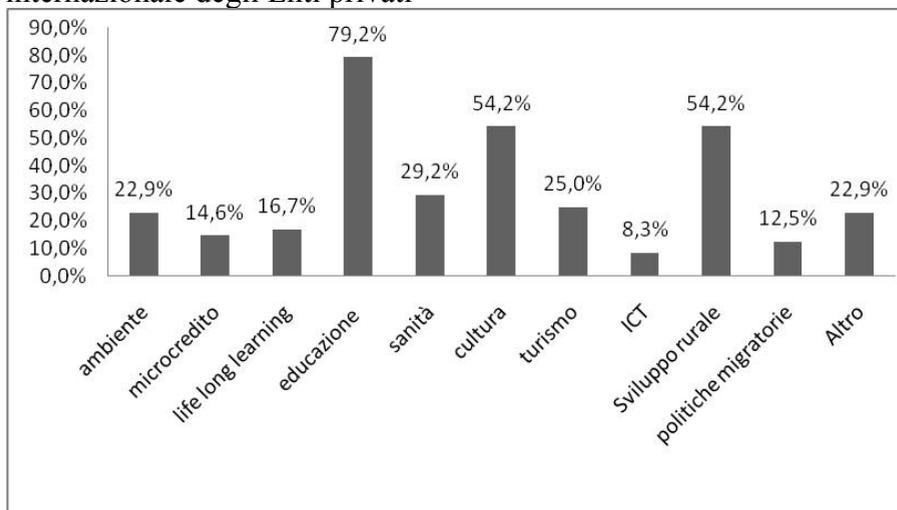
- Le Relazioni sedimentate con l'ecosistema naturale come base per le relazioni sovralocali: cultura, sviluppo rurale e ambiente

I settori d'intervento nei quali gli Enti privati pugliesi sono maggiormente impegnati riguardano ambiti relativi all'educazione

(79%), alla cultura (54%) e allo sviluppo rurale (54%) seguiti dalla sanità (29%) e dall'ambiente (22%) (v. Fig. 3). Per gli Enti pubblici invece un'ampia quota degli interventi rientra nel settore ambiente (46%), seguito dal settore cultura (11%) e sviluppo rurale (9%) (v. Fig. 4) (Fonte: dati Orci). Se andiamo a ricercare una corrispondenza tra questi settori e le caratteristiche territoriali, seppur diverse al proprio interno, del contesto pugliese, possiamo giustificare le ampie quote rivestite da Cultura, Sviluppo Rurale e Ambiente come fattori storicamente determinati e localizzati che da sempre contribuiscono alla definizione delle diverse forme di sviluppo locale e di programmazione territoriale all'interno del contesto regionale. Tali fattori che assumono in Puglia dei caratteri specifici sono espressione di relazioni sedimentate con l'ecosistema naturale e che vengono oggi attivate in virtù dell'esistenza di nuove relazioni sovra locali, a volte spontanee, a volte indotte per il tramite della programmazione comunitaria. Nei vari programmi Interreg che dal 1994 hanno visto la Puglia svolgere un ruolo attivo nella gestione dei fondi strutturali, troviamo, fra i tanti ambiti d'intervento, quelli legati alle condizioni ambientali, alla cultura, in termini soprattutto di salvaguardia e valorizzazione dei beni culturali, e non ultimo il turismo come fattore di sviluppo locale, di dialogo interculturale, di miglioramento e di gestione di ecosistemi comuni. Si pensi alla gestione integrata delle aree protette (Rete Natura 2000) attivata nell'ambito di uno tra i tanti progetti transfrontalieri realizzati in cooperazione con la Grecia, oppure il potenziamento del porto di Brindisi, di Patrasso e di Corfù all'interno dello stesso programma. Il ruolo della Regione Puglia di dialogo con le altre culture viene ribadito nell'ambito dei due Accordi di Programma Quadro (APQ) "Balcani" e "Mediterraneo" e in particolare nei rapporti con l'Egitto per la gestione delle filiere ortofrutticole, della risorsa idrica, del patrimonio immateriale, della logistica portuale.

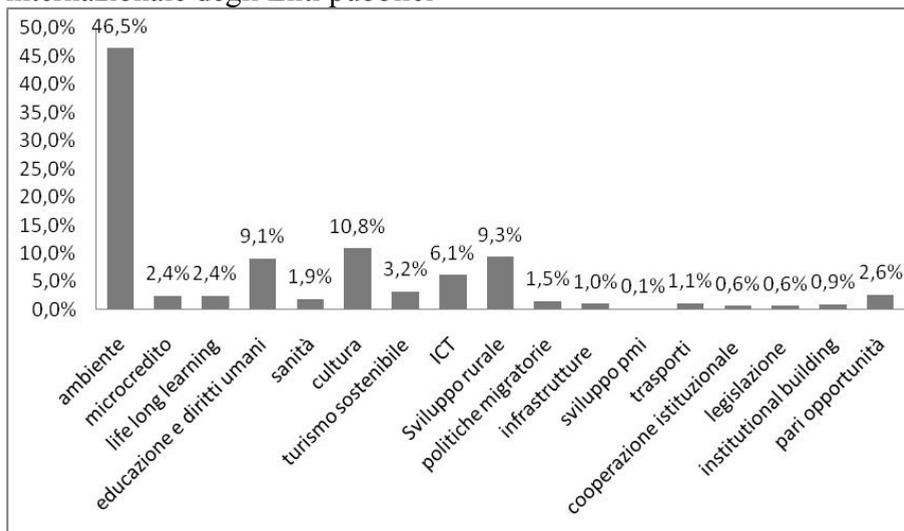
Altrettanto importante è l'asse tematico "infrastrutture di trasporto, di comunicazione e della sicurezza", previsto sia nell'Interreg Italia-Albania sia nell'Interreg Italia-Grecia, nel quale hanno svolto un'attività fondamentale le autorità portuali, nella fattispecie di Brindisi e di Bari, nonché la SEAP Società Esercizio Aeroporti Puglia.

Figura 6. Settori d'intervento dei progetti di cooperazione internazionale degli Enti privati



Fonte: Orci, 2009

Figura 7. Settori d'intervento dei progetti di cooperazione internazionale degli Enti pubblici



Fonte: Orci, 2009

6. Conclusioni

Il recente approccio decentrato alla cooperazione internazionale apre nuove prospettive di sviluppo per i territori dei paesi cooperanti, lasciando tuttavia presagire l'eventualità che tali prospettive si traducano nei fatti in un mero passaggio di poteri e competenze dal livello nazionale a quello regionale, a cui non corrisponda invece un effettivo coinvolgimento degli Enti locali. Nonostante il processo di decentramento enunciato nella fase introduttiva - che ha coinvolto indirettamente anche i percorsi di cooperazione attribuendo un ruolo decisivo agli enti locali territoriali - e gli ampi margini di azione sanciti dalla normativa di riferimento soprattutto alla scala regionale, il contesto pugliese si caratterizza, ad oggi, per un'attività rilevante e prevalente svolta dalla Regione. Difatti gli altri Enti locali assumono un ruolo residuale nel processo di cooperazione; piuttosto il loro intervento viene stimolato o indotto dalla programmazione centrale o comunitaria (si veda il caso più volte accennato delle tre Province di Bari, Brindisi e Lecce), soprattutto in ragione delle risorse finanziarie stanziare per la realizzazione dei progetti.

In primo luogo, ad ostacolare lo sviluppo degli enti cooperanti pugliesi e la loro proiezione internazionale è l'esistenza di numerose difficoltà di ordine informativo, a cui si aggiunge, la mancanza di partecipazione a reti relazionali che lascia emergere un modo di operare degli enti pugliesi isolato e prevalentemente dettato dall'individualismo. Nel pubblico tale "gap relazionale" è imputabile ad una persistente condizione di assenza di competenze che permettano di effettuare scelte di cooperazione guidate dal rispetto di una coerenza sempre maggiore tra attori, risorse territoriali e obiettivi del processo di cooperazione. Altra criticità è certamente riscontrabile nell'assenza di capacità da parte degli imprenditori locali di avviare autonomamente percorsi di cooperazione, utili per attivare un meccanismo relazionale cumulativo tra internazionalizzazione del singolo e internazionalizzazione del tessuto produttivo nel suo complesso.

La proiezione internazionale degli operatori privati interessati alla cooperazione viene, dunque, in qualche modo condizionata dalla capacità degli enti locali territoriali di coinvolgere questi attori nel processo di partecipazione ai bandi, stimolandone l'interesse e orientandone le capacità e gli sforzi progettuali, oltretutto sgravandoli

di molte responsabilità di tipo gestionale e/o finanziario. Il ruolo predominante della Regione Puglia rispecchia, pertanto, un'esigenza degli enti cooperanti: emerge soprattutto la pressante richiesta, avanzata alla Regione, di rafforzare il coordinamento delle iniziative di cooperazione internazionale al fine di ottimizzarne i risultati e creare un rapporto "osmotico" tra i diversi soggetti in esse impegnati. All'interno di questo contesto, la Regione Puglia è vista dagli attori locali come un interlocutore credibile e determinante, alla quale però si domandano maggiori assunzioni di responsabilità. Emerge, infatti, la volontà generale di darsi una maggiore proiezione internazionale sia per "ragioni di forza maggiore" connesse alla necessità di ampliare e diversificare le proprie attività all'interno di un quadro di dinamica macroeconomica che vede nella internazionalizzazione una possibile via di fuga da scenari di tipo recessivo, sia perché la cooperazione internazionale è lo strumento che consente, attraverso l'instaurarsi di relazioni reciprocamente vantaggiose, di costruire "economie di pace". La capacità di sviluppo della Regione Puglia passa necessariamente attraverso la capacità dei propri attori di collocarsi in un contesto internazionale, rafforzando reti transnazionali e favorendo quella circolarità di saperi, *know-how*, competenze che sono la *condicio sine qua non* di uno sviluppo duraturo e pacifico della comunità globale. Se dunque la Puglia vorrà proporsi nel prossimo futuro come "snodo relazionale" nelle interazioni tra i paesi dell'area euro-mediterranea dovrà eliminare i gap di competenze e *know-how* posseduti, nonché di intraprendenza e autonomia, soprattutto del privato, da cui oggi è caratterizzata. L'impegno della Regione Puglia nella promozione e diffusione dei nuovi strumenti di cooperazione territoriale deve concretizzarsi attraverso un più attivo ed efficace coinvolgimento di *stakeholder* privati ed istituzioni pubbliche locali in un virtuoso partenariato pubblico-privato a sostegno dei processi di pacificazione e democratizzazione in diverse aree geopolitiche. La forza del locale internazionalizzato, del partenariato, della democratizzazione, del rapporto diretto con le istituzioni comunitarie, della flessibilità insita nei processi di conoscenza e comprensione delle forze locali, del dialogo tra Nord e Sud e tra Est ed Ovest che parlano lo stesso linguaggio nella condivisione delle medesime problematiche, della voce del settore privato, sono oggi punti strategici nell'ottica di un pieno sviluppo da essi trainato. In tal senso, e attraverso l'attuazione di una strategia di sistema, la Regione Puglia

può, pertanto, rivestire un ruolo da protagonista nella costruzione del processo di stabilizzazione e di democratizzazione dell'area euro-mediterranea e balcanica, contribuendo all'armonizzazione di un bacino troppo spesso rinchiuso sulle sue diverse sponde, sfruttando a pieno la sua posizione di unica regione italiana ad essere territorio eleggibile sia nell'ambito della cooperazione territoriale con l'area balcanica che con l'area mediterranea.

Bibliografia

AA. VV., *L'Italia tra Europa e Mediterraneo: il bivio che non c'è più*, Il Mulino, Bologna, 1998.

BIGGERI M., VOLPI F., *Teoria e politica dell'aiuto allo sviluppo*, FrancoAngeli, Milano, 2006.

BIGNANTE E., DANSERO E., SCARPOCCHI C., "Sviluppo locale e cooperazione internazionale. Una Proposta metodologica", in BIGNANTE E., DANSERO E., SCARPOCCHI C. (a cura di), *Geografia e cooperazione allo sviluppo. Temi e prospettive per un approccio territoriale*, FrancoAngeli, Milano, 2008, pp. 49-70.

BOGGIO F., DEMATTEIS G. (a cura di), *Geografia dello sviluppo, Diversità e disuguaglianze nel rapporto Nord-Sud*, UTET, Torino, 2002.

BORRI D. (a cura di), "Puglia", in DEMATTEIS G., CLEMENTI A., PALERMO P., (a cura di), *Le forme del territorio italiano*, Laterza, Bari, 1996, VOL. II, pp. 299-366.

CESPI (a cura di), *Strumenti e metodologie dei programmi di prossimità nel Mediterraneo nella fase di transizione. Prospettive per la cooperazione interregionale*, Roma, CESPI, 2004.

CESPI (a cura di), *Il futuro della politica europea di cooperazione allo sviluppo*, Roma, CESPI, 2004.

CESPI, OICS (a cura di), "I Balcani. Cooperazione allo sviluppo nell'area Balcanica. Sviluppo sostenibile e Capacity Development. L'intervento in campo ambientale nella ex-Jugoslavia", in *Quaderni della Cooperazione decentrata allo sviluppo*, CESPI, Roma, 2005.

CELATA F., *Pianificazione collaborativa, governance e partecipazione. Per una geografia politica dello Stato a rete*, Working Papers del Dipartimento di Studi Geoeconomici, Linguistici, Statistici, Storici per l'Analisi Regionale, n. 32, Maggio 2005.

D'APONTE T., FABBRICINO G. (a cura di), *Città Euro-mediterranee tra immigrazione, sviluppo, turismo*. Atti della giornata di studi Napoli, 30 Novembre 2007, Aracne, Roma, 2008.

DEMATTEIS G., CLEMENTI A., PALERMO P., (a cura di), *Le forme del territorio italiano*, Laterza, Bari, I e II Vol., 1996.

DE STEFANI P., MASCIA M. (a cura di), *Istituzioni e società civile nella cooperazione internazionale decentrata. Contributi agli obiettivi di sviluppo del millennio*, Cleu, Padova, 2007.

DI STASI A. (a cura di), *Cooperazione internazionale allo sviluppo e tutela dei diritti umani*, Rubettino, Catanzaro, 2007.

GRIECO M., LENCI S., *La cooperazione decentrata: oltre l'aiuto. Gli attori nella ridefinizione dei rapporti nord/sud*, l'Harmattan Italia, Torino, 1999.

IANNI V., *La messa in opera della cooperazione decentrata: spazi e strutture per una partecipazione multifattoriale*, Documentazione ANCI, 2004.

IANNI V., *Guida alla cooperazione decentrata*, Movimondo, Roma, 1999.

LUCCHINI A., *Cooperazione e diritto allo sviluppo nella politica esterna dell'Unione Europea*, Giuffrè, Milano, 1999.

OSSERVATORIO di POLITICA INTERNAZIONALE, *Bilancio e prospettive della cooperazione euro-mediterranea*, a cura di ALIBONI R. e COLOMBO S. (Istituto Affari Internazionali), Giugno 2010.

OSSERVATORIO REGIONALE sulla COOPERAZIONE INTERNAZIONALE, *Indagine conoscitiva sulla cooperazione internazionale in Puglia*, 2009.

PARISI M., *Le Regioni nel processo di internazionalizzazione, ANALISI E RICERCA*, Archidata, Milano, 2006.

REGIONE PUGLIA, *Deliberazione della Giunta Regionale del 23 marzo 2010, n. 804* in Bollettino Ufficiale della Regione Puglia - n. 65 del 13-04-2010, Bari.

REGIONE PUGLIA, Assessorato al Mediterraneo, *Al di là del mare. Percorsi di pace e sviluppo*, 2009.

REGIONE PUGLIA, *Piano Regionale per l'Internazionalizzazione della Regione Puglia (PRINT) 2007-2013*.

REGIONE PUGLIA, *Documento Strategico Regionale della Regione Puglia (DSR) 2007-2013*.

REGIONE PUGLIA, Assessorato al Mediterraneo, *Regionalizzazione, servizi pubblici e qualità della vita: costruire una rete di cooperazione tra le amministrazioni del Mediterraneo*, Bari, 28 febbraio 2006.

REGIONE PUGLIA, *Legge regionale n.12/05 "Seconda variazione al bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2005"*, art.8 "Norma di sostegno alle iniziative per la pace e per lo sviluppo delle relazioni

tra i popoli del Mediterraneo”, in Bollettino Ufficiale della Regione Puglia - n.103 del 16-8-2005, Bari.

REGIONE PUGLIA, *Legge regionale n.20/03 “Partenariato per la Cooperazione”*, in Bollettino Ufficiale della Regione Puglia - n.100 del 1-9-2003, Bari.

SCHUNK J., “La cooperazione e i suoi progetti: un’analisi fra tecnica e politica”, in BIGNANTE E., DANSERO E., SCARPOCCHI C. (a cura di), *Geografia e cooperazione allo sviluppo. Temi e prospettive per un approccio territoriale*, FrancoAngeli, Milano, 2008, pp. 129-163.

SERGIO L. (a cura di), *Venti di Pace*, Edizioni Kurumuny, Lecce, 2010.

STOCCHIERO A., *La cooperazione decentrata delle regioni italiane e i partenariati internazionali per lo sviluppo locale*, Serie Speciale del Laboratorio CeSPI, “Cooperazione internazionale e sviluppo locale”, realizzata con un contributo dell’UNOPS (United Nations Office Project Service).

STOCCHIERO A., *I nodi dell’evoluzione della cooperazione decentrata italiana*, Working Papers 37/2007 CeSPI, Giugno 2007.

VESTITO D., “Interventi di Enti istituzionali e della società civile della provincia di Lecce a favore dell’Albania”, in C. SANTORO LEZZI (a cura di), *Albania in transizione. Riflessioni di viaggio*, Lecce, Martano Editrice, 2006, pp. 207-223.

ZALLIO F., *L’Europa e la trasformazione in corso nei paesi mediterranei*, realizzato da Paralleli (Istituto Euromediterraneo del Nord Ovest) in collaborazione con il German Marshall Found of the United States, Febbraio 2011.

L'identità territoriale nella cooperazione decentrata

Gianfranco Gatti

1. Introduzione

Con l'adozione della Carta di Banjul nel 1981 si è davanti ad un carattere evolutivo dei diritti umani dove per la prima volta si menziona il rispetto della libertà e dell'identità come componenti essenziali per il diritto allo sviluppo:

Article 22

1. All peoples shall have the right to their economic, social and cultural development with due regard to their freedom and identity and in the equal enjoyment of the common heritage of mankind.
2. States shall have the duty, individually or collectively, to ensure the exercise of the right to development.

Sviluppo, infatti, altro non vuol dire che togliere i viluppi, cioè le catene che impediscono alle persone di esercitare la propria libertà e di farsi guidare dall'identità «che deve orientare il sistema territoriale nel suo incessante processo evolutivo». Eppure in passato se n'è tenuto poco conto. I PVS sono spesso stati derubati della loro libertà, e della loro identità. E' nella mancanza di queste due componenti che si possono ricondurre le cause del sottosviluppo. Componenti spesso sottovalutate in tutta l'esperienza della vecchia cooperazione.

Questo contributo vuole proporre una riflessione intorno ad una di queste due componenti, quella identitaria, non perché questa sia più importante dell'altra, ma solo perché ha ricevuto scarsa attenzione da parte della riflessione teorica, da una parte, e della prassi cooperativa, dall'altra.

L'obiettivo è quello di dimostrare, a partire da una disamina del concetto stesso di "identità territoriale", quale centralità debba attribuirsi alla matrice identitaria dei luoghi nei processi di

cooperazione e, più in particolare, della forma “decentrata”. In linea con questo obiettivo, la prima parte del contributo è dedicata all’analisi dell’identità territoriale e del territorio come causa ed effetto della stessa identità. Sulla base di questa introduzione teorico-concettuale vengono descritti ed analizzati i processi di territorializzazione, endogena prima ed esogena poi, che hanno avuto soprattutto nell’Africa subsahariana il loro maggior effetto a causa delle innumerevoli dominazioni che hanno subito questi paesi azzerandone di continuo i caratteri strutturanti del territorio e adeguandoli di volta in volta al colonizzatore di turno.

Nella seconda parte del contributo, invece, viene analizzato il tema della cooperazione decentrata e il rapporto che la lega per il tramite del suo aspetto più innovativo, la “democrazia deliberativa”, all’identità territoriale. La partecipazione, infatti, come conseguenza della democrazia deliberativa, è l’aspetto fondamentale del rispetto dell’identità. Solo chi è parte dell’identità del proprio territorio può suggerire politiche di cooperazione mirate al mero sviluppo della popolazione locale.

