

Working Papers Series

Stefania Profeti

***LE REGIONI ITALIANE ALLA PROVA
DELLA POLITICA DI COESIONE.
QUATTRO CASI A CONFRONTO***

WP 1/2005

CIRES

Italian Research Centre for European Studies

CIRES
Italian Research Centre for European Studies
Working Papers Series

Director *Leonardo Morlino*
Deputy Director *Roberto Di Quirico*

Managing Board

*Luciano Bardi, Alessandro Chiaramonte, Maurizio Cotta, Roberto
D'Alimonte, Valeria Fargion, Pierangelo Isernia, Massimo Morisi,
Leonardo Morlino*

Tutti i diritti sono riservati. Nessuna parte del working paper può essere riprodotta o diffusa con un mezzo qualsiasi, fotocopie, microfilm o altro a scopo di lucro, senza il permesso scritto dell'editore. Il testo può essere riprodotto liberamente per scopi di studio e ricerca a patto che sia citata la fonte. Questa pubblicazione beneficia del supporto del CIRES Italian Research Centre for European Studies. Ciononostante la responsabilità dei contenuti e delle opinioni espresse è da attribuire esclusivamente all'autore. Il CIRES ed il suo direttore non possono in nessun modo essere ritenuti responsabili per il modo in cui le informazioni contenute nel testo verranno utilizzate.

§§§§§§

All rights reserved. No part of this working papershall be reproduced, stored in a retrieval system, or transmitted by any means, electronic, mechanical, photocopying, recording, or otherwise, for the sake of gain without written permission from the publisher. The text may be reproduced for research and study purposes if the source cited. This publication benefits from the support of the CIRES Italian Research Centre for European Studies. Nevertheless its content is the sole responsibility of the author. Niether the CIRES nor its Director are to be held responsible for the manner in which the information in this text may be used.

©2005 by CIRES
University of Florence, Italy
www.cires-ricerca.it

Stefania Profeti

**LE REGIONI ITALIANE ALLA PROVA
DELLA POLITICA DI COESIONE.
QUATTRO CASI A CONFRONTO**

Working Paper Cires 1/2005

CIRES

Centro Interuniversitario di Ricerca sul Sud Europa
Dipartimento di Scienza della Politica e Sociologia
Università degli studi di Firenze
Via delle Pandette 21, 50127 Firenze
www.cires-ricerca.it/publications/publications.php

**LE REGIONI ITALIANE ALLA PROVA
DELLA POLITICA DI COESIONE.
QUATTRO CASI A CONFRONTO**

di *Stefania Profeti*

Sommario

1. Introduzione
2. La triplice sfida della politica di coesione. Ipotesi di impatto istituzionale nel caso italiano
3. Politica di coesione e rendimento istituzionale.
4. La capacità di risposta delle regioni italiane: quattro casi a confronto
5. Conclusioni

*Relazione presentata al Convegno annuale
della Società Italiana di Scienza Politica,
Università degli Studi di Padova
15-17 settembre 2004*

1. Introduzione

A partire dai primi anni '90 l'interesse per il ruolo dei governi subnazionali nel processo di integrazione europea e per la loro partecipazione alle politiche comunitarie ha conosciuto un significativo incremento. Molti degli studi ad oggi disponibili su questo tema si concentrano sul fenomeno della mobilitazione regionale verso Bruxelles, che per la sua crescita esponenziale e per il suo carattere di novità ha stimolato la nascita di numerose ipotesi circa l'affermazione di un "terzo livello" di governo nei processi decisionali su scala europea (Jeffery, 1997; Hooghe 1995 e 1996; Marks *et.al.* 1996); è anche vero però che alcune politiche comunitarie, prima tra tutte quella di coesione economica e sociale, hanno esercitato un forte input per un cambiamento istituzionale "a tutto campo", non solo ridefinendo gli equilibri tra centro e periferia e portando alla ribalta il ruolo dei governi regionali, ma anche sollecitando al loro interno l'adozione di modalità organizzative, procedure, logiche e strumenti di *policy* spesso estranei alle pratiche amministrative in uso, nonché richiedendo la capacità di mettere in atto una programmazione dello sviluppo regionale negoziata con le forze socioeconomiche presenti sul territorio. In altre parole, la politica di coesione ha rappresentato e continua a rappresentare un importante veicolo del processo di europeizzazione¹, i cui effetti potenziali si annunciano tanto più dirompenti quanto più gli orientamenti provenienti da Bruxelles contrastano con le regole e le pratiche esistenti nei singoli sistemi politici nazionali e subnazionali (Green Cowles *et al.* 2001).

Partendo da questa premessa il presente lavoro, che illustra i risultati di una ricerca condotta su quattro casi regionali², avrà come oggetto l'esame dell'impatto della politica di coesione sulle modalità di funzionamento delle regioni italiane e sulla ridefinizione del loro ruolo nel quadro dei rapporti tra centro e periferia e nei confronti del territorio. A tale scopo sono state distinte tre dimensioni di impatto della *policy* in questione: la dimensione dell'attivazione regionale verso Bruxelles, la dimensione relativa ai rapporti tra istituzione regionale e territorio, e infine la dimensione amministrativa/organizzativa. L'analisi delle risposte istituzionali delle regioni su questi tre versanti ci darà modo di sviluppare una riflessione in merito ai tempi e alle modalità con cui esse hanno maturato nel corso degli ultimi quindici anni un loro ruolo comunitario, configurandosi sia come arene in cui si confrontano e si compongono gli interessi, sia come attori in grado di veicolare le istanze regionali nel *decision-making* europeo e di far fronte ai nuovi compiti e alle richieste provenienti dall'UE.

¹ Questo concetto, che nell'ultimo decennio è stato oggetto di molteplici tentativi di definizione, è qui considerato nella sua accezione di processo multidimensionale che abbraccia i tre livelli di *polity*, *politics* e *policy* (Börzel e Risse 2000), imprimendo una sorta di input al cambiamento istituzionale che oltre ad interessare il quadro dei rapporti tra i livelli di governo va potenzialmente ad incidere anche sulle preferenze degli attori, sulle forme di rappresentanza degli interessi, sui contenuti sostantivi delle politiche, sugli stili decisionali e sulle idee e i "discorsi" portati avanti nei vari stati membri. Per una definizione completa del concetto, che tiene conto di tutti questi aspetti, si veda Morlino, 2002 e 2003.

