

## 2. LE RELAZIONI INTERNAZIONALI

### 2.1. Un processo europeo

Visione e impegno internazionali della Lombardia sono stati costruiti in sintonia e a riscontro dell'ampio processo di regionalizzazione e decentramento che ha interessato la maggior parte degli Stati europei e ha determinato nuove condizioni per un ruolo internazionale delle Regioni. Come è stato osservato: «l'ascesa del 'meso-livello' di governo – intermedio tra il governo locale e lo Stato centrale – è una tendenza di fondo, estremamente chiara, che si va consolidando in modo evidente e con ritmo crescente. È una tendenza che non solo accomuna molti dei Paesi membri dell'Unione europea da più lunga data, ma già si manifesta (per ora in misura minore, seppur principalmente proprio per l'influenza delle istituzioni europee) anche nei nuovi membri» (Ornaghi, 2005, p. 61).

Tra i primi Paesi europei a sperimentare assetti federali si ricordano la Svizzera per gli sviluppi più recenti (si veda Viviani Schlein, 2005) e la Germania, sia pure, quest'ultima, più tardi e con una minore vocazione all'autonomia. Ad essi si sono aggiunti, negli ultimi decenni, Paesi come l'Italia, la Spagna, il Belgio, i quali, grazie a una serie di profonde riforme regionaliste, si stanno sempre più lasciando alle spalle il centralismo caratterizzante il modello unitario dello Stato moderno.

Anche in Francia le riforme del 2003 hanno potenziato le prerogative delle Regioni e, pur non essendo state previste competenze legislative regionali, vi è comunque la possibilità per Regioni ed Enti locali di derogare in via sperimentale alla normativa nazionale, purché tale possibilità sia contemplata nella legge settoriale di riferimento.

Accanto al consolidamento del livello regionale di governo in tutta Europa, le Regioni italiane hanno visto mutare profondamente il quadro entro cui hanno svolto le loro attività internazionali, fondamentalmente per effetto di processi quali:

- la globalizzazione, fenomeno multidimensionale che vede i suoi risvolti più dirimpenti nel campo dell'economia, ma che, come vedremo, ha avuto effetti anche sul quadro delle relazioni internazionali delle Regioni;
- la crescita dell'associazionismo regionale e dell'attivismo internazionale delle Regioni europee;
- le modifiche al contesto normativo italiano;
- lo sviluppo delle istituzioni europee e delle loro politiche regionali.

In particolare, per quanto concerne il ruolo delle istituzioni europee, va ricordato come la «questione regionale» non abbia inizialmente avuto uno spazio di rilievo nell'evoluzione delle istituzioni comunitarie, in parte perché la Comunità si era contemplata sin dall'inizio esclusivamente come associazione di Stati e in parte a causa della difficile riconduzione in una categoria unitaria di enti territoriali infrastatali che hanno natura giuridica e politica, ambito e competenze diversi. I trattati istitutivi delle Comunità europee, e in particolare il Trattato istitutivo della Comunità economica europea, mostravano una sostanziale indifferenza (D'Atena, 1998) nei confronti degli enti di tipo regionale e sub-nazionali in genere.

A partire dalla seconda metà degli anni Ottanta, si è invece assistito a un progressivo e soprattutto continuo cambiamento di questa impostazione statalista della Comunità dovuto a diverse motivazioni. Innanzitutto all'allargamento a Stati con una

forte presenza di entità sub-statali (Spagna, Portogallo, Austria) e alla completa o maggiore regionalizzazione in alcuni dei Paesi membri (Italia, Francia, Belgio, Regno Unito); quindi la crescita della consapevolezza dell'identità regionale negli Stati membri, con conseguente rilievo del ruolo delle entità regionali, dei movimenti regionalisti e delle esigenze delle collettività locali più autonome di riequilibrare la perdita di competenze e di potere a vantaggio dello Stato centrale in materia di applicazione del diritto comunitario. La Comunità (poi Unione) ha via via utilizzato una parte cospicua delle sue risorse per favorire lo sviluppo delle Regioni europee e per garantire una maggiore coesione economico-sociale (Viesti e Prota, 2004).

Progressivamente si è, dunque, passati dalla prospettiva cd. funzionale del regionalismo comunitario, nella quale le Regioni non svolgono un ruolo autonomo, ma solo strumentale al conseguimento degli obiettivi fissati a Bruxelles, a una prospettiva cd. istituzionale, in cui le Regioni vengono considerate non più solo come dimensioni geografico-territoriali in cui realizzare determinati interventi di riequilibrio, ma come livelli di governo con un ruolo e un rilievo autonomi.

L'Unione europea ha complessivamente avuto, dunque, un notevole impatto sull'azione di governo delle Regioni europee, supportandole finanziariamente nella realizzazione dei propri programmi. Al tempo stesso, il processo di devoluzione di poteri al livello sovranazionale ha anche riguardato una vasta gamma di sfere di competenza sub-nazionale, quali per esempio l'ambiente, le infrastrutture e i trasporti.

Conseguentemente, il processo di partecipazione regionale in Europa ha avuto un'accelerazione con l'istituzione, nel 1992, del Comitato delle Regioni, arena di rappresentanza dei poteri locali con funzioni consultive, il cui parere, ai sensi dei trattati, è obbligatorio per una serie di atti normativi, ma non è vincolante.

Sul piano formale, la Comunità ha promosso il coinvolgimento delle Regioni europee nel processo di policy making comunitario, anche se solo nella sua fase discendente in cui le politiche comunitarie vengono attuate, e non ancora in quella ascendente in cui le stesse sono elaborate (con alcune parziali eccezioni per le entità sub-statali dei Paesi federali).

