Introduzione

Le regioni e il governo policentrico della politica estera nazionale

DI PATRIK VESAN

1. INTRODUZIONE

Partiamo da una semplice considerazione: occorre riconoscere che il coinvolgimento nell'elaborazione e conduzione della politica estera di soggetti (pubblici o privati) diversi dai governi centrali costituisce oggi un dato di fatto. In realtà, già nei secoli scorsi la partecipazione di una pluralità di attori a una fitta rete di scambi transnazionali ha rappresentato un fenomeno tutt'altro che trascurabile. Si pensi, ad esempio, al ruolo assunto dalle Compagnie delle Indie negli scambi commerciali coloniali, dalle Chiese o dagli ordini religiosi come i gesuiti o, in tempi più recenti, dai movimenti e dalle formazioni politiche quali l'Internazionale comunista. Una certa vivacità ha sempre rappresentato, insomma, un tratto caratteristico del sistema transnazionale sia prima, sia dopo la costituzione dell'ordine internazionale westphaliano.

I processi di democratizzazione e i fenomeni connessi alla globalizzazione economica, culturale e politica¹ hanno contribuito, come argomenteremo, a ristrutturare il sistema delle relazioni internazionali, tanto da rendere problematica l'equiparazione di quest'ultimo alle sole relazioni inter-statali. Questo ha indotto numerosi autori a riconsiderare il tradizionale significato dei concetti di politica estera e di

1. Il concetto di globalizzazione è qui da noi inteso, riprendendo Held, come l'estensione, l'approfondimento e l'accelerazione degli stati di interconnessioni su scala globale. Cfr. D. HELD, A. MCGREW D. GOLDBLATT, J. PERRATON, *Global Transformations. Politics, Economics and Culture*, Polity press, Cambridge 1999.

diplomazia². Buona parte degli studi neoclassici delle relazioni internazionali ha infatti definito questi concetti a partire da un approccio «stato-centrico». Tale approccio riconosce nell'unitarietà, nell'autonomia e nella razionalità del governo centrale i postulati dell'operato dello Stato nel sistema internazionale. Secondo il primo postulato, la politica estera è e non può che essere, una sola, monopolio esclusivo dell'esecutivo nazionale e *in primis* del Ministero degli Affari Esteri. L'attributo dell'autonomia stabilisce invece che gli obiettivi prioritari in politica estera siano definiti dal governo centrale che risponde alle sfide poste dal sistema internazionale, mantenendo un elevato livello di indipendenza rispetto alle pressioni interne. Infine, l'ultimo postulato (quello relativo alla razionalità), presuppone la capacità degli Stati di decidere la propria strategia d'azione, scegliendo tra le alternative possibili quella che consente di massimizzare ciò che viene ritenuto essere dal governo centrale l'interesse della Nazione.

Tale prospettiva stato-centrica è stata oggetto nel corso degli anni di numerose critiche. Una prima critica concerne il monopolio della politica estera da parte dei governi centrali. La dottrina giuridica ottocentesca ha sempre riconosciuto il carattere monolitico della sovranità statale, soprattutto con riferimento ad alcune funzioni quali la politica estera³. Gli attributi di absolutezza, illimitatezza e indivisibilità della sovranità hanno comunque conosciuto nel tempo una progressiva relativizzazione, a seguito del ridimensionamento della sovranità statale sia sul fronte esterno (per via delle dinamiche di integrazione politico-economica a livello sovranazionale), sia sul fronte interno (per via dei processi di decentramento politico-istituzionale, ovvero di redistribuzione interna delle competenze a favore

2. Per una panoramica si veda ad esempio C. HILL, *The Changing Politics of Foreign Policy*, Palgrave Macmillan, New York 2003.

3. O. SPATARO, *Il potere estero delle Regioni. Continuità e discontinuità delle ricostruzioni teoriche e della prassi applicativa nella transizione dal modello originario al nuovo assetto costituzionale*, Rubbettino, Soveria Mannelli 2007.

delle autonomie territoriali). La progressiva riconfigurazione dell'assetto ordinamentale dei poteri dello Stato ha dunque avuto un'influenza sulla natura delle decisioni in politica estera, le quali non appaiono più come il frutto di un unico, compatto, centro decisionale. Al contrario, esse possono essere influenzate da iniziative poste in essere autonomamente da istituzioni che operano a diversi livelli di governo o ancora da attori non governativi (ad esempio le organizzazioni umanitarie, pacifiste o ecologiste).

Anche l'effettiva autonomia decisionale degli Stati in politica estera (ovvero il secondo postulato della prospettiva stato-centrica) è stata oggetto di una serie di rilievi critici. Numerosi studi hanno ad esempio messo in luce il ruolo che l'opinione pubblica, i mass media o ancora le pressioni esercitate da gruppi di interesse possono avere nel limitare o promuovere determinate scelte in materia di relazioni internazionali. Tali scelte si presentano come tipiche manifestazioni di «politica intermestica» (*intermestic politics*)⁴, ovvero il frutto di un complesso intreccio di fattori internazionali e domestici⁵. Allo stesso modo l'autonomia della politica estera dalla politica interna può essere messa in discussione, come vedremo, dalle pressanti richieste di partecipazione e rappresentanza espresse dalle autonomie territoriali nell'ambito delle materie di loro competenza.

Infine, anche il postulato della razionalità dello Stato è stato oggetto di diverse critiche. Le strategie e le decisioni in politica estera appaiono infatti il risultato della combinazione

4. Si veda ad esempio B. MANNING, *The Congress, the Executive, and Intermestic Affairs: Three Proposals*, in «Foreign Affairs» vol. 55, n. 2, 1977, pp. 306-324; F. GRESS, *Interstate Cooperation and Territorial Representation in Intermestic Politics*, in «Publius. The Journal of Federalism», vol. 26, n. 1, 1996, pp. 53-72.

5. Sui rischi di letture meccanicistiche dei rapporti tra sfera internazionale e interna si rimanda a L. BONANATE, *Politica internazionale e politica interna: reciproche limitazioni*, pp. 85-105. Sul tema si veda anche il celebre articolo: R. PUTNAM, *Diplomacy and domestic politics. The logic of two-level games*, in «International Organization», XLII, n. 2, 1988, pp. 427-460.

di regole e culture organizzative, di compromessi tra diverse istanze domestiche, nonché il possibile oggetto di scambio politico tra attori pubblici e privati. La capacità degli Stati di agire razionalmente sulla base di un interesse nazionale preconstituito o definito in maniera univoca dal governo è dunque fortemente limitata dalla pluralità di interessi, vincoli e opportunità a livello interno e internazionale con cui i governi centrali devono confrontarsi. Ne consegue che l'insieme delle iniziative intraprese sia spesso caratterizzato da un elevato grado di frammentazione e spontaneismo (per non dire di incoerenza), più che da un chiaro disegno volto alla massimizzazione dell'interesse nazionale. Inoltre, come hanno messo in luce gli approcci costruttivisti allo studio delle relazioni internazionali⁶, è bene ricordare che gli stessi interessi nazionali prima di essere difesi vanno definiti, e che tale definizione può chiamare in causa una pluralità di attori con idee e convinzioni diverse.

In sintesi, un'ampia letteratura ha messo in evidenza i limiti dei tre postulati fondamentali che caratterizzano l'approccio stato-centrico allo studio della politica estera. I profondi cambiamenti del contesto domestico e internazionale hanno infatti trasformato la natura di quest'ultima, comportandone l'espansione dei settori interessati, degli attori coinvolti e delle pratiche con cui viene realizzata. La politica estera non appare più come il dominio incontrastato di decisioni autoritative assunte dai governi centrali, dal momento che un ruolo significativo può essere svolto anche da autorità pubbliche diverse dai governi centrali o perfino da attori non governativi. L'analisi della crescente mobilitazione delle regioni sulla scena internazionale⁷, oggetto dei contributi del presente

6. Per una panoramica sugli approcci costruttivisti nell'ambito delle relazioni internazionali si rimanda ad A. CAFFARENA, *Un mondo di istituzioni. L'approccio costruttivista all'analisi della politica internazionale*, in «Teoria Politica», vol. 14, n. 3, 1998, pp. 107-38.