² La ricerca in oggetto è quella che chi scrive ha condotto per la stesura della propria tesi di dottorato in scienza della politica (presso il Dipartimento di scienza della politica e sociologia dell'Università di Firenze), dal titolo "La politica di coesione e il ruolo comunitario delle regioni italiane. I come e i perché della diversa europeizzazione". Lo studio dei quattro casi prescelti (Basilicata, Puglia, Toscana e Liguria) si è articolato lungo tre anni, dal 2001 ai primi mesi del 2004, beneficiando tra l'altro della concomitante partecipazione ad un progetto di ricerca, coordinato dal Prof. Leonardo Morlino, sul processo di europeizzazione e l'impatto politico dei fondi strutturali nel sud Europa, in cui particolare attenzione è stata dedicata al caso italiano.

Ma non solo: la politica di coesione, in quanto *policy* complessa che investe numerosi ambiti di azione, e in quanto sfida esterna che richiede una serie di adempimenti e di comportamenti da parte degli organismi che vi partecipano, rappresenta un'occasione preziosa per interrogarsi sulle ragioni del differente rendimento dei governi regionali italiani, inteso in questa sede non tanto in termini di *outcomes* prodotti quanto piuttosto in termini di capacità di risposta istituzionale, come avremo modo di precisare più avanti. Vedremo infatti che le spiegazioni “consolidate” del rendimento istituzionale, che fanno leva su variabili di contesto quali il livello di benessere socioeconomico e il tipo di cultura civica presenti sul territorio, sembrano non trovare piena conferma nel caso della politica di coesione, rispetto alla quale né il centro-nord né il Mezzogiorno - usualmente considerati agli antipodi della scala del rendimento - possono essere considerati come aree monolitiche, presentando piuttosto interessanti differenze interne, sia temporali che sostantive, sulle cui cause vale la pena di indagare. Questo non solo per interpretare quanto accaduto fino ad oggi, ma anche per avviare una riflessione sulle prospettive future che attendono le regioni italiane in vista della prossima riforma della politica di coesione, resa necessaria dall'allargamento a est dell'Unione.

2. La triplice sfida della politica di coesione. Ipotesi di impatto istituzionale nel caso italiano

Prima di prendere in esame le modalità con cui le regioni italiane hanno affrontato la politica di coesione, vale la pena di chiarire perché e in che termini quest'ultima possa essere considerata una sfida per le loro modalità di funzionamento e per le loro caratteristiche istituzionali. Nata alla fine degli anni '80 con la riforma dei regolamenti dei fondi strutturali, e anticipata dalla parentesi “sperimentale” del Programmi Integrati Mediterranei (PIM) del 1985, la politica di coesione economica e sociale europea ha conquistato l'interesse di molti studiosi principalmente per l'ammontare delle risorse ad essa destinate e per la forte rottura con i precedenti regimi di aiuto comunitario per il riequilibrio territoriale, che avevano visto regnare la discrezionalità degli stati membri nel decidere sia le linee di intervento da finanziare che le zone al loro interno su cui agire. Nel 1988, infatti, per la prima volta le istituzioni comunitarie, sulla scia della proposta dell'allora Presidente della Commissione Jacques Delors, misero in piedi un vero e proprio progetto di politica regionale, dotato di obiettivi prestabiliti, di criteri di accesso ai finanziamenti calibrati in base al possesso di precisi parametri socioeconomici e, non ultimo, di un sistema di controlli in merito all'utilizzazione delle risorse assegnate e ai risultati ottenuti. L'impianto della *policy*, il cui obiettivo generale dichiarato è quello di ridurre le disparità e promuovere un armonioso sviluppo tra le diverse aree della Comunità/Unione europea, è stato riformato nel 1993 e nel 1999, in occasione di Agenda 2000, con un progressivo rafforzamento della sua filosofia di fondo e con un parallelo, continuo incremento della fetta di bilancio comunitario destinato agli aiuti strutturali: dal 25% del 1989 si passa infatti a circa il 40% per il periodo di programmazione 2000-06, che è tuttora in corso³.

³ Molti degli studi che si sono interessati alla politica di coesione hanno affrontato la questione della sua capacità o meno di produrre l'effetto annunciato, vale a dire di innescare un processo di convergenza socioeconomica tra i vari territori dell'Unione (Leonardi 1998; Bruzzo 2000). A questo proposito non sono pochi coloro che hanno manifestato un certo scetticismo: pur essendo innegabile l'impulso dato dai fondi strutturali agli investimenti infrastrutturali e alla crescita del reddito pro capite negli stati membri, e soprattutto in quei paesi che partivano dalle condizioni peggiori come Grecia, Portogallo e Irlanda, è però vero che a quindici anni dall'avvio della nuova politica regionale, “mentre le disparità tra gli stati sono considerevolmente diminuite, le disparità regionali si sono appena attenuate” (Napoletano 1998, p.36); in tutti i paesi, nonostante l'aiuto comunitario, permangono divari territoriali consistenti tra le zone più vicine ai grandi centri urbani – che sperimentano un livello di sviluppo notevole – e le aree più marginali, molte delle quali restano ben al di sotto della media nazionale ed europea del PIL e del tasso di occupazione. La stessa Commissione europea ha recentemente riconosciuto che il processo di convergenza interregionale richiederà più tempo di quanto previsto negli anni passati, anche e soprattutto

L'impatto della politica di coesione, però, non si esaurisce nella sua capacità di ridurre le disparità territoriali. Essa infatti non si limita a mettere a disposizione di stati e regioni una mole considerevole di risorse finanziarie, ma vincola la loro erogazione ad una serie di principi guida e di procedure che devono essere rispettati dai potenziali beneficiari; questo implica che tale *policy* presenti una sorta di "valore aggiunto" rispetto al contributo che può dare in termini di sviluppo socioeconomico, un valore aggiunto che si traduce in un forte stimolo al decentramento delle funzioni di governo del territorio, nonché alla modernizzazione e alla razionalizzazione delle macchine amministrative nazionali e subnazionali. In altre parole, la politica di coesione ha anche un impatto più propriamente "istituzionale" (Leonardi, 1998; Morata, 2002).