Oggi, quindi, seppure l'idea di una «Europa delle Regioni», auspicata da più parti sia in sede teorica che istituzionale, pare definitivamente tramontata, la dimensione territoriale e in particolare regionale della politica europea resta significativa (Cartabia e Onida, 2007). E infatti questa dimensione non è stata ignorata dal processo di revisione dei trattati: l'art. I-5 del Trattato costituzionale, diventato art. 4 del Trattato sull'Unione europea con il Trattato di Lisbona, afferma che l'Unione «rispetta [...] il sistema delle autonomie locali e regionali» (Ziller 2007, p. 104 ss.).

Tale principio potrà trovare attuazione grazie all'adozione del *Protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità*, dapprima allegato all'abortito progetto di Costituzione e successivamente inserito nel Trattato di Lisbona (Jeffery e Ziller, 2006). Il protocollo possiede una portata notevolmente innovativa, poiché stabilisce un controllo *ex ante*, con l'obbligo per la Commissione di effettuare ampie consultazioni prima di proporre un atto legislativo, consultazioni che devono tenere conto anche della dimensione regionale e locale delle azioni previste nonché con un meccanismo di controllo del rispetto della sussidiarietà conferito a ciascun Parlamento nazionale con il potere di attivare un allarme preventivo (*early warning*), cioè di trasmettere un parere motivato che illustri i suoi timori circa una possibile violazione del principio di sussidiarietà. Inoltre, nella fase successiva all'emanazione di una norma comunitaria, il protocollo conferisce al Comitato delle Regioni la possibilità di adire la Corte di Giustizia per gli atti che richiedano il suo parere.

Per il resto, il Trattato di Lisbona non sembra comportare nessuna modifica sostanziale a quanto già previsto dalla Costituzione e si può dunque supporre che le modalità di coinvolgimento delle Regioni nel processo politico europeo rimarranno sostanzialmente nazionali, con la regolamentazione della partecipazione regionale alla fase ascendente lasciata alle rispettive cornici normative dei Paesi membri.

## 2.2. Il quadro normativo

Per quel che riguarda il contesto italiano, la riforma costituzionale del 2001 ha riscritto i rapporti fra Stato e Regioni, finendo per influenzare anche i rapporti fra queste ultime e l'Unione europea (Parodi e Puoti, 2007). Fino a quel momento, infatti, l'ordinamento italiano non riconosceva un rilievo costituzionale alla disciplina in tema di rapporti fra lo Stato, e a maggior ragione le Regioni, e l'Unione europea: quest'ultimo aspetto veniva rinviato alla legge ordinaria (l. 86/1989 cd. legge La Pergola) per quanto atteneva sia la fase ascendente che quella discendente.

Alla luce delle nuove disposizioni costituzionali occorre ricordare la l. 131/2003 (cd. legge La Loggia) di attuazione della riforma costituzionale che disciplina la partecipazione regionale alla formulazione del diritto comunitario. L'art. 5.1 stabilisce infatti che: «Le Regioni [...] concorrono direttamente, nelle materie di loro competenza legislativa, alla formazione degli atti comunitari, partecipando, nell'ambito delle delegazioni del Governo, alle attività del Consiglio e dei gruppi di lavoro e dei comitati del Consiglio e della Commissione europea, secondo modalità da concordare in sede di Conferenza Stato-Regioni che tengano conto della particolarità delle autonomie speciali e, comunque, garantendo l'unitarietà della rappresentazione della posizione italiana da parte del capo delegazione designato dal Governo».

La legge prevede inoltre la possibilità che, nelle materie di competenza esclusiva delle Regioni, il capo della delegazione governativa sia un Presidente di Giunta regionale «designato dal Governo sulla base di criteri e procedure determinati con un accordo generale di cooperazione tra Governo, Regioni a statuto ordinario e a statuto speciale stipulato in sede di Conferenza Stato-Regioni» (art. 5.1).

La successiva l. 11/2005 (cd. legge Buttiglione) ha previsto nuovi strumenti atti a garantire la partecipazione del Parlamento, delle Regioni e degli Enti locali alla formazione dei processi decisionali comunitari.

Analogamente alla precedente disciplina, il nuovo testo normativo è espressamente finalizzato all'adempimento degli obblighi di derivazione comunitaria (fase discendente), cui si aggiunge, quale elemento di novità, un'articolata definizione del procedimento da seguire per la formazione dell'orientamento italiano in vista dell'adozione degli atti comunitari (fase ascendente) oltre all'attuazione del Comitato interministeriale per gli affari comunitari europei (CIACE) con compiti di coordinamento espressamente finalizzati alla fase ascendente e di propulsione della fase discendente (art. 2). Una timida apertura alle Regioni emerge dal secondo comma, là dove stabilisce che alle riunioni di tale organismo, quando si trattano questioni che interessano anche le Regioni e le Province autonome, a richiesta, possono partecipare anche il Presidente della Conferenza dei Presidenti delle Regioni o un Presidente di Regione o di Provincia autonoma.