2. Identità e Territorio: un tentativo di perimetrazione concettuale.

Da alcuni anni il concetto di identità territoriale è entrato a far parte degli oggetti di riflessione delle discipline geografiche, anzi, come osserva Grasso, l’identità territoriale è venuta acquisendo un posto di rilievo nell’analisi geografica (Grasso, 1998, p. 617). L’identità, in quanto prodotto socioculturale, può essere oggetto di interesse geografico quando diviene elemento plasmante degli assetti territoriali, o più in generale, quando determina, o è in grado di determinare, modificazioni strutturali, relazionali e di senso nello spazio geografico (Pollice, 2006).

È bene premettere subito che l’identità di cui si discuterà in questo capitolo è il prodotto dei processi di territorializzazione.

Quando si parla di territorio, si fa riferimento, allo spazio antropizzato. Il territorio può essere definito uno spazio relazionale che si costruisce nel tempo come prodotto di un processo di sedimentazione culturale, un processo che ha il suo motore proprio nel rapporto identitario che si instaura tra una comunità e lo spazio di cui

si appropria (Pollice, 2006). Il territorio è dunque nel suo insieme, come natura plasmata dall'uomo, una struttura identitaria, un prodotto dell'azione umana (Turco, 2004).

Lo spazio naturale, dunque, grazie all'azione trasformativa, acquista valore antropologico, diventa un artefatto, si connota progressivamente come "territorio" (Turco, 2002).

Quindi territorio come spazio antropizzato: prodotto dell'azione umana e al tempo stesso condizione che inquadra, orienta e dà senso all'azione umana. In sintesi il territorio può essere inteso come quella porzione dello spazio geografico in cui una determinata comunità si riconosce e a cui si relaziona nel suo agire individuale e collettivo, la cui specificità discende dal processo di interazione tra questa comunità e l'ambiente (Pollice, 2003). L'accezione più corretta per esprimere il processo di identificazione che si instaura tra una comunità e il suo spazio vissuto, non può che essere quella di "identità territoriale".

Emerge con chiarezza, dunque, la relazione d'interdipendenza che lega i due concetti identità e territorio. Una relazione cumulativa in quanto se per un verso l'identità territoriale genera ed orienta i processi di territorializzazione (cioè quei processi che creano il territorio), per altro verso sono gli stessi atti di territorializzazione a rafforzare il processo di identificazione tra la comunità e il suo spazio vissuto (Pollice, 2006). Quindi, in definitiva, l'identità può essere considerata tanto una conseguenza dei processi di territorializzazione, quanto una causa degli stessi.

3. I processi di deterritorializzazione.

Detto ciò bisogna vedere ora, quali sono i tipi di territorializzazione. Principalmente se ne possono distinguere due:

- quando una società costruisce il proprio territorio e si serve di esso per costruire se stesso, si dice che il processo di territorializzazione è "autocentrato";

- quando, invece, il processo di territorializzazione sfugge al controllo della società locale, diventando il prodotto e il riflesso di un altro corpo sociale, si parlerà di territorializzazione "eterocentrata" (processo che ha avuto molta importanza in passato per l'Africa).

In relazione alla territorializzazione eterocentrata (Turco, 2002) essa può configurarsi secondo tre modalità fondamentali:

- come “acculturazione”: quando il processo, pur ispirato a principi e quadri normativi esterni, riesce ad essere governato dalla società locale che, attraverso suoi mezzi e suoi attori, lo integra nei propri sistemi di funzionamento e riproduzione;

- come “appropriazione”: quando l’attore esterno interviene a uno o più livelli del processo di territorializzazione e, istituendo un controllo su uno almeno dei suoi segmenti, trasferisce a suo favore delle risorse territoriali ottenute in loco;

- come “dominazione”: quando l’attore esterno, sostituendosi all’attore locale, assume la responsabilità totale del processo.

È il caso della conquista coloniale, il dominio imperiale cui sono state sottoposte le popolazioni africane nell’età moderna ha comportato l’esproprio della terra e per lo più non era neppure concesso loro di continuare a vivere nei sistemi originari, nei quali sapevano organizzare la propria sussistenza e dunque la disintegrazione della loro identità (Turco, 2002).

4. Conseguenze della territorializzazione esogena

Ci si può a questo punto interrogare in realtà se la territorializzazione esogena costituisca o meno un processo di formazione del territorio e non sia invece configurabile come un processo di “deterritorializzazione”.

In effetti il lascito delle territorializzazioni esogene nelle società africane è stato drammatico. Per dirle con le parole di un intellettuale africano «Di tutti i crimini del colonialismo non c’è uno peggiore del tentativo di farci credere che non avevamo una cultura nostra o che quella che avevamo non avesse alcun valore!» (Nyerere, 1995).

Basterebbe, questa affermazione, per farsi un’idea di ciò che ha comportato il colonialismo e, in generale, l’insieme delle territorializzazioni eterocentrate, e cioè lo “sradicamento” dei valori identitari. In *primis*, va considerato, lo smantellamento delle strutture di legittimità, infatti, malgrado l’avviso contrario dei vari “partiti coloniali”, gli africani operavano per vivere insieme in un quadro territoriale retto da istituzioni capaci di garantire il progresso sociale, vale a dire lo sviluppo nella pace. Il colonialismo, precisamente,

marca l'interruzione brutale di un'esperienza storica impegnata a generare una via africana alla modernità politica (Turco, 2002).

Paradossalmente, però, quando l'ordine europeo crolla, le strutture di legittimità coloniali, politiche, economiche, culturali, al servizio, appunto, degli interessi europei, vanno a costruire lo Stato Indipendente: gli spazi dell'emancipazione coincidono, dunque, con gli spazi creati e strutturati per servire i progetti di dominazione (Turco, 2002).

Altro lascito della dominazione coloniale – anch'esso non privo di effetti sulla dimensione identitaria dei popoli africani – è rappresentato dalle lingue imposte dai “dominatori” stranieri. L'imposizione di lingue alloctone scardina le culture locali privandole dei propri riferimenti identitari e dalla capacità intrinseca di rappresentare e comunicare se stesse.

Meno forte è il lascito religioso, in quanto il Cristianesimo si trova di fronte una società già ampiamente segnata dall'Islam. Il Cristianesimo, si può dire è entrato a “chiazze”, con lentezza e difficoltà in Africa proprio a causa delle forti strutture religiose costruite dalla territorializzazione islamica (Turco, 2002).

Si vede, dunque, come i processi avviati dal colonialismo restano attivi su piani multipli. Uno dei grandi momenti della presenza europea, come si è già visto, si esprime nei mutamenti tecnici ed organizzativi della vita economica e dell'assetto del territorio, dove fondamentale è il passaggio da una tradizionale agricoltura di sussistenza ad una agricoltura incentrata su coltivazioni estensive di tipo speculativo. Il contadino africano, ora, non coltiva più per soddisfare i bisogni della sua comunità, ma per un mercato lontano indifferente alle sue esigenze. Si introduce “lo spirito egoista”: il desiderio o la necessità di procurarsi il numerario per pagare l'imposta o per acquisire le merci europee che gli appaiono sempre più indispensabili, scardina gli antichi ordini e indeboliscono le antiche solidarietà (Turco, 2002).

La terra ha valore non più in virtù dei “patti sacri” che legano l'uomo alle divinità della terra e dei fiumi, ma per quello che produce e per la capacità di questa produzione di trasformarsi in denaro. Per di più, ora, le colture alimentari ricevono sempre minori cure, in quanto i suoli tropicali, spesso fragili, sono sottoposti ad uno sfruttamento intensivo che ne degrada nel giro di pochi anni i livelli di produttività, nasce così l'esigenza di ricercare nuove terre da mettere a coltura e a

pascolo. Il colonialismo può dunque ritenersi alla base di larga parte di quei processi di dequalificazione ambientale e paesaggistica che hanno investito il continente africano; processi spesso irreversibili che in alcune aree hanno comportato desertificazione e sterilità dei terreni (cfr. Turco, 2002).

Pur non volendo trarre alcuna conclusione dal ragionamento sin qui condotto, non può disconoscersi che fenomeni quali la violenza, la fame, le malattie, la marginalità economica, la debolezza del tessuto sociale, sono tutte conseguenze più o meno dirette delle territorializzazioni eterocentrate che hanno caratterizzato la storia di questa regione.

5. Il ruolo dell'identità territoriale nella cooperazione decentrata.

L'identità territoriale, ove opportunamente valorizzata, può contribuire allo sviluppo e all'implementazione dei processi innovativi a scala locale. L'innovazione territoriale ha successo quando è il risultato di scelte condivise da parte della comunità locale e delle forze che operano sul territorio, e tale condivisione è più facile a realizzarsi quando si è in presenza di un forte senso identitario, di un sentire comune (empatia) che è frutto di una sedimentazione culturale di cui il

territorio è diretta espressione (Pollice, 2006).

Nel 1992, è stata formalizzata dalla Comunità Europea, con Lomè IV, l'idea della cooperazione decentrata come nuovo approccio allo sviluppo che mira a stabilire legami diretti con organismi rappresentativi locali, in un contesto dichiaratamente partecipativo, in conformità con l'articolo 3 della dichiarazione sul diritto allo sviluppo del 1986.

Si è così messo fine ad una progettualità decontestualizzata, a macrointerventi concordati con il Governo del Paese, che spesso andavano ad aggravare le condizioni di dipendenza del Paese beneficiario, ed è cominciata ad affermarsi la strategia del microintervento che presentava maggiori garanzie di sostenibilità proprio per il fatto di fondarsi sul coinvolgimento diretto dei beneficiari e quindi sulla logica *bottom-up* e dello sviluppo endogeno.

Questo nuovo approccio tende a stabilire rapporti sinergici tra soggetti pubblici e privati, ed anche fra attori che si riconoscono in

una “logica solidaristica” ed attori che esprimono interessi imprenditoriali, rispettandone l'autonomia e la specificità e cercando nel contempo di individuarne le possibili complementarità. Nella cooperazione decentrata viene ad instaurarsi una relazione di reciprocità tra due rappresentanze territoriali che intendono collaborare su basi paritetiche per promuovere lo sviluppo dei relativi contesti territoriali. Le rappresentanze – e questo è un ulteriore elemento di innovazione e, se si vuole, di rottura rispetto al passato – sono espressione diretta delle comunità locali e sono infatti costituite da reti di attori pubblici e privati animati da uno stesso intento solidaristico. Enti locali territoriali, Ong, associazioni professionali, cooperative, Università, sono i soggetti che in un'ottica partenariale e di rete possono promuovere e realizzare iniziative di cooperazione decentrata incentrata su rapporti di complementarità articolati su base territoriale ed alimentati da un rapporto di inedita *partnership* tra Nord e Sud del mondo. (Ianni, 1995, p. 43).

In questo nuovo approccio alla cooperazione si ha il cambio dell'interlocutore: quando si parla di PVS, non si fa più riferimento allo Stato, ma alle “collettività locali”, quelle a cui l'intervento cooperativo è effettivamente rivolto. Un approccio che favorisce lo “sviluppo endogeno”, in quanto crea i presupposti per l'attivazione di processi endogeni ed autocentranti in cui è la comunità locale ad interpretare le proprie esigenze e le proprie finalità, traducendole in progetti ed azioni.

Tratto fondamentale di questo nuovo approccio è la “democrazia deliberativa” e cioè democrazia come progetto di cooperazione tra i cittadini considerati esseri morali liberi ed uguali (Vanna Ianni, 2009).

Tale caratterizzazione spiega il perché questo modello di cooperazione possa essere considerato l'unico in grado di evitare il manifestarsi del «conflitto identitario». L'identità in questo modello diviene infatti l'elemento che qualifica ed orienta il progetto di sviluppo locale, permeandone tutte le fasi: dalla definizione degli obiettivi all'individuazione dei singoli interventi. Nella cooperazione decentrata le comunità coinvolte – indipendentemente dal loro ruolo – tendono a riappropriarsi della propria dimensione progettuale e con essa di un sé collettivo che è presupposto ineludibile per qualsiasi forma di progettualità condivisa. L'identità di un gruppo non è altro che una consapevolezza collettiva di sé, radicata in un territorio che va inteso come fatto materiale e immaginario (Vivan, 2004).

Sviluppo endogeno, infatti, vuol dire essenzialmente uno sviluppo fondato sull'attivazione di quell'insieme di fattori che, complessivamente considerati, costituiscono l'identità stessa del luogo (Pollice, 2006).

6. Conclusioni

Con questo breve saggio si è cercato di evidenziare l'importanza della lettura del territorio e come la sua scarsa attenzione, il ridurre il tutto a selvaggio, abbia causato la deterritorializzazione dell'Africa subsahariana interrompendo, così, brutalmente un'esperienza storica impegnata a generare una via africana alla modernità politica (Turco, 2002).

La stessa esperienza della vecchia cooperazione ha dimostrato di aver sottovalutato la componente "territorio". Si può dire che l'ignoranza della territorialità, la superficialità e l'approssimazione con cui è stata trattata questa qualità primaria, soprattutto del mondo basico africano, costituiscono nota negativa che caratterizza e accomuna tutta la vecchia cooperazione. Bisogna, dunque, pretendere una maggiore attenzione alla lettura della territorialità.

Infine la cooperazione decentrata deve essere intesa come laboratorio di cambiamento democratico nei processi di sviluppo locale capace di realizzare delle concrete innovazioni territoriali e, tuttavia, anch'essa deve soggiacere ad un obiettivo ineludibile delle strategie di sviluppo locale: quello di non intaccare la coerenza simbolica del territorio, lasciandosi guidare dall'identità territoriale e dai valori che questa è in grado di esprimere. Ove si venga meno a questo principio c'è il rischio, come già ricordato, di ridurre il territorio a puro supporto materiale degli insediamenti che pertanto, pur diventando più efficienti dal punto di vista funzionale, vengono privati dei loro valori fondamentali ed entrano presto o tardi in una spirale di impoverimento culturale e di degradazione sociale (Turco, 2002).

Bibliografia

- CALDO C., *Geografia Umana*, Palombo, Firenze, 1996.
- CASTI E., *L'ordine del mondo e la sua rappresentazione*, Unicopli, Milano, 2008.
- FABIETTI U., *L'identità etnica*, Carocci, Roma, 1998.
- GOVERNA F., *Il Milieu urbano. L'identità territoriale nei processi di sviluppo locale*, Franco Angeli, Milano, 1998.
- IANNI V., *Guida alla cooperazione decentrata*, Collana Movimondo, Roma, 1995.
- IANNI V., *I processi di decentramento e la questione democratica. Porto Alegre e Kerala: radici e ali*, CESPI, Roma, 2008.
- PIANTA M., *Globalizzazione dal basso: Economia mondiale e movimenti sociali*, Manifestolibri, Roma, 2001.
- PIGA A., *L'Islam in Africa. Sufismo e Jihad fra storia e antropologia*, Torino, Bollati, 2003.
- POLLICE F., "Il ruolo dell'identità territoriale nei processi di sviluppo locale", in *Bollettino Nazionale Geografico*, n°1, 2006.
- POLLICE F., "Nuove strategie per lo sviluppo competitivo dei sistemi locali di piccole e media impresa", in CALAFIORE G., PALAGIANO C., PARATORE P., *Vecchiterritori, nuovi mondi: la geografia delle emergenze del 2000 – Atti del XXVIII Congr. Geo. It.*, Edigeo, Roma, Vol. II, pp. 1477-1490, 2003.
- SEN. A., *Globalizzazione e libertà*, Mondadori, Milano, 2002.
- STIGLITZ J., *La globalizzazione e i suoi oppositori*, Einaudi, Torino, 2002.
- TURANO M.R., *Un'idea di Africa*, Grafo 7 Editrice, Lecce, 2006.
- TURCO A., *Geografie della complessità in Africa. Interpretando il Senegal*, Edizioni Unicopli, Milano, 1986.
- TURCO A., *Verso una teoria geografica della complessità*, Edizioni Unicopli, Milano, 1988.
- TURCO A., *Terra eburnea. Il mito, il luogo, la storia in Africa*, Edizioni Unicopli, Milano, 1999.
- TURCO A., *Africa subsahariana. Cultura, società, territorio*, Edizioni Unicopli, Milano, 2002.

TURCO A., E. CASTI, *Cultura dell'alterità. Il territorio africano e le sue rappresentazioni*, Unicopli, Milano, 1999.

TURCO A., "Mythos e techne: la funzione interculturale del territorio in Africa subsahariana", in *Bollettino della Società Geografica Italiana*, Roma-Serie XII, pp. 601-616, vol. IX, 2004.

TURCO A., "Abitare l'avvenire. Configurazioni territoriali e dinamiche identitarie nell'età della globalizzazione", in *Bollettino della Società Geografica Italiana*, n°1, pp. 3-20, 2003.

VIVAN I., "L'Africa delle storie: mappe e geografie", in CASTI E., CORONA M., *Luoghi e identità. Geografie e letterature a confronto*, Edizioni Sestante, Bergamo, 2004.

Il ruolo delle autonomie locali nella cooperazione decentrata. Libano: esperienze di cooperazione a confronto

Luigino Sergio

1. La normativa di riferimento

La cooperazione decentrata è stata introdotta nell'ordinamento del nostro Paese dalla IV Convenzione di Lomé (dal nome della Capitale del Togo dove si svolsero le cerimonie), sottoscritta il 15 dicembre 1989 ed entrata in vigore il 10 settembre 1991 (scadenza il 28 febbraio 2000)¹.

La IV Convenzione di Lomé ha, tra l'altro, l'obiettivo di promuovere la cooperazione decentrata, grazie alla collaborazione di partner locali, pubblici e privati, organizzazioni non governative, sindacati, enti locali, con il fine dello sviluppo partecipativo delle comunità locali.

La Convenzione di Lomé, che associa Paesi dell'Africa, dei Caraibi e del Pacifico a quelli dell'Europa, consente assistenza finanziaria attraverso il Fondo Europeo di Sviluppo (FES), alimentato da contributi specifici degli Stati membri, e annovera tra gli obiettivi fondamentali dello sviluppo, il rispetto dei diritti dell'uomo, i diritti sociali, economici e culturali.

¹ Vedi ora Accordo di Cotonou: Decisione 2005/599/CE del Consiglio del 21 giugno 2005, relativa alla firma, a nome della Comunità europea, dell'accordo che modifica l'accordo di partenariato tra i membri del gruppo degli Stati dell'Africa, dei Caraibi e del Pacifico, da un lato e la Comunità europea e i suoi Stati membri, dall'altro, firmato a Cotonou il 23 giugno 2000.

Per cooperazione decentrata s'intende l'azione di cooperazione 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 territori².

L'ultimo decennio ha registrato l'aumento numerico degli attori delle attività di cooperazione decentrata e dunque l'intensificarsi delle iniziative ad essa connesse.

Il riferimento giuridico per la cooperazione decentrata è individuabile a livello nazionale in una serie di norme: L. 49/1987³; D.p.r. 177/1988⁴; L. 68/1993⁵; D.lgs. 267/2000⁶; L. 131/2003⁷; nonché variegata normativa emanata in questo settore dalle Regioni⁸.

Negli ultimi anni la cooperazione decentrata ha registrato un forte dinamismo degli enti locali che ha consentito la moltiplicazione dei rapporti internazionali tra le varie realtà locali nazionali e quelle dei Paesi in via di sviluppo che hanno consentito di rafforzare le politiche di partenariato pubblico – privato, di sviluppare reciprocamente i rispettivi territori e di rafforzare i processi di decentramento istituzionale.

Oltre che dalle Regioni un ruolo di primo piano è stato assunto dai Comuni e dalle Province.

La legge 68/1993 all'art. 19, rubricato "Attività di Cooperazione allo sviluppo degli enti locali", c. 1, prevede che tanto l'ANCI

² Linee guida della Direzione generale cooperazione allo sviluppo sulla cooperazione decentrata, approvate dal Comitato Direzionale, con delibera n. 9 del 15 marzo 2010.

³ L. 26 febbraio 1987, n. 49, *Nuova disciplina della cooperazione dell'Italia con i Paesi in via di sviluppo*, in G.U. 28 febbraio 1987, n. 49, S.O.

⁴ D.p.r. 12 aprile 1988, n. 177, *Approvazione del regolamento di esecuzione della L. 26 febbraio 1987, n. 49, sulla disciplina della cooperazione dell'Italia con i Paesi in via di sviluppo*, in G.U. 3 giugno 1988, n. 129, S.O.

⁵ L. 19 marzo 1993, n. 68, *Conversione in legge con modificazioni, del decreto legge 18 gennaio 1993, n. 8, recante disposizioni urgenti in materia di finanza derivata e di contabilità pubblica*, in G.U. 20 marzo 1993, n. 66.

⁶ D.lgs. 18 agosto 2000, n. 267, *Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali*, in G.U. 28 settembre 2000, n. 227, S.O.

⁷ L. 5 giugno 2003, n. 131, *Disposizione per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla L. Cost. 18 ottobre 2001, n. 3*, in G.U. 10 giugno 2003, n. 132.

⁸ Per la Regione Puglia v. la L.r. 25 agosto 2003, n. 20, *Partenariato per la cooperazione*, in B.U. 1 settembre 2003, n. 100.