Nel caso italiano questo aspetto risulta particolarmente evidente, in quanto gli orientamenti provenienti da Bruxelles e la stessa filosofia alla base della politica dei fondi strutturali appaiono in netto contrasto, almeno fino alla seconda metà degli anni '90, con il sistema di relazioni tra centro e periferia consolidatosi negli anni, con il carattere centralista e settoriale dei processi decisionali legati alle politiche di programmazione dello sviluppo territoriale, e non ultimo con le modalità di funzionamento degli assetti amministrativi e organizzativi esistenti. Per di più, le pressioni all'adattamento provenienti dalla politica di coesione si sommano e si intrecciano con processi di profonda trasformazione interna e con sempre più frequenti domande dal basso di radicale riforma (Morlino 2002), come è testimoniato dalla parallela affermazione di movimenti regionalisti di varia natura a sostegno di una maggiore devoluzione di competenze (e di finanze) verso le istituzioni decentrate (Desideri, 1995; Desideri e Santantonio, 1997), e dal crescente richiamo ai criteri dell'efficienza e dell'efficacia nella gestione della cosa pubblica.

Il sommarsi di questi fattori rappresenta una vera e propria "congiuntura critica" per i governi regionali italiani: i fondi strutturali rappresentano per loro sia un'occasione per il rilancio del proprio ruolo istituzionale nei confronti degli altri livelli di governo e del territorio, sia una sfida che ne mette in gioco la capacità di adattarsi e reinventarsi nel quadro delle nuove prospettive. Vediamo meglio in che modo.

2.1 Le opportunità per le regioni italiane

In Italia le regioni, fin dagli esordi, non hanno goduto di particolare fortuna: la loro genesi di natura prevalentemente politica (D'Amico, 1982; Dente 1989; Pizzetti 1998; Baldi, 2000) ha fatto sì che lo sviluppo del loro ruolo istituzionale fosse fortemente condizionato dagli equilibri partitici e dal gioco politico nazionale tra maggioranza democristiana e opposizione comunista, sia nel corso della lunga fase di inattuazione del dettato costituzionale, durata fino al 1970, sia negli anni seguenti, in cui i sofferti passi normativi che hanno provveduto al trasferimento di competenze dallo stato alle regioni sono stati fortemente ridimensionati nella pratica dalla rigidità dei controlli esercitati dal centro sulla loro attività legislativa e dal carattere quasi totalmente derivato (e vincolato nella destinazione) della finanza regionale. La stessa attività di programmazione socioeconomica e territoriale, che era stata centrale nella retorica della fase "costituente" delle regioni (Putnam *et al.* 1985) ed enfatizzata nella quasi totalità dei loro statuti, a causa dell'assenza di chiare direttive nazionali aveva conosciuto nel giro di pochi anni un deciso ridimensionamento, lasciando il posto nella maggior parte dei casi ad interventi di tipo micro-settoriale, avulsi da un qualsiasi progetto di sviluppo dell'intero "sistema" regionale (Dente, 1989). Questo insieme di limiti ha fatto sì che per molti anni i governi regionali abbiano stentato ad affermarsi come punto di riferimento

tenendo conto dell'allargamento ad est dell'Unione e del conseguente raddoppio dei divari di reddito tra stati e regioni.

degli interessi presenti sul territorio (Cammelli 1990, Trigilia 1989), che rimanevano articolati (e organizzati) per lo più a livello provinciale e comunale.

Lo stesso assetto delle relazioni tra centro-periferia, fortemente accentrato sul piano della decisione politica (Baldi, 2000), ha senza dubbio penalizzato le istituzioni regionali: le loro relazioni con il governo nazionale si configuravano infatti come assai sporadiche e scarsamente strutturate, in assenza di sedi formalizzate di raccordo e di confronto interistituzionale. Piuttosto, la prassi seguita nei rapporti intergovernativi era quella della mediazione politica tra leader partitici di livello nazionale e locale: l'occupazione dei vertici istituzionali da parte delle segreterie di partito, tipica del *party government* "all'italiana" (Cotta, 1994), e la progressiva affermazione della figura dei "mediatori"⁴ come ponte per il passaggio di risorse dal centro alla periferia, sono infatti altri due fenomeni ben noti che hanno contribuito ad alimentare una certa ambiguità del ruolo istituzionale della regione (Dente 1989, p.136), sospesa per lungo tempo tra le ambizioni dichiarate e la scarsa possibilità (talvolta volontà) di elaborare un autonomo indirizzo di governo del territorio.

Certo in questo scenario non sono mancate le eccezioni e le diverse sfumature: già dalle prime legislature, a dispetto dell'omogeneità dei vincoli normativi in cui si trovavano ad operare, le regioni italiane hanno prodotto modelli organizzativi e interventi legislativi e programmatici assai variegati⁵, in alcuni casi anticipando la legislazione statale ed elaborando politiche a carattere decisamente innovativo⁶; su queste differenze, e sul tema del diverso rendimento delle varie regioni torneremo tra poco. Ciò che premeva sottolineare per il momento è che, ragionando in linea generale, almeno fino alla seconda metà degli anni '90 si può dire che i governi regionali italiani abbiano sofferto di una notevole debolezza istituzionale. Ne è ulteriore riprova il fatto che ad essi è stato vietato per lungo tempo (fino alla L.52 del 1996) di intrattenere rapporti diretti con Bruxelles, il cui monopolio era gelosamente trattenuto dal Ministero degli Esteri (Giuliani, 2000; Ciaffi, 2001).