La normativa, che prevede la possibilità per le Regioni, nelle materie di loro competenza, di trasmettere osservazioni al Governo, per il tramite della Conferenza Stato-Regioni, su atti in corso di istruttoria a livello comunitario, si scontra, però, con le

numerose difficoltà rilevate nel reale funzionamento di questo organo. In seguito all'Accordo generale di cooperazione tra il Governo, le Regioni e le Province autonome per la partecipazione alla formazione degli atti comunitari, adottato nella Conferenza Stato-Regioni del 16 marzo 2006, attuativo dell'art. 5 della l. 131/2001, le Regioni hanno provveduto a individuare un elenco di esperti (successivamente approvato dalla Conferenza Stato-Regioni) ai fini della partecipazione alle attività dei gruppi di lavoro e dei comitati del Consiglio dell'Unione europea e della Commissione europea e hanno altresì indicato a quali comitati o gruppi intendevano partecipare, le tematiche prioritarie e di maggior interesse, segnalando, anche, propri esperti. Ma, nonostante questo evidente impegno delle Regioni, sino ad oggi all'Accordo non è stato di fatto dato alcun seguito.

Nell'ambito di questo processo più generale, la Lombardia ha costruito un solido raccordo con gli organi comunitari attraverso la delegazione a Bruxelles, che si occupa principalmente di garantire un collegamento relazionale, operativo e amministrativo con le istituzioni comunitarie e con le Direzioni generali della Commissione europea. Nel corso degli anni la Delegazione ha cercato anche di sviluppare una rete di relazioni con soggetti pubblici e privati, rappresentativi della società lombarda, al fine di connettere le potenzialità offerte dall'Unione con i progetti elaborati in sede di programmazione regionale e territoriale.

Tra i più significativi risultati della cooperazione Regione Lombardia-Unione europea, è da annoverare la *Convenzione tripartita sulla mobilità sostenibile*, sottoscritta a Milano il 15 ottobre 2004 da Regione Lombardia, Commissione europea e Governo italiano. Si è trattato di un regime pilota sperimentale per verificare la fattibilità e l'utilità del nuovo strumento che, per la prima volta, vede una regione come soggetto istituzionale paritario nello sviluppo di una specifica politica (Mazzoleni, 2006) e, più di recente, la promozione, unitamente al Comitato delle Regioni, delle Assise della sussidiarietà, la cui quarta edizione si è svolta a Milano l'8 maggio 2009.

## 2.3. La Regione Lombardia nel contesto internazionale

### 2.3.1. L'associazionismo regionale

Tra i principali fenomeni che hanno caratterizzato i rapporti esterni delle entità subnazionali europee nei decenni scorsi vi è stato il fatto che esse hanno non solo rivendicato un'autonomia amministrativa, ma anche aspirato a porsi come soggetti politico-istituzionali dotati di una certa indipendenza politica dal centro anche nei rapporti internazionali, e specificatamente, si sono organizzati tra loro per raggiungere questo scopo. Quello che in precedenza non era possibile (come ad esempio le partnership tra Regioni), ha cominciato lentamente a prendere piede, fino a conoscere un vero e proprio boom negli ultimi venti anni.

La letteratura individua come motivazioni alla crescita dell'associazionismo interregionale quattro obiettivi che le Regioni cercano di perseguire (Ongaro, 2002, p. 23):

- l'acquisizione di rilevanza politico-istituzionale (aggregandosi, gli Enti locali e regionali acquisiscono massa critica per incidere nei processi decisionali comunitari);
- lo scambio di esperienze, buone prassi, informazioni;

- la realizzazione di programmi e progetti nell'ambito della programmazione comunitaria;
- il sostegno all'internazionalizzazione dell'economia.

Tra le iniziative di networking, l'esperienza dei *Quattro Motori per l'Europa*, nata nel 1988, a seguito della firma di un memorandum di cooperazione economica, tra i presidenti di Baden-Württemberg, Catalogna, Rhône-Alpes e Lombardia, ha rappresentato uno degli esempi più innovativi di associazionismo regionale. La cooperazione, avviata inizialmente soprattutto in ambito economico, al fine di potenziare le economie regionali accrescendo la loro influenza politica all'interno dell'Unione europea, è stata successivamente estesa ad un terreno più ampio. L'associazione dei Quattro Motori ha «da un lato concretamente stimolato l'assunzione da parte delle Regioni associate di una funzione strategica e di riferimento anche per altre Regioni europee; dall'altro ha voluto promuovere, nel vasto quadro delle relazioni internazionali ed europee, una nuova strategia regionale in cui l'associazione possa costituire un attore di primo piano e un punto di riferimento sicuro e affidabile per gli interlocutori di ogni nazionalità (come nel caso delle missioni congiunte in Cina)» (Alfieri, 2004, p. 292).

È opportuno anche ricordare che la conclusione dell'accordo sui *Quattro Motori per l'Europa* ha segnato il momento in cui i rapporti tra Regioni «si svincolano dal riferimento della contiguità geografica» (Bellini, 2002, pp. 4-5). Il criterio che è gradualmente emerso, e che vede nei Quattro Motori proprio il paradigma, è quello dell'analogia e della complementarità di risorse e know-how tra Regioni che scelgono i propri partner per poter insieme far fronte alla crescente complessità.

Questo vale soprattutto per le realtà regionali dotate di una maggiore autonomia istituzionale, di più risorse e di una più marcata coesione interna, poiché esse risultano avvantaggiate nella competizione articolata a più livelli e sono in grado di modellare network a configurazione variabile, come esemplificato dal tentativo lombardo di costituzione del *Club delle Regioni* (Cattaneo, 2002 e Gasparri, 2009), un network europeo, i cui componenti sono stati individuati sulla base di aspirazioni e atteggiamenti simili nei confronti dell'Unione europea, pur in presenza di alcune notevoli differenze politiche, economiche e istituzionali.