7. Nel corso di questo capitolo utilizzeremo il concetto di «regione» (con la lettera minuscola) per indicare, in senso generale, qualsiasi *component units* di livello immediatamente inferiore a quello dello Stato-nazione unitario all'inter-

volume, prenderà le mosse da tale quadro interpretativo. La prossima sezione sarà dedicata a una breve rassegna dello stato dell'arte degli studi, prevalentemente di taglio politico, sulle attività estere degli attori sub-statali. La terza sezione si soffermerà invece sul caso italiano, identificando le ragioni del fiorire delle azioni in materia di rapporti internazionali condotte dalle amministrazioni regionali. Nella parte conclusiva del capitolo, dopo aver presentato l'articolazione del volume, illustreremo alcuni dei principali temi e delle questioni più salienti che saranno ripresi e sviluppati dai vari contributi.

2. GLI STUDI SULLA PARADIPLOMAZIA REGIONALE

Le prime analisi e riflessioni dedicate alle forme di diplomazia pubblica diverse da quelle tradizionali sono state sviluppate nell'ambito della letteratura sulle relazioni inter-governative fra enti federati e federali. Già nel 1984, in un articolo apparso su «Publius. the Journal of Federalism», John Kincaid affronta esplicitamente il tema dell'esistenza di una vera e propria *constituent diplomacy*, ovvero di una più o meno intensa attività diplomatica posta in essere dai governatori statunitensi fin a partire dagli anni Cinquanta. L'insieme delle iniziative estere avviate da attori federati o sub-statali è stata col tempo oggetto di una progressiva definizione, volta a coglierne la natura e i tratti distintivi. Il concetto che ha certamente avuto più successo nell'identificare tale fenomeno multiforme è quello di «paradiplomazia», coniato da Panayotis Soldatos e successivamente ripreso e approfondito nei lavori di Ivo Duchacek⁸. L'intento di questi primi studi era

no del quale si colloca. Useremo altresì il concetto di «Regione» (con la lettera maiuscola) per fare riferimento all'unità amministrativa e territoriale del nostro ordinamento.

8. I. DUCHACEK, D. LATOUCHE, G. STEVENSON, *Perforated Sovereignties and International Relations*, Greenwood, New York 1988; I. DUCHACEK, *Perforated Sovereignties: Towards a Typology of New Actors in International Relations*, in

di approfondire l'analisi dell'emergenza e dello sviluppo di quelle attività diplomatiche condotte dagli Stati federati in maniera «parallela» rispetto alla tradizionale politica estera perseguita dal governo federale. Nei lavori di Duchacek il termine paradiplomazia è ricondotto all'interno di una più ampia famiglia concettuale in cui possiamo distinguere altri termini affini. Da una parte, troviamo il concetto di «macro-diplomazia» con il quale s'intendono le tradizionali attività diplomatiche condotte dagli Stati-nazione. Dall'altra si pone il concetto di «micro-diplomazia», ovvero l'insieme di iniziative di carattere elementare, spesso discontinue e scarsamente articolate, realizzate dagli attori locali (visite, dichiarazioni d'intenti). La paradiplomazia si presenta invece come una forma intermedia, più strutturata della semplice micro-diplomazia, di attività estere realizzate dalle regioni di un dato Paese con enti territoriali stranieri⁹. Tali iniziative paradiplomatiche possono essere infine distinte, sempre secondo l'approccio proposto da Duchacek, dalla «proto-diplomazia», vale a dire da quelle attività diplomatiche caratterizzate da finalità secessionistiche e poste in essere nell'intento di rivendicare l'indipendenza di una determinata comunità politica dallo Stato a cui ufficialmente appartiene.

Il termine paradiplomazia viene inoltre spesso impiegato, in senso lasco, anche con riferimento all'insieme di iniziative diplomatiche condotte da attori non governativi, quali singoli cittadini, media, sindacati, gruppi religiosi o associazioni,

H.J. MICHELMANN, P. SOLDATOS, *Federalism and International Relations, the role of subnational units*, Oxford Press, Oxford 1990, pp. 1-33; P. SOLDATOS, *An Explanatory Framework for the Study of Federated States as Foreign-Policy Actors*, in H.J. MICHELMANN, P. SOLDATOS, *op. cit.*, pp. 34-53.

9. Secondo Duchacek, tali attività paradiplomatiche possono rivolgersi a enti frontalieri, oppure a enti non frontalieri, ma pur sempre appartenenti a Stati confinanti, o ancora mostrare una natura «globale», prevedendo lo sviluppo di relazioni con autorità pubbliche o private in nazioni non contigue. È interessante notare come tra le attività paradiplomatiche Duchacek non menzioni ancora esplicitamente quelle che comportano l'instaurazione di relazioni tra attori sub-statali e organizzazioni multilaterali a livello sovranazionale che hanno accresciuto con il tempo la loro salienza.

ovvero per indicare iniziative considerate come «anormali» ed «eccentriche» rispetto ai tradizionali canali della politica estera statale¹⁰. Gli esempi sono numerosi e vanno dall'attivismo di personaggi come Jane Fonda, Bob Geldof o, pensando all'Italia, Antonio La Pira, agli interventi di organizzazioni come Amnesty International, la Compagnia di Sant'Egidio o ancora di grandi aziende come la General Electric e fondazioni filantropiche (si consideri, ad esempio, l'influenza delle fondazioni Rockefeller, Carnegie e Ford sulla politica americana)¹¹. Tale accezione, che riconosce come attività paradiplomatica anche quelle poste in essere da soggetti privati, rischia comunque di contribuire allo «stiramento semantico»¹² di un concetto – la paradiplomazia – già di per sé ambiguo e riferito a una pluralità di iniziative che possono derivare da motivazioni disparate, perseguire scopi plurimi e presentare un diverso grado di articolazione.

I primi studi sulla paradiplomazia si sviluppano dunque, come abbiamo detto, con riferimento all'analisi delle relazioni intergovernative all'interno degli Stati federati e in particolare

10. J. DER DERIAN, *On diplomacy: A Genealogy of Western Engagement*, Basil Blackwell, Oxford 1987.

11. In letteratura queste iniziative vengono anche identificate anche con il concetto di *second or multi-track or unofficial diplomacy* per enfatizzare le differenze rispetto ai tradizionali canali diplomatici delle Cancellerie. Il concetto di *multi-track diplomacy* presenta alcune aree di sovrapposizione con il concetto di «diplomazia culturale» che fa riferimento a tutte quelle attività in ambito artistico e culturale poste in essere da attori pubblici o privati, al fine di facilitare lo sviluppo di relazioni amicali tra i popoli di diverse nazioni. Diverso ancora è il concetto di «diplomazia pubblica» ovvero l'insieme di iniziative poste in essere dai governi influenzare a proprio vantaggio l'opinione pubblica dei Paesi stranieri. Sul punto si vedano L. DIAMOND, J. MCDONALD, *Multi-track Diplomacy: a System Approach to Peace*, Kumarian, West Hartford 1996; J. DAVIES, E. KAUFMAN, *Second Track/Citizens'Diplomacy*, Rowman and Littlefield, Lanham 2003; J.C.E. GIENOW-HECHT, M.C. DONFRIED, *Searching for a Cultural Diplomacy*, Berghahn Books Inc., New York-London 2010; N.J. CULL, *Public Diplomacy: Taxonomies and Histories*, in «Annals of the American Academy of Political and Social Science», vol. 6, n. 16, 2008, pp. 31-54.

12. Sul fenomeno dello sfilacciamento semantico per stiramento (*conceptual stretching*) si rimanda a G. SARTORI, *La politica comparata: premesse e problemi*, in «Rivista Italiana di Scienza Politica», n. 1, 1971, pp. 7-66.

alle dinamiche di decentramento dei poteri tra Stato federale ed entità federate. Tali studi rimangono comunque ancorati a una prospettiva stato-centrica, dal momento che si propongono di valutare come l'attività estera delle «*component units*» possa influenzare la politica estera dello Stato-nazione, ponendo in essere una sfida al monopolio dello Stato sui rapporti internazionali¹³.