L'impianto della politica di coesione propone invece una vera e propria rivoluzione copernicana del quadro appena presentato, assegnando all'istituzione regionale un ruolo centrale nella programmazione delle linee di sviluppo del proprio territorio, e riconoscendone la piena legittimità ad interloquire con la Commissione e a partecipare al *decision-making* su scala europea. Il principio del partenariato, vero e proprio pilastro della filosofia alla base dei fondi strutturali, prevede infatti che tutti i livelli di governo e (dal 1993) le parti economiche e sociali interessate ai programmi cofinanziati dall'UE collaborino tra loro e partecipino a tutte le fasi della *policy*, dalla formulazione dei piani alla loro messa in opera, fino alle operazioni di monitoraggio e valutazione: ciò implica da un lato il passaggio da un modello dei rapporti tra centro e periferia connotato in senso gerarchico ad un modello di tipo cooperativo, e dall'altro il progressivo slittamento da uno stile regolativo centrato sul concetto di *government*, in cui le autorità pubbliche impongono dall'alto una serie di provvedimenti e misure volti alla realizzazione di schemi di sviluppo da esse predefiniti, al modello della *governance*, caratterizzato da modalità decisionali di tipo consensuale e concertativo tra istituzioni e forze socioeconomiche presenti sul territorio (Kohler-Koch, 1996 e 1998; Négrier, 1998; Le Galès, 1998). Per le regioni italiane, oltre all'ingresso nelle proprie casse di cospicue risorse, si apre quindi la duplice opportunità di affermarsi come attori dello sviluppo locale, potendo

⁴ La figura dei politici locali come "mediatori", o come *brokers* (Gribaudo, 1980) in grado di coltivare e mantenere lo scambio di risorse tra centro e periferia, emerge in molti studi sul Mezzogiorno d'Italia e sul ruolo ivi svolto dagli apparati della DC (in proposito, si vedano Tarrow, 1972 e Catanzaro, 1983); tuttavia l'esistenza di tali figure, con una certa elasticità, può essere estesa all'intero panorama nazionale, dove la funzione di raccordo tra parlamento, governo e amministrazioni locali era in passato garantita prevalentemente dagli organi partitici.

⁵ La varietà dei modelli organizzativi adottati dalle regioni italiane è ben evidenziata in Cammelli (1980), ed è stata oggetto di alcuni studi comparati, che risalgono comunque a vecchia data (in particolare, si veda Sidoti, 1979). Per le differenze in termini programmatici, si rinvia invece a Putnam *et al.* (1985)

⁶ Per il settore socioassistenziale, uno studio comparato che mette in rilievo tali eccezioni nel panorama delle regioni italiane è quello di Valeria Fargion (1997), *Geografia della cittadinanza sociale in Italia*, Bologna, Il Mulino

partecipare alla definizione delle linee di intervento e veicolare così gli interessi del territorio verso Bruxelles, ma anche come arene in cui le varie istanze si confrontano e si compongono sotto il coordinamento e la guida dell'istituzione regionale (Morlino, 2002 e 2003).

2.2 Le tre dimensioni della sfida

Come tutte le opportunità, però, l'occasione offerta dalla politica di coesione può essere sfruttata solo a patto di rispettare alcune condizioni, che richiedono l'adozione di modalità di funzionamento spesso del tutto inconsuete per le regioni. La prima sfida che essa pone interessa infatti la loro dimensione amministrativa e organizzativa: innanzitutto le procedure da seguire per la programmazione e la messa in opera degli interventi cofinanziati dai fondi strutturali sono estremamente complesse, e prevedono un sistema di rendicontazione finanziaria e di monitoraggio e valutazione dei risultati assai distante dai controlli di tipo meramente procedurale tipici del caso italiano⁷. In secondo luogo la Commissione europea ha promosso fin dai primi regolamenti dei fondi strutturali una logica "integrata" di intervento, che tenga conto della necessità di coordinare gli investimenti nei tre settori produttivi (industria, agricoltura e servizi) e dell'esigenza di rispettare le connessioni esistenti tra questi, lo sviluppo delle infrastrutture e le attività di formazione professionale. Una simile logica, completamente opposta al modello burocratico "a compartimenti stagni" adottato nella maggioranza delle amministrazioni italiane, richiede moduli organizzativi che funzionino non più per settori ma "per problemi", in cui soggetti con competenze diverse tra loro e appartenenti a comparti amministrativi differenti lavorino insieme per raggiungere un determinato risultato, e in cui la conformità dei comportamenti agli obiettivi stabiliti sia assicurata tramite un forte coordinamento piuttosto che mediante rigidi meccanismi gerarchici.

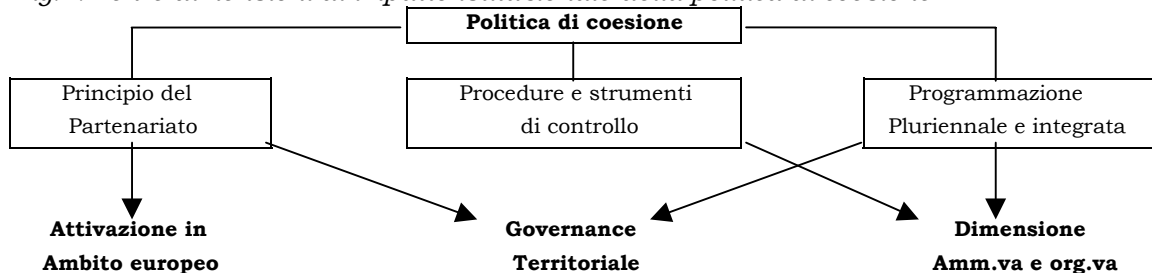
La trasversalità degli interventi, in linea con la filosofia stessa alla base del partenariato, dovrebbe poi assicurare che i programmi cofinanziati dai fondi strutturali agiscano in favore dell'interesse dell'intero "sistema regione". In questo senso, come accennato in precedenza, alla regione spettano l'onore e l'onere di predisporre le linee di intervento raccogliendo le indicazioni provenienti da enti locali e forze socioeconomiche e componendo i vari interessi in un progetto di sviluppo condiviso. La seconda sfida che la politica di coesione pone ai governi regionali può essere così definita come una sfida di *governance*, che presuppone "da un lato la capacità di integrare e modellare gli interessi locali, le organizzazioni e i gruppi sociali, e dall'altro la capacità di rappresentarli al di fuori, e di sviluppare strategie più o meno unitarie con gli attori privati, lo stato (...) e altri livelli di governo." (Le Galès 1998, p.253). Ciò implica sia la predisposizione di sedi di confronto e di negoziato interistituzionale e sociale, sia la messa a punto di reti di comunicazione e di flussi informativi circa le opportunità connesse ai finanziamenti comunitari, in modo da consentire una piena partecipazione del territorio ai processi decisionali. L'istituzione regionale, quindi, se da un lato ha l'opportunità di sviluppare un proprio ruolo attivo nelle dinamiche della rappresentanza e una nuova centralità nelle