Va però sottolineato che a livello europeo non esiste ancora uno strumento giuridico unitario «che possa essere applicato direttamente, in tutti gli Stati membri, alla cooperazione transfrontaliera, interregionale o transnazionale. La cooperazione strategica a lungo termine avviene oggi essenzialmente sul piano del diritto privato» (Caso, 2007, p. 3) e la Convenzione-quadro sulla cooperazione transfrontaliera delle collettività o autorità territoriali del 1980, recepita in Italia con la l. 948/1984, è ritenuta da molti uno strumento inadeguato.

A tale problematica ha cercato di ovviare il reg. CE n. 1082/2006 che ha introdotto il nuovo quadro normativo comunitario per la creazione dei Gruppi Europei di Cooperazione Territoriale (GECT), strumento che permette alle Regioni europee e ad altre autorità locali di istituire gruppi di cooperazione dotati di personalità giuridica a cui vengono applicate le disposizioni legislative dello Stato in cui ha sede la Regione capofila del progetto. Esso persegue l'obiettivo di facilitare e promuovere la cooperazione transfrontaliera, transnazionale o interregionale al fine esclusivo di rafforzare la coesione economica e sociale e comunque senza fini di lucro (Allegri, 2009).

I diversi Paesi europei hanno progressivamente adottato specifiche norme nazionali attuative del Regolamento, che hanno permesso l'avvio dei primi GECT. L'Ita-

lia lo ha attuato solo nel 2009, attraverso la legge comunitaria 2008 (l. 88/2009) che disciplina costituzione, natura giuridica, contabilità e bilanci dei GECT, prevedendo che i GECT aventi sede in Italia siano dotati di personalità giuridica di diritto pubblico, acquisita con l'iscrizione nel Registro dei gruppi europei di cooperazione territoriale, istituito presso il Segretariato generale della Presidenza del Consiglio dei Ministri.

L'adozione dei GECT dovrebbe permettere di superare le criticità riscontrate negli ultimi anni, soprattutto dalle Regioni di confine, nell'individuare strumenti giuridici per la gestione di problemi comuni e di dare sostanza giuridica ai diversi progetti di Euroregioni in corso di promozione (Coen, 2008).

### **2.3.2. La cooperazione istituzionale**

L'internazionalizzazione delle attività di Regione Lombardia ha saputo cogliere in modo proficuo le opportunità offerte dall'evoluzione dell'ordinamento nazionale. La Lombardia è senz'altro tra le prime Regioni in Italia ad aver mostrato un grande attivismo in politica estera (Cafari Panico, 2002). In questo contesto, la cooperazione istituzionale si è manifestata essenzialmente attraverso:

- missioni istituzionali all'estero;
- firma di accordi e protocolli con Stati o Regioni straniere;
- incontri in Lombardia con delegazioni istituzionali straniere.

Le missioni sono divenute, specie dopo il 2000, un'attività centrale nella strategia di internazionalizzazione mediante delegazioni composte da soggetti appartenenti al mondo politico, imprenditoriale, sociale e culturale. Più nello specifico esse hanno inteso:

- rispondere alle richieste del territorio lombardo di aprire nuove opportunità di sviluppo e contatto con altri Paesi;
- creare, con i territori visitati, reciproche opportunità di crescita economica e sociale;
- concordare con i Paesi partner iniziative di comune interesse, come il trasferimento di know-how, la formazione professionale, il sostegno alle attività economiche locali e gli scambi culturali.

Nel corso della VIII legislatura sono state organizzate più di 20 missioni istituzionali. Rispetto alle precedenti, le missioni realizzate nel corso dell'ultima legislatura hanno visto una sorta di nuovo indirizzo orientato a «una politica caratterizzata da una proporzionata attenzione sia ai punti forti dell'emisfero Nord che a quei Paesi dell'emisfero Sud su cui può fare conto in vista di un riequilibrio delle relazioni tra mondo sviluppato e mondo in via di sviluppo» (Ronza, 2006, p. 59). Per questo motivo, più che nel passato, le missioni si sono rivolte sia a Paesi ricchi del Nord Europa, degli Stati Uniti e del Canada per la promozione di accordi e collaborazioni, sia verso realtà svantaggiate come, per esempio, Albania e Marocco, al fine di rafforzare i legami politici ed economici con queste aree strategiche. La Regione si è inoltre fortemente impegnata nella promozione e nell'esportazione del sistema economico lombardo delle piccole e medie imprese e dei distretti industriali. «In quest'ottica, la cooperazione avviata con le Regioni e i Paesi del Sud del mondo

rappresenta un'opportunità per le imprese lombarde e contemporaneamente uno strumento di sviluppo per Paesi che cercano nuovi e più adeguati modelli di crescita» (Alfieri, 2004, p. 293). Per questo nelle missioni all'estero è coinvolto l'intero «sistema Lombardia»: delegazioni istituzionali e delegazioni culturali e per la cooperazione allo sviluppo, Camere di Commercio, associazioni imprenditoriali ( cfr. par. 2.2.3 Area Economica).

In termini di aree di intervento è possibile individuare diverse strategie di azione e diversi obiettivi.