(Associazione nazionale Comuni italiani) quanto l'UPI (Unione Province italiane) possono essere individuati in qualità di soggetti idonei a realizzare programmi del Ministero degli Affari Esteri inerenti la Cooperazione dell'Italia con i Paesi in via di sviluppo, attraverso la stipula di apposite convenzioni che prevedano uno stanziamento globale da utilizzare per iniziative di cooperazione, da attuarsi anche da parte dei singoli associati.

Il c. 1-*bis* prevede poi che sia i Comuni, sia le Province, possono destinare un importo non superiore allo 0,80% della somma dei primi tre Titoli delle entrate correnti dei propri bilanci di previsione, al fine di sostenere programmi di cooperazione allo sviluppo e di solidarietà internazionale.

Tale normativa è stata poi recepita dal Tuel, di cui al D.lgs. 267/2000, art. 272, rubricato "Attività delle associazioni nella cooperazione allo sviluppo" che recita:

1. L'Anci e l'Upi possono essere individuate quali soggetti idonei a realizzare programmi del Ministero degli Affari Esteri relativi alla cooperazione dell'Italia con i Paesi in via di sviluppo, di cui alla legge 26 febbraio 1987, n. 49, e successive modificazioni, nonché ai relativi regolamenti di esecuzione. A tal fine il competente ufficio del Ministero degli Affari Esteri è autorizzato a stipulare apposite convenzioni che prevedano uno stanziamento globale da utilizzare per iniziative di cooperazione da attuarsi anche da parte dei singoli associati.

2. I Comuni e le Province possono destinare un importo non superiore allo 0,80 per cento della somma dei primi tre titoli delle entrate correnti dei propri bilanci di previsione per sostenere programmi di cooperazione allo sviluppo ed interventi di solidarietà internazionale.

Inoltre, la L. 131/2003 prevede all'art. 6 che «Regioni e Province autonome [...] possono concludere, con enti territoriali interni ad altro Stato, intese dirette a favorire il loro sviluppo economico, sociale e culturale» [potendo altresì] «...concludere con altri Stati accordi esecutivi ed applicativi di accordi internazionali [...] o accordi di natura tecnico-amministrativa o accordi di natura programmatica finalizzati a favorire il loro sviluppo economico, sociale e culturale».

Ai sensi dello stesso art. 6, c. 7, «I Comuni, le Province, le Città metropolitane continuano a svolgere attività di mero rilievo internazionale nelle materie loro attribuite, secondo l'ordinamento vigente, comunicando alle Regioni competenti ed alle amministrazioni di cui al c. 2 ogni iniziativa».

2. La politica dei gemellaggi nelle autonomie locali territoriali

Un utile strumento per varare interventi di cooperazione decentrata è costituito dai gemellaggi, la cui normativa di riferimento è individuabile nel D.p.r. 31 marzo 1994⁹.

Il termine gemellaggio deriva da *gemello* che estensivamente indica ciò «che è simmetrico o parallelo, che è in coppia con altro; che nasce o si sviluppa contemporaneamente o parallelamente»¹⁰. Gemellaggio è neologismo che indica dunque il «particolare legame di amicizia e di mutua collaborazione instaurato fra due Città di Stati diversi, in genere sulla base di caratteristiche comuni»¹¹. Il gemellaggio è un utile mezzo di sensibilizzazione politica e di cooperazione tra enti locali territoriali di Paesi diversi. «Un gemellaggio è l'unione di due comunità che, in tal modo, tentano di agire partendo da una prospettiva europea e con l'obiettivo di affrontare i loro problemi e di instaurare tra loro legami sempre più stretti di amicizia». Tale definizione viene da *Jean Bareth* uno dei fondatori del Consiglio dei Comuni e delle Regioni d'Europa.

Il Consiglio dei Comuni è stato fondato a Ginevra nel 1951 da alcuni Sindaci di città europee e successivamente si è trasformato, dopo aver consentito l'ingresso delle Regioni al suo interno, in Consiglio dei Comuni e delle Regioni d'Europa, organismo che annovera oltre 50 associazioni nazionali di Città e Regioni di diversi Paesi. Il Consiglio dei Comuni e delle Regioni d'Europa ha svariati settori di intervento come i trasporti, l'ambiente, le pari opportunità. Tale organismo ha come finalità la difesa ed il rafforzamento dell'autonomia degli enti locali e regionali, la facilitazione della loro gestione, lo sviluppo dello spirito europeo, l'integrazione con le istituzioni europee esistenti, l'influenza sulla legislazione europea al fine di garantire gli interessi delle istituzioni locali e regionali, promozione dei principi di buon governo, stimolare lo scambio di buone prassi tra i suoi membri, incoraggiare la cooperazione internazionale delle autorità locali europee¹².

⁹ D.p.r. 31 marzo 1994, *Atto di indirizzo e coordinamento in materia di attività all'estero delle Regioni e delle Province autonome*, in G.U. 19 luglio 1994, n. 167.

¹⁰ S. BATTAGLIA, *Grande dizionario della lingua italiana*, UTET, Torino, 1970, p. 637.

¹¹ *Ivi*, p. 637.

¹² Finalità tratte dallo Statuto del Consiglio dei Comuni e delle Regioni d'Europa.

In caso di gemellaggio l'ente sub-regionale deve limitare l'oggetto dello stesso alle attività di mero rilievo internazionale, indicate nell'art. 2 del D.p.r. 31 marzo 1994 che concernono:

- a) studio e informazione su problemi vari; scambio di notizie e di esperienze sulla rispettiva disciplina normativa o amministrativa; partecipazione a conferenze, tavole rotonde, seminari; visite di cortesia nell'area europea; rapporti conseguenti ad accordi o forme associative finalizzati alla collaborazione interregionale transfrontaliera;
- b) visite di cortesia nell'area extraeuropea, gemellaggi, enunciazione di principi e di intenti volti alla realizzazione di forme di consultazione e di collaborazione da attuare mediante l'esercizio unilaterale delle proprie competenze; formulazione di proposte e prospettazione di problemi di comune interesse, contatti con le comunità regionali all'estero ai fini della informazione sulle normazioni delle rispettive regioni e della conservazione del patrimonio culturale d'origine.

Ai sensi del c. 2 le attività di cui al punto b) possono essere svolte a condizione che vi sia stata la previa comunicazione al Dipartimento per gli Affari regionali della Presidenza del Consiglio dei Ministri e per conoscenza al Ministero degli Affari Esteri, indicando l'oggetto dell'intervento unitamente agli eventuali documenti relativi ad accordi, protocolli, intese o atti simili da sottoscrivere.

Il Ministro per gli Affari regionali, entro venti giorni dal ricevimento della comunicazione, può eccepire l'esistenza di contrasto delle attività stesse con gli indirizzi politici generali dello Stato oppure la loro esorbitanza dalla sfera degli interessi regionali. In caso di accertato contrasto l'iniziativa non può essere realizzata o il Ministero competente può promuovere il coordinamento dell'iniziativa stessa con altre analoghe del Ministero degli Affari Esteri. Decorsi il termine di venti giorni senza alcuna comunicazione l'assenso si intende accordato.

Ai sensi del c. 4 è fatto divieto alle Regioni ed alle Province autonome di «esprimere valutazioni relative alla politica estera dello Stato né possono assumere impegni dai quali derivano obblighi per lo Stato». Ai sensi dell'art. 5

1. le Regioni e Province autonome si attengono al criterio di limitare a quanto strettamente necessario il numero dei membri delle delegazioni e del personale incaricato, nonché la durata della loro permanenza all'estero.

2. Il Presidente del Consiglio dei Ministri o il Ministro delegato può chiedere alle Regioni e Province autonome informazioni sui risultati delle attività disciplinate dal presente decreto, ai sensi dell'art. 3, ultimo comma, della legge 22 luglio 1975, n. 382 .

3. Dalle attività promozionali e da quelle di rilievo internazionale non possono derivare oneri a carico del bilancio dello Stato.

4. Delle attività svolte dalle Regioni e Province autonome ai sensi degli articoli 1, 2, 3 e 4, è data pubblicità nei modi stabiliti dalle normative regionali¹³.

3. Il punto di vista della giurisprudenza riguardo alle spese degli enti locali nelle iniziative aventi riflessi internazionali e di gemellaggio

Per le iniziative aventi riflessi internazionali e per quelle di gemellaggio è intervenuto il Ministero dell'interno e la Corte di Conti.

Il Ministero dell'Interno con circolari della Direzione Generale dell'Amministrazione Civile, 27 agosto 1980, n. 80/2674 e 10 maggio 1983, n. 91/1776 ha richiamato l'attenzione degli enti locali sulle posizioni che in merito aveva assunto la Corte dei Conti riguardo alle spese per iniziative promosse dagli stessi soggetti pubblici ed aventi riflessi internazionali.

Il Ministero dell'Interno ritiene che anche se esiste una potestà di iniziativa degli enti locali, le attività promosse dagli stessi vanno portate a conoscenza dello stesso in maniera tempestiva per meglio coordinarle con i rapporti internazionali dello Stato.

La Corte dei Conti con decisioni 234/A, 235/A, 236/A, poste in essere a Sezioni unite il 28 maggio 1980, ha stabilito che le spese dei

¹³ Secondo il *vademecum* sulle procedure per i gemellaggi della Prefettura di Udine viene precisato che: «L'Ente sub regionale deve inviare preventiva comunicazione (lettera di presentazione, copia delibera Consiglio comunale, obiettivi e programma del gemellaggio) a: Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento Affari Regionali (DAR); Ministero degli Affari Esteri - Unità per il sistema paese e le Autonomie locali (USP); Regione Competente. Titolare della procedura è il Dipartimento per gli Affari Regionali. L'Unità per il sistema paese del MAE ricevuta la bozza di intesa, la trasmette con le proprie eventuali osservazioni, per un parere, all'Unità del Contenzioso, Ufficio Legislativo, ed alle Direzioni Generali competenti, indicando, di norma, un termine di 7 gg. lavorativi per rispondere. Nel silenzio, si suppone l'assenso degli Uffici. Trascorso il termine indicato, USP trasmette al DAR il parere complessivo del Ministero Affari Esteri. Entro 30 gg. dal ricevimento della comunicazione di gemellaggio il DAR, sulla base dei pareri di tutte Amministrazioni interessate, può formulare osservazioni. Decorsi i 30 gg. dal ricevimento della comunicazione, vale la regola del silenzio-assenso e l'Ente Locale può sottoscrivere il gemellaggio».

Comuni devono essere orientate a realizzare il pubblico interesse costituito dal soddisfacimento delle esigenze morali e materiali della collettività comunale.

Per questo l'assistenza a popolazioni di altri Stati colpiti da calamità, guerre e gravi fenomeni simili non è ritenuta compresa nei fini dei Comuni.

Per ciò che attiene le iniziative di gemellaggio la Corte dei Conti, con decisione delle Sezioni unite, n. 39/A, del 4 gennaio 1984 ha rilevato che il finanziamento da parte di un Comune di spese per gemellaggi rientra nelle finalità istituzionali degli enti se esiste un interesse della popolazione a tale attività ed un vantaggio morale o materiale diretto la cui soddisfazione non viene sentita come estranea da parte della popolazione stessa. In tale caso non si configura un danno per l'ente, perseguibile nei confronti degli amministratori che hanno disposto le relative spese, da ritenersi come spese di rappresentanza.

Secondo la sezione giurisdizionale della Corte dei Conti per la Campania, decisione n. 8 del 23 gennaio 1996, l'attività di gemellaggio è legittima se:

1. le finalità che possono essere perseguite dal Comune non siano solo di natura materiale ma riguardano anche il soddisfacimento di esigenze di carattere spirituale, morale e sociale che la comunità locale avverte come rilevanti, da valutarsi a cura dell'ente locale stesso;

2. è necessario che il gemellaggio venga realizzato secondo criteri di congruità, razionalità e risponda ad un diffuso interesse della comunità di riferimento;

3. le spese per la delegazione devono essere contenute in limiti rigorosi e devono essere rapportate alle dimensioni ed alle possibilità finanziarie dell'ente nonché ai risultati che si intendono raggiungere.

Sempre secondo la Corte dei Conti, sez. I, 31 gennaio 1983, n. 14, l'assenza di una normativa specifica che permetta attività inerenti "gemellaggi" con Comuni o Città straniere non può necessariamente condurre ad un giudizio di illegittimità delle conseguenti spese poiché Comuni e Province sono enti a fini generali che possono assumere oltre all'esercizio di compiti obbligatori, anche altri compiti che interessano la comunità locale; pertanto il giudizio deve essere eseguito sulla corrispondenza di dette spese ad un interesse proprio della popolazione nonché sulla loro adeguatezza, in quanto non

collegate a compiti istituzionali dell'ente, al conseguimento dell'interesse medesimo.

4. Libano: esperienze di cooperazione a confronto

Sono trascorsi oltre 20 anni da quando il Comune di Martignano si è gemellato con il Comune di Kfar Matta in Libano. Venti anni densi di iniziative sul versante della cooperazione allo sviluppo, di duro lavoro, di difficoltà, ma anche di grandi soddisfazioni per aver collaborato con un Paese lontano e aver dato un modesto contributo a popolazioni in difficoltà. Era il 27 settembre 1989 quando la Giunta comunale di Martignano deliberò (deliberazione n. 254) il gemellaggio con il Comune di Kfar Matta.

Dal preambolo della deliberazione si ricava la motivazione che spinse il Comune di Martignano a questo passo: l'interesse ai temi della pace, del disarmo e dello sviluppo dei popoli, la sensibilità ai temi della democrazia, della libertà; la voglia di essere solidali con i popoli che lottano per tali principi, il bisogno di fare acquisire maggiore coscienza alla popolazione locale della drammatica situazione in cui versava il Libano ed il medio-oriente.

Dal punto di vista storico è necessario ricordare che il cinque settembre 1983, appena vi fu il ritiro delle truppe di occupazione israeliane, nel territorio libanese dello Chouf scoppiava la guerra civile tra Drusi e Cristiani delle forze libanesi che avevano mandato i loro battaglioni al seguito degli occupanti israeliani. Vi furono efferate stragi di civili che comportarono molte vittime tra le parti in contesa. Ora le cose stanno cambiando a Kfar Matta e in alcuni villaggi dello Chouf. Migliaia di cristiani stanno rientrando nei villaggi da dove dovettero fuggire nel 1983, grazie anche agli sforzi congiunti del Patriarca Maronita Nasrallah Sfeir e del *leader* libanese Walid Joumblatt.

Numerose sono state le iniziative progettuali realizzate in Libano dal Comune di Martignano (Le):

1. Programma di sostegno alla ricostruzione della Municipalità di Kfar Matta;
2. Programma per lo sviluppo agricolo e sociale a Kfar Matta e nel Distretto di Aley;
3. Progetto Sport e dialogo interculturale per i minori di Kfar Matta;

4. Realizzazione Centro di aggregazione giovanile e Formazione allo sport a favore dei minori di Kfar Matta;
5. Realizzazione di un Centro sportivo polivalente per i giovani a Taalabaya;
6. Progetto per la realizzazione di un centro di servizi nella municipalità libanese di Saadnayel (in corso di finanziamento).

Altre iniziative realizzate:

1. Progetto di informazione e sensibilizzazione delle popolazione salentine sulle problematiche della cooperazione decentrata;
2. Iniziative di educazione alla pace ed alla solidarietà;
3. Ospitalità di minori di Kfar Matta a Martignano (Le);
4. Fondazione del Comitato enti locali per la solidarietà internazionale (CELSI).

Le iniziative sopra evidenziate sono state realizzate con il sostegno finanziario del Ministero degli Affari Esteri, dell'Unione europea, della Regione Puglia, della Provincia di Lecce, del Comune di Martignano (Le), dell'Organizzazione non governativa (Ong) Controinformazione terzo mondo (Ctm) di Lecce.

5. Conclusioni

La riforma del Titolo V della Costituzione ed il fermento normativo che si è registrato nel nostro Paese negli ultimi venti anni hanno determinato una nuova centralità degli enti locali.

Pur nella fase recessiva che stiamo registrando sul versante economico, Comuni e Province (oltre che le Regioni) sono ritornati ad essere protagonisti anche sul versante della cooperazione decentrata.

La possibilità di muoversi in questo settore riviene da un quadro normativo assai articolato che consente al sistema delle autonomie locali territoriali di varare iniziative e progetti nei Paesi in via di sviluppo, attingendo da un lato a risorse finanziarie trasferite, ma potendo utilizzare anche quelle proprie.

Le Linee guida della Direzione generale allo sviluppo sulla cooperazione decentrata, approvate dal Comitato Direzionale con delibera n. 9 del 15 marzo 2010, riflettono proprio la crescente importanza assunta dalle Regioni e dagli enti locali italiani nell'ambito delle attività di cooperazione allo sviluppo da realizzarsi anche in collaborazione con la Direzione generale per la Cooperazione

allo Sviluppo del Ministero degli Affari Estri (MAE) ai sensi della L. 49/1987, attraverso le quali Comuni e Province possono diventare soggetti che concorrono alla crescita complessiva dei Paesi in via di sviluppo.

Bibliografia

BATTAGLIA S., *Grande dizionario della lingua italiana*, UTET, Torino, 1970.

BECK U., *Che cos'è la globalizzazione*, Carocci, Roma, 2001.

BLACK M., *La cooperazione allo sviluppo internazionale*, Carocci, Roma, 2004.

BONAGLIA F., DE LUCA V., *La cooperazione internazionale allo sviluppo*, Il Mulino, Bologna, 2006.

BUONOMO V., *Cooperazione e sviluppo: le regole internazionali*, EMI, Bologna, 2005.

CAFFARENA A., *Le organizzazioni internazionali*, Il Mulino, Bologna, 2009.

CANTONI S., *Cooperazione multilaterale e finanziamento dello sviluppo*, Jovene, Napoli, 2004.

CASSETTA E., *Manuale di diritto amministrativo*, Giuffrè, Milano, 2007.

COHEN D., *Ricchezza del mondo, povertà delle nazioni*, Ed. di Comunità, Torino, 2001.

CONFORTI B., *Diritto internazionale*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2006.

DE STEFANI P., MASCIA M. (a cura di), *Istruzioni e società civile nella cooperazione internazionale decentrata. Contributi agli «obiettivi di sviluppo del millennio»*, Cleup, Padova, 2007.

DEL GIUDICE F., *La Costituzione esplicita*, Esselibri, Napoli, 2008.

DI STASI (a cura di) A., *Cooperazione internazionale allo sviluppo e tutela dei diritti umani*, Rubbettino, Catanzaro, 2007.

DI TURI C., *Globalizzazione dell'economia e diritti umani fondamentali in materia di lavoro: il ruolo dell'OIL e dell'OMC*, Giuffrè, Milano, 2007.

DRAETTA U., *Principi di diritto delle organizzazioni internazionali*, Giuffrè, Milano, 2006.

FORTE C., *Diritto e cooperazione allo sviluppo tra governance internazionale ed europea. La governance internazionale*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2006.

FRAU A., *Il diritto della cooperazione internazionale allo sviluppo*, CEDAM, Padova, 2005.

GENESIO U., *Le leggi dell'umanità. Quarant'anni dell'Istituto internazionale di diritto umanitario*, Nagard, Milano, 2009.

GIULIANO M., *Cooperazione allo sviluppo e diritto internazionale*, Giuffrè, Milano, 1991.

GORI U., *La cooperazione allo sviluppo*, F. Angeli, Milano, 2003.

GOZZI G., FURIA A. (a cura di), *Diritti umani e cooperazione internazionale allo sviluppo*, Il Mulino, Bologna, 2009.

GRIECO M., LENCI S., *La cooperazione decentrata: oltre l'aiuto. Gli attori locali nella ridefinizione dei rapporti nord/sud*, l'Harmattan Italia, Torino, 1999.

GULIANATI S., VALABREGA G., KHRAIS T., POLICO M.T., SANSON M., in DE MATTEIS L., *Libano tra guerra e pace*, Manni, Lecce, 1991.

IANNI V., *Guida alla cooperazione decentrata*, Movimondo, Roma, 1999.

ITALIA V., ROMANO A., *Testo unico degli enti locali*, Giuffrè, Milano, 2000.

LUCCHINI A., *Cooperazione e diritto allo sviluppo nella politica esterna dell'Unione europea*, Giuffrè, Milano, 1999.

LUZZATTO P. (a cura di), *Cooperazione decentrata. L'esperienza del Comune di Roma*, LED, Roma, 2004.

MELLANO M., ZUPI M., *Economia politica della cooperazione allo sviluppo*, Laterza, Bari, 2007.

MENEGUZZI R.C., *L'organizzazione internazionale tra politica di potenza e cooperazione*, CEDAM, Padova, 2000.

MONACO R., *Lezioni di organizzazione internazionale*, Giappichelli, Torino, 1985.