Una diversa prospettiva d'analisi è invece quella proposta da Brian Hocking¹⁴. L'autore considera l'attivazione degli enti sub-statali sulla scena internazionale come l'espressione di un processo di localizzazione o decentramento della politica estera, auspicabile da un punto di vista democratico, nonché foriero di nuovi equilibri nell'ordine mondiale. Ma l'aspetto più interessante del lavoro di Hocking è, a nostro giudizio, l'invito a studiare e comprendere le attività estere regionali a partire da una prospettiva di *governance* multilivello, vale a dire a prestare attenzione alle molteplici interazioni tra i diversi livelli di governo nella formulazione e nella conduzione della politica estera nazionale. Tale prospettiva mira di per sé al superamento sia del concetto tradizionale di diplomazia sia di quello di paradiplomazia, a favore di una visione della politica estera come un'attività realizzata con il concorso di una pluralità di attori istituzionali¹⁵. Tale prospettiva appare utile soprattutto con riferimento all'esperienza dei rappor-

13. J. SATRAN, *Subnational Economic Development and Environment Policy in an International Context*, in «International Journal of Economic development», vol. 4, n. 3-4, 2002.

14. Non a caso Hocking parla di «diplomazia multilivello». Cfr. B. HOCKING, *Localizing Foreign Policy: non Central Governments and Multilayered Diplomacy*, Macmillan and St Martin's Press, London e New York 1993.

15. Sul punto si veda anche E. PHILIPPART, *Gouvernance à niveaux multiples et relations extérieures: du développement de la «paradiplomatie» au sein de l'Union européenne et la nouvelle donne belge*, in «Études internationales», vol. 29, n. 3, 1998, pp. 631-646. S. PAQUIN, *Federalism and Multi-level Governance in Foreign Affairs: a Comparison of Canada and Belgium*, in F. REQUERO (a cura di), *Foreign Policy of Constituents Units at the Beginning of the 21st Century*, Generalitat de Catalunya, Department d'Interior, Relacions Institutionals i Participació, Barcelona 2010, pp. 143-160.

ti tra enti sub-statali e l'Unione europea. Essa non sembra comunque in grado di cogliere l'esistenza di attività estere condotte da Stati federati o enti sub-statali in maniera del tutto autonoma, in alternativa, se non addirittura in aperto conflitto alla politica estera «ufficiale» di uno Stato.

Al di là degli aspetti prettamente concettuali, il tema della paradiplomazia è stato oggetto di alcuni tentativi di teorizzazione rimasti nella maggior parte dei casi a un livello di elaborazione preliminare. Molti autori si limitano infatti a elencare i possibili fattori che favoriscono lo sviluppo di tali attività. Già Soldatos¹⁶ aveva identificato nei suoi lavori ben 16 condizioni che contribuiscono alla realizzazione di attività paradiplomatiche; lista estesa poi a ben 25 variabili in uno studio sulle attività internazionali dello Stato dell'Ontario, condotto da Dymont¹⁷. Con maggiore parsimonia, Paquin¹⁸ individua cinque variabili che possono favorire lo sviluppo della paradiplomazia. La prima riguarda la crisi dello Stato-nazione e i processi di globalizzazione. La seconda variabile concerne l'approfondimento dei processi di integrazione sovranazionale connessi all'istituzionalizzazione dell'Unione europea, dell'Accordo nordamericano per il libero scambio o alla creazione dell'Organizzazione internazionale del commercio. La terza variabile è rappresentata dalla presenza di forti istanze nazionaliste che si manifestano soprattutto in alcuni Paesi, come ad esempio nel Québec, nelle Fiandre, in Catalogna e nei Paesi Baschi. Tale variabile assume un ruolo centrale soprattutto nelle iniziative di «paradiplomazia identitaria» che saranno, come vedremo, oggetto di analisi del decimo capitolo, con riferimento al caso della Regione Valle d'Aosta. La quarta variabile chiama invece in causa il tipo di regime politico, vale a dire – perlomeno nella definizione

16. P. SOLDATOS, *op. cit.*

17. D. DYMENT, *The Ontario Government as an International Actor*, in «Regional & Federal Studies», vol. 11, n. 1, pp. 55-79.

18. S. PAQUIN, *Les actions extérieures des entités subétatiques: quelle signification pour la politique comparée et les relations internationales?*, in «Revue internationale de politique comparée», vol. 12, 2005 pp. 129-142.

fornita da Paquin – l'insieme degli aspetti istituzionali relativi al riparto di competenze fra i diversi livelli di governo e delle prassi che definiscono le relazioni intergovernative all'interno di un determinato Paese. In questo caso, è facile supporre che l'esistenza di specifiche competenze in materia di potere estero assegnate a enti sub-statali, nonché di strumenti di raccordo tra Stato e Regioni nell'ambito della politica estera nazionale, costituiscano fattori importanti per lo sviluppo delle iniziative paradiplomatiche. Infine, un'ultima variabile è riferita alle caratteristiche della leadership e delle strategie perseguite da alcuni attori politici, come Jordi Pujol in Catalogna o Jean Lesage nel Québec, desiderosi di investire nelle attività paradiplomatiche come strumento per rafforzare il sentimento nazionalista, promuovere l'immagine della comunità politica di appartenenza e accrescere per questa via il proprio consenso.

In maniera analoga Keating¹⁹ concentra la sua analisi su un numero ridotto di fattori alla base dell'attivismo regionale all'estero. Innanzitutto, sostiene Keating, l'interesse di una regione ad attrarre investimenti dall'estero, a esportare i propri prodotti o ancora ad acquisire tecnologia da altri Paesi porta quest'ultima a sviluppare rapporti con altri Stati e/o i loro enti sub-statali. Le regioni possono anche attivarsi sulla scena internazionale al fine di promuovere scambi e cooperazioni culturali, volti alla valorizzazione del proprio particolarismo linguistico. Keating identifica infine un ultimo gruppo di motivazioni che chiama «politiche». In questo caso le attività paradiplomatiche rispondono principalmente ad aspirazioni nazionalistiche di comunità sub-statali che ricercano il riconoscimento e la legittimazione del proprio particolarismo etnico, linguistico e culturale sulla scena internazionale. I casi più noti riguardano nuovamente il Québec e la Catalogna, ma lo stesso può dirsi di altri territori, quali i

19. M. KEATING, *Regions and International Affairs: Motives, Opportunities and Strategies*, in F. ALDECOA, M. KEATING, *Paradiplomacy in Action. The Foreign Relations of Subnational Governments*, Frank Cass, London 1999, pp. 1-16.

Paesi Baschi, che promuovono ad esempio i rapporti con le comunità di immigrati all'estero, al fine di ampliare il sostegno alla propria causa nazionale attraverso un uso strategico delle diaspore²⁰.

Gli studi che abbiamo finora illustrato offrono un utile contributo nel loro tentativo di identificare i principali motivi alla base dell'attivismo degli enti sub-statali sulla scena internazionale. Allo stesso tempo questi studi non giungono a ricondurre tali motivi all'interno di un quadro esplicativo sistematico che possa poi essere testato empiricamente. Un primo tentativo di rispondere a questa carenza di teorizzazione nelle analisi della paradiplomazia è offerto dalle ricerche di Blatter *et al.*²¹, Bursens e Deforche²² e di Lecours²³.

Blatter *et al.* fanno ricorso alla metodologia del *fuzzy-set qualitative comparative analysis* elaborata da Ragin²⁴, al fine di verificare la plausibilità di determinate configurazioni causali di fattori (o precondizioni) che possono spiegare lo sviluppo di attività paradiplomatiche. Analizzando le attività estere condotte dalle regioni in Italia, Francia, Germania, Belgio, Austria e Gran Bretagna, gli autori giungono ad alcune interessanti conclusioni. In primo luogo, la necessità di rispondere alla crescita delle interdipendenze economiche appare una precondizione favorevole alla creazione di uffici di rappresentanza all'estero solo quando si presenta in combinazione

20. G. TOTERICAGÜENA, *Diasporas as Non-Central Government Actors in Foreign Policy: The Trajectory of Basque Paradiplomacy*, in «Nationalism and Ethnic Politics», vol. 11, n. 2, 2005, pp. 265-287.