### Europa

Nel caso dell'area europea possono essere individuati due diversi approcci: le missioni indirizzate verso i membri storici dell'Unione europea (in particolare Germania e Francia) hanno mirato, in linea di massima, all'incentivazione e alla promozione della cooperazione interregionale; le missioni rivolte ai Paesi dell'Europa centro-orientale hanno invece inteso realizzare azioni di sostegno all'internazionalizzazione delle piccole e medie imprese lombarde; implementare la cooperazione in ambito formativo e tecnologico nei settori sanitario, ambientale, infrastrutturale e della mobilità del capitale umano e sostenere il consolidamento della presenza degli operatori economici. Tra tali missioni possono essere segnalate la missione in Albania del 26 febbraio 2008, che ha individuato come ambiti prioritari di cooperazione l'energia e le infrastrutture e la missione in Ungheria del 17 giugno 2009 che ha visto come temi centrali quelli dell'energia e dei servizi.

### Mediterraneo e Medio Oriente

Rafforzamento dei rapporti istituzionali ed economici con alcune aree del Medio Oriente e Mediterraneo attraverso missioni in: Iraq, Tunisia, Libia, Marocco, Israele, Palestina e Libano, soprattutto per dare un nuovo impulso ai programmi di supporto alle PMI e per sostenere processi di cooperazione sanitaria e scientifica.

Da ricordare, inoltre, che Regione Lombardia ha ospitato, dal 2003 al 2009, 7 edizioni del *Laboratorio Euromediterraneo*. Gli incontri sono stati promossi dalla Camera di Commercio di Milano, con il sostegno della Regione e hanno costituito l'occasione per riflettere sulle tematiche del Mediterraneo e valorizzare le potenzialità della Lombardia e del suo territorio, avviando e realizzando un percorso di avvicinamento e di cooperazione fra il sistema lombardo e quello dei Paesi mediterranei.

### Africa

Le missioni in Africa sono state realizzate sia durante la VII (Sudafrica nel 2003 e Senegal nel 2004) che durante la VIII legislatura (Kenya e Uganda a marzo-aprile 2009). Oltre all'intensa attività di cooperazione allo sviluppo, le missioni hanno inteso sviluppare rapporti politico-istituzionali e hanno visto anche la presenza di consistenti delegazioni imprenditoriali e del settore culturale.

### America Latina

Dagli inizi della VII Legislatura i Paesi dell'America Latina sono tra gli interlocutori privilegiati di Regione Lombardia (come testimoniano l'*Annual Meeting* della Banca Interamericana di Sviluppo e le Conferenze nazionali sull'America Latina realizzate sul territorio lombardo). Ciò sia in relazione alla consistente presenza di lombardi in tale area, sia per le potenzialità di collaborazione che questa area offre (Ronza, 2006).

Nel corso della VIII legislatura l'azione regionale in quest'area si è concretizzata in missioni in Cile, Brasile e Messico per la promozione e l'incentivazione della collaborazione in settori nevralgici quali sanità, politiche sociali, formazione, ricerca, innovazione, sviluppo locale ed economico con la partecipazione delle PMI.

### Asia

In linea generale, le missioni nel continente asiatico, e in particolare quelle in India (15-19 gennaio 2007), nel sud-est asiatico con tappe in Vietnam, Filippine e Singapore (11-17 novembre 2007) e in Cina (6 settembre 2008), hanno avuto come obiettivo comune l'approfondimento delle opportunità che tali Paesi possono offrire nella ricerca di canali di accesso privilegiati per le imprese lombarde; lo studio di strumenti che valorizzino un utilizzo virtuoso delle rimesse degli immigrati presenti in Lombardia a favore dello sviluppo del loro Paese di origine, poi approfonditi con l'individuazione di un possibile modello di valorizzazione (IReR 2009i) e la verifica delle collaborazioni in corso in tema di alta formazione, ricerca e innovazione.

### Nord America

A partire dalla VII legislatura sono stati rafforzati i rapporti con Canada e Stati Uniti, in modo particolare nei settori della ricerca e dell'innovazione tecnologica.

In particolare, sono stati sviluppati network con docenti del *Massachusetts Institute of Technology*, nonché con la Banca Mondiale per la partecipazione al *Carbon Fund* e la promozione del modello lombardo per la gestione dei servizi di pubblica utilità all'interno dei programmi della Banca Mondiale.

Numerose missioni all'estero si sono concluse con la stipula di dichiarazioni e protocolli di intesa (tab. 2.1) che, in linea di massima, perseguono i seguenti obiettivi:

- favorire investimenti nei rispettivi territori, attraverso l'identificazione di settori e programmi di interesse reciproco;
- realizzare attività congiunte in settori specifici, agevolando lo scambio di informazioni;
- promuovere la tutela del territorio, l'innovazione tecnologica e lo sviluppo sostenibile.

Un cenno a parte merita la cooperazione transfrontaliera tra Regione Lombardia e Canton Ticino (IReR, 2008c). Le relazioni tra le due entità territoriali sono storicamente intense, in particolare con le province di Como e di Varese, e i primi incontri tra i due livelli di governo risalgono agli anni Settanta, mentre la cooperazione è stata istituzionalizzata a partire dal 1980 grazie alla creazione di una Commissione dei trasporti, cui è seguita la Dichiarazione di intenti del 15 giugno 1990 (aggiornata nel febbraio 1997) per l'identificazione di temi di possibile collaborazione interregionale e per lo sviluppo di rapporti di buon vicinato. Recentemente, è stata sottoscritta, anche a seguito degli accordi bilaterali tra la Svizzera e l'Unione europea, una nuova intesa (29 gennaio 2008) attraverso la quale le due entità intendono sviluppare la collaborazione nei settori del commercio, del turismo, dell'energia e trasporti, della formazione, della cultura, della tutela del territorio e servizi di pubblica utilità, della salute e scienze mediche. In tali settori si impegnano a facilitare un regolare scambio di informazioni, valutando anche il coinvolgimento di enti, organismi e associazioni, dei rispettivi territori.