NICCOLI A., SANGIULIANO R., *Testo unico enti locali*, Esselibri, Napoli, 2009.

PANEBIANCO M., *Diritto internazionale pubblico*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2009.

PENNETTA P., *Le organizzazioni internazionali dei Paesi in via di sviluppo*, Cacucci, Bari, 1998.

PERFETTI L.R. (a cura di), *Corso di diritto amministrativo*, CEDAM, Padova, 2008.

RAIMONDI A., ANTONELLI G., *Manuale di Cooperazione allo Sviluppo, Linee evolutive, spunti problematici, prospettive*, SEI, Torino, 2001.

RAIMONDI A., ANTONELLI G., *Manuale di cooperazione allo sviluppo. Linee evolutive, spunti problematici, prospettive*, SEI, Torino, 2001.

RHI-SAUSI J.L., BENZONI A., *La cooperazione internazionale allo sviluppo. Sei modelli a confronto*, IRI, Roma, 1993.

RUSSO V., *I progetti di solidarietà sociale, di sviluppo territoriale e di cooperazione internazionale. Manuale per gli operatori degli Enti Pubblici e delle Organizzazioni Non profit*, Università del Salento, Anno Accademico 2008-2009.

SANTORO C.M. (a cura di), *I problemi della cooperazione allo sviluppo negli anni '90*, Il Mulino, Bologna, 1993.

SCOCA F.G. (a cura di), *Diritto amministrativo*, Giappichelli, Torino, 2008.

SODA A., *Le organizzazioni internazionali. Politica, economie, società*, Editori Riuniti, Roma, 1999.

TESAURO G., *Diritto comunitario*, CEDAM, Padova, 2008.

TOSI L., *Italia (L') e le organizzazioni internazionali*, CEDAM, Padova, 1999.

TURCO A., *Governance, culture, sviluppo. Cooperazione ambientale in Africa occidentale*, Franco Angeli, Napoli, 2009.

ZANGHÌ C., *Diritto delle organizzazioni internazionali*, Giappichelli, Torino, 2001.

Relazioni tra gli attori della cooperazione. La *governance* per una politica di sviluppo a livello locale

Assunta Lieto

1. Introduzione

L'idea della cooperazione allo sviluppo è un'idea recente ed ha conosciuto diverse fasi. Una prima è riconducibile al secondo dopoguerra ed è identificabile nei processi di ricostruzione nonché nel rapporto diretto tra Governi. In seguito, pur consolidandosi una crescente consapevolezza dell'importanza delle componenti sociali e culturali nei processi di sviluppo - si va affermando nella comunità scientifica agli inizi degli anni '60 la "teoria della modernizzazione" - (Lerner; Hoselitz; etc.), non si modifica la sostanza di questo approccio alla cooperazione; gli interventi allo sviluppo continuano ad essere gestiti dalle potenze del Nord del mondo come strumenti intergovernativi di tipo geopolitico, con una programmazione di tipo esogeno e *top-down*.

E' nel corso degli anni '70 che la cooperazione assiste ad una prima radicale trasformazione in quanto intervengono nuovi attori (associazioni di solidarietà internazionale, fondazioni) ovvero organismi organizzati su base vocazionale e volontaria che vanno ad affiancare gli attori tradizionali, sperimentando nuovi stili e nuove strategie di aiuto internazionale (cd. *new approach*¹); in altre parole l'accento è posto sulla necessità di reinterpretare il cambiamento sociale mediante l'incrocio di variabili esogene ed endogene, variabili strutturali e culturali.

¹ Per una visione critica dei principali contributi del *new approach* cfr. A. TAROZZI (a cura di), *Visioni di uno sviluppo diverso*, Ed. Gruppo Abele, Torino, 1990.

I primi anni '90, registrando una radicale trasformazione delle relazioni internazionali e, conseguenzialmente, delle attività e dei modelli della cooperazione, fanno propri i concetti dello sviluppo locale e del partenariato, intesi come direttrici strategiche ai fini di un rafforzamento socio-economico locale che sappia cogliere le opportunità o gestire le criticità derivanti dall'inevitabile apertura al mondo di ciascuna comunità (Tomei, 2005). Si realizzano così i sistemi di sviluppo locale, insieme complessi ed integrati di valori, saperi ed istituzioni, ovvero di capitale sociale, *know-how* e regole di concertazione (cfr. Becattini, Bonomi, De Rita).

Tale dimensione dello sviluppo implica l'adozione di nuove strategie di intervento che determinano l'ingresso sulla scena di nuovi attori, diversi dalle agenzie intergovernative o dalle ONG; infatti, negli ultimi anni, sono notevolmente aumentate per le comunità locali le possibilità per un loro intervento sulla scena internazionale e quindi imprenditori locali, Università, ma anche Comuni, Province e Regioni si sono attrezzati ed hanno cercato di adeguare i propri strumenti.

La prima conseguenza di questo necessario adeguamento è che questi processi di sviluppo impongono, sia a livello locale di decisione che di controllo politico, di aggiornare le proprie strategie di *governance*. In questo breve contributo si vogliono evidenziare le influenze che possono esercitare le relazioni presenti tra gli attori della cooperazione sulla *governance* dei sistemi economici coinvolti: ciò comporta una lettura delle relazioni tra i soggetti della cooperazione intese come motore di sviluppo. In ciò vi è il superamento del concetto di sussidiarietà, e si prenderà come riferimento un concetto di *governance* intesa quale modalità di approccio e soluzione dei problemi di coordinamento tra gli agenti economici e sociali di un sistema; la *governance* e il coordinamento possono essere migliorati attraverso il coinvolgimento dell'insieme degli attori in grado di contribuire al successo dei progetti posti in essere dalle organizzazioni studiate.

In altre parole, si tenta di verificare, così come Fadda afferma in "Does the change of economic institutions require a change in values?" (2002), se la modalità di *governance* di un sistema economico è individuata dal suo tessuto di istituzioni economiche, intese nel senso di modelli di comportamento (formalmente e/o informalmente definiti) degli agenti, che entrano in relazione con le

istituzioni stesse, realizzando un sistema “relazionale” o “interattivo” (Kooiman, 1993).

2. Le relazioni interorganizzative tra gli attori della cooperazione. La nascita di *network* relazionali.

Come dinanzi brevemente evidenziato, il concetto di cooperazione è un concetto dinamico che nel tempo è stato condiviso da attori diversi: una prima e semplice distinzione potrebbe essere operata in attori istituzionali e attori non governativi, a seconda che la cooperazione sia gestita da organismi istituzionali o da organismi indipendenti dalle linee politiche governative.

Attualmente buona parte dei fondi investiti nella cooperazione finisce in progetti di cooperazione multilaterale ideati e gestiti da organismi internazionali che operano in maniera tra loro coordinata, creando dei *network* relazionali complessi e strutturati che si sostanziano in organizzazioni di secondo livello nell’ambito delle quali si sviluppano relazioni tra i diversi *stakeholder* che necessitano di essere governate.

La ormai abbondante letteratura in tema di *governance* ha evidenziato il fatto che quest’ultima non rappresenta una formula univoca poiché assume configurazioni diverse a seconda dei contesti in cui opera; nel contempo, la copiosa letteratura sugli *stakeholder*, pur analizzando compiutamente le basi teoriche e concettuali di rilevanza degli *stakeholder* stessi, non coglie appieno la complessità relazionale entro cui le organizzazioni operano, trascurando dunque non solo le interdipendenze esistenti tra i gruppi di *stakeholder* ma anche l’influenza che tali interdipendenze hanno sulle performance delle organizzazioni.

Come Sciarelli afferma «i rapporti tra gli *stakeholder* non sono in tutti i casi bilaterali, ovvero indipendenti gli uni dagli altri. Spesso, infatti, i collegamenti si ampliano e possono assumere carattere multilaterale, influenzandosi a vicenda» (Sciarelli, 2007, p.10).

I contributi più rilevanti in questo senso sono quelli che evidenziano il ruolo dei *network* relazionali

in cui gli *stakeholder* sono immersi. Adottando la prospettiva della *Social Network Analysis (SNA)*², questi modelli si concentrano sulla struttura del contesto relazionale in cui l'organizzazione e i suoi *stakeholder* operano: essi quindi studiano la forma e le caratteristiche di tale *network*, indipendentemente dal contenuto delle relazioni o dagli attributi dei singoli partecipanti.

L'ipotesi su cui si basa la teoria della *SNA* è che i comportamenti degli individui siano funzione della struttura della rete relazionale in cui essi si muovono; dunque, i modelli che adottano la prospettiva della *SNA* classificano gli *stakeholder* sulla base del loro grado di *embeddedness* (Granovetter, 1985), ovvero di coinvolgimento in molteplici relazioni sociali³.

Ora, pur mancando significativi riferimenti ai contenuti scambiati tra gli *stakeholder* all'interno del *network*, quello che ci interessa sottolineare ai fini del presente lavoro è quali influenze possono avere le relazioni tra gli attori della cooperazione sulla *governance* delle organizzazioni stesse. Per fare ciò si porrà l'attenzione sulle relazioni interorganizzative, adottando per estensione il punto di vista della *Stakeholder Management Theory*⁴ (*SMT*).

La *SMT* è essenzialmente una teoria manageriale che ha come oggetto il comportamento di chi gestisce l'impresa cercando di allargare la "mappa" degli interlocutori⁵ e, rapportando la *SMT* alla teoria dei sistemi aziendali, si può pensare alle organizzazioni come una rete-sistema di *stakeholder*, ognuno dei quali si rapporta agli altri

² Cfr. S. WASSERMAN, K. FAUST (1996).

³ Cfr. ROWLEY, 1997; FROOMAN, 1999; PAJUNEN, 2006.

⁴ La base concettuale della *SMT* può essere riassunta nei seguenti punti:

- La *SMT* studia la gestione dell'impresa e non è né una teoria socio-economica o politica né una teoria etica generale (E. FREEMAN, G. RUSCONI, M. DORIGATTI, (a cura di), *Teoria degli stakeholder*, Franco Angeli, Milano, 2007, pp. 14-15);
- Sono *stakeholder* tutti coloro che volenti o nolenti sono collegati all'attività dell'impresa e che pertanto sono, direttamente o indirettamente, condizionati dalla sua attività e da essa sono condizionati;
- Chi elabora le strategie dell'impresa deve tener conto nelle scelte di tutti gli *stakeholder*;
- L'obiettivo della gestione è la massimizzazione del "benessere" degli *stakeholder* nel lungo periodo;
- Si ha interdipendenza tra azione di business ed azione etica;
- L'impresa è pensabile come un insieme di *stakeholder* che interagiscono tra di loro.

⁵ Sulle "mappe degli *stakeholder*" vedi FREEMAN (1984).

con sue specifiche “mappe” e cerca di equilibrarsi continuamente entro un sistema economico dinamico e complesso⁶.

Il sistema di relazioni che gli attori della cooperazione stabiliscono sia con attori individuali che collettivi potrebbe rappresentare una variabile costitutiva del sistema organizzativo stesso e non semplicemente un fattore che si affianca a un modello gestionale interno già codificato a cui l’organizzazione fa riferimento. Da questo sistema di relazioni nascono le organizzazioni reticolari che si sviluppano a partire dagli elementi costitutivi e diventano una sorta di estensione “naturale” dell’organizzazione stessa. Possono essere create non solo per risolvere problemi di coordinamento esterni ma anche per risolvere quelli legati allo sviluppo funzionale; in altre parole, le organizzazioni reticolari diventano talvolta necessarie per la sopravvivenza e per il perseguimento degli obiettivi stabiliti.

Le reti interorganizzative possono essere costruite e gestite sia attraverso accordi formali che informali: quelle che ci interessano ai fini del presente contributo sono quelle formali⁷, quali le organizzazioni di secondo livello; ovvero si può prevedere di costituire, di fronte a problemi di *governance* particolarmente complessi, come quelli che emergono in sede di cooperazione internazionale, organizzazioni orizzontali di natura formalmente indipendente ma controllate dalle organizzazioni che hanno dato loro vita, con lo scopo, da un lato, di massimizzare le risorse possedute, dall’altro di condividere il rischio di progettazioni complesse.

Ma, nell’ambito della cooperazione, la rete non nasce solo dalla volontà di proteggere interessi specifici, ma potrebbe nascere anche dalla necessità di soddisfare bisogni comuni. L’idea di fondo è che alla base della creazione di organizzazioni di tipo reticolare vi possa essere un interesse o un obiettivo comune che superi gli interessi dei singoli *stakeholder*; pertanto, le organizzazioni che entrano nella rete per soddisfare un bisogno comune vivranno una condizione di mutua dipendenza le une dalle altre.

Se proviamo ad applicare il concetto di rete al concetto di *governance* dobbiamo riconoscere la necessità di un tentativo di

⁶ Sull’argomento cfr. RUSCONI (2006).

⁷ Le reti interorganizzative formali sono quelle dove gli accordi si realizzano tradizionalmente attraverso la stipula di contratti o la costituzione e il funzionamento di reticoli interorganizzativi strutturati (DAFT, 2005).

formalizzazione delle regole del governo organizzativo poiché l'interrelazione e la complessità dei rapporti che si sviluppano all'interno dell'organizzazione e la necessità di definire obiettivi comuni richiede necessariamente forme di definizione degli aspetti portanti della struttura di governo; ciò in quanto il governo di una rete di attori interdipendenti sembra incompatibile con una *governance* di tipo gerarchico poiché impedirebbe l'instaurarsi di legami di interdipendenza di tipo fiduciario che caratterizzano le relazioni basate sulla mutualità.

A nostro parere ciò potrebbe condurre ad una prospettiva diversa rispetto ad una *governance mono-stakeholder* o *multi-stakeholder* in quanto la *governance* di ciascuna organizzazione reticolare va studiata e ridefinita di volta in volta allo scopo di adattare nel miglior modo possibile la posizione di ciascun gruppo di attori rispetto a quella degli altri gruppi; la questione è se si può considerare una prospettiva di *governance interattiva* o *reticolare*.

3. Una prospettiva diversa per la *governance*. Alcune considerazioni.

La *governance* di un'impresa riguarda in particolare i processi attraverso i quali gli individui che detengono il potere assumono decisioni con lo scopo di massimizzare il profitto (McGregor, 2000). Nel caso in esame la *governance* non ha come obiettivo il solo successo economico ma assume una dimensione performativa più ampia inglobando la qualità sociale dei beni e dei servizi prodotti (Taylor, Chait, Holland, 1991); in altre parole, attraverso la *governance* si tende a massimizzare sia la performance economica che sociale.

A tal riguardo, due sono gli elementi di maggiore interesse da cui prendere spunto. Il primo è dato dall'evoluzione della *governance*, da cui scaturisce una nuova configurazione dei compiti e del ruolo delle istituzioni di governo: sotto la spinta di una serie di impulsi legati all'evoluzione della società e dell'economia contemporanea essa ha subito profonde trasformazioni⁸. Su queste trasformazioni hanno agito

⁸ Per una interessante raccolta di scritti sul tema si veda OECD (2001).

diversi fattori, tra cui, come si è detto, la complessità dei sistemi sociali ed economici contemporanei che risultano costituiti da molteplici intrecci di interazioni a tutti i livelli; ancora, la natura delle dinamiche cognitive che si dispiegano attraverso una molteplicità di attori e di relazioni; infine, il crescente ruolo giocato dai sistemi locali e dal decentramento nell'ambito dei processi di globalizzazione.

Un secondo elemento è costituito dal contributo sempre più rilevante del terzo settore per la crescita della società civile, l'inclusione sociale, la partecipazione alla cittadinanza attiva, il miglioramento della qualità della vita. Ciò ha comportato una rivisitazione dei rapporti tra i vari soggetti istituzionali i quali, muovendosi in un quadro di autonomia e cooperazione, devono avvalersi di idonei strumenti per migliorare i processi di gestione interna ed ottimizzare i servizi offerti alla collettività.

Il modello istituzionale che meglio pare adattarsi alle esigenze evidenziati dianzi e che può efficacemente regolare le relazioni di scambio tra gli agenti dell'attuale scenario socioeconomico, viene spesso identificato nella "governance reticolare ed interattiva", traduzione italiana del termine "*multilevel governance*". Consiste nell'attivazione e nel governo di un network di coordinamento e di cooperazione finalizzato al raggiungimento di obiettivi condivisi: una forma di coordinamento operato non attraverso relazioni gerarchiche e nemmeno attraverso relazioni di mercato, ma attraverso l'attivazione e il governo di processi interattivi, cooperativi e negoziali dove tutti i soggetti vengono coinvolti.

Dobbiamo considerare che tali forme di coordinamento reticolare o di *network coordination* si sviluppano in sistemi locali estremamente complessi e dinamici dove i processi che in essi si compiono non paiono formati da sequenze di eventi concatenati da nessi causali di tipo deterministico, ma piuttosto di tipo evolutivo.

Infatti, il concetto di governance come in precedenza espresso, si è diffuso in questi anni proprio per sottolineare l'aumento del numero dei soggetti coinvolti nella gestione delle politiche pubbliche; ciò implicherebbe l'affidamento di responsabilità politiche e di competenze amministrative ad una più ampia platea di attori semi-pubblici, privati locali o sovranazionali.

Ed è proprio dallo studio delle forme di aggregazione delle organizzazioni che è scaturita una riflessione fondamentale in materia di interventi allo sviluppo: non esiste un unico modello da perseguire poiché ogni territorio può, in modo del tutto endogeno ed autonomo, sfruttando le proprie risorse, trovare un percorso originale. Ancora, l'affermazione di principi quali partecipazione e partnership ha contribuito al passaggio dalle politiche tradizionali, *top-down*, ad interventi *bottom-up*, che spingono le reti locali alla produzione di percorsi originali ed endogeni di sviluppo.

Forte sorge la necessità del passaggio a nuove forme di governo. Si passa da una *governance* verticale (interistituzionale) a forme di *governance* orizzontale (territoriale, regionale).

La *governance* verticale afferisce ad una rinnovata ripartizione delle competenze tra le istituzioni e, quindi, ad un nuovo sistema di relazione tra le diverse scale geografiche nella formazione delle decisioni. Secondo Bobbio (2002) si sta operando un passaggio da un coordinamento a priori e negativo ad uno a posteriori e positivo e quindi lo sviluppo diventa conseguenzialmente il prodotto di un processo cooperativo.

Su questi concetti poggia l'affermazione di una *governance* multi-livello in tema di cooperazione in quanto le organizzazioni e le istituzioni devono necessariamente dialogare in "orizzontale". Infatti, il moltiplicarsi dei soggetti che partecipano ai processi decisionali ha aperto la riflessione sulla trasformazione dei metodi di organizzazione e pianificazione dello sviluppo. Il decentramento di poteri verso il basso e la contemporanea apertura al settore privato, l'accresciuta competizione internazionale nonché l'importanza dei governi locali nel decidere del proprio sviluppo, comporta la necessità di creare un dialogo tra gli attori della cooperazione allo scopo di creare nuovi modelli di sviluppo ed efficaci strumenti di pianificazione.

Nella *governance* orizzontale dovrebbe compiersi la necessaria apertura del processo decisionale a tutti coloro che sono "destinatari" dalle scelte allo scopo di garantire che tutti abbiano un'opportunità di sviluppo coerente con le proprie potenzialità.

4. Brevi conclusioni

Come traspare da quanto detto in precedenza, non è facile dare una definizione di *governance* condivisibile da tutti, poiché essa è utilizzata per definire sia processi e strumenti che cause ed effetti; la visione che adottiamo in questo breve contributo è quella di *governance* come elemento sostanziale nel processo decisionale in materia di sviluppo, di definizione di politiche, programmi e di pianificazione territoriale.

L'ottica che si privilegia quindi è quella orizzontale in quanto, in tale ottica, il processo di decentramento e la declinazione del concetto di sviluppo nei diversi contesti nazionali, dove la cooperazione e gli attori della stessa intervengono, assume un significato enfatizzato dalla natura stessa della *governance*, caratterizzata dal continuo interagire della dimensione locale con quella globale.

I rapporti multilivello di cui abbiamo discusso in precedenza, sostanziati nei diversi livelli di azione e di interazione istituzionale, si articolano sia in senso verticale, dal livello micro (istituzioni ed economie locali) al livello macro (istituzioni nazionali e sopranazionali), sia in senso orizzontale fra i diversi *stakeholder* e i componenti dei sistemi istituzionali formali e informali.

Pertanto, l'integrazione fra i diversi livelli sembra migliorare la possibilità di sviluppo di strategie sinergiche fra incremento delle capacità di *governance*, diminuzione degli ostacoli allo sviluppo e miglioramento delle strategie di cooperazione.

Bibliografia

BOBBIO L., *I governi locali nelle democrazie contemporanee*, Laterza, Roma-Bari, 2002.

BOBBIO L., "Governance multilivello e democrazia", in *Rivista delle politiche sociali*, n. 2, 2005, pp. 51-62.