⁷ Per non perdere i finanziamenti, le amministrazioni regionali devono dimostrare di essere capaci di gestire in maniera efficiente tali risorse e di rispettare le scadenze stabilite dai regolamenti comunitari, pena la sospensione o addirittura la revoca degli aiuti ricevuti. Le sanzioni per quelle amministrazioni che non riescono a rispettare nei tempi dovuti gli adempimenti di spesa sono state inasprite con la revisione dei regolamenti dei fondi strutturali avvenuta nel 1999, in concomitanza con Agenda 2000. Mentre in passato la Commissione europea aveva spesso chiuso un occhio sui ritardi mostrati da alcuni governi (in particolare di quelli italiani) concedendo numerose proroghe, dal 2000 è stata prevista invece la clausola punitiva del "disimpegno automatico", in base al quale la parte di impegni che non è stata oggetto di pagamento entro il secondo anno successivo all'assegnazione è revocata d'ufficio dalla Commissione. Accanto alle sanzioni, il nuovo sistema prevede anche alcuni incentivi per premiare l'efficienza dimostrata dalle amministrazioni: a tale scopo i nuovi regolamenti prevedono che all'inizio del ciclo di programmazione il 4% delle risorse destinate a ciascuno stato membro sia da accantonare come "riserva di premialità", da distribuire a metà periodo tra quei programmi che avranno ottenuto i migliori risultati sulla base di una serie di indicatori predefiniti.

politiche di sviluppo, dall'altro deve anche essere in grado di assumerne il coordinamento e di proporsi come punto di riferimento per gli interessi locali.

Quest'ultimo punto, facendo riferimento al ruolo di rappresentanza svolto dalla regione, introduce la terza dimensione della sfida, quella dell'attivazione regionale⁸ in ambito europeo. Se è vero che la politica di coesione riconosce alle regioni la dignità di attore comunitario, è altrettanto vero però che questo riconoscimento esige da parte loro la maturazione di strategie per veicolare a Bruxelles gli interessi del territorio. I canali che una regione può utilizzare a questo scopo sono diversi: vi sono canali collettivi, come il Comitato delle Regioni o le Associazioni Interregionali, o canali individuali, come ad esempio gli uffici di collegamento dei singoli governi subnazionali. Vi sono poi i contatti operativi intrattenuti dalle amministrazioni regionali con le strutture della Commissione, per risolvere questioni specifiche legate alla messa in opera dei programmi, o anche per ricevere qualche anticipazione riguardo alla fattibilità di alcuni progetti. Infine, anche il "filtro" nazionale (ministeri o rappresentanze nazionali nelle istituzioni europee) può essere considerato come un canale non trascurabile per arrivare a incidere nella fase ascendente di formulazione delle politiche comunitarie, specie in casi come l'Italia in cui, come abbiamo visto, per lungo tempo ai governi regionali è stato vietato il dialogo diretto con Bruxelles.

Fig. 1: Le tre dimensioni di impatto istituzionale della politica di coesione



Ricapitolando, quindi, possiamo affermare che la politica di coesione offre importanti stimoli al cambiamento istituzionale su almeno tre dimensioni, come evidenziato nella figura 1. Ed è proprio su questi tre versanti che la ricerca presentata in questa sede si è concentrata, con il duplice scopo di capire in che misura e in che termini la programmazione e la gestione dei fondi strutturali abbiano effettivamente modificato le caratteristiche e il funzionamento dei governi regionali italiani, e di spiegare perché questi ultimi abbiano mostrato significative differenze temporali e qualitative nelle strategie di risposta adottate.

Se prendiamo ad esempio in considerazione alcuni dati relativi alla capacità di spesa delle risorse comunitarie (tab.1) e al tempismo nella creazione di collegamenti diretti con Bruxelles (tab.2), vediamo infatti che non solo il panorama delle regioni italiane risulta alquanto variegato, ma le differenze di performance registrate sembrano non rispettare la distinzione in due blocchi geograficamente distinti proposta dal più noto studio sul rendimento istituzionale, quello di Putnam e della sua équipe, pubblicato nel 1993. Da quel lavoro, frutto di un lungo percorso di ricerca, emergeva un'immagine dell'Italia sostanzialmente duale, in cui "sebbene la posizione geografica e il livello di rendimento non corrispondano in modo perfetto, le regioni del nord formano un blocco la cui posizione in classifica è più alta di quella delle regioni del sud" (Putnam *et al.* 1993, p.97).

⁸ Si è scelto in questa sede di utilizzare il termine "attivazione" anziché di "mobilitazione" regionale poiché quest'ultimo vocabolo esprime una connotazione di massa che non risulta appropriata in questo contesto. Una scelta analoga era stata precedentemente operata da Bolgherini (2003), a cui si rimanda per una riflessione più compiuta su questo punto.