La cooperazione transfrontaliera tra Lombardia e Confederazione elvetica ha poi trovato concreto terreno d'azione grazie al programma comunitario Interreg, cui la Svizzera partecipa, sebbene non sia membro dell'Unione europea.

**Tabella 2.1 | Protocolli e Dichiarazioni di intesa sottoscritti da Regione Lombardia (2005-2009)**

Stato	Regione	Sottoscrizione	Contenuto
Stati Uniti	Massachusetts	2/11/2005	Collaborazione nei settori della ricerca medica, scientifica e industriale, per incentivare lo sviluppo tecnologico tra enti di ricerca, agevolare la diffusione e l'applicazione, presso le rispettive imprese, dei risultati raggiunti attraverso le ricerche in ambito scientifico e tecnologico e sostenere progetti congiunti per lo sviluppo del settore delle biotecnologie.
Australia	Queensland	15/11/2006	Collaborazione nei settori: industria creativa e culturale, salute e scienze mediche, biotecnologie e altre tecnologie emergenti, formazione professionale, tecnologie per i settori dello sport
Brasile	Stato del Minas Gerais	20/11/2008	Intesa per facilitare la mutua collaborazione nei settori della: sanità, politiche sociali, sviluppo locale, sviluppo economico, anche con il coinvolgimento delle piccole e medie imprese
Brasile	Banco Centroamericano di Integrazione e Sviluppo	18/6/2008	Accordo di cooperazione interistituzionale da realizzare attraverso cooperazione tecnica, programmi congiunti, patrocinio congiunto di conferenze e seminari
Canada	Provincia dell'Ontario	13/5/2009	Collaborazione nei settori dell'industria, ricerca e innovazione tecnologica applicata, energia e ambiente, servizi di pubblica utilità
Canada	Quebec	15/5/2009	Lettera di Intenti
Cile	Governo del Cile	16/10/2007	Accordo per scambi di conoscenze e progetti di collaborazione commerciale
Federazione Russa	Novosibirsk	11/7/2008	Collaborazione bilaterale nei settori: economia, attività produttive, attività imprenditoriali, sostegno allo sviluppo delle piccole e medie imprese, collaborazione tecnico scientifica, istruzione e formazione professionale, valorizzazione dei beni ambientali, turismo, cultura, moda e design
Francia	Rhône Alpes	23/1/2008	Collaborazione in ambito sanitario; sistemi e servizi di informazioni sanitarie; dossier informatico dei pazienti
Francia	Languedoc-Roussillon	17/7/2008	Intesa commerciale, collaborazione istituzionale
Iraq	Regione del Kurdistan	23/2/2009	Rafforzamento degli interscambi e della collaborazione nei settori: assistenza sanitaria, valorizzazione delle risorse turistiche e culturali. Azioni di sostegno all'accessibilità internazionale del Kurdistan, sviluppo economico con particolare riferimento a: scambi commerciali, partecipazione a manifestazioni fieristiche e sostegno alla formazione manageriale in alcuni settori nevralgici quali relazioni commerciali e internazionalizzazione delle imprese
Israele	Governo israeliano	18/3/2008	Promozione dello scambio di esperienze e conoscenze e di progetti congiunti nei settori emergenza-urgenza, terapia intensiva e trauma; telemedicina, call center e sistemi di prenotazione delle prestazioni; diagnostico-terapeutiche; tecnologie dell'informazione e della comunicazione, e-Health; carta sanitaria elettronica, sistemi innovativi per la cura e il trattamento delle malattie croniche
Messico	Stato Nuovo Leon	28/7/2008	Dichiarazione di Intesa finalizzata a: favorire interventi di investimenti nei rispettivi territori, attraverso l'identificazione di settori e di programmi che possano essere di interesse reciproco, miglioramento della collaborazione nel settore commerciale, realizzare attività congiunte nel settore dell'alta formazione, agevolare lo scambio di informazioni
Spagna	Andalusia	8/7/2008	Collaborazione nei settori: turismo, sanità e ambiente
Spagna	Aragona	17/7/2008	Lettera di Intenti
Svizzera	Canton Ticino	9/1/2008	Collaborazione nei settori del commercio, energia, trasporti, formazione, cultura, tutela del territorio, servizi, pubblica utilità, salute e scienze mediche
Ucraina	Odessa	2/11/2006	Collaborazione a lungo termine nei settori dell'economia, del commercio, sport, cultura e altre attività

Fonte: elaborazione IReR su dati Regione Lombardia

### 2.3.3. La cooperazione allo sviluppo

Nell'ambito della cooperazione allo sviluppo, il più antico versante di internazionalizzazione della Regione, la Lombardia ha promosso «un modello nuovo, legato alla solidarietà internazionale e che si caratterizza per un approccio dal basso che tiene conto delle caratteristiche del contesto locale in cui l'intervento deve essere implementato» (Moi, 2002, p. 181). Si tratta di un risultato particolarmente significativo considerata la giurisprudenza restrittiva della Corte costituzionale in relazione a questa materia (v. sentt. 211/2006, 131/2008 e 285/2008).