DAFT R., *Organization Theory and Design*, Thomson South-Western, Mason (OH), 2005, Trad. It. *Organizzazione aziendale*, Apogeo, Milano, 2007.

DE ROSA M., DE VINCENZO D., *Tra globalizzazione e localismo. Quale futuro per i sistemi produttivi locali?*, Liguori, Napoli, 2001.

FADDA S., *Does the change of economic institutions require a change in values?*, Università Roma Tre, Dipartimento di Economia, W.P. n. 28, ottobre 2002.

FREEMAN R.E., *Strategic management: a Stakeholder Approach*, Pitman Publishing, Boston, 1984.

FREEMAN E., RUSCONI G., DORIGATTI M., (a cura di), *Teoria degli stakeholder*, Franco Angeli, Milano, 2007.

FROOMAN J., "Stakeholder Influence Strategies", in *Academy of Management Review*, n. 24, 1999, pp. 191-205.

GRANOVETTER M., "Economic Action and Social Structure: The Problem of Embeddedness", in *American Journal of Sociology*, Vol. 91, No. 3., November 1985, pp. 481-510;

KOOIMAN J., *Modern Governance: New Government-Society Interactions*, Sage Publications, London, 1993.

MCGREGOR L., *The human face of corporate governance*, Palgrave, New York, 2000.

OECD, *Governance in the 21st century*, OECD, 2001.

PAJUNEN K., "Stakeholder Influences in Organizational Survival", in *Journal of Management Studies*, 43, 2006, pp. 1261-1288.

ROWLEY T.J., "Moving Beyond Dyadic Ties: a Network Theory of Stakeholder Influences", *Academy of Management Review*, 22, 1997, pp. 887-910.

RUSCONI G., *Il bilancio sociale, economia, etica e responsabilità dell'impresa*, Ediesse, Roma, 2006.

SCIARELLI S., *Etica e responsabilità sociale nell'impresa*, Giuffrè Editore, Milano, 2007.

TAYLOR B.E., CHAIT R.P., HOLLAND T.P., "Trustee motivation and board effectiveness", in *Noprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 20, 1991, pp. 207-224.

TAROZZI A. (a cura di), *Visioni di uno sviluppo diverso*, Ed. Gruppo Abele, Torino, 1990.

TOMEI G., "Cooperazione decentrata, partnership di sviluppo e comunità transazionali", Master Europeo "Imprenditorialità sociale ed e-governance locale", Università di Pisa, Dipartimento di Scienze Sociali, giugno 2005.

WASSERMAN S., FAUST K., *Social Network Analysis. Method and Applications*, Cambridge (MA), Cambridge University Press, 1996.

La cooperazione in ambito turistico-rurale: un caso-studio tra le isole del Mediterraneo

Caterina Rinaldi

1. Introduzione

L'evoluzione dei sistemi sociali, da una parte, e delle strutture produttive e dei servizi, dall'altra, rende necessario ripensare la cultura non solo come valore in sé, ma come fattore integrante dei processi di sviluppo economico. La salvaguardia e la promozione delle risorse culturali, infatti, permette un miglioramento del livello di sviluppo economico e turistico delle regioni e aumenta l'interesse delle comunità locali verso la preservazione del proprio patrimonio. Tuttavia, la pressione esercitata dal turismo sulle risorse economiche locali può, in alcuni casi, determinare una diminuzione della crescita di settori non turistici ed una vera e propria trasformazione del tessuto economico e sociale di un territorio, causando, in alcuni casi, gravi ed irreversibili danni alle popolazioni locali. Per queste ragioni, il binomio fra turismo e sviluppo può costituire un efficace meccanismo di crescita solo se è in grado di attenersi a consolidate regole di comportamento che rafforzino la sostenibilità dei processi. Allo scopo di garantire la piena sostenibilità delle politiche turistiche e di metterne interamente a frutto il potenziale in termini di sviluppo, appare, dunque, sempre più necessario concentrarsi su una concezione integrata del territorio, che consenta di valorizzare e tutelare anche aspetti relativi al patrimonio intangibile e di promuoverne le tipicità, dagli aspetti morfologici e naturalistici all'artigianato e alla gastronomia, in modo tale da rispettare l'autenticità socio-culturale delle comunità locali. Occorre pertanto individuare formule appropriate di gestione dei beni culturali allo scopo di garantire una equa distribuzione dei benefici tra tutti gli attori locali e un riequilibrio

su base territoriale che possa rimarginare le fratture tra aree ad elevata attrattività già mature ed aree dove il fenomeno turistico è inconsistente o ancora in fase embrionale. Al di là di quelle che, per la presenza di risorse “imponenti” – per esempio siti archeologico-monumentali, città d’arte, ecc. –, sono considerate mete turistiche affermate, esiste, infatti, un “entroterra” con un proprio patrimonio fatto di tradizioni, conoscenze, culture, tipicità che può costituire un supporto efficace alla diversificazione dei flussi turistici a condizione che venga adeguatamente valorizzato attraverso politiche di sviluppo integrate e sostenibili.

La configurazione di un collegamento funzionale, su scala locale, tra i diversi specifici settori turistici consente di tessere delle reti per la valorizzazione dei beni e delle risorse attinenti l’intera “filiera turistica”, favorendo un processo di diffusione spaziale che, da un lato, contribuisce a ridurre gli effetti negativi che si determinano sul piano ambientale in conseguenza della concentrazione delle funzioni turistiche e, dall’altro, contribuisce alla rivitalizzazione di aree o località che, a dispetto del proprio potenziale attrattivo, non hanno ancora acquisito una propria dimensione turistica. L’interazione settoriale delle attrattive turistiche diventa strumento per superare la debolezza individuale attraverso l’aggregazione e trasformare una somma di elementi in un prodotto complesso la cui attrattività è maggiore della sommatoria dell’attrattività delle singole risorse di cui si compone (Pollice e Rinaldi, 2004). In questo modo risorse che, da sole, non sarebbero in grado di generare una domanda turistica autonoma acquistano un valore aggiuntivo nel momento in cui vengono inserite in un sistema; allo stesso modo, anche aree come quelle interne o rurali possono uscire dalla loro posizione marginale e trovare una collocazione nel sistema turistico locale.

L’esempio riportato in questo contributo riguarda un’esperienza condotta dall’associazione turistico-ambientale CTS e realizzata per un consorzio di GAL Sardi in tre isole del Mediterraneo – Sardegna, Cipro e Malta – nell’ambito dell’iniziativa comunitaria Leader plus. Il progetto, denominato TRIM (Turismo Rurale nelle aree interne delle Isole del Mediterraneo), costituisce proprio un modello per un approccio territoriale, integrato, cooperativo e partecipativo alle politiche di sviluppo in campo turistico per aree, come quelle coinvolte, a forte matrice identitaria ma scarsamente valorizzate perché penalizzate dalla propria condizione di ruralità e dalla più

solida presenza sui mercati delle affermate *destination* turistiche costiere.

2. Il coinvolgimento delle comunità locali come condizione essenziale nei processi di sviluppo

Il rispetto delle vocazioni territoriali e dell'identità culturale dei luoghi – principio fondamentale dello sviluppo sostenibile a scala locale – è un obiettivo che può essere raggiunto solo attraverso il coinvolgimento diretto delle comunità locali, facendone le protagoniste di forme di sviluppo endogeno ed autocentrato che sottraggano il territorio alle logiche speculative e omologanti di forze esogene, o alla progressiva marginalizzazione dettata dalle condizioni della competizione internazionale.

La Conferenza Europea di Salisburgo del 2003 ha individuato le caratteristiche basilari su cui costruire la governance, in linea con le tendenze diffuse nella definizione e nella realizzazione delle politiche territoriali e con i principi già indicati dall'OECD (2000), sintetizzabili nei seguenti punti:

- coerenza: la governance deve essere riconosciuta e riconoscibile dalla comunità dei cittadini;
- olistico: ogni sistema deve riflettere le potenzialità e i bisogni dell'area di riferimento e deve adattare le proprie politiche alle diverse circostanze;
- partecipazione: la governance deve essere rappresentativa dei diversi gruppi che fanno parte della comunità e che sono coinvolti nelle politiche territoriali;
- coordinamento tra enti locali, autorità settoriali e territoriali e agenzie funzionali;
- flessibilità: le istituzioni devono sempre essere pronte ad adeguarsi ai cambiamenti economici e sociali;
- benessere ed equità sociale: gli obiettivi devono rispondere alle necessità della comunità garantendo un elevato livello di equità e pari opportunità;

- sostenibilità: le strategie formulate devono essere tali da integrare obiettivi economici, sociali ed ambientali, per assicurare una coesione forte e duratura in termini sociali¹.

In questa nuova concezione, i sistemi di governance risultano efficaci nel momento in cui riescono ad aumentare la diversità degli attori pubblici e privati, a renderli elementi riconoscibili del territorio – indipendentemente dalla loro dimensione sociale ed economica –, ad incoraggiare il sistema degli accordi e la partecipazione allargata alle politiche territoriali. La cosiddetta “politica interna della coalizione”² costituisce la forza propulsiva per attrarre le risorse necessarie all’attuazione dei progetti di sviluppo.

Queste considerazioni appaiono particolarmente appropriate per quelle aree dove le politiche hanno acquisito una matrice sempre più evidentemente territoriale e dove i processi partecipativi sono spesso visti, e in alcuni casi colti, come leva ed opportunità di sviluppo. In questi casi, infatti, la comunità, con un suo sistema sufficientemente omogeneo di valori, rappresenta un requisito preliminare ed una condizione imprescindibile per l’autoriproduzione. L’applicazione dei principi sopra elencati deve, quindi, armonizzarsi con la salvaguardia delle specificità del territorio, tanto in termini di risorse quanto in riferimento alla struttura delle relazioni politiche, economiche e sociali che in esso si sono instaurate, in modo da “valorizzare le identità locali presenti, nel rispetto dei limiti e dei rispettivi perimetri di azione naturali e antropici” (Prezioso, 2003, p. 19).

Nei singoli sistemi territoriali, poi, la governance assume ulteriori specificità in relazione ai seguenti fattori:

- capacità di mobilitare risorse limitate e disperse tra una molteplicità di attori (come nel caso della gestione del paesaggio e delle risorse ambientali);
- opportunità di fare leva su risorse pubbliche di una data collettività e non sempre appartenenti a specifici soggetti (come nel caso della cultura locale e della tipicità delle produzioni);
- necessità di ricreare una visione ed una coesione comune in contesti provati da fenomeni di abbandono ed invecchiamento;

¹ Per un approfondimento sui criteri da seguire nella definizione dei processi di governance si veda anche PREZIOSO, 2003.

² L’espressione è utilizzata in A.E.G. JONAS, “A place for politics in urban Theory: the organization and strategies of urban coalition”, in *Urban Geography*, n. 3, 1993, p. 280, in riferimento alle politiche urbane, ma è ugualmente appropriata per tutti i sistemi territoriali.

- esigenza di assicurare la riproduzione delle risorse immateriali collettive di una data area;
- necessità di avviare nuove forme di dialogo, più paritarie, con i centri dove, nel corso del tempo, si sono concentrate le sedi di decisione e di potere (Di Iacovo e Scarpellini, 2003).

L'elemento cardine delle dinamiche positive di innovazione è la progettualità, ossia l'abilità dei soggetti locali nell'individuare risorse ed opportunità e, soprattutto, nel definire coalizioni e strutture decisionali durature e capaci di rispondere ai cambiamenti congiunturali. Questo approccio non necessariamente richiede la creazione di nuovi organismi che, al contrario, potrebbero moltiplicare i livelli istituzionali (riducendone al contempo i poteri) e creare conflitti con i vecchi apparati (Prezioso, 2003). L'obiettivo da perseguire è piuttosto quello di porre al centro dell'attenzione i soggetti locali ed i loro ruoli: essi devono essere considerati come attori delle dinamiche territoriali, in grado di forgiare la propria identità attraverso le interazioni tra spazio e pratiche sociali, privilegiando così una definizione e una lettura del territorio in funzione delle relazioni sociali che in esso e su di esso si dispiegano (Lussault, 2000) e dell'azione collettiva degli attori stessi. In tal senso la governance comporta un cambiamento sia degli obiettivi delle politiche – tese alla promozione dello sviluppo locale – sia delle forme dell'azione, che implicano il rifiuto dell'imposizione autoritativa delle scelte, a favore di una costruzione negoziale del consenso attorno a specifici progetti (Governa e Salone, 2002). La gestione di tali trasformazioni non può prescindere, inoltre, dal concetto di sviluppo integrato, inteso come crescita armonica di tutte le dimensioni rilevanti in un determinato contesto, rifuggendo da visioni strettamente economicistiche, ed abbracciando la sfera ambientale, paesaggistica, culturale della società locale in tutte le sue articolazioni. Nei fatti questo principio si traduce nel coinvolgimento, nell'ambito delle scelte politiche, di tutti i gruppi locali portatori di interessi, compresi quelli che spesso sono stati marginalizzati o esclusi dai processi decisionali.

Il ruolo dei soggetti pubblici subisce così una contrazione nel passaggio da funzioni decisionali e regolative a compiti direttivi e di *pilotage* della cooperazione tra gli attori locali, sia nella forma della partnership pubblico/privato, finalizzata alla co-attivazione delle risorse economiche, sia in quella pubblico/pubblico, volta al

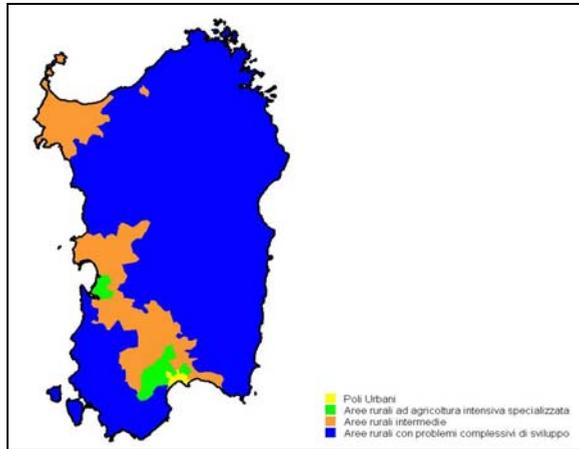
coordinamento interistituzionale. Pertanto, un altro degli aspetti cruciali nelle politiche di sviluppo locale è individuabile nel raccordo – e non nella competizione – tra i vari livelli di governo (*multilevel governance*), per mettere a disposizione le conoscenze e le competenze esistenti e rafforzare la capacità progettuale, facilitando l'introduzione di “competenze di sistema” (INEA, 2001). In questo senso diviene fondamentale il ruolo dei governi locali nel fungere da ponte di collegamento con professionalità e *best practices* esistenti in altri territori. In contrapposizione a forme controproducenti di competizione tra diverse aree, infatti, la logica auspicabile è piuttosto quella della cooperazione interregionale: confronto delle esperienze e diffusione delle conoscenze sono elementi determinanti per far crescere la consapevolezza sulle opportunità dello sviluppo di tipo bottom-up e sulla crescita delle competenze nel governo delle trasformazioni dei sistemi rurali. Proprio lo scambio e la condivisione delle esperienze costituisce la base del progetto TRIM, che opera attraverso la costruzione di una rete tra le isole del Mediterraneo con il diretto coinvolgimento, per mezzo dei GAL, dei soggetti locali, divenuti, in tal modo, i protagonisti dello sviluppo territoriale.

3. Il turismo rurale in Sardegna e il progetto TRIM

Secondo la classificazione territoriale del Piano Strategico Nazionale³, il territorio della Sardegna risulta essere prevalentemente rurale (Fig. 1).

³ Il PSN prevede una classificazione in quattro macrozone in funzione di variabili demografiche, occupazionali ed imprenditoriali. Le quattro categorie sono: A) Polo urbano; B) Area rurale ad agricoltura intensiva e specializzata; C) Area rurale intermedia; D) Area rurale con problemi complessivi di sviluppo.

Figura 1. Classificazione territoriale della Sardegna secondo il PSN



Fonte: Regione Sardegna

Ne consegue, per un verso, che buona parte delle politiche di sviluppo locale siano riconducibili a politiche di sviluppo rurale e, per l'altro verso, che le politiche rurali abbiano necessariamente i requisiti di multifunzionalità ed intersettorialità, come dimostrano anche le scelte effettuate all'interno del quadro programmatico del Piano di Sviluppo Rurale regionale. Il mondo rurale è infatti concepito come sede di attività che non solo realizzano i prodotti primari dell'agricoltura, ma perseguono anche fini secondari come il mantenimento del paesaggio, la salvaguardia della biodiversità, la prevenzione dei rischi ambientali, la conservazione del patrimonio culturale e, non ultimo, lo sviluppo turistico. La presenza di una rete di agriturismi, per esempio, oltre ad incidere sull'incremento del reddito delle aziende agricole, consente l'allungamento della stagione turistica e si propone come valida alternativa al turismo balneare, configurandosi come piattaforma per accedere all'offerta archeologica, culturale, paesaggistica e gastronomica, a patto che sia integrata con imprese turistiche tradizionali operanti nei settori turistici già maturi, nei quali si concentra attualmente la maggior parte dei flussi. A tal proposito i Gruppi di Azione Locale, grazie al programma comunitario Leader, hanno dato un forte impulso alla crescita ed al rafforzamento dell'offerta turistica rurale, fornendo sostegno tecnico ed economico agli imprenditori, con l'obiettivo di

diversificare le attività delle aziende agricole⁴, sostenere i redditi e l'occupazione, allungare la stagione turistica oltre i mesi estivi e favorire un miglioramento costante dei livelli qualitativi delle strutture e dei servizi, con un effetto netto positivo sull'intera collettività locale. In generale, ingenti sforzi sono stati profusi per promuovere un'offerta turistica sostenibile e fortemente identitaria nelle aree interne, volta al recupero e alla valorizzazione del patrimonio naturalistico e culturale, attraverso la riqualificazione di siti di valore culturale, artistico, ambientale o paesaggistico.

Nella primavera 2007 su tale argomento si è aperto un ampio dibattito tra i GAL sardi, arrivando ad identificare i principali ostacoli allo sviluppo di un'offerta turistica rurale competitiva. I GAL della Sardegna hanno cominciato una profonda riflessione sui punti di debolezza e sulle opportunità legate alla valorizzazione turistica delle aree rurali. La volontà, espressa in maniera pressoché unanime, è stata quella di superare le difficoltà maggiori nella commercializzazione dell'offerta. La causa di tale debolezza è stata identificata, da un lato, nelle alte professionalità richieste per proporre in modo efficace i pacchetti turistici al mercato globale, dall'altro nella insufficiente presenza di interrelazioni tra gli operatori.

Il progetto TRIM (Turismo Rurale nelle aree interne delle Isole del Mediterraneo) è nato proprio traendo spunto da quelle riflessioni e a quelle problematiche ha tentato di dare risposte. TRIM è un progetto che coinvolge tutte le aree rurali della Sardegna, l'isola di Malta e il distretto di Larnaca a Cipro, valorizzando le radici profonde, storiche e culturali che affondano nel Mediterraneo.

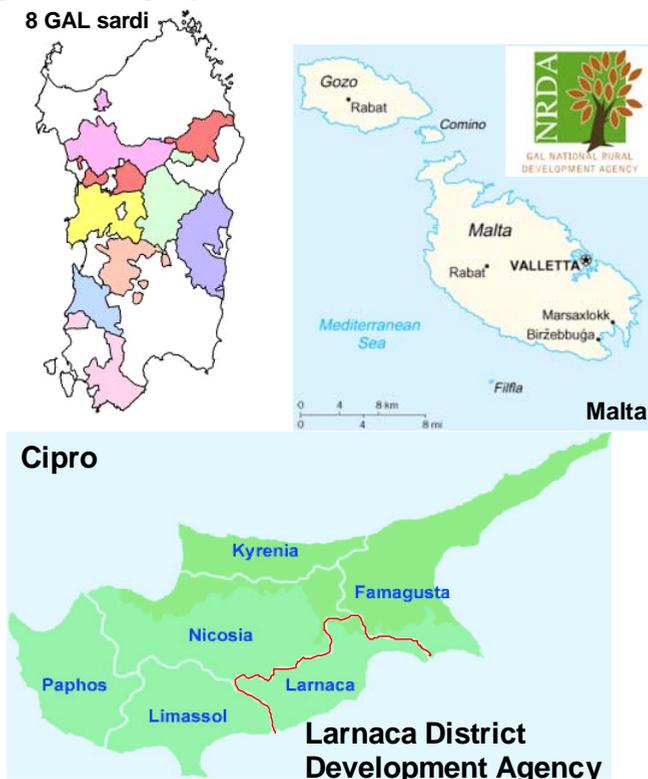
L'idea ha preso consistenza nell'incontro del marzo 2007, presso il Centro Regionale di Programmazione a Cagliari. Alla presenza di tutti i GAL della Sardegna⁵ e dell'Autorità di gestione Leader+, l'idea progettuale di TRIM è stata approvata all'unanimità e i GAL si sono costituiti in partenariato per la realizzazione del progetto. Contestualmente, con l'aiuto dell'Assistenza tecnica, si è intrapresa la ricerca di partner presso le altre isole del Mediterraneo. Sono stati così

⁴ Hanno favorito la nascita di strutture ricettive quali agriturismo e B&B, la realizzazione di fattorie didattiche, sentieri turistici e itinerari tematici (strade del gusto, itinerari archeologici, ecc).