Tab.1: La capacità di spesa delle regioni italiane. Percentuali di esecuzione finanziaria relative alle risorse comunitarie

	I PIM (dati al 31/12/1990)		F.S. 1994-99** (dati al 31/12/1999)		F.S. 2000-06 (dati al 30/09/2003)	
	Impegni	Pagamenti	Impegni	Pagamenti	Impegni	Pagamenti
Abruzzo*	63	36	100	82	19	9
Basilicata	87	31	100	65	41	24
Calabria	77	5	100	62	37	19
Campania	0	0	98	54	35	14
Molise	88	46	100	74	28	16
Puglia	70	14	100	55	35	15
Sardegna	55	20	100	58	53	22
Sicilia	74	3	100	46	25	10
Emilia	78	45	100	65	51	16
Friuli	-	-	100	62	48	12
Lazio	73	18	100	54	25	12
Liguria	29	11	100	55	23	10
Lombardia	-	-	100	66	5	5
Marche	53	18	100	50	28	10
Piemonte	-	-	100	47	25	13
Toscana	87	63	100	78	46	24
Umbria	53	29	100	65	25	10
V.d'Aosta	-	-	100	67	86	34
Veneto	-	-	100	60	12	7
Prov. Trento	-	-	-	-	29	9
Prov.Bolzano	-	-	-	-	55	21

Fonti: per i PIM, Tagliamonte 1991; per il periodo 1994-99 Commissione europea, 2001; per il periodo 2000-06 dati IGRUE, 2003

* L'Abruzzo, titolare dei finanziamenti a titolo dell'obiettivo 1 fino al 1996, è passato al regime dell'obiettivo 2 nel 2000.

** Le regioni del centro nord, titolari dell'obiettivo 2, adottano una programmazione delle risorse comunitarie articolata in due cicli di programmi per ciascuna fase. Pertanto, con riferimento al periodo 1994-99, i risultati qui mostrati sono stati ottenuti calcolando la media dei dati di esecuzione finanziaria registrati da ciascuna regione rispetto ai cicli 1994-96 e 1997-99.

Tab.2: Il tempismo nell'istituzione di sedi di collegamento con Bruxelles

	Prima di L.52/96	1996/97	1998/99	2000/02
Abruzzo			X	
Basilicata	X			
Calabria			X	
Campania				X
Molise				X
Puglia				X
Sardegna		X		
Sicilia			X	
Emilia	X			
Friuli				X
Lazio	X			
Liguria		X		
Lombardia	X			
Marche			X	
Piemonte		X		
Toscana	X			
Umbria			X	
V.d'Aosta			X	
Veneto	X			
Prov. Trento	X			
Prov.Bolzano	X			

Fonte: Elaborazione da Profeti, 2003 e 2004

Nel caso della politica di coesione invece vi sono regioni del Mezzogiorno come Basilicata e Molise (e Abruzzo, per i primi due periodi di programmazione) che mostrano una capacità di esecuzione finanziaria superiore ad alcune regioni del centro-nord come Liguria, Lazio e Marche; inoltre, sempre la Basilicata si colloca tra le regioni del gruppo di testa che hanno istituito un proprio collegamento con Bruxelles prima ancora che il divieto normativo nazionale fosse rimosso con la L.52/96, mentre il Friuli (che Putnam pone tra le regioni a più alto rendimento) rientra nel gruppo di quelle che si sono mosse più in ritardo.

È vero che i due indicatori che abbiamo preso in considerazione non esauriscono la gamma degli aspetti di cui tener conto per poter valutare la capacità istituzionale delle regioni di rispondere alla politica di coesione; tuttavia essi possono essere considerati alla stregua di “spie” delle differenze esistenti su scala nazionale, che suggeriscono l’opportunità di approfondire questo punto cercando di individuare una chiave esplicativa del rendimento diversa dall’interpretazione “culturalista” offerta da Putnam. A questo punto è però d’obbligo qualche precisazione riguardo a cosa intendiamo in questa sede per rendimento, alle ipotesi che hanno guidato la ricerca e, non ultimo, alla scelta dei casi di studio.

3. Politica di coesione e rendimento istituzionale

Finora abbiamo detto che la politica di coesione, oltre a mettere a disposizione un cospicuo ammontare di risorse, rappresenta per i governi regionali un’importante opportunità di rafforzare il proprio ruolo istituzionale nei confronti degli altri livelli di governo e rispetto agli interessi presenti sul proprio territorio. Abbiamo anche visto che per sfruttare questa occasione le regioni debbono comunque rispettare alcune condizioni, tra cui la capacità di gestire gli aiuti strutturali, quella di mettere in atto una programmazione integrata e negoziata, e infine quella di creare e mantenere contatti con Bruxelles. La politica di coesione si configura quindi come una sfida esterna che le regioni italiane si trovano ad affrontare, dovendo maturare una serie di risposte istituzionali che spesso implicano un cambiamento o per lo meno un riorientamento delle modalità di funzionamento preesistenti. In questo senso studiare come le regioni hanno affrontato questa sfida può essere un’occasione preziosa per valutarne il rendimento.

Come ha ben evidenziato Lippi (2003), però, attorno al concetto di rendimento aleggia una certa ambiguità, alimentata sia dalla polisemia intrinseca al concetto stesso che soprattutto dal crescente utilizzo del termine senza un corrispondente sforzo definitorio. Per evitare di incorrere nella trappola dello “stiramento del concetto” (Sartori, 1971), è quindi opportuno precisare che in questa sede ci occuperemo solo di una “faccia” del rendimento, che abbiamo chiamato capacità di risposta istituzionale. Dalla nostra analisi abbiamo perciò tenuto fuori tutto il versante degli *outcomes*: non saranno qui presi in esame gli esiti socioeconomici dei programmi regionali cofinanziati dai fondi strutturali, né i dati relativi alla soddisfazione dei cittadini rispetto a quanto realizzato. Questi elementi, seppur rilevanti per la valutazione del rendimento di un’istituzione pubblica, esulano dall’oggetto della nostra ricerca, che si limita a prendere in considerazione le strategie messe in atto dalle regioni per far fronte alle richieste della politica di coesione, per capire da un lato se esse siano state in grado di percepire e sfruttare a proprio vantaggio la finestra di opportunità apertasi sullo scenario europeo, e dall’altro se siano riuscite a mettere in piedi meccanismi organizzativi e amministrativi per una gestione efficiente degli aiuti comunitari. Uno studio di questo tipo ha richiesto un’analisi di tipo processuale, che tenesse conto delle scelte e dei percorsi seguiti dalle regioni dalla seconda metà degli anni ’80 fino ad oggi, e che prendesse in considerazione una molteplicità di aspetti collegati alle tre dimensioni di impatto istituzionale della politica di coesione che abbiamo illustrato poc’anzi (vedi fig.2).