21. J. BLATTER, M. KREUTZER, M. RENTL, J. THIELE, *Preconditions for Foreign Activities of European Regions: Tracing Causal Configurations of Economic, Cultural and Political Strategies*, in «Publius. The Journal of Federalism», vol. 40, n. 1, 2009, pp. 1-29.

22. P. BURSENS, J. DEFORCHE, *Going Beyond Paradiplomacy? Adding Historical Institutionalism to Account for Regional Foreign Policy Competences*, in «The Hague Journal of Diplomacy», n. 5, 2010, pp. 151-171.

23. A. LECOURE, *Paradiplomacy: Reflections on the Foreign Policy and International Relations of Regions*, in «International Negotiations», vol. 7, n. 1, 2002, pp. 91-114.

24. C. RAGIN, *Fuzzy-Set Social Science*, The University of Chicago Press, Chicago 2000.

a due fattori: un elevato livello di *export* e un elevato budget a disposizione dell'ente sub-statale interessato. Al contrario, la combinazione di un elevato budget e di ampie competenze regionali spiega l'avvio di attività paradiplomatiche in un numero limitato di casi. Allo stesso modo, l'esistenza di un forte sentimento regionalistico, combinato ad ampie competenze istituzionali, non aiuta del tutto a comprendere lo sviluppo di partnership internazionali che possono aver luogo anche a fronte di competenze limitate e in presenza di interessi di carattere materiale e non solo simbolico-identitario. L'analisi di Blatter *et al.* offre dunque alcune interessanti indicazioni sulle configurazioni di fattori che spiegano lo sviluppo delle attività paradiplomatiche, anche se la generalizzazione dei risultati raggiunti appare limitata dalla scelta degli indicatori utilizzati nella ricerca²⁵.

Anche Bursens e Deforche²⁶ lamentano l'assenza di una prospettiva teorica negli studi sulla paradiplomazia. Per rispondere a tale lacuna, i due autori propongono di ricondurre l'analisi delle attività estere degli enti sub-statali al quadro teorico del neoistituzionalismo storico. Il loro obiettivo non è comunque comprendere le ragioni che spingono gli enti federati, come quelli belgi, allo sviluppo di attività internazionali, quanto di spiegare perché ampie competenze in materia di azioni estere e rapporti internazionali sono state

25. Blatter *et al.* spiegano la realizzazione delle attività paradiplomatiche individuando tre tipi di strategie adottate dai governi regionali (le variabili dipendenti) che chiamano strategia economica, culturale e politica. Gli indicatori scelti sono la presenza di uffici di rappresentanza all'estero (per le strategie economiche), il coinvolgimento attivo in partnership internazionali istituzionalizzate, come ad esempio l'Assemblea delle regioni europee o la Conferenza del Lago di Costanza (per le strategie culturali) e infine l'apertura di un ufficio a Bruxelles dotato di un ampio personale (per le strategie politiche). Per quanto la scelta di queste variabili risponda ovviamente alla necessità di poter disporre agevolmente di un buon numero di dati comparabili, esse restituiscono una visione parziale degli strumenti e delle modalità attraverso cui le attività paradiplomatiche si esplicano. In altre parole, il disegno della ricerca rischia di non cogliere importanti aspetti del fenomeno che si intende indagare.

26. P. BURSENS, J. DEFORCHE, *op. cit.*

costituzionalmente riconosciute a favore di regioni come le Fiandre e la Vallonia.

L'approccio del neoistituzionalismo storico, come possibile soluzione alla mancanza di prospettiva teorica negli studi sulla paradiplomazia, viene richiamato anche da Lecours²⁷. Secondo l'autore lo studio delle attività estere delle regioni dovrebbe basarsi sull'analisi delle «strutture delle opportunità politiche», ovvero dei condizionamenti (in termini di vincoli e possibilità) che i contesti istituzionali, esogeni ed endogeni al sistema politico locale, esercitano sull'operato delle amministrazioni regionali. In merito al ricorso al concetto di «struttura delle opportunità politiche» è bene soffermarsi un istante. Tale concetto nasce, come è noto, nell'ambito della letteratura sociologica e politologica sui movimenti sociali²⁸ ed è stato utilizzato per la prima volta con riferimento all'analisi della paradiplomazia da Keating²⁹. Il ricorso a tale concetto potrebbe essere comprensibile alla luce della (debole) analogia che si pone tra la mobilitazione di attori regionali sulla scena internazionale e la mobilitazione degli attori sociali sulla scena politica locale, nazionale o mondiale. Sia Keating, sia Lecours non chiariscono comunque le motivazioni di una scelta che può dar adito ad alcune ambiguità. Le analogie tra l'azione dei movimenti sociali e quella delle regioni appaiono infatti limitate non solo per via dei differenti attori coinvolti (cittadini e loro organizzazioni da una parte, governi regionali e federali o elite politiche dall'altra), ma anche perché le due forme di mobilitazione perseguono obiettivi diversi e utilizzano strumenti differenti. L'azione dei movimenti sociali è caratterizzata da forme di pressione sul potere politico, attraverso il ricorso a mezzi che consentano l'espressione di una *voice* sotto forma di protesta³⁰. Al contrario, la mobilitazione

27. A. LECOURE, *op. cit.*, p. 97.

28. S. TARROW, *Power in Movement: Social Movements and Contentious Politics*, Cambridge University Press, Cambridge 1994.

29. M. KEATING, *op. cit.*, p. 6.

30. Si veda ad esempio D. DELLA PORTA, M. DIANI, *I movimenti sociali*, Carocci, Roma 1997.

dei governi regionali sulla scena internazionale risponde solo in parte a tale profilo. Essa infatti segue spesso canali istituzionali di rappresentanza degli interessi ed è espressione di una vera e propria funzione di governo, ovvero di indirizzo politico a livello locale e non necessariamente di pressione politica sul livello statale o internazionale. Il concetto di «struttura delle politiche» mantiene, pur a fronte di questi *caveat*, una qualche utilità, dal momento che ci consente di attirare l'attenzione dell'analisi empirica sugli aspetti istituzionali che possono influenzare l'operato degli enti impegnati in attività paradiplomatiche.

Ritornando a Lecours, l'autore propone uno schema analitico volto a identificare i principali fattori che condizionano l'attività estera delle regioni. Questi fattori vengono suddivisi a seconda del livello istituzionale al quale si presentano. Troviamo innanzitutto fattori che qualificano la struttura di opportunità a livello domestico (regionale o nazionale) tra cui il sistema partitico locale (in particolare, la presenza di partiti regionalisti), i processi di *polity building*, ovvero di costruzione di identità politiche regionali, e gli assetti costituzionali che definiscono la distribuzione dei poteri e delle competenze all'interno di uno Stato. Un ruolo importante è inoltre svolto dalle norme (costituzionali e non) in materia di potere estero delle regioni e dall'insieme dei rapporti intergovernativi definiti non solo dall'impianto normativo, ma anche dall'esistenza di strumenti e prassi di raccordo e coordinamento tra i diversi livelli di governo. I vincoli e le opportunità alla proiezione estera delle attività regionali che derivano dal livello internazionale dipendono invece dall'esistenza di «regimi continentali», ovvero di regole e canali istituzionali consolidati come quelli offerti dalla partecipazione ai processi decisionali europei, oppure, su scala più ampia, dalle opportunità offerte da alcune organizzazioni internazionali che consentono la partecipazione diretta anche di governi non centrali³¹. Lecours identifica dunque una serie

31. Lecours cita espressamente il caso dell'Organizzazione internazionale della Francofonia a cui prendono parte accanto ai rappresentanti degli Stati membri

di fattori che strutturano le opportunità di intervento regionale all'estero. Questo elenco di fattori non sembra comunque rispondere più di tanto alla mancanza di ancoraggio teorico nello studio della paradiplomazia che lo stesso Lecours lamenta. Il riferimento all'approccio del neoistituzionalismo storico rimane infatti vago, così come rimane inesplorata la combinazione di tale approccio con l'analisi delle strutture di politiche.