⁵ Gli 8 GAL sardi coinvolti nel progetto sono: GAL Monte Linas, GAL Sulcis Iglesiente, GAL Marmille, Sarcidano, Arci-Grighini, GAL Montiferru, Barigadu, Sinis, GAL Logudoro Goceano, GAL Mare Monti, GAL Barbagie Mandrolisai e GAL Ogliastra.

trovati due partner esteri: la “National Rural Development Agency” di Malta e la “Larnaca District Development Agency” di Cipro (Fig. 2).

Figura 2. I partner del progetto TRIM



Parallelamente, è stata attivata una procedura di selezione di un interlocutore in grado di assistere il partenariato nelle attività a maggior contenuto specialistico: l’assistenza tecnica alle aziende e la commercializzazione dell’offerta attraverso pacchetti turistici. La scelta è ricaduta sul Tour Operator CTS Viaggi⁶. I partner hanno collaborato proficuamente⁷, giungendo alla predisposizione della

⁶ CTS è un’Associazione turistica nata nel 1974 nonché Associazione di Protezione Ambientale riconosciuta dal Ministero dell’Ambiente. Da sempre si rivolge ai giovani, cercando di offrire loro l’opportunità di viaggiare e conoscere il mondo, in particolare le aree naturali protette.

⁷ Un gruppo di lavoro composto da tecnici del Tour Operator CTS Viaggi, supportato dal dipartimento Ambiente, SL&A turismo e territorio (società che da 20 anni opera in Italia in

proposta progettuale definitiva che è stata premiata dalla Regione Sardegna con la concessione di un finanziamento di 400.000 € a valere sui fondi Leader+.

Nella fase di progettazione sono stati individuati i seguenti obiettivi generali che hanno orientato le azioni intraprese:

- integrazione dei micro-sistemi di offerta attraverso la combinazione di prodotti e servizi e la realizzazione di pacchetti di turismo rurale che coinvolgessero le tre isole del Mediterraneo. Questo obiettivo è stato perseguito attraverso una duplice strategia: da un lato, quella di organizzare l'offerta turistica esistente sia attraverso attività di programmazione turistica sia grazie alla creazione di una rete tra gli operatori; dall'altro, quella di definire un sistema di qualificazione omogeneo di tale offerta, al fine di permetterne la commercializzazione in un unico quadro di riferimento;

- professionalizzazione delle piccole imprese coinvolte nel progetto (agricole, artigiane, turistiche) in funzione degli obiettivi progettuali e delle esigenze della domanda turistica;

- contatto con il sistema turistico globale e lancio sul mercato dei pacchetti turistici realizzati attraverso una strategia di marketing adeguata.

A livello operativo, è stato necessario tenere presente:

- il potenziale delle aree interessate, vale a dire concentrare le risorse disponibili sulle zone più vocate, ma anche mettere a fuoco il carattere del territorio che può essere espresso attraverso la sua ospitalità (prodotti alimentari, tradizioni, tipologie abitative ed insediative, ecc.);

- la necessità di realizzare un'attrattività molteplice nel campo del turismo rurale, il che si può tradurre in un insieme di prodotti/servizi interni all'azienda turistica rurale, ma può riguardare anche molte attività che si svolgono al di fuori di essa (servizi di supporto, trasporti, guide, ecc);

- la professionalità degli operatori: per raggiungere un'elevata qualità occorrono strumenti di formazione adeguati, ma anche

settori inerenti ospitalità e turismo, ambiente, economie locali), Un'Altracosa Travel (il ramo commerciale di SL&A specializzato in microvacanze in Italia, in luoghi che sono un po' fuori dai circuiti turistici) e ADDV Comunicazione (un'agenzia di comunicazione) hanno operato in stretta collaborazione.

un'intensa attività di assistenza tecnica rivolta sia alle singole imprese che alla rete nel suo complesso.

L'inizio ufficiale del progetto TRIM è riconducibile alla data di approvazione del piano esecutivo da parte dell'Autorità regionale di Gestione dei fondi Leader, avvenuta nel febbraio 2008; a partire da questo periodo, fino a dicembre 2008, data di fine progetto, le attività descritte sono state portate avanti attraverso cinque fasi, ciascuna delle quali è stata suddivisa in varie azioni progettuali.

Fase I – “Analisi dell'offerta turistica rurale esistente in Sardegna, Malta e Cipro”. Le attività realizzate durante questa prima fase hanno reso disponibili una serie di informazioni e di strumenti fondamentali per poter procedere alla messa a punto di un'offerta turistica rurale integrata. Un risultato fondamentale è certamente dato dall'aver fornito un'opportunità di confronto virtuoso tra i partner del progetto. È stato realizzato un “Database dell'offerta ricettiva”, per ogni GAL è stata approntata una matrice “Risorse/territorio” e si è deciso di coinvolgere i 6 operatori più maturi turisticamente in ciascun GAL.

Fase II – “Assistenza tecnica agli operatori”. Per ciascun partner è stato individuato un agente di sviluppo locale esperto per il trasferimento di competenze, al fine di garantire una costante presenza sul territorio e una continuità a lungo termine del progetto. Sono stati organizzati diversi incontri tra gli operatori per facilitare lo scambio di esperienze e di idee per la costruzione della rete. Agli operatori è stato fornito un servizio di consulenza specialistica sulle tematiche turistiche rurali, con l'obiettivo di offrire consigli sulle modalità migliori di implementazione dei propri prodotti/servizi e chiarire problematiche individuali specifiche legate al mercato turistico.

Fase III – “Messa in Rete dell'offerta turistica”. Questa fase è stata dedicata alla realizzazione di una struttura formale e giuridicamente riconosciuta volta a definire le modalità di commercializzazione dell'offerta turistica. Si è concordato che la migliore forma giuridica da dare alla rete fosse quella di Associazione non riconosciuta.

Fase IV – “Commercializzazione dei prodotti della rete”. I partner e i tour operator hanno previsto diversi canali di promozione e vendita, tra cui l'inserimento delle proposte nel materiale promozionale cartaceo e la realizzazione di specifiche pagine web. Grazie alla collaborazione tra i tour operator CTS Viaggi e Un'Altracosa Travel è stato possibile creare specifici cataloghi

turistici per le aree rurali della Sardegna, Malta e Cipro e distribuirli attraverso le loro estese catene di vendita.

Sono state quindi predisposte tre proposte turistiche:

- escursioni in giornata, da promuovere presso gli operatori della costa;
- itinerari Trans-GAL, pubblicati nel catalogo e promossi sul web;
- itinerari a Malta e Cipro, pubblicati in un catalogo ad hoc e promossi sul web.

Il Piano di Comunicazione e Marketing della rete TRIM è stato sviluppato con l'obiettivo primario di facilitare l'incontro tra la domanda e l'offerta turistica, utilizzando il brand "Il senso della Sardegna" (Fig. 3).

Figura 3. Un esempio di pacchetto turistico promosso sul web

The image shows a screenshot of a website for 'un'altracosa travel'. The header includes the logo and navigation links: 'home | chi siamo | i nostri partner | dicono di noi | contatti'. The main banner features a large, gnarled tree against a blue sky with clouds, with the text 'Il senso della Sardegna' and 'Turismo rurale nelle aree interne delle isole del Mediterraneo'. Below this, there is a section titled 'Sulle tracce del gusto e della tradizione' with a small image of ancient ruins. The text describes a 140 km itinerary through the south-western part of the island, highlighting traditional landscapes, authentic hospitality, and local crafts. It mentions a 6-day/5-night itinerary starting from 188 € per person. At the bottom of this section are two buttons: 'vai alla scheda del viaggio' and 'richiedi informazioni'.

Fase V – “Incontri tra i partner e divulgazione dei risultati”. Per rafforzare lo scambio di esperienze tra i vari soggetti che hanno partecipato al progetto sono stati realizzati 3 seminari di scambio tra la Sardegna, Malta e Cipro ed una conferenza stampa finale.

Durante tutta la durata del progetto si è lavorato a stretto contatto con tutti i partner, confrontandosi e portando avanti le attività progettuali in maniera trasparente e partecipata. Ciò ha consentito lo sviluppo di una miriade di nuove relazioni tra soggetti che operano in territori rurali appartenenti a realtà locali diverse, contribuendo in

maniera decisiva all'accrescimento delle competenze di ciascun partecipante al progetto. In ciascuna isola coinvolta è stata realizzata una rete di operatori i quali, attraverso la collaborazione reciproca, sono stati in grado di proporre esperienze di vita rurale a viaggiatori appassionati e attenti. Chi ha scelto le proposte turistiche della rete ha avuto la possibilità di visitare alcune delle realtà più belle e nascoste della Sardegna e del Mediterraneo, dormendo in confortevoli strutture in mezzo alla natura, mangiando pietanze buone e genuine, scoprendo i territori insieme a chi in essi vive e lavora: gli artigiani, i pastori, gli agricoltori.

4. Conclusioni

L'esperienza del progetto TRIM ha dimostrato come sia possibile creare delle proposte di fruizione delle aree rurali che puntino a interpretare in chiave turistica il senso autentico dei luoghi e delle genti e che esulino dai tipici cliché prevalenti nelle aree costiere. Dall'intervento realizzato, inoltre, è emerso come attraverso una progettualità partecipata ed autocentrata si riesca a rimuovere alcuni tra i principali ostacoli allo sviluppo di un'offerta turistica rurale competitiva, quali la scarsa propensione degli operatori a mettersi in rete, lo scarso orientamento al mercato e l'insufficiente capacità di promuovere e commercializzare i prodotti. La Rete di turismo rurale è infatti oggi una realtà in grado di dialogare con il mercato turistico nazionale ed internazionale, uno spazio aperto a tutti gli operatori che intendono promuovere un turismo di qualità dando la possibilità al turista di vivere la quotidianità della vita delle aree rurali fatta di arti, mestieri e antichi saperi che si integrano con la natura e la cultura del territorio.

Da quanto argomentato sin qui è evidente come, in sede locale, la possibilità di trarre vantaggio da un approccio di governance sia fortemente condizionato dalle reali capacità di gestire la progettualità, il dialogo, la rappresentanza di interessi molteplici, la negoziazione, sia nelle reti locali sia in quelle sovra-locali. Le aree rurali emergono come ambiti ottimali per la realizzazione di modelli di governance sopra delineati, perché permettono di attivare meccanismi di cooperazione e di coesione «nel porre come obiettivo la qualità della vita, passando anche attraverso una diversa concezione dei servizi»

(Prezioso, 2003, p. 216), riuscendo così a conciliare le opportunità di sviluppo economico con le esigenze di sostenibilità ambientale. Ma le esperienze di partenariato possono rivelarsi sempre più positive in tutti i contesti territoriali non solo perché avvicinano le decisioni in materia di sviluppo ai territori che ne sono destinatari, ma anche per una precisa capacità propulsiva che riesce effettivamente ad attivare processi virtuosi, con ricadute in termini di benessere complessivo per tutta la popolazione locale. In questa ottica il progetto TRIM costituisce un primo passo verso la promozione e lo sviluppo delle aree interne rurali, uno stimolo verso il continuo miglioramento della qualità del prodotto turistico attraverso un costante confronto e scambio di competenze tra le realtà interne ed esterne alla rete e, soprattutto, un modello al quale anche altre regioni rurali mediterranee possono attingere nell'elaborazione delle politiche di sviluppo locale.

Bibliografia

ANNUNZI I., *Assunzione di responsabilità e dinamiche di governance nelle aree Leader*, paper presentato al Convegno Internazionale “Policies, Governance and Innovation for Rural Areas”, 21-23 novembre 2003, Università della Calabria, Arcavacata di Rende.

CAMPENNI A., *Partenariati per lo sviluppo rurale: Guida per una buona pratica*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2001.

CAMPENNI A., *Sviluppo rurale integrato ed esclusione sociale: problemi e soluzioni originali da alcuni casi empirici in Italia* paper presentato al Convegno Internazionale “Policies, Governance and Innovation for Rural Areas”, 21-23 novembre 2003, Università della Calabria, Arcavacata di Rende.

CASTELLOTTI T., GAUDIO F., *I GAL in Calabria tra tradizione e innovazione: learning by doing*, paper presentato al Convegno Internazionale “Policies, Governance and Innovation for Rural Areas”, 21-23 novembre 2003, Università della Calabria, Arcavacata di Rende.

CAVAZZANI A., MOSELEY M. (a cura di), *The Practice of Rural Development Partnerships in Europe. 24 Case Studies in six European Countries*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2001.

CEDRONI L., *Governance e democrazia globale*, Ecig, Genoa, 2001.

COMMISSIONE EUROPEA, *La governance europea, libro bianco*, Bruxelles, 2001.

CTS, TRIM. *Un progetto per lo sviluppo dell'offerta turistica rurale nel Mediterraneo*, Centro Studi CTS, 2009.

DI IACOVO F., SCARPELLINI P., *La governance e le aree rurali: una introduzione critica*, paper presentato al Convegno Internazionale “Policies, Governance and Innovation for Rural Areas”, 21-23 novembre 2003, Università della Calabria, Arcavacata di Rende.

ESPARCIA J., MOSELEY M., NOGUERA J. (a cura di), *Exploring rural development partnerships in Europe. An Analysis of 330 local partnerships accross eight EU countries*, Working paper n.1, Università di Valencia, 2000.

GOVERNA F., SALONE C., “Descrivere la governance. Conoscenza geografica e modelli di azione collettiva nelle politiche urbane e territoriali”, in *Bollettino della Società Geografica Italiana*, VII, n. 1, 2002, pp. 29-50.

IDDA L., PULINA P., *Paesaggio e sviluppo rurale in Sardegna*, Franco Angeli, Milano, 2006.

INEA, *Il ruolo delle agenzie locali nello sviluppo territoriale*, Quaderno Informativo n. 9, INEA, Formez, 2001.

LUSSAULT M., LEVY J., (a cura di), *Logique de l'espace, esprit des lieux*, Belin, Parigi, 2000.

MAYNTZ R., “La teoria della governance: sfide e prospettive”, in *Rivista Italiana di Scienza Politica*, n. 1, 1999, pp. 3-22.

OECD, “The reform of metropolitan governance”, in *OECD Observer, Policy Brief*, Ottobre 2000.

OECD, *Governance in 21st century*, OECD, Parigi, 2001.

OSTI G., PELLIZZONI L., (a cura di), “Governance e ambiente in Italia”, in *Sociologia Urbana e Rurale*, n. 68, 2002.

POLLICE F., RINALDI C., “Il ruolo della geografia nella definizione degli itinerari turistici culturali”, in F. BENCARDINO e G. MAROTTA, *Nuovi turismi e politiche di gestione della destinazione*, Franco Angeli, Milano, 2004, pp. 269-286.

PREZIOSO M., *Pianificare in sostenibilità. Natura e finalità di una nuova politica per il governo del territorio*, Adnkronos Libri, Roma, 2003.

REGIONE AUTONOMA DELLA SARDEGNA, ASSESSORATO ALL'AGRICOLTURA E RIFORMA AGROPASTORALE, *Programma di sviluppo rurale 2007-2013*.

SEN A., *Globalizzazione e libertà*, Mondadori, Milano, 2002.

VETTORETTO L., (a cura di), *Innovazione in periferia. Sfere pubbliche e identità territoriale dopo l'iniziativa comunitaria Leader*, Franco Angeli, Milano, 2003.

WESTHOLM E., MOSELEY M., STENLÅS N., (a cura di), *Local Partnerships and Rural Development in Europe. A Literature Review of Practice and Theory*, Dalarna Research Institute, Dalarna, 1999.

Ai margini: i missionari comboniani in Egitto

Enrico Gonzales

1. Introduzione

In questo mio contributo presenterò le attività dei comboniani, in un paese, l'Egitto, che anche per noi ha un peso storico notevole. Il fondatore, Monsignor Daniele Comboni (1831-1881), stabilisce intorno agli anni cinquanta del XIX secolo, una prima presenza al Cairo Vecchio. Il Cairo del tempo è una metropoli cosmopolita, ancora sotto il dominio degli Ottomani. Comboni si rivolge agli Africani, al tempo molti di loro sono ancora schiavi. In Sudan ed in Egitto, egli ha lottato duramente contro la schiavitù e la tratta, vedendo nell'Africano venduto nei *suq* del Cairo, Khartoum, sulle piste carovaniere del Sudan, una persona oppressa, schiavizzata. Sono i tempi in cui si dibatteva "dottamente" in teologia se l'Africano avesse un'anima. Comboni afferma con forza, che sì l'Africano ha un'anima e che proprio per questo, è necessario porsi accanto a quanti, agli occhi della società, sono ritenuti solo merce promuovendo la persona nella sua interezza. Spicca un tratto che diventerà caratteristico del missionario comboniano: porsi in situazioni ritenute marginali, escluse dai circuiti sociali, anche ecclesiali.

L'Africa subsahariana è "terra incognita", fino all'espansione coloniale, con tutte le sue tragiche conseguenze. Oltretutto in vaste aree del Continente, l'Islam è presente. E' in questo contesto che Comboni inizia la sua missione come giovane prete dell'Istituto Mazza, nell'attuale Sudan Meridionale. Comboni si rende conto della complessità della situazione in cui si trova ad operare: un Paese immenso, scarsamente popolato, sofferente perché la schiavitù lo spopola, le potenze coloniali lo occupano, l'Islam diventa sempre più aggressivo ed intollerante. Nel suo ministero missionario Comboni

afferma più volte la sua scelta di vita per l’Africa e gli Africani. Con i suoi missionari Comboni stabilisce in varie zone del paese piccole comunità cristiane. Un esempio per tutti: Malbes, una comunità cristiana di ex schiavi, alle porte di El Obeid, in Nord Sudan. Gli sforzi dei missionari danno frutti: lotta allo schiavismo; dignità della donna (la suora missionaria), il primo sacerdote Sudanese, Daniele Surur (la cui tomba è al cimitero della città Egiziana di Helowan). Al tempo del Comboni, come reazione al colonialismo, l’Islam Sudanese perde il suo carattere tollerante, emerge un leader spirituale e religioso – il Mahdi – che agglomera il malcontento diffuso e si scatena una dura guerra civile contro gli Anglo-Egiziani.

Alla ricerca di una nuova vita sintetizza quanto vissuto da profughi, richiedenti asilo e rifugiati Sudanesi che hanno elaborato strategie di sopravvivenza in un ambiente urbano molto difficile. I comboniani, insieme ai leader della comunità Sudanese, alle Nazioni Unite, alle organizzazioni di difesa dei diritti umani, a quelle delle donne, mettono in atto percorsi di formazione, avviamento allo studio ed al lavoro, promozione della donna, attività culturali a difesa della dignità della persona umana.

Alcune domande ci guideranno nel prosieguo dell’analisi: quali sono le attività dei Comboniani in Egitto? Perché profughi Sudanesi al Cairo? Che tipo di ambiente è la società Egiziana. Quali percorsi sono stati attuati nella realizzazione di interventi a difesa della dignità della persona?

2. Comboniani in Egitto

Per Comboni, l’Egitto è “la porta dell’Africa”. La varca per la prima volta nel 1857, con i compagni della spedizione missionaria di Don Mazza. Ci ripassa poi più volte, ma è solo nel 1867, come capo del nuovo istituto missionario da lui fondato, che stabilisce in Cairo Vecchio, presso il convento dei Maroniti, due istituti per africani, uno maschile e l’altro femminile. Sempre al Cairo, nel 1869, apre una terza casa, la “Sacra Famiglia”, la prima scuola con maestre nere. Il fatto è che nel “Piano per la rigenerazione dell’Africa”, l’Egitto gioca un ruolo essenziale, come prima tappa e centro di acclimatazione per i missionari e missionarie destinati all’Africa centrale, come pure per la formazione umana e cristiana degli africani che dovranno poi a loro

volta addentrarsi nel continente ed essere gli evangelizzatori della propria gente. Per questo, nel 1879, quando giunge in Africa il secondo gruppo delle sue missionarie, Comboni costituisce in Cairo la prima comunità delle Pie Madri della Nigrizia. Oltre che per l'acclimatazione, il tempo passato in Egitto deve servire per l'apprendimento dell'arabo. Sempre al Cairo, nel 1880, Comboni assiste alla benedizione della prima pietra dell'attuale "santuario Cordi Jesu", il primo dedicato al Cuore di Gesù in tutta l'Africa. E sempre in Egitto, nella chiesa di Assuan, verranno conservate per circa 60 anni, le poche ossa ritrovate nella tomba di Comboni dopo la bufera mahdista. È quindi dai tempi del fondatore che comboniani e comboniane prestano ininterrottamente il loro servizio missionario in Egitto. Molte case ed istituzioni sono state chiuse, come la famosa Colonia antischiavista Leone XIII di Ghesirah (Zamalek), fondata nel 1888 dal successore di Comboni, Mons. Sogaro per i profughi sudanesi. Attualmente, la presenza comboniana nel paese consta di 6 comunità maschili.