Fig.2 Le tre dimensioni di impatto istituzionale: aspetti osservati

Attivazione in ambito europeo	Partecipazione ad associazioni interregionali Partecipazione al Comitato delle Regioni Istituzione di uffici di collegamento a Bruxelles Rapporti con le istituzioni comunitarie Contributo alla fase ascendente della policy Rapporti con il governo nazionale in materia di politica di coesione
Governance territoriale	Forme di partenariato interistituzionale (regione/enti locali) Forme di partenariato sociale Flussi di comunicazione e servizi informativi per il territorio Potenziamento del livello regionale delle organizzazioni di Rappresentanza
Dimensione amm.va/org.va	Modello organizzativo adottato per la programmazione e la gestione dei fondi strutturali Strutture di coordinamento Capacità di spesa Integrazione delle attività di programmazione comunitaria in quelle ordinarie Attività di monitoraggio e valutazione

Per questo la ricerca si è concentrata su un numero limitato di casi, così da poter approfondire la conoscenza di ciascuno di essi grazie alla combinazione di più fonti⁹. La scelta dei casi è stata operata in funzione dell'obiettivo di individuare fattori esplicativi del rendimento istituzionale diversi da quelli alla base dell'interpretazione offerta da Putnam, tutta centrata sulla combinazione di fattori di tipo "ecologico" quali il livello di benessere socioeconomico e il grado di *civiness* proprio della comunità locale, la cui formazione veniva fatta risalire addirittura ai primi anni del Medioevo¹⁰. A tale scopo abbiamo selezionato due coppie di regioni, Basilicata e Puglia per il Mezzogiorno e Toscana e Liguria per il centro-nord. Le regioni appartenenti a ciascuna coppia, pur mostrando alla metà degli anni '80 valori analoghi in termini di ricchezza e di cultura civica, hanno esibito infatti esiti assai diversi riguardo alla capacità di risposta alla politica di coesione, mettendo in luce l'opportunità di cercare una differente chiave interpretativa delle loro performances.

La comparazione incrociata delle strategie adottate in questi quattro casi, ricostruite tramite la tecnica del *process-tracing* (George, 1979), ha fatto leva su fattori endogeni alle istituzioni regionali, partendo dalla premessa che, se è indubbio che il contesto in cui

⁹ La ricerca è stata infatti svolta combinando più fonti: i documenti programmatici prodotti dalle regioni nei tre periodi di programmazione, il materiale informativo reperibile on-line, le leggi regionali emanate, i rapporti di attuazione e valutazione dei programmi e, ovviamente, la letteratura esistente. Tuttavia lo strumento principe di cui ci siamo avvalsi è stato quello delle interviste in profondità sottoposte ad esponenti politici ed amministratori dei governi regionali, nonché ai rappresentanti regionali dei sindacati e delle associazioni di categoria. In totale sono state realizzate circa cinquanta interviste, oltre ad alcune "chiacchierate" informali con alcuni osservatori delle diverse realtà regionali.

¹⁰ Per sommi capi, la spiegazione avanzata era la seguente: sebbene il differenziale di sviluppo economico tra nord e sud corrisponda perfettamente alla distinzione tra i due blocchi del rendimento, le differenze relative all'interno di ciascun blocco sono fortemente correlate al grado di comunità civica presente all'interno delle regioni, la cui formazione viene fatta risalire secoli addietro, gettando un "ponte vertiginoso" (Bagnasco 1996, p.69) tra le caratteristiche delle società attuali e quelle risalenti agli anni del Medioevo. Le regioni meno civiche nel 1985 sono quelle che nel trecento erano sottomesse alla dominazione normanna, gerarchica e autocratica (praticamente, tutto il Mezzogiorno), le regioni più civiche sono quelle in cui si era sviluppata e mantenuta la tradizione repubblicana dei liberi comuni, e le regioni a civismo "intermedio" sono infine quelle che ricadevano nei territori degli Stati Pontifici e quelle che erano state repubblicane e che erano cadute sotto il dominio signorile.

un'istituzione si trova ad agire ne condizionerà inevitabilmente l'operato, è anche vero però che il modo in cui l'istituzione stessa si è sviluppata e le caratteristiche degli attori che in essa operano sono elementi che non possono essere trascurati al fine di comprenderne le modalità di funzionamento e di spiegarne i risultati¹¹.

Nel caso della politica di coesione, quest'ultima osservazione risulta avvalorata per due ragioni: in primo luogo, quando essa arriva alla fine degli anni '80 non si cala nel vuoto, ma va ad interagire con quasi vent'anni di storia dell'istituzione regionale, nel corso dei quali ogni governo ha assunto una fisionomia propria, un proprio sistema di rappresentanza, oltre che un proprio modo di fare politica e produrre politiche. In secondo luogo, i principi espressi nei vari regolamenti dei fondi strutturali sono ben lungi dal poter essere considerati "politicamente" neutri, esprimendo un precisa opzione a favore di modelli decisionali in cui l'azione istituzionale in materia di sviluppo sia concertata e supportata da un ampio consenso preventivo delle parti economiche e sociali, e un altrettanto chiaro modello di funzionamento delle amministrazioni orientato al risultato e basato su rapporti interorganizzativi di tipo orizzontale, con un forte rilievo della funzione di coordinamento tra i settori.

La prima ipotesi che ha guidato il nostro lavoro è stata quindi che il tempismo e la qualità delle risposte regionali alla politica di coesione siano stati fortemente condizionati dall'intelaiatura istituzionale formatasi in ogni regione nei suoi primi venti anni di vita, una sorta di "matrice originaria" più o meno congruente con i dettami provenienti da Bruxelles. Per questo l'esame delle strategie regionali in materia di politica di coesione è stato affiancato, per i quattro casi presi in considerazione, da una ricostruzione del contesto politico/istituzionale così come sviluppatosi a partire dagli anni '70, con particolare attenzione alle pratiche di interazione esistenti tra regione e territorio, ai modelli organizzativi adottati, alle scelte in materia di programmazione e soprattutto all'evoluzione del sistema politico/partitico, le cui caratteristiche in termini di stabilità delle giunte e di rapporti interni alle élites politico/amministrative hanno giocato un ruolo assai importante nella definizione delle attività di governo, sia negli anni passati che al momento di affrontare la sfida dei fondi strutturali.