Nel chiudere questa breve, e certamente non esaustiva, rassegna sugli studi politologici dedicati al tema della paradiplomazia possiamo ancora avanzare alcune considerazioni rispetto alla ricerca realizzata da Criekemans³². L'autore propone una comparazione delle attività estere condotte da alcuni fra i più attivi enti sub-statali sulla scena internazionale quali il Québec, la Scozia, la Bavaria, la Catalogna, le Fiandre e la Vallonia. Il principale contributo di questo lavoro può essere colto in due direzioni.

Innanzitutto, Criekemans individua tre modi di intendere e svolgere le attività paradiplomatiche. Il primo modello, presente soprattutto in Scozia e Bavaria, si fonda sul coordinamento orizzontale, di natura lasca ed essenzialmente pragmatica, delle attività internazionali che vengono condotte da una pluralità di istituzioni o dipartimenti dell'amministrazione regionale nell'ambito del turismo, delle politiche educative, del commercio estero o della promozione culturale. In questo primo modello la paradiplomazia è concepita soprattutto come attività di *public diplomacy* ed è rivolta alla costruzione, diffusione e valorizzazione dell'immagine della regione all'estero, nonché al potenziamento delle relazioni pubbliche. Il secondo modello fa riferimento soprattutto ai casi del Québec e della Vallonia e in parte a quello della Catalonia³³. In questo caso, le attività

anche rappresentanti «regionali», come nel caso della Comunità francese belga, del Québec o del Nuovo Brunswick. Sul punto si rimanda anche al capitolo decimo.

32. D. CRIEKEMANS, *Regional Sub-state Diplomacy from a Comparative Perspective: Québec, Scotland, Bavaria, Catalonia, Wallonia and Flanders*, in «The Hague Journal of Diplomacy», n. 5, 2010, pp. 37-64.

33. In realtà Criekemans classifica il modello catalano come un modello ibrido, simile al secondo modello dal punto di vista di come vengono concepite le attività

paradiplomatiche tendono a essere fortemente connotate da un'impronta linguistico-culturale e sono volte alla promozione di relazioni con Paesi di area francofona (nei primi due casi) o alla valorizzazione della lingua e cultura catalana. Dal punto di vista organizzativo, assistiamo invece a una combinazione di elementi di coordinamento orizzontale e di integrazione verticale delle attività estere condotte dall'amministrazione regionale. Il terzo modello è infine rappresentato dal caso delle Fiandre. A partire dal 2003, tale regione belga si è mossa nella direzione di un più forte coordinamento e integrazione verticale di tutte le attività estere, compresi i rapporti con l'Unione europea, in seno al dipartimento Affari Esteri, posto sotto il diretto controllo del Ministro-Presidente fiammingo. A differenza di quanto avviene in Vallonia e nel Québec, Crieke-mans osserva che le attività paradiplomatiche fiamminghe non sono incentrate prevalentemente sulla dimensione culturale e linguistica. Sebbene quest'ultima mantenga una sua importanza, le politiche educative e culturali internazionali delle Fiandre mostrano un legame relativamente debole con il resto delle attività estere e non appaiono sottoposte al coordinamento verticale delle attività paradiplomatiche a cui abbiamo fatto riferimento.

Un secondo importante contributo dell'analisi di Crieke-mans concerne l'identificazione di un trend di sviluppo nell'ambito delle attività paradiplomatiche. Secondo l'autore è possibile osservare una progressiva convergenza tra attività diplomatiche classiche dei governi centrali e attività estere degli enti sub-statali, per via della crescita della complessità, della gamma degli strumenti utilizzati e degli obiettivi perseguiti dalla paradiplomazia. Crieke-mans sostiene inoltre che sia possibile osservare, rispetto al passato, una maggiore verticalizzazione delle strutture organizzative preposte al governo delle attività paradiplomatiche, nonché una maggiore integrazione sinergica delle iniziative di proiezione esterna e orientamento

paradiplomatiche ma che a livello organizzativo si sta sviluppando in direzione del terzo modello.

strategico di queste ultime verso specifiche finalità geopolitiche o funzionali. I riscontri empirici rimangono comunque limitati e forse non ancora sufficienti a suffragare l'ipotesi che Crieke-mans cerca di dimostrare. Inoltre, pur convenendo con l'autore che negli anni Novanta l'attivismo dei governi regionali sulla scena internazionale abbia subito un'accelerazione³⁴, è possibile rilevare anche segnali contrastanti. Negli ultimi anni, assistiamo infatti, in alcuni casi, a un progressivo ridimensionamento (*retrenchment*) delle attività paradiplomatiche, dettato da una più attenta valutazione dell'efficacia degli interventi realizzati e accelerato dalla perdurante condizione di austerità finanziaria. Keating³⁵ nota ad esempio come le attività paradiplomatiche siano state interessate già alla fine degli anni Novanta da un processo di apprendimento per prove ed errori che ha portato molti governi regionali ad interrogarsi, sotto il profilo dei costi e benefici, sull'utilità di tali iniziative. Questo ripensamento ha condotto talvolta, come nel caso dei governi del Québec e dell'Ontario, alla chiusura di sedi di rappresentanza all'estero. Una situazione analoga si è avuta anche in Italia dove alcune Regioni, particolarmente attive sul fronte delle attività estere, hanno recentemente deciso di accorpare alcuni loro uffici a Bruxelles con quelli di altre amministrazioni regionali e di chiudere alcune sedi di rappresentanza all'estero³⁶. Tale ridimensionamento, dovuto soprattutto a bilanci regionali sempre più magri, può essere letto come un passo indietro rispetto a una stagione di protagonismo degli enti sub-statali e come un ulteriore segnale di una nuova ondata di ri-centralizzazione di

34. Sul punto si veda anche J. BLATTER, M. KREUTZER, M. RENTL, J. THIELE, *The Foreign Relations of European Regions: Competences and Strategies*, in «West European Politics», vol. 31, n. 3, pp. 464-490.

35. M. KEATING, *op. cit.*, p. 13.

36. Si pensi, ad esempio, ai risparmi effettuati da Umbria e Toscana per le rispettive sedi di rappresentanza europea. Ancora più significativa appare la decisione della Toscana di chiudere tutti i suoi sette uffici di rappresentanza all'estero (tranne quello di Bruxelles) così come la recente decisione dell'Emilia Romagna di chiudere le sue rappresentanze a Belgrado e Sofia. Cfr. S. BENEFATI, *Le regioni tagliano sedi estere rappresentanza - La Toscana tiene solo Bruxelles - Le Marche puntano sui desk*, in «Il Sole 24 Ore Centro-Nord», 9 febbraio 2011, p. 22.

funzioni e competenze da parte del governo centrale (come, tra l'altro, si assiste in altri settori di *policy* quali le politiche socio-assistenziali e sanitarie). Lo stesso fenomeno potrebbe però essere interpretato come un'occasione per ripensare, in termini complessivi, gli strumenti e le strategie finora adottati, al fine di muoversi nella direzione di un maggiore coordinamento, professionalizzazione e integrazione sinergica delle attività paradiplomatiche con la politica estera nazionale. A questo sembrano infatti rispondere alcuni tentativi di promuovere progetti di cooperazione decentrata pluri-regionali, pure la realizzazione di iniziative in stretta collaborazione con le Camere di commercio e il Ministero degli Affari Esteri.