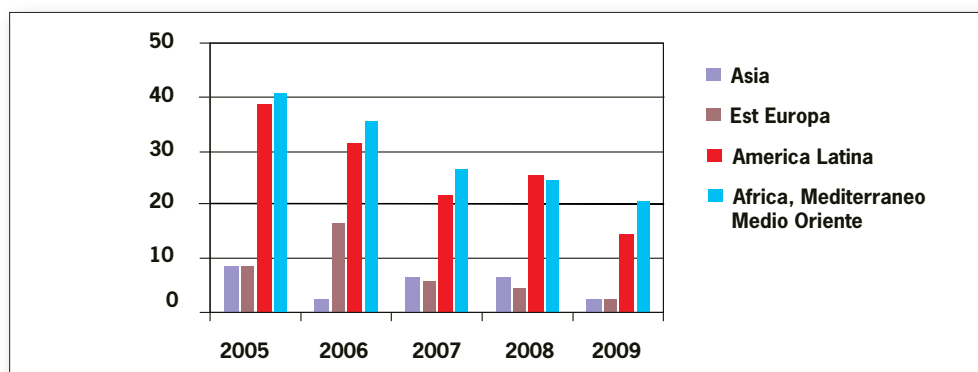
Nel contesto normativo così delineato, le principali linee di attività sviluppate dal governo regionale riguardano:

- *progetti di cooperazione di iniziativa regionale diretta*, che la Regione realizza laddove si manifesti una domanda di intervento (situazioni di emergenza umanitaria per calamità naturali o belliche) o risultino opportune azioni specifiche motivate da particolari accordi di cooperazione precedentemente assunti;
- *progetti di cooperazione basati sul co-finanziamento di progetti di sviluppo* elaborati e implementati dalle organizzazioni non governative lombarde e dalle associazioni di solidarietà internazionale, in attuazione della l.r. 20/1989 («La Lombardia per la pace e la cooperazione allo sviluppo»). Questa tipologia di attività ha interessato i tre quarti dei fondi messi a disposizione per la cooperazione decentrata (tab. 2.2) e ha permesso il finanziamento di un numero crescente di progetti: 93 nel 1995-2000, 300 nel 2000-2005 e 360 nel 2005-2010 (fig. 2.1);
- *progetti di assistenza sanitaria*: a partire dal 2001, in attuazione della l.r. 10/2001 «Utilizzazione a fini umanitari del patrimonio mobiliare dismesso delle aziende sanitarie», Regione Lombardia ha avviato una serie di misure in ambito sanitario per i cittadini residenti in Paesi in via di sviluppo e a economia in transizione. Tra questi interventi rientrano: l'utilizzo a fini umanitari del patrimonio mobiliare dismesso dalle aziende sanitarie; i gemellaggi tra ospedali lombardi e strutture straniere, al fine di renderle operativamente autonome; l'assistenza sanitaria a favore di cittadini stranieri, soprattutto bambini e adolescenti, avviata dal 2001.

Tabella 2.2 | Risorse stanziare da Regione Lombardia per progetti di cooperazione allo sviluppo (2005-2010)

Area	Risorse
Est Europa	2.043.832
Africa, Maghreb e Medio Oriente	8.515.074
America Latina	6.723.767
Asia	5.784.551

Fonte: elaborazione IReR su dati Regione Lombardia

**Figura 2.1** Numero di progetti di cooperazione finanziati (2005-2010)


Fonte: elaborazione IReR su dati Regione Lombardia

Sinteticamente gli interventi di cooperazione della Regione possono essere suddivisi in tre grandi aree tematiche (Alfieri, 2004, p. 297):

- *institutional and capacity building*: include le azioni volte a supportare i processi di decentramento e di transizione alla democrazia (attraverso la trasmissione di capacità di gestione dei territori e di una formazione professionale qualificata);
- erogazione dei servizi territoriali: riguarda interventi finalizzati alla realizzazione dei servizi a rete e sanitari;
- sviluppo economico su scala locale: riorganizzazione locale del Sistema camerale, a supporto delle PMI e di promozione e formazione tecnico-manageriale.

La Regione ha inoltre promosso una serie di eventi per incentivare il dialogo e la riflessione su e con il mondo della cooperazione e per promuovere la cultura della pace e dell'interculturalità. Tra le iniziative si ricorda in particolare il Premio per la Pace (istituito nel 1997, in attuazione della l.r. 20/1989) e la partecipazione al progetto *Alliance for Africa* nell'ambito di Expo 2015.

## 2.4. Il «modello» lombardo di relazioni internazionali e le sue prospettive

Per impostare considerazioni di prospettiva si devono ricordare i fattori che hanno contribuito ad una intensa attività internazionale di Regione Lombardia lungo le linee fin qui illustrate.

Il primo è il rilevante peso economico e demografico della Regione, in un'Europa dove le Regioni «si contendono quote di mercato, risorse e investimenti, vince chi sa declinare al meglio la vocazione e i vantaggi competitivi dei singoli sistemi locali. In questo quadro, diventa strategica la leadership politica a livello regionale» (Letta, 2004, p. 234).

L'elemento distintivo risulta la capacità delle Regioni di coordinare tutti i soggetti attivi sul territorio. Le Regioni devono «avere piena cognizione dei processi in atto, delle regole del gioco, degli obiettivi che [...] si pongono e degli strumenti per attuarli per poter 'fare sistema' nel proprio territorio» (Biancheri, 2004, p. 11), aggregando energie e aspettative di vari attori ed eventualmente modificando i propri partner e in-

terlocutori, anche non ricalcando i tradizionali confini amministrativi, al variare delle *issue* in gioco. La Lombardia è senz'altro una realtà dove gli attori sociali ed economici privati non mancano e dove la propensione a «fare sistema» è storicamente forte.