I comboniani sono presenti in tre parrocchie del Cairo. Cordi Jesu, iniziata da Comboni, è anche centro di incontri e preghiera per vari movimenti ecclesiali. Dagli anni ottanta del secolo scorso i comboniani, assumendo la parrocchia di Sakakini, nel quartiere di Abbassya sono coinvolti sempre più con i rifugiati, richiedenti asilo, profughi Africani e in particolare Sudanesi. Tutto ciò, in continuità, lo diciamo sommessamente, con quanto il Comboni aveva vissuto in ben altre situazioni storiche. I profughi etiopici hanno come punto di riferimento la parrocchia di Zamalek, una delle più attive di tutto il Cairo, frequentata da persone di 52 nazioni. La scuola della parrocchia di Helouan, coi suoi 1.700 allievi in maggioranza musulmani, è da oltre 100 anni un luogo d'incontro e di dialogo con musulmani e copti ortodossi. Ad Assuan, la cattedrale fondata da Mons. Roveggio nel 1895 è ora parrocchia copta e latina, punto di riferimento anche ai numerosi turisti poiché è l'unica chiesa cattolica in città. Di particolare importanza a Zamalek, in Cairo, il Centro di Studi Arabi, chiamato opportunamente Dar Comboni. Diretto dai comboniani, e aperto ad una sessantina di sacerdoti e religiosi/e di tutto il mondo, il centro collabora con il PISAI di Roma.

3. Sudanesi in diaspora

Il protrarsi della guerra civile (ricordiamo che è durata venti anni, la più lunga e sanguinosa guerra civile combattuta in Africa) ha fatto sì che larghe porzioni della popolazione Sudanese emigrassero all'estero, cercando nuove opportunità, tentando di ricominciare, di offrire almeno ai bambini e giovani delle opportunità negate ai loro genitori a causa della guerra. Negli ultimi decenni, i Sudanesi che hanno avuto la possibilità di lasciare il loro paese sono emigrati in alcuni paesi occidentali favoriti anche dalle politiche migratorie di paesi quali Canada, Australia, Finlandia, Stati Uniti, che hanno favorito i flussi migratori Sudanesi su base umanitaria, vale a dire facendo uso di alcuni strumenti del diritto internazionale, in particolare la Convenzione delle Nazioni Unite sui Rifugiati del 1952 e la Carta dell'Organizzazione dell'Unità Africana, per il riconoscimento legale dello statuto di profugo e rifugiato del richiedente. Circa l'Italia, gli effetti perversi delle politiche migratorie sono percepibili anche a proposito della pur limitata presenza della comunità Sudanese nel nostro paese. In Africa i paesi confinanti con il Sudan hanno visto crescere nel corso del tempo la popolazione dei profughi e rifugiati Sudanesi che hanno cercato rifugio, sicurezza, lavoro, educazione; basti pensare all'Uganda ed al Kenya, dove migliaia di Sudanesi del Sud hanno vissuto (e continuano a farlo). Un altro paese ha un ruolo particolare circa la Diaspora Sudanese: l'Egitto. Non è questa la sede per un'analisi della storica relazione tra i due paesi. Basti dire che al Cairo sono tuttora presenti diverse migliaia di Sudanesi, sparsi nei vari quartieri della capitale Egiziana, in cerca di lavoro, educazione, servizi sanitari per gli ammalati, una vita normale. Anche a causa delle pessime condizioni economiche in cui si trova a dibattersi il Sudan, il flusso di migranti Sudanesi verso l'Egitto, continua. Nel corso degli anni Novanta il flusso migratorio tra i due paesi è aumentato vertiginosamente a causa di una politica della "porta aperta" perseguita dal governo egiziano che registra una brusca battuta d'arresto a seguito dell'attentato contro il Presidente Mubarak in cui erano coinvolti elementi Sudanesi. Nonostante i controlli alla frontiera e la richiesta da parte del governo egiziano ai cittadini Sudanesi di munirsi di un visto d'ingresso, il flusso non è diminuito, anzi, anche a causa delle peggiorate condizioni economiche del Sudan, i cittadini di questo paese continuano ad arrivare

settimanalmente al Cairo. Dal giugno del 2004 l'ACNUR ha sospeso la registrazione dei nuovi venuti Sudanesi e dal 2005 non rilascia più il documento di riconoscimento legale di rifugiato ai Sudanesi che ne avevano fatto richiesta. L'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati (ACNUR) ha perseguito in base al suo mandato, la politica di rimpatrio volontario dei Sudanesi al loro paese come una delle soluzioni al problema migratorio. Ma tale politica è miseramente fallita nonostante gli sforzi dell'ACNUR di "vendere" la pace e favorire così il rimpatrio volontario. I Sudanesi del Cairo conoscono benissimo le condizioni in cui versa il loro paese e avevano chiesto all'ACNUR di non "spingere" verso tale soluzione, semmai accelerare le procedure per emigrare nei paesi occidentali e sostenere anche con aiuti economici, quanti di loro vivevano al Cairo.

4. Sudanesi al Cairo

A causa della guerra moltissimi Sudanesi hanno trovato rifugio in Egitto. Nel corso degli anni le famiglie Sudanesi si sono stabilite in vari quartieri del Cairo e ad Alessandria. La vita quotidiana di un Sudanese nella metropoli del Cairo non è facile. Tante difficoltà: mancanza di lavoro, pregiudizi, pessime condizioni di vita. I missionari comboniani sono incaricati della cura pastorale, la difesa dei diritti, la promozione della donna. La parrocchia del Sacro Cuore è il cuore della comunità Sudanese; nel cortile ci si incontra, le scuole parrocchiali coprono il bisogno educativo dei ragazzi/e Sudanesi che altrimenti non hanno la possibilità di frequentare le scuole egiziane.

Vediamo più da vicino alcune situazioni in cui si trovano a vivere i giovani e giovanissimi Sudanesi del Cairo. Due parole sintetizzano la loro esistenza: marginalità e voglia di partecipazione. Può sembrare paradossale tale dicotomia, tuttavia, questi due sentimenti sono i punti di riferimento attorno cui si svolge la vita dei giovani e bambini Sudanesi. Se volgiamo la nostra attenzione ad alcune situazioni ad esempio l'educazione, il lavoro, la partecipazione alla vita culturale e sociale della comunità Sudanese e di quella Egiziana, una serie di problematiche di difficile soluzione sono evidenti. Diamo per scontato che andare a scuola, avere un'educazione che permetta la crescita della persona, siano diritti acquisiti. In Egitto i giovani e bambini Sudanesi che vanno a scuola sono oltre 2.000, su una popolazione

giovanile in età scolare stimata nelle 6.000 unità, quindi già i numeri evidenziano una discriminazione. I Comboniani, insieme ad altre Chiese Cristiane ed in stretta collaborazione con i leader della comunità Sudanese, le famiglie, sono venuti incontro a questo bisogno educativo, stabilendo nel corso degli anni delle scuole parrocchiali per i bambini e giovani in età scolare. Cosa si fa in queste scuole? Oltretutto chiamarle così evoca un bel edificio, laboratori, aule spaziose, campi sportivi: non è così. Non è così, perché si lavora nell'ombra, agli occhi del governo Egiziano, è come se non si esistesse. Da un lato questa situazione di semi-clandestinità è comoda, evita tanti problemi; dall'altra è molto difficile lavorare in tale situazione, perché a volte è necessario emergere, essere pubblici, far capire e vedere che, nonostante tutto (mancanza di spazi, di attrezzature didattiche, poca collaborazione delle famiglie), è possibile garantire il diritto allo studio a chi, profugo in un paese straniero, ha i diritti (e doveri) di qualsiasi altro bambino o giovane Egiziano, Italiano etc. della sua età. Circa il lavoro, sono soprattutto le giovani donne a svolgerlo, spesso in condizioni di precarietà, di pericolo, quasi sempre di sfruttamento. Questo ha un risvolto molto negativo circa l'accesso all'educazione delle ragazze e bambine, infatti, anche nelle nostre scuole, esse sono una minoranza. E se una ragazza non ha un adeguato livello educativo formale, al di là di quanto apprende nella famiglia, è molto difficile che riesca ad avere un lavoro dignitoso, a risolvere i tanti problemi che nascono in famiglia: matrimoni precoci, per esempio, abbandoni, malattie. Se poi consideriamo la qualità delle relazioni tra i due grandi gruppi che compongono la popolazione Sudanese, quanti sono di origine del Nord Sudan ed i Sudanesi Meridionali, si può dire che esse sono quasi del tutto inesistenti, o meglio, i due gruppi convivono in una relazione burrascosa, inquieta, segnata com'è da cattiva conoscenza reciproca, mancanza quasi assoluta di relazioni sociali. Questo accade perché, storicamente, i Sudanesi del Nord, condividendo con gli Egiziani, una religione (Islam) ed una lingua-cultura (Araba), si sono sempre sentiti "a casa" in Egitto, sebbene venissero esposti ad abusi, discriminazione, ecc. quindi per il pubblico e la società ospiti, un Sudanese del Nord non era molto "problematico". L'opposto è vero per quanto riguarda i Sudanesi del Sud, non solo in termini culturali e religiosi (pochi Sudanesi del Sud conoscono bene l'Arabo; la stragrande maggioranza di loro è Cristiana), ma soprattutto politici,

vale a dire la loro presenza nel corso degli ultimi venti anni in Egitto ha conosciuto gli altri e bassi delle relazioni tra i due paesi. Quasi tutti i Sudanesi del Sud una volta al Cairo, non hanno praticato una politica di apertura verso la società Egiziana, ma, chiusi nel loro progetto migratorio verso l'Occidente, hanno sopravvissuto nel *meliue* Egiziano ai margini di qualsiasi discorso circa l'integrazione, fortemente opposta proprio dalla comunità dei Sudanesi del Sud. Si può senz'altro dire che queste tensioni, hanno un "peso" non indifferente circa la auto-percezione e la proiezione esterna, sia a livello personale che comunitaria del gruppo etnico in una situazione di sradicamento sociale, economico, culturale qual è quella vissuta in una situazione di esilio dai rifugiati Sudanesi che vivono in Cairo.

5. Il ritorno dei profughi e rifugiati

Si stima che sei milioni di cittadini Sudanesi su una popolazione di trenta milioni sia stata costretta a lasciare le loro case come causa diretta o indiretta della guerra civile che ha contrapposto il governo centrale ai vari gruppi ribelli.

Il conflitto principale, che ha causato circa quattro milioni di sfollati e oltre 500.000 rifugiati nei paesi confinanti, è terminato ufficialmente nel gennaio 2005 quando il governo e l'SPLM/A hanno firmato l'Accordo di Pace (AdP), che ha prodotto il Governo di Unità Nazionale del Settembre dello stesso anno.

Le sfide nelle aree di ritorno sono immense; la guerra civile ha devastato l'ambiente, lasciando praticamente niente delle già limitate infrastrutture che cerano prima del conflitto.

Il nuovo governo del Sud Sudan e le sue strutture burocratiche non sono preparate ad assorbire l'atteso flusso di ritorni.

Il fragile ma promettente accordo di pace è stato messo in ombra dal conflitto in Darfur, dove la brutale tattica militare perseguita dal governo e dalle sue milizie ha determinato la morte di centinaia di migliaia di persone, lo spostamento forzato di circa 1.8 milione di persone e la fuga verso il Chad di 220.000 rifugiati.

Le agenzie internazionali coinvolte nella protezione ed assistenza degli sfollati non sono in grado di stimare esattamente il numero di sfollati in Sudan. Questo è molto preoccupante politicamente, in quanto una massa fluttuante e non chiaramente censita, può creare

notevoli difficoltà al governo ed ad attori non statali preposti alla loro assistenza.

6. Conclusione

Un richiamo alla realtà è sufficiente: la situazione dell’Africa, in questo primo decennio del XXI secolo, è a dir poco difficile. Essa è riassumibile nella crescente, preoccupante marginalità dell’Africa nel suo insieme, nel contesto globale. Marginalità espressa dai rifugiati, dai migranti, dalla discriminazione contro la donna, dall’uso spregiudicato a fini politici della religione, dalla fuga di tante giovani donne e uomini verso le nostre nazioni. Se a ciò aggiungiamo che una volta giunti sulla sponda nord del globo, la marginalità è perpetuata, aggravata da politiche disumane, il quadro è completo, o meglio, assume i contorni chiari di una situazione gravemente ingiusta. È questa la marginalità che ha da essere abitata, accolta, vissuta. È la marginalità di donne, giovani, uomini che sebbene feriti, sperano, lottano, creano comunione, valorizzano le loro culture. La negazione dei diritti nega la speranza, offusca il desiderio di affrontare la vita dignitosamente, si preferisce la scorciatoia alla fatica di vivere anche in mezzo a tante difficoltà: dopotutto è più facile negare che agire per una pratica dei diritti. Dalla negazione si può partire per un’affermazione dei diritti realmente rispettosa di chi mi è vicino, della sua cultura, religiosità, socialità ed aspirazioni. Assume particolare importanza nel contesto Sudanese, una pratica della riconciliazione non solo come un processo morale, quanto piuttosto come visione progettuale di una società più giusta, più attenta alle minoranze - siano esse etniche che di genere - , ai settori più vulnerabili della popolazione: donne, bambini, anziani, profughi.

Le contrapposizioni secondo linee geografiche (Nord-Sud), etniche (Arabi-Africani), religiose (Islam-Cristianesimo, Religioni Tradizionali), economiche (le zone produttive sono per lo più localizzate al Centro-Sud) sono state ampiamente e tragicamente usate sia dalle *elite* rivierasche che hanno espresso i quadri dei diversi governi centrali Sudanesi, che da quello che potremo definire movimento nazionalista. Al di là di tutto la riconciliazione sottintende un processo di guarigione morale del tessuto sociale che decenni di guerra hanno lacerato, diviso, colpito gravemente come sta ancora

accadendo in Darfur: sarà il Sudan capace di ciò? Avrà il sostegno morale, economico, politico da parte della comunità internazionale necessario alla ricostruzione materiale, umana, sociale, economica del paese? Sarà data ai Sudanesi, tutti i Sudanesi, la possibilità di vivere finalmente nel loro proprio paese secondo le loro proprie aspettative, desideri; declinando le loro proprie capacità e potenzialità culturali, umane? Noi crediamo di sì.

Bibliografia¹

AA.VV., *Day of devastation day of contentment. The history of the Sudanese Church across 2000 years*, Paulines, Nairobi, 2000.

AA. VV., "Sudan, prospects for peace", in *Forced migration review*, Special issue, November 2005.

EL HILALY A., Maxwell L., "Separated children in Cairo. A right base analysis", in *Forced Migration and Refugees Studies working paper*, The American University in Cairo, Cairo, September 2004.

BAUR J., *Two thousand years of Christianity in Africa*, Paulines, Nairobi, 1994.

EGYPTIAN (THE) ORGANIZATION FOR HUMAN RIGHTS, *Sudanese refugee swing between Interior's violence and UNHCR protection*, Report on 29 December 2005 crucial events.

GRABSKA K., "Living on the margins. The analysis of the livelihood strategies of Sudanese refugees with closed files in Egypt", in *Forced Migration and Refugees Studies working paper*, The American University in Cairo, June 2005.

HOWAIDA R., *Transit migration in Egypt*, European University Institute-RCAS, CARIM Research Report 2006/01.

MC CALLUM J., WILLOW G.Y., "Challenges facing returnees in Sudan", in *Refugee Studies Center*, December 2005.

MC COULEY U., "Separated children in South Sudan", in *Refugee Studies Center*, December 2005.

ROMANATO G., *Daniele Comboni. L'Africa degli esploratori e dei missionari*, Rusconi, Milano, 1998.

ROMANATO G., *L'Africa nera fra cristianesimo ed islam. L'esperienza di Daniele Comboni (1831-1881)*, Corbaccio, Milano, 2003.

SAMI S., *The impact of civil society on refugee politics in Egypt*, European University Institute-RCAS, CARIM Research Report 2009/07.

¹ La bibliografia sul Sudan contemporaneo è vastissima e multilingue. I testi, gli articoli da riviste e le fonti di stampa usati per il presente lavoro, sono in lingua Inglese e di interesse per il periodo temporale in esame.

SOMMERS M., *Islands of education: schooling, civil war and the Southern Sudan(1983-2004)*, International Institute for educational planning, 2005.

Riflessioni sulla cooperazione euro-mediterranea: il Marocco¹

Giuseppe Spedicato

1. L'importanza della cooperazione con il Marocco e con gli altri paesi arabi del Mediterraneo

Discutendo di cooperazione con un paese come il Marocco, si deve innanzitutto evitare di indurre chi ci ascolta a pensare ad un gesto di carità, di generosità da parte nostra nei confronti di un paese povero, che esporta tanti immigrati in Italia ed in Europa. Pertanto, si tenterà di riflettere sugli scenari ed opportunità che può offrire una proficua collaborazione con questo paese ed in genere con i paesi arabi del Mediterraneo.

Teniamo presente che il Marocco è un paese arabo ed islamico e nel bacino del Mediterraneo vi sono molti paesi appartenenti alla stessa cultura e religione. Quindi, rapportarsi con il Marocco significa anche imparare a rapportarsi con questi altri paesi, ma anche con le comunità islamiche residenti in Europa. Consideriamo ancora che gli arabi vivono da tempo una fase di aspirazione al cambiamento, che non sappiamo ancora dove porterà. La cultura araba, infatti, anche se spesso è presentata come immobile, è invece alla ricerca di una “via” che le consenta di superare l'attuale situazione di difficoltà. La civiltà araba è una civiltà fortemente insoddisfatta, che si sente umiliata e che vuole riscattarsi ritornando a ricoprire un ruolo di primaria importanza

¹ I testi di riferimento utilizzati per elaborare questa relazione sono quelli indicati nella bibliografia, in particolare: “La questione della democrazia nel mondo arabo – Stati, società e conflitti”, a cura di F. BICCHI, L. GUAZZONE, D. PIOPPI, Editore Polimetrica s.a.s., Monza, Monza (MI), 2004. La relazione è anche frutto di esperienze, ricerche e della lettura dei numeri degli ultimi due anni della rivista marocchina: “Tel Quel: Le Maroc tel qu'il est”.

nel mondo, come lo ha ricoperto nel passato. Ovviamente per raggiungere questo obiettivo si deve, prima di tutto, instaurare una fruttuosa collaborazione tra i paesi arabi, cosa non semplice da concretizzare anche se le condizioni favorevoli per una “rinascita” ci sono quasi tutte, a partire dalle disponibilità finanziarie. La “rinascita” del mondo arabo potrebbe anche coniugarsi con una ritrovata cooperazione tra i paesi islamici. Si parla, ad esempio, dei paesi dell’Asia centrale (paesi ricchi di risorse energetiche). Teniamo presente che in molti paesi islamici vi è un clima di odio verso l’Occidente, ma anche verso la Russia e vi è diffidenza verso le economie emergenti. Tutto ciò potrebbe favorire questa collaborazione, in modo particolare se si dimostrerà vantaggiosa dal punto di vista economico.

È inoltre importante imparare a rapportarsi con il Marocco e quindi con i paesi arabi anche perché:

- l’Unione Europea (U.E.) ospita circa 9 milioni di immigrati islamici e se fallirà un loro reale inserimento e se nei paesi islamici i sentimenti antioccidentali permarranno o cresceranno ancora, i problemi di convivenza civile aumenteranno.

- In Europa vi sono Stati prevalentemente islamici come Albania e Bosnia che prima o poi entreranno a far parte della UE. La Turchia, paese islamico molto popoloso, da molto tempo è in attesa di aderire all’UE.

- Se i paesi con noi confinanti, non avranno le forze per affrontare la globalizzazione diventeranno un problema soprattutto per noi.

- Il Marocco e gli altri paesi del Maghreb, potrebbero essere per noi una porta di accesso a molti paesi dell’Africa sub sahariana. L’Africa, continente ricchissimo di risorse, è un’area geografica verso cui l’Italia mostra poco interesse (a differenza di altri paesi come Cina, India e Brasile) eppure dista solo 140 chilometri dalla Sicilia.

- Potrebbe anche capitare, come è stato detto, che questi paesi riescano a darsi un ruolo di primo piano nel mondo e che il nostro ruolo, invece, venga ridimensionato. Basti pensare ad una grave crisi economica nel nostro paese seguita da una secessione del nord Italia. Oppure ad un ridimensionamento del progetto UE.