In conclusione, a partire dagli anni Novanta una crescente attenzione è stata riservata da parte della letteratura politologica al tema della paradiplomazia. Nonostante l'ampia letteratura in materia, la maggior parte delle analisi consiste in studi di caso di carattere prevalentemente descrittivo, volti a recensire le iniziative realizzate e a porsi alcuni primi interrogativi circa il loro rapporto con la politica estera nazionale, anch'essa in via di ridefinizione. La paradiplomazia, come abbiamo detto, è un fenomeno che interessa innanzitutto gli Stati federati, ma che non può essere circoscritta solo a questi ultimi. I processi di decentramento politico-istituzionale, che hanno interessato la maggior parte dei Paesi europei, hanno infatti favorito lo sviluppo dell'internazionalizzazione delle politiche regionali e locali, che sono oggi chiamate a svolgere nuovi compiti ed esercitare nuovi poteri. Perfino negli Stati tradizionalmente accentrati come la Gran Bretagna possiamo osservare, a seguito dei processi di devoluzione, il fiorire di attività paradiplomatiche, in particolare in Scozia e in Galles³⁷.

37. Si veda ad esempio C. JEFFERY, R. PALMER, *Stepping (Softly) onto the International Stage: The External Relations of Scotland and Wales*, in R. HRBEK (a cura di), *External Relations of Regions in Europe and the World*, Nomos Verlag, Baden-Baden 2003, pp. 159-170. Sulla Scozia si rinvia a D. CRIEKEMANS, *op. cit.*, e a A. WRIGHT, *The internationalization of Scottish politics: who governs Scotland?*, in J.M. MAGONE (a cura di), *Regional Institutions and Governance in the European Union*, Praeger, Westport 2003, pp. 97-117. Sul caso del Galles si rimanda a R.W.

Anche in Francia, dove le competenze assegnate alle regioni sono rimaste, comparativamente ad altri Paesi, abbastanza limitate, è possibile cogliere lo sviluppo di innumerevoli iniziative paradiplomatiche (soprattutto nell'ambito della cooperazione decentrata). Il moltiplicarsi di tali iniziative ha reso necessaria la costituzione, a livello nazionale della figura del delegato ministeriale per l'azione estera delle collettività locali, con il compito di coordinare le azioni intraprese³⁸. Infine, le Comunità autonome spagnole, oggetto di analisi del sesto capitolo di questo volume, rappresentano forse l'esempio più avanzato di attivismo sulla scena internazionale da parte di enti decentrati di Stati non federali. In Italia le prime attività estere delle Regioni risalgono agli anni Settanta (ovvero agli esordi della loro effettiva costituzione), anche se, come vedremo, hanno subito un'accelerazione solo a partire dagli anni Novanta. Nel prossimo paragrafo illustreremo i principali fattori che hanno determinato tale accelerazione e presenteremo alcuni dei lavori recentemente dedicati all'analisi delle attività paradiplomatiche condotte dalle Regioni italiane.

3. L'ATTIVISMO DELLE REGIONI ITALIANE IN MATERIA DI RAPPORTI INTERNAZIONALI: PRIME IPOTESI INTERPRETATIVE

L'impegno delle autonomie locali italiane sulla scena mondiale non ha origini recenti. Forme di cooperazione interregionale o di gemellaggi tra comuni sono rinvenibili già a partire dagli anni Cinquanta, mentre i primi progetti di cooperazione decentrata risalgono agli anni Sessanta. Ciò nonostante è solo a partire dagli anni Novanta che assistiamo

JONES, E. ROYLES, *Wales in the World: Intergovernmental Relations and Sub-state Diplomacy*, in «The British Journal of Politics and International Relations», vol. 14, n. 2, 2012, pp. 250-269.

38. D. STRAZZARI, *Le attività a carattere internazionale degli enti territoriali in Francia. Valorizzazione dell'autonomia locale o promozione localizzata dell'interesse nazionale?*, in «Le Regioni», vol. 37, n. 6, 2009, pp. 1349-1391.

a una significativa crescita di tali iniziative. Questo decennio rappresenta infatti per il sistema politico italiano un periodo di profonda trasformazione che ha interessato gli assetti partitici e politico-istituzionali, influenzando indirettamente anche lo sviluppo delle attività di proiezione estera condotte dalle amministrazioni regionali e locali.

Con riferimento al concetto di «struttura delle opportunità politiche», che adatteremo ai nostri fini, è possibile cercare di individuare i principali fattori che hanno promosso negli ultimi vent'anni lo sviluppo in Italia delle attività para-diplomatiche. Possiamo distinguere tali fattori in tre gruppi, i primi due di natura endogena, connessi agli aspetti istituzionali e politici, mentre il terzo, di natura esogena, relativo al contesto internazionale.

In merito agli aspetti istituzionali, gli anni Novanta sono caratterizzati dall'approfondimento dei processi di decentramento amministrativo che hanno conferito, in particolare a seguito delle riforme Bassanini del 1997, nuovi e ampi poteri alle amministrazioni regionali, anche in materia di attività estere³⁹. Tale processo ha registrato successivamente il suo punto apicale nella riforma del Titolo V della Costituzione con la quale è stata riconosciuta esplicitamente l'esistenza di un potere estero in capo alle amministrazioni regionali⁴⁰. Accanto ai cambiamenti relativi al riparto delle competenze tra Stato e Regioni possiamo annoverare anche le riforme in materia di legislazione elettorale delle autonomie territoriali e soprattutto la legge costituzionale 1/1999 che ha stabilito l'elezione diretta dei Presidenti delle Regioni. Tali riforme hanno sicuramente contribuito a rafforzare il ruolo del Presidente in seno alle Giunte e nei rapporti con il Consiglio regionale, favorendo in molti casi una personalizzazione dell'azione

39. Per un'efficace ricostruzione della parabola del regionalismo italiano si rimanda a B. BALDI, G. BALDINI, *Italia*, in S. VENTURA (a cura di), *Da stato unitario a stato federale. Territorializzazione della politica, devoluzione e adattamento istituzionale in Europa*, il Mulino, Bologna 2008.

40. Per ulteriori dettagli si rimanda al primo capitolo.

politica regionale. Questo ha spesso portato a una progressiva «presidenzializzazione» delle attività estere regionali, che rientrano a pieno titolo nelle iniziative di indirizzo politico dell'amministrazione regionale e che vengono di norma condotte con l'ausilio di personale dirigenziale alle dirette dipendenze dei Governatori⁴¹. Colta da questa prospettiva, è dunque plausibile ritenere che la promozione di attività paradiplomatiche non rifletta semplicemente la volontà di costruire o rafforzare reti di cooperazione con *partners* esteri, ma consista in una strategia volta soprattutto a rafforzare la visibilità dell'azione politica dei Presidenti delle Regioni.

Quest'ultimo aspetto ci conduce a un secondo gruppo di fattori, sempre squisitamente politici, che hanno contribuito allo sviluppo delle attività estere regionali. Nei primi anni Novanta, il sistema partitico italiano ha subito una profonda trasformazione, con la scomparsa dei principali partiti che avevano segnato la scena politica italiana negli ultimi quarant'anni e la nascita di nuove formazioni politiche che hanno presto assunto un ruolo di rilievo nazionale. Tra queste, la Lega Nord è quella che più ha investito sulla frattura centro-periferia, denunciando il malgoverno e l'immobilismo dell'amministrazione centrale a danno degli interessi di amministrazioni regionali e locali del Centro-Nord⁴². La nascita della «questione settentrionale», soprattutto per opera del predetto partito, ha contribuito a fornire impulso e legittimazione anche all'azione internazionale di quelle Regioni desiderose di rafforzare e valorizzare la loro immagine all'estero. Il risveglio politico dei territori e la spinta al rinnovamento che ne è derivata non sono comunque stati prerogativa dei partiti di matrice etno-regionalistica, come la Lega Nord o i

41. Non a caso tutti i programmi di governo dei Presidenti delle Regioni dedicano una parte specifica agli obiettivi da perseguire in materia di attività europee e internazionali durante il loro mandato.