Il secondo fattore è stata la scelta di una imprenditorialità politica che ha lavorato sulla vocazione internazionale della Lombardia offrendo risposte innovative sotto il profilo sostanziale e simbolico.

Si tratta ora di valutare se i tratti distintivi dell'esperienza compiuta – lo stile, gli obiettivi e il metodo – siano da confermare o da modificare.

Per quanto concerne lo stile, il caso lombardo ha ripetutamente suscitato l'interesse della letteratura scientifica (Caggiano, 2004; Coletti, 2006; Diodato e Lippi, 2007) come buon esempio di ricerca di strumenti innovativi, rispetto ai network tradizionali, per la promozione della regione. La Lombardia ha dimostrato una grande volontà di partecipazione attiva alle dinamiche europee e globali per esprimere e promuovere l'interesse regionale, sia valorizzando i canali già esistenti che attivandone di nuovi. In questo senso possono essere letti, per esempio, l'esperienza del Club delle Regioni, la sottoscrizione della Convenzione tripartita sulla mobilità sostenibile o la realizzazione in Lombardia della quarta Assise della sussidiarietà.

Riguardo agli obiettivi, la Lombardia ha scelto di impegnarsi fortemente sul fronte dei servizi all'internazionalizzazione, riducendo le distanze per le imprese (attraverso punti dislocati nelle Province della Regione) e costituendo un'importante rete di «antenne» all'estero. Come osserva Gasparri (2009): «non è un caso che gli accordi di cooperazione economica per l'internazionalizzazione delle PMI siano l'elemento centrale della cd. politica estera delle Regioni, a maggior ragione di quella (la Lombardia *n.d.r.*) che da sola produce il 20% del PIL nazionale» (p. 268).

La Lombardia ha investito sulla promozione economica, pur non trascurando altri fini come la cooperazione allo sviluppo, contribuendo all'affermazione di un concetto di sviluppo del territorio che comporta il superamento dei confini nazionali e l'apertura al contesto sovranazionale.

Per quanto attiene al metodo, la Lombardia si è distinta per il sistematico coinvolgimento degli stakeholder, delle rappresentanze diplomatiche e delle autonomie funzionali.

In uno scenario di prospettiva si devono inoltre considerare gli effetti dei processi di concentrazione istituzionale indotti dalla crisi economica in particolare sui temi di rilevanza internazionale. Se e come la crisi abbia influito sul ruolo tipicamente regionale di facilitatore e coordinatore territoriale delle relazioni internazionali dovrà essere meglio valutato. Resta tuttavia invariata la necessità di un ruolo guida del sistema lombardo nelle sue componenti produttive, culturali, turistiche, della formazione e della ricerca per l'integrazione delle varie attività di promozione all'estero. È sempre maggiormente richiesta la capacità di creare arene di relazioni tra attori, territori e istituzioni, e quindi di generare processi di condivisione di obiettivi e strategie e di rappresentanza degli interessi e valori dei cittadini e delle imprese della Regione verso l'esterno. Peraltro sono proprio gli attori del territorio che «riconoscono una leadership in materia di internazionalizzazione» alla Regione per l'intensa attività svolta (Coletti, 2006, p. 9).

In questa direzione può essere letta anche la promozione, a fine legislatura, unitamente al Ministero degli Affari Esteri e alla Presidenza del Consiglio dei Ministri, del *world Regions Forum*, nato dalla necessità di mettere in comune le esperienze di maggiore successo nei settori più critici per lo sviluppo, al fine di fornire una risposta univoca alla crisi economico-finanziaria e per disegnare nuove regole di governo e cooperazione tra le regioni leader.

Sono infine intervenute alcune modifiche di rilievo alla cornice normativa della Regione. Il nuovo Statuto contiene due articoli con riferimento al contesto internazionale ed europeo. L'art. 6 «Rapporti internazionali e comunitari» recepisce le modifiche costituzionali di cui sopra si è trattato e, inoltre, sancisce la volontà della Regione di promuovere «l'affermazione del principio di sussidiarietà» (co. 1) e di «favorire, in collaborazione con le altre Regioni europee, la piena realizzazione dei principi dell'autonomia, dell'autogoverno e delle identità regionali anche nell'ambito dell'Unione europea» (co. 2).

L'art. 39 «Legge regionale comunitaria», in attuazione della l. 11/2005, introduce una legge regionale con la quale si provvede a dare diretta attuazione alla normativa comunitaria, anche rimandando a regolamenti regionali o atti amministrativi. Come la sua omologa statale, la legge regionale comunitaria avrà cadenza annuale, senza però che in Statuto ne siano prescritti i termini per la presentazione o l'approvazione. Tale legge dispone in via diretta all'attuazione delle norme comunitarie, quando l'adempimento degli obblighi comunitari comporta nuove spese o minori entrate, l'individuazione di sanzioni amministrative o l'istituzione di nuovi organi amministrativi (ma questa elencazione andrà integrata con tutte le riserve di legge regionale); può inoltre disporre che all'attuazione si proceda o con regolamenti regionali, nell'ambito dei principi da essa fissati, o in via amministrativa, previa indicazione degli atti normativi comunitari da attuare per questa via. Il potere di adottare i regolamenti di attuazione della normativa comunitaria è attribuito dall'art. 42 dello Statuto alla Giunta regionale, ma il disposto fa salva per la legge la facoltà di attribuire al Consiglio la relativa competenza.