- Come abbiamo detto la civiltà araba non è immobile e lo ha dimostrato tante volte nel passato e continua a dimostrarlo ancora oggi. In tempi relativamente recenti ha dato vita ad un nuovo soggetto: l’islam politico (che sta dimostrando di non essere in grado di

proporre soluzioni reali ai problemi delle popolazioni arabe), ora presenta un'altra interessante novità: la crescita della finanza islamica. Questa non permette l'interesse, la speculazione e il gioco d'azzardo. Ciò significa, ad esempio, che il denaro non deve produrre altro denaro. L'investimento, dunque, deve essere indirizzato verso l'economia reale, ma non solo, deve essere anche un investimento etico, nel senso che deve procurare vantaggi anche alla società (anche se intesa, probabilmente, come comunità dei credenti) e non deve operare in settori come la pornografia, prostituzione e narcotici. Ovviamente una finanza rispettosa di questi principi etici dovrebbe essere al riparo da crisi finanziarie (come quelle che stiamo vivendo in questi ultimi anni) e rappresenta anche un argine all'economia criminale (che è una minaccia ben più grave dell'islamismo radicale). Pertanto, è per noi una questione vitale riuscire ad instaurare un rapporto di proficua collaborazione con questi paesi, in particolare se riuscissero a dirottare verso il Mediterraneo le risorse finanziarie dei paesi del Golfo (cosa che sta già avvenendo).

Purtroppo la cooperazione dell'U.E. con il Marocco (ed in generale con gli altri paesi arabi del Bacino del Mediterraneo), è influenzata da molti fattori:

- 1) Le continue crisi economico-finanziarie. Queste, tra le altre, condizionano la convivenza con le comunità arabe immigrate (e non solo con queste) nella UE e tendono a ridurre l'ammontare delle risorse destinate alla cooperazione internazionale.
- 2) I conflitti dell'Occidente in terre islamiche. Questi da un lato rendono più difficoltoso il dialogo tra Occidente e mondo arabo, dall'altro spingono gli arabi ad una maggiore coesione interna perché a torto o a ragione si sentono minacciati.
- 3) La paura dell'*élite* arabe al potere di perdere il controllo dei loro paesi (paura probabilmente condivisa anche dall'UE).
- 4) La questione palestinese.
- 5) L'islamismo radicale e violento.
- 6) La desertificazione e la disponibilità di risorse idriche.
- 7) La scarsa considerazione del Mediterraneo da parte dell'UE, sempre più orientata verso est.
- 8) Il controllo dei flussi migratori.
- 9) L'islamofobia dell'Occidente.
- 10) La concorrenza che l'Europa subisce nell'area da parte degli U.S.A. e delle potenze emergenti, prima di tutto la Cina.

2. La cooperazione con il Marocco

L'U.E. nella cooperazione con il Marocco ha avuto come obiettivo la promozione della *governance* democratica e lo sviluppo locale. Questi obiettivi si è pensato di raggiungerli promuovendo il decentramento amministrativo, ossia il trasferimento di poteri dallo Stato centrale alle comunità locali. In effetti, in Marocco, il potere è fortemente accentrato nell'élite al potere ed è (soprattutto sino ad un recente passato) ostacolata la formazione di un qualsiasi altro potere. Nel paese inoltre, vi è un clima di sfiducia verso il sistema politico del paese. Durante le elezioni i tassi di astensionismo sono molto elevati. I giovani, e non solo i giovani, ritengono di non avere interlocutori politici che li rappresentino adeguatamente. Un consenso sempre crescente va ai movimenti islamici perché percepiti come le uniche forze che chiedono un cambiamento, ma anche perché tradizionalmente molto attivi nell'ambito delle organizzazioni della società civile (anche se soprattutto con iniziative assistenzialiste).

Non è stata solo l'U.E. a spingere verso il decentramento, anche il FMI ha perseguito questo obiettivo. Come è stato detto, attraverso questo "strumento" si è pensato di favorire anche la democratizzazione del paese. In effetti diversi progressi si sono ottenuti riguardo la democrazia ed il rispetto dei diritti umani. La questione da chiarire però è quanta parte di questi successi sia da attribuire ad una spontanea politica statale, a quanto fatto dall'UE e da altre istituzioni internazionali, e quanto è invece da attribuire ad altro. Verso questo timido processo di democratizzazione hanno influito molti fattori, si vogliono sottolineare i seguenti:

- La crescita dei partiti islamici ha certamente indotto l'élite al potere nel paese ad una politica di aperture verso le forze politiche progressiste. Come nel passato questa élite si è rivolta alle forze islamiche conservatrici per fronteggiare i movimenti politici di sinistra (che chiedevano riforme democratiche), ora utilizza la strategia di rivolgersi agli ex nemici per conservare il potere.

- I nuovi mezzi di comunicazione, primo fra tutti internet ma anche il telefono cellulare, hanno permesso a coloro che si battono per la promozione dei diritti umani, nel paese ed all'estero, di potersi mettere in comunicazione e quindi di raccordare le azioni.

Il decentramento comunque, non ha prodotto i risultati sperati. D'altra parte non era particolarmente difficile prevedere che:

- Il potere politico centrale non sempre avrebbe favorito il processo.
- Sarebbero risultate insufficienti le figure manageriali capaci di supportare il processo di cambiamento (anche perché i cervelli locali fuggono all'estero).
- Gli enti territoriali avrebbero avuto scarsa autonomia finanziaria.
- I cittadini e la società civile non avrebbero posto molta fiducia nei poteri locali.
- La cooperazione decentrata sarebbe stata sotto il controllo del Ministero dell'Interno.
- Parte significativa della società civile locale, coinvolta nei progetti di cooperazione, sarebbe stata dipendente dal potere politico.

3. Riflessioni sulle iniziative di cooperazione internazionale realizzate in Marocco e negli altri paesi arabi

- Noi italiani dovremmo valorizzare il lavoro fatto nel paese dalla cooperazione italiana e dagli enti italiani. Questa esperienza dovrebbe divenire patrimonio di conoscenza di molti e non di pochi. Il mondo della cooperazione dovrebbe essere meno chiuso e più trasparente anche perché utilizza soprattutto fondi pubblici.
- Dobbiamo pretendere di più dal Governo marocchino e dai Governi degli altri paesi arabi interessati alla cooperazione con l'UE. Gli interventi esteri non potranno far molto se non saranno sostenuti da reali riforme interne. Dobbiamo tener presente però, che le riforme, in particolare quelle istituzionali, per poter produrre effetti positivi devono essere accettate dalle popolazioni. Queste devono avere la percezione che le riforme, in particolare quando vengono promosse dall'Occidente, siano state elaborate nel rispetto di un quadro di valori condiviso (spesso assai differente da quello/i occidentale/i). Questo quadro di valori deve fungere da punto di riferimento, ma deve anche essere un utile strumento regolatore della vita della comunità. Se le riforme non soddisferanno questi requisiti produrranno instabilità.
- Come è stato detto uno degli obiettivi primari della cooperazione con i paesi arabi e quindi con il Marocco, è la democratizzazione dei sistemi politici. Per ottenere questo risultato si punta molto sul rapporto con le comunità locali, la società civile e la liberalizzazione economica (e quindi le privatizzazioni). Delle difficoltà a rapportarsi

con le comunità locali si è già detto. Difficoltà vi sono però anche nel rapportarsi con la società civile. Per società civile si intende il settore associativo privato. Questo settore è in parte significativa emanazione dei regimi politici, che smantellano lo stato sociale (spesso su indicazione di enti finanziatori internazionali) e delegano al privato sociale locale, sostenuto soprattutto dalle ONG internazionali, importanti settori (sociali e non solo). Queste associazioni sono favorite o tollerate, dai paesi arabi, perché sono utili alla loro immagine (possono così dire di essere paesi “democratici”), ma anche perché consentono di ricevere finanziamenti internazionali.

Per favorire i processi democratici dei paesi arabi e quindi del Marocco, si è puntato anche sulla liberalizzazione economica (F.M.I.: aggiustamenti strutturali; UE: area di libero scambio nel Mediterraneo; U.S.A.: Accordo di libero scambio). Secondo le aspettative, questa avrebbe dovuto far emergere delle classi di imprenditori² e professionisti, che avrebbero dovuto chiedere una maggiore democratizzazione della vita politica. In Marocco è invece accaduto che l'élite al potere (insieme a qualche gruppo estero) si è organizzata e si è spartita la torta delle privatizzazioni. Ciò è accaduto anche perché il sistema bancario marocchino è in mano alla stessa élite che controlla il paese. Il risultato di queste politiche è stato che sino ad un recente passato l'élite marocchina controllava il paese prima di tutto attraverso il controllo dello Stato e grazie anche alle sue ricchezze personali. Ora, da quando lo Stato è stato costretto a ridurre il suo raggio d'azione, l'élite controlla il paese prima di tutto attraverso le sue ricchezze, fortemente cresciute con le privatizzazioni dei beni dello Stato e grazie anche al controllo dello Stato. Pertanto, ora l'élite è ancora più potente e forse si sente anche libera dal dovere di assolvere ai pochi obblighi di solidarietà sociale ai quali era costretta ad assolvere sino a poco tempo fa.

Che sarebbe potuto accadere quanto descritto, forse, lo si poteva prevedere. La storia dimostra che ogni nomenclatura che si “rispetti” ha fatto man bassa delle privatizzazioni. Dalla storia del meridione d'Italia, tanto per fare un esempio, sappiamo che appena dopo l'unità d'Italia parte dei beni immobili del demanio antico e dell'asse

² Il numero degli imprenditori è certamente cresciuto, come è cresciuto il ruolo politico della classe imprenditoriale ma è forse troppo presto per affermare che ciò produrrà delle reali riforme.

ecclesiastico furono venduti (o assegnati) a privati cittadini del sud Italia. Si scatenò una corsa all'acquisto di questi beni da parte dei grandi proprietari terrieri, di borghesi di città, ma anche di piccoli agricoltori, di contadini abbienti e di poveri zappatori. Questi ultimi avevano il miraggio, strumentalmente alimentato dagli autori dell'unità d'Italia, di emanciparsi dai loro padroni (i latifondisti). Accadde invece, nel giro di poco tempo, che le terre assegnate ai contadini poveri furono da questi vendute a causa della loro povertà ed andarono ad ingrossare il patrimonio di coloro che erano già ricchi. Accadde anche che il nuovo Stato, grazie a questa operazione, incassò dai cittadini meridionali molto più di 600 milioni di lire dell'epoca e destinò questa ingente somma in investimenti in Lombardia, Piemonte e Liguria. Accadde infine, che i poveri non poterono più contare neanche sul "paternalismo volgare" dell'epoca borbonica e quindi divennero ancora più poveri e disperati.

- La diaspora marocchina in Europa potrebbe essere fattore di cambiamento in Marocco. Come reclama (a volte è anche incitata a farlo) i suoi diritti in Europa, così potrebbe reclamare politiche atte a migliorare le condizioni di vita dei compatrioti rimasti in patria e magari reclamare anche diritti per coloro che emigrano nel loro paese (e negli altri paesi arabi), dove spesso vivono esperienze terribili. Se ciò non accade è sintomo, forse, anche di un suo non corretto inserimento sociale in Europa. Quando si parla di effetti positivi della diaspora marocchina nel paese di origine, si parla esclusivamente delle rimesse. Ammesso che queste siano un fattore di reale sviluppo del paese, ci dovremmo augurare che la diaspora marocchina auspichi a vere riforme in patria e non solo di ordine economico, a partire dalla transizione da monarchia assoluta ad una monarchia parlamentare effettiva e non solo formale (istanza di molte forze politiche marocchine, specialmente sino ad un recente passato).

- La cooperazione con il Marocco, e soprattutto con gli altri paesi arabi, non è semplice. L'UE è ancora un soggetto multilaterale, con non pochi contrasti al suo interno. Come è stato già detto molti altri fattori sono di ostacolo al dialogo, sicuramente però, dopo tanti anni di cooperazione, ci si poteva attendere di più e non solo dall'UE. Ci si augura che l'UE e tutti gli altri partner, non abbiano puntato solo a politiche di facciata evitando deliberatamente di affrontare i veri problemi.

- Discorso complesso per le ONG italiane ed europee che operano in questi paesi. Le ONG italiane è ormai da molti anni che hanno difficoltà a sopravvivere e quindi, può anche essere che alcune, sbagliando, si siano cimentate in alcuni progetti solo per necessità. Impiegando magari personale poco esperto perché meno costoso. Detto ciò non è certo semplice raggiungere risultati nel contesto descritto e se il risultato non è raggiunto non sempre la colpa è della ONG o solo della ONG. Ovviamente è giusto criticare anche le ONG ed il sistema cooperazione in genere, si tenga conto però che talvolta solo nelle ONG (e negli ordini religiosi missionari) si trovano professionalità capaci di dialogare ed interagire correttamente con le altre culture. Spesso solo questi sono a contatto con i popoli, assumendosi a volte notevoli rischi, e se riescono a conoscerli realmente ne possono comprendere le vere necessità. I risultati raggiunti da strutture statali e sovranazionali appaiono ancora più deludenti. La critica più seria da fare alle ONG è che sempre più spesso intervengono in contesti di emergenza (catastrofi naturali e guerre), così facendo rischiano di snaturare la loro *mission* (che dovrebbe essere quella di costruire percorsi di sviluppo con le popolazioni locali ed individuare le cause del sottosviluppo) e di divenire braccio operativo e strumentale dei governi. Ciò accade perché le ONG, vedendo limitarsi i fondi governativi da destinare alla “vera” cooperazione, si rivolgono a quelli stanziati dai governi per le emergenze. Le ONG dunque non solo si stanno specializzando in opere assistenziali, ma rischiano anche, in teatri di guerra, di essere identificate con i militari.

4. Conclusioni

- Se l'Europa e l'Italia desiderano instaurare una proficua collaborazione con i paesi arabi, devono smetterla con la partecipazione a guerre in terre islamiche e con l'imporre a questi paesi rimedi preconfezionati (come pretendere di imporre il concetto occidentale di democrazia o il neoliberalismo). Dovrebbero invece, gestire in modo razionale l'immigrazione proveniente da questi paesi e far sì che gli immigrati arabi (e non solo arabi) possano accedere a politiche che favoriscano un loro reale inserimento sociale. Tale

condizione è indispensabile non solo per garantire la pace sociale in Europa, ma anche per far divenire le comunità immigrate arabe fattore di cambiamento non traumatico (o meno traumatico rispetto ad un'ingerenza esterna) nei loro paesi di provenienza. Dovrebbero inoltre, non solo conoscerne la cultura, ma anche approfondire la conoscenza delle dinamiche del potere all'interno di ciascun paese con il quale si vuole cooperare: quali sono i poteri forti, come è organizzato il potere, come si articola, le dinamiche che mette in atto per proteggersi da minacce interne ed esterne, i rapporti con le opposizioni e con le classi emergenti, e non per ultimo i rapporti con le classi dominanti europee. Se non si è in possesso di queste conoscenze o se si trascurano questi aspetti è molto improbabile ottenere risultati soddisfacenti. Forse dovremmo anche prendere atto che stante la situazione istituzionale in molti paesi arabi, forse si dovrebbero modificare le strategie di intervento per evitare lo spreco di risorse finanziarie. D'altra parte perché il Marocco, ad esempio, dovrebbe darsi un sistema economico neoliberista se questo sistema ha provocato immensi disastri in molte parti del mondo ed il sistema neoliberista che si è dato l'Occidente è neoliberista solo di nome?

- Non sono solo gli Stati ad avere responsabilità nelle politiche di cooperazione, attori importanti sono anche le società civili dei paesi coinvolti. Dobbiamo tener conto però, che le organizzazioni della società civile favoriscono una vera politica di cooperazione solo se sono indipendenti dai poteri politici ed economici dei loro paesi. Una delle principali funzioni della società civile è infatti, quella di vigilare su quanto fa lo Stato ed i potentati economici ed ovviamente non può espletare questo compito se non è indipendente dai poteri politici ed economici che dovrebbe controllare. Le società civili devono quindi essere indipendenti, conoscere molto bene i territori dei paesi nei quali operano, ma dovrebbero anche cercare di comprendere se gli obiettivi delle politiche di cooperazione sono quelli ufficiali o se in realtà sono altri. Dovrebbero anche cercare di capire se gli obiettivi del beneficiario (stato arabo) coincidono con quelli dell'ente finanziatore (U.E., Italia, etc.) e se non coincidono cercare di capire quale compromesso sono disposti ad accettare. Il compito delle organizzazioni delle società civili coinvolte nei progetti di cooperazione pertanto, non è certo semplice, per operare al meglio dovrebbero “spogliarsi”, per quanto possibile, di ideologie e

preconcetti (compresi quelli “positivi”) e ricavare deduzioni solo dai fatti. Le società civili non possono limitarsi a riportare ciò che vedono e chiedere ai poteri politici di individuare le ricette per risolvere i problemi. Come abbiamo detto devono non solo vigilare sui poteri politici ed economici, ma essere capaci di elaborare analisi sui programmi di cooperazione, comprenderne i punti deboli e proporre soluzioni. Le analisi degli intellettuali (della categoria fanno parte anche giornalisti, avvocati, commercialisti, funzionari pubblici etc.) devono essere certamente conosciute, ma si deve sempre tener presente che molti intellettuali hanno abdicato al loro ruolo più importante: raccontare la verità. Molti intellettuali sono “arruolati” da qualcuna delle parti in causa e stanno bene attenti a non mettere in pericolo la loro carriera ed i benefici/privilegi dei quali godono. D’altra parte non pochi intellettuali non si creano alcun problema a vendere il loro sapere finanche ad organizzazioni criminali. Queste senza il contributo dei “colletti bianchi” potrebbero fare ben poco.

- Si dovrebbe rivedere anche l’idea che si fa cultura solo con l’organizzazione: solo se si appartiene ad apparati si interviene a convegni, si scrivono libri etc. Non dimentichiamo che in Italia abbiamo potuto conoscere la voce di Pier Paolo Pasolini solo perché fu scoperto da un organo di informazione (il “Corriere della Sera”). Pasolini non era organico a nessun apparato eppure aveva capito tutto su quanto stava accadendo in Italia.

- Non commettiamo l’errore di addebitare gli insuccessi della cooperazione nel bacino del Mediterraneo esclusivamente al conflitto di interessi tra europei ed arabi. Enormi conflitti d’interessi vi sono anche all’interno dei paesi europei. Non dimentichiamo che gli unici italiani, Enrico Mattei ed Aldo Moro, che hanno cercato di dare all’Italia una politica mediterranea sono stati uccisi per ragioni ancora in gran parte sconosciute e certamente i mandanti degli assassini non erano i paesi arabi.

- Che fare? In particolare nel nostro paese non si può che iniziare dalla conoscenza. Da tanti anni si parla di Mediterraneo, della nostra posizione geografica strategica nel Mediterraneo, delle opere grandiose che potremmo realizzare, ma poi non si fa nulla a parte qualche eccezione. Conosciamo poco, e odiamo molto, finanche gli immigrati che provengono da questi paesi. Come già detto pochissimi conoscono quanto ha fatto la cooperazione italiana all’estero, come lo

ha fatto e quali sono stati i reali risultati. La complessità crescente del mondo richiede di conoscerne meglio le problematiche, di conoscerne tutte le sfaccettature e tutti i punti di vista. Abbiamo quindi urgente necessità di un sapere non asettico, un sapere ancorato ai reali bisogni delle popolazioni, un sapere che non trascuri la realtà. Occorre un apprendere attraverso la pratica, il fare le cose, ed ascoltando il docente, ma anche l'esperto, il sindacalista, il rappresentante della società civile, l'intellettuale non organico ad alcuna struttura, il semplice lavoratore, il disoccupato etc. Ciò però non basta. Se non si promuove una reale coscienza civica nella popolazione e la nascita di una reale e sana classe dirigente disponibile ad assumersi le relative responsabilità, le Università e lo Stato avranno solo sprecato delle risorse.

Bibliografia

STOCCHIERO A., (a cura di), *Mare nostrum – Cooperazione e nuove politiche dell'Unione Europea nel Mediterraneo*, Carocci Editore, Roma, 2009.

KHANNA P., *I tre imperi – Nuovi equilibri globali nel XXI secolo*, Fazi Editore, Roma, 2009.

BICCHI F., GUAZZONE L., PIOPPI D., (a cura di), *La questione della democrazia nel mondo arabo. Stati, società e conflitti*, Editore Polimetrica s.a.s., Monza, Monza (Mi), 2004.

ZITARA N., *L'unità d'Italia: nascita di una colonia*, Jaca Book, Milano, 1974.

© 2013 Università del Salento – Coordinamento SIBA

Coordinamento SIBA
UNIVERSITÀ DEL SALENTO
<http://siba2.unisalento.it>

eISBN 978-88-8305-098-5
<http://siba-ese.unisalento.it>