42. Si veda I. DIAMANTI, *La Lega. Geografia, storia e sociologia di un soggetto politico*, Donzelli, Roma 1993. B. BALDI, *Il rapporto centro-periferia*, in G. CAPANO (a cura di), *Non solo potere: le altre facce della politica. Saggi in onore di Giorgio Freddi*, il Mulino, Bologna 2008, pp. 279-306.

partiti autonomisti valdostani e sudtirolesi (*Union valdôtaine* e *Südtiroler Volkspartei*). Tale spinta ha anche interessato le amministrazioni governate dalle giunte «rosse», da sempre attente alle iniziative in materia di azioni estere. L'attivismo di queste amministrazioni non costituisce infatti una novità, se pensiamo alle numerose mozioni contro il Patto Atlantico, la bomba atomica o ancora contro le installazioni missilistiche⁴³. Queste prime iniziative possono essere facilmente ricondotte al novero delle politiche simboliche intraprese nel contesto della Guerra fredda e comunque interpretate come tentativo di recuperare spazi d'azione politica da parte di partiti, come il PCI, tradizionalmente esclusi dal governo nazionale. A partire dagli anni Novanta, assistiamo però a un cambio di passo. L'attivismo delle amministrazioni rosse nel nuovo contesto internazionale dopo la caduta dei regimi comunisti non può più essere spiegato come una semplice espressione di antagonismo e opposizione politica. Esso rappresenta piuttosto il frutto di un riequilibrio progressivo delle due componenti principali della subcultura rossa, quella ideologica e quella territoriale, a favore di quest'ultima⁴⁴.

Un ultimo insieme di fattori che giocano un ruolo importante nello sviluppo della paradiplomazia concerne il contesto internazionale. A tal proposito, possiamo identificare quattro fattori. Il primo riguarda il ruolo fondamentale giocato dal processo di integrazione europea, con la valorizzazione del ruolo delle regioni nel Trattato di Maastricht⁴⁵, e soprattutto attraverso l'entrata a regime dei cicli di programmazione dei fondi strutturali che ha fornito un importante incentivo alla

43. U. SERAFINI, *La politica estera degli enti locali*, in M. BONANNI, *La politica estera della Repubblica italiana*, Istituto di Affari internazionali, Edizioni di Comunità, Milano 1967, vol. 3.

44. M. CACIAGLI, *Regioni d'Europa. Devoluzioni, regionalismi, integrazione europea*, il Mulino, Bologna 2003. Sul punto si rimanda al capitolo secondo.

45. S. PIATTONI, *The Committee of the Regions and the «Upgrading» of Subnational Territorial Interests in European Multi-Level Governance*, in S. KRÖGER, D. FRIEDRICH (a cura di), *The Challenge of Democratic Representation in the EU*, Palgrave-Macmillan, Basingstoke 2011, pp. 59-73.

mobilitazione degli interessi regionali a livello europeo⁴⁶. Il secondo concerne la caduta dei regimi comunisti dell'Europa dell'Est e, più in generale, la fine della Guerra fredda che ha aperto nuovi scenari e opportunità di cooperazione, un tempo difficilmente immaginabili. Il terzo è legato alla conclusione della guerra di Jugoslavia che ha indotto molte amministrazioni regionali e locali a realizzare numerose iniziative in ambito solidaristico e di cooperazione allo sviluppo. Infine, è possibile osservare un maggior interventismo a livello internazionale in risposta a emergenze connesse a calamità naturali (si pensi ad esempio al caso dello tsunami nel Sud-Est asiatico del 2004 o del terremoto di Haiti del 2010).

In sintesi, numerosi fattori hanno contribuito alla definizione di un terreno favorevole alla realizzazione di iniziative paradiplomatiche che, col tempo, hanno guadagnato un progressivo riconoscimento da parte del legislatore nazionale e della giurisprudenza costituzionale. Ciò nonostante, le attività paradiplomatiche condotte dalle Regioni italiane rimangono un ambito di analisi ancora poco frequentato. Ad eccezione dell'abbondante letteratura giuridica in materia⁴⁷, nell'ambito della scienza politica, ma lo stesso può dirsi per l'economia, gli studi dedicati a questo tema sono pochi. L'unico lavoro, perlomeno a nostra conoscenza, di taglio politologico dedicato all'analisi delle attività paradiplomatiche italiane è rappresentato dall'articolo di Diodato e Lippi⁴⁸ pubblicato nel 2007 sulla Rivista italiana di Scienza politica. I due autori conducono un'indagine comparata sulle attività paradiplomatiche delle Regioni Toscana e Lombardia. A tal riguardo, Diodato e Lippi individuano l'esistenza di due

46. P. GRAZIANO, *Europeizzazione e politiche pubbliche italiane. Coesione e lavoro a confronto*, il Mulino, Bologna 2004; V. FARGION, L. MORLINO, S. PROFETI, *Europeizzazione e rappresentanza territoriale. Il caso italiano*, il Mulino, Bologna 2006.

47. Si veda per tutti O. SPATARO, *op. cit.*, e i riferimenti bibliografici ivi contenuti.

48. A. LIPPI, E. DIODATO, *Politiche di internazionalizzazione e arene della rappresentanza. Una comparazione tra Lombardia e Toscana*, in «Rivista italiana di Scienza politica», vol. 37, n. 2, 2007.

modelli distinti di gestione delle politiche di internazionalizzazione, soffermandosi sulla capacità di costruire arene di rappresentanza trasversali, al di là dei tradizionali confini posti dalla sovranità statale.

Una maggiore attenzione è stata invece riservata all'attivazione delle Regioni sulla scena europea. In questo caso possiamo citare due volumi, entrambi dedicati al tema dell'europeizzazione delle politiche regionali: quello di Graziano e quello curato da Morlino, Fargion e Profeti⁴⁹. Vi sono poi i contributi di Brunazzo e Piattoni⁵⁰, dedicati allo studio del *lobbying* regionale in occasione della definizione della posizione italiana nelle negoziazioni europee dei fondi strutturali, e la ricerca di Bolgherini⁵¹ sull'attivazione delle regioni italiane, spagnole, francesi e greche a livello comunitario.

Infine possiamo citare alcuni lavori, di taglio prevalentemente descrittivo e interdisciplinare, come il volume curato da Alfieri⁵², dedicato al tema della «politica estera» delle Regioni che viene esaminata considerando: a) i rapporti con l'Unione europea; b) il *networking* e il gemellaggio; c) le attività di promozione commerciale; d) le attività di cooperazione decentrata. Ongaro e Vallotti⁵³ si propongono invece di analizzare le attività di internazionalizzazione mettendo a punto uno schema di analisi economico-aziendale, al fine di valutare il livello di internazionalizzazione di singole amministrazioni regionali. Altre ricerche si concentrano invece solo su alcune Regioni. Questo è il caso, ad esempio, dell'analisi condotta da

49. P. GRAZIANO, *op. cit.* e V. FARGION, L. MORLINO, S. PROFETI, *op. cit.*

50. M. BRUNAZZO, S. PIATTONI, *Negotiating Structural Funds Regulations: Italian Actors in EU Regional Policy-Making*, in «Modern Italy», vol. 9, n. 2, 2004, pp. 154-172.

51. S. BOLGHERINI, *Come le regioni diventano europee. Stile di governo e sfide comunitarie nell'Europa mediterranea*, il Mulino, Bologna 2006. Si noti come l'autrice faccia esplicito ricorso al concetto di paradiplomazia con riferimento all'attività degli uffici di rappresentanza regionale a Bruxelles.

52. A. ALFIERI (a cura di), *La politica estera delle regioni*, il Mulino, Bologna 2004.

53. E. ONGARO, G. VALLOTTI, *L'internazionalizzazione di regioni ed enti locali. Contenuti, esperienze e prospettive*, Etas, Milano 2002.

Coletti, Rhi-Sausi e Stocchiero⁵⁴ in cui vengono esaminati i casi della Campania, del Lazio, della Lombardia e delle Marche. Il quadro di fondo che emerge da queste ricerche è un ricco e variegato panorama di iniziative che però tendono a presentarsi come occasionali, ovvero condotte al di fuori di una «logica di sistema» in grado di assicurare un buon livello di coordinamento delle iniziative intraprese.

4. ALCUNE CONSIDERAZIONI SULLA NOSTRA RICERCA

I contributi presenti in questo volume sono il prodotto di una ricerca biennale condotta presso l'Università della Valle d'Aosta. Il volume si suddivide sostanzialmente in tre parti. La prima parte è dedicata all'analisi della situazione italiana a seguito della riforma del Titolo V e alla luce della recente crisi economica. Più in dettaglio, il primo capitolo, scritto da Riccardo Vuillermoz, verte sull'analisi dei poteri e delle competenze in materia di attività di rilievo internazionale assegnate alle Regioni a seguito della riforma del Titolo V della Carta costituzionale. Nel secondo contributo, scritto da Patrik Vesan, viene ricostruita l'evoluzione dei rapporti centro-periferia in materia di relazioni internazionali e viene analizzato lo sviluppo delle prassi e degli strumenti di raccordo e coordinamento tra i differenti livelli di governo nell'elaborazione delle attività estere.

Gli altri due contributi si soffermano invece sull'internazionalizzazione come fattore di competitività economica delle Regioni (capitolo terzo, scritto da Laura Resmini) e sullo sviluppo delle politiche di cooperazione decentrata in Italia (capitolo quarto, scritto da Anna Maria Merlo).

54. R. COLETTI, J. RHI-SAUSI, A. STOCCHIERO, *L'internazionalizzazione delle Regioni italiane. Le dinamiche istituzionali delle Regioni: Campania, Lazio, Lombardia, Marche, Toscana e Veneto*, Rapporto CESPI, Roma 2004; Si veda anche R. COLETTI (a cura di), *L'internazionalizzazione delle Regioni italiane. Dinamiche territoriali e modalità di internazionalizzazione*, Rapporto CESPI, Roma 2006.

Nella seconda parte del volume, la questione del potere estero regionale è affrontata da Dario Tosi in chiave comparata (capitolo quinto). L'autore propone un interessante raffronto fra cinque Stati (Francia, Stati Uniti, Belgio, Germania e Austria) che presentano differenti configurazioni istituzionali dei rapporti tra centro e periferia. Il sesto capitolo, scritto da Jorge Tuñón e Giulia Sandri, approfondisce invece il caso di un Paese – la Spagna – che mostra alcune analogie con la situazione italiana.

La terza parte del volume è infine dedicata all'analisi delle attività paradiplomatiche in Valle d'Aosta. Questa Regione rappresenta un caso emblematico di un'amministrazione che ha da sempre mostrato forte interesse e propensione allo sviluppo di rapporti internazionali. Nei quattro capitoli che compongono l'ultima parte dell'opera, gli autori conducono uno studio di carattere esplorativo volto a ricostruire le strategie di internazionalizzazione poste in essere dai governi valdostani e a mettere in luce i punti di forza e di debolezza di quest'ultime. In particolare, sono esaminate le attività di rilievo internazionale con riferimento a quattro ambiti: a) l'ambito istituzionale, relativo ai rapporti tra la Regione, le istituzioni pubbliche europee e alcune organizzazioni internazionali (capitolo settimo, scritto da Michele Vellano); b) l'ambito economico, relativo all'internazionalizzazione del tessuto imprenditoriale locale (capitolo ottavo, scritto da Laura Resmini); c) l'ambito socioculturale, connesso alla promozione di iniziative ispirate a principi di solidarietà internazionale (capitolo nono, scritto da Silvia Bancod e Anna Maria Merlo); e infine d) l'ambito relativo alle politiche di valorizzazione del patrimonio linguistico e culturale (capitolo decimo, scritto da Patrik Vesan, Isabella Petroz e Giulia Sandri).

In sintesi, il volume, oltre a essere caratterizzato da un approccio multidisciplinare (la scienza politica, il diritto e l'economia), tratta diversi aspetti del complesso e multidimensionale fenomeno delle attività di proiezione estera delle Regioni italiane. Colti da una prospettiva di *policy*, i vari contributi toccano cinque distinte sotto-aree: le politiche istituzionali, le politiche

di internazionalizzazione economica, le politiche di cooperazione decentrata, le politiche europee e le politiche identitarie. Nonostante l'eterogeneità degli approcci e degli aspetti presi in considerazione, possiamo identificare due temi centrali che ricorrono, in forma più o meno esplicita, nei vari contributi.

Il primo tema concerne il riconoscimento della salienza delle attività paradiplomatiche. Il volume prende infatti le distanze da due accostamenti che dominano il dibattito pubblico sulla paradiplomazia. Il primo è quello di valutare queste attività come marginali, poco efficaci e costose, di fatto un semplice spreco di risorse pubbliche. Il secondo è di considerarle come iniziative che si pongono automaticamente in contrasto con la politica estera nazionale e dunque nocive alla sua coerenza ed efficacia. In entrambi i casi, si tratta di una condanna senza appello della paradiplomazia reputata come attività deviante e anomala che dovrebbe essere circoscritta fortemente e posta sotto lo stretto controllo del governo centrale. Al contrario i contributi di questo volume, pur non sottraendosi a una disamina critica delle attività estere regionali, si interrogano sul potenziale delle attività paradiplomatiche, ovvero sul loro valore aggiunto in termini di ricadute positive sul contesto regionale e rispetto alla politica estera dello Stato, in una logica di complementarità e rafforzamento sinergico.

Il secondo aspetto, strettamente connesso al primo, riguarda la questione della *governance* delle attività paradiplomatiche, sia interna alle Regioni, sia nei rapporti con lo Stato. Le prassi e gli strumenti di raccordo istituzionale e di *policy* tra i diversi livelli istituzionali di governo sono ancora un tema poco esplorato. Dall'analisi del caso italiano emerge come tale rapporto si presenti, storicamente, come conflittuale. Si tratta di una conflittualità che può trovare origine, a seconda dei casi, nell'orientamento del Ministero degli Affari Esteri, pronto in ogni occasione a difendere il proprio ruolo, o nella reticenza di alcuni governi regionali a sottoporsi a un giudizio di validazione politica delle iniziative paradiplomatiche da loro condotte. La riforma del Titolo V e l'adozione della relativa legge di attuazione non sembrano aver risolto,

almeno fino a oggi, i problemi del passato. L'impostazione della legge 131/2003 non rappresenta infatti, come diremo, un significativo passo in avanti. Allo stesso tempo, la definizione di nuove modalità di cooperazione tra Stato e Regioni in materia di attività estere stenta a decollare.

In conclusione, considerando il tema delle attività paradiplomatiche sia sotto l'angolo della loro potenzialità, sia a partire da una prospettiva di *governance* multilivello, un aspetto che rimane centrale è quello relativo al rafforzamento delle capacità delle amministrazioni regionali di condurre valide iniziative sulla scena internazionale. Questo aspetto appare ancora più saliente alla luce della condizione di perdurante austerità finanziaria che rappresenta non solo un freno, ma anche una finestra di opportunità per un possibile affinamento delle modalità di progettazione, valutazione e coordinamento a livello locale delle iniziative che le amministrazioni regionali intendono avviare autonomamente e/o con il concorso di altre regioni e della Farnesina. In altre parole, si tratta di investire su tre fronti. Il primo è quello della formazione di personale capace e competente; il secondo consiste nel coordinamento interno delle strutture dell'amministrazione regionale preposte alla realizzazione di attività estere in differenti settori di *policy*; il terzo riguarda la programmazione e il monitoraggio delle iniziative da realizzare, affinché queste ultime possano divenire uno strumento di sviluppo locale flessibile, ovvero adattabile di volta in volta sulla base di un'attenta valutazione dei risultati conseguiti e delle analisi dei contesti regionali e internazionali in continua trasformazione. Si tratta dunque di accrescere la capacità da parte delle amministrazioni regionali di compiere scelte strategiche per il proprio territorio, cercando di sfruttare appieno tutte le possibili sinergie con altri attori nazionali o regionali che si muovono, spesso con finalità analoghe, sulla scena internazionale.