Se la "matrice originaria" politico/istituzionale rappresenta il sistema di vincoli entro cui una regione si trova ad elaborare le proprie strategie di risposta alla politica di coesione, ciò non significa comunque che l'azione dei soggetti che in essa operano vada ritenuta irrilevante. Tutt'altro: la politica di coesione, come tutte le *policies* caratterizzate da un'elevata complessità procedurale, da una spiccata rilevanza della dimensione formulativa¹² e da modalità decisionali orientate al raggiungimento di un vasto consenso, offre ampi margini d'azione a quegli attori, individuali o collettivi, "capaci di elaborare in modo innovativo soluzioni per problemi complessi, di districarsi fra le sedimentazioni storiche di passati interventi e nuovi vincoli all'azione pubblica, di gestire le relazioni interorganizzative, e di rendere coerenti esigenze solitamente contrapposte" (Giuliani, 1998, p.359). Non solo: la programmazione e la gestione dei fondi strutturali richiedono anche una buona conoscenza della regolamentazione comunitaria, nonché un discreto bagaglio di competenze tecniche per far fronte agli adempimenti in termini di monitoraggio, valutazione ed eventuale aggiustamento dei programmi in corso d'opera. La propensione a sviluppare politiche innovative, la capacità negoziale e il possesso di conoscenze specialistiche sono quindi le caratteristiche che, se

¹¹ Su questo punto sono state mosse numerose critiche all'approccio seguito da Putnam e alla sua interpretazione "culturalista" delle differenze di rendimento. Qui ci limitiamo a ricordare quella avanzata da Bagnasco (1996), che ci pare particolarmente calzante: "Interpretare l'arretratezza dello sviluppo politico semplicemente come mancanza di *civiness* originaria, e quindi di fatto attribuire i guai attuali a quell'origine senza chiamare in causa una quantità di elementi che concretamente stanno nel mezzo, è in realtà rinunciare a spiegare. È un po' come pensare che una statua sia già compresa nel blocco di marmo" (p. 69)

¹² I concetti chiave nell'apparato della politica di coesione (sviluppo, integrazione, concertazione), lungi dal poter essere considerati univoci, sottendono potenzialmente un ampio ventaglio di strategie e di opzioni politiche, per cui la definizione e ridefinizione del problema di *policy* diventa estremamente importante.

possedute da attori chiave in seno alle amministrazioni regionali, possono avere agevolato la messa a punto di efficaci strategie di risposta alla politica di coesione. Nel corso della ricostruzione di ciascun caso è stata quindi riservata un'attenzione costante agli attori che di volta in volta hanno ricoperto ruoli di rilievo nell'ambito dei processi decisionali legati alla programmazione e alla gestione dei fondi strutturali, per vedere se tra questi vi sia stato qualcuno in grado di percepire con maggior prontezza la finestra di opportunità aperta dalla politica di coesione, di elaborare strategie politiche e organizzative in sintonia con gli orientamenti comunitari, e di promuovere la diffusione di nuove mappe cognitive nell'ambito dei vari settori dell'amministrazione.

4. La capacità di risposta delle regioni italiane: quattro casi a confronto

Tutte e quattro le regioni che abbiamo scelto come casi di studio hanno avuto il loro primo incontro con la politica regionale comunitaria nel 1986, con i Programmi Integrati Mediterranei. Dal 1989, in seguito alla prima riforma organica dei fondi strutturali, Basilicata e Puglia sono risultate ammissibili ai finanziamenti per le aree in ritardo di sviluppo (obiettivo 1), mentre Toscana e Liguria hanno potuto usufruire degli aiuti destinati a risolvere i problemi del declino industriale (obiettivo 2) e delle zone rurali (obiettivo 5b, confluito nel nuovo obiettivo 2 a partire dal 2000). L'appartenenza a due distinti regimi di aiuto ha fatto sì che gli stimoli ai quali sono state sottoposte le due coppie di regioni siano risultati in parte diversi: mentre le regioni del Mezzogiorno hanno potuto beneficiare di un ammontare di risorse ben più consistente rispetto alle due regioni del centro-nord, queste ultime dal canto loro hanno potuto usufruire di più ampi margini di autonomia rispetto al governo nazionale, grazie alla possibilità di ricorrere ai Documenti Unici di Programmazione (DOCUP) e quindi di programmare in maniera più libera i fondi ottenuti¹³.

Tuttavia, nonostante queste differenze, nel corso degli ultimi quindici anni la politica di coesione ha prodotto importanti cambiamenti che hanno man mano interessato tutti i governi regionali: i personaggi intervistati nelle nostre quattro regioni, dal personale politico/amministrativo ai rappresentanti sindacali e delle associazioni di categoria, concordano nell'affermare che i fondi strutturali hanno attribuito una nuova centralità all'istituzione regionale nei confronti degli interessi presenti sul territorio, attribuendole gran parte delle funzioni di programmazione degli interventi e di gestione delle risorse; conseguentemente, anche il livello regionale delle organizzazioni di rappresentanza si è rafforzato, acquistando una sempre maggiore importanza e diventando il punto di riferimento e di coordinamento delle varie istanze locali. Allo stesso tempo la natura complessa della *policy* da un lato e la crisi del sistema partitico tradizionale dall'altro si sono saldate, rinforzando il già tendenziale scivolamento della funzione di *gate-keeping* dall'uomo "di partito" ai rappresentanti istituzionali: i membri dell'esecutivo regionale e i dirigenti responsabili dei programmi comunitari sono ritenuti in tutte le regioni esaminate i nuovi interlocutori a cui rivolgersi, in quanto rispettivamente titolari del potere decisionale in materia di sviluppo territoriale, sempre più in mano alla Giunta, e delle conoscenze necessarie per risolvere i numerosi problemi tecnici e procedurali connessi con la messa in opera degli interventi. Ai tradizionali canali politico/partitici e a quelli funzionali sembra quindi affiancarsi una dimensione territoriale e

¹³ Con la riforma dei fondi strutturali del 1993, infatti, la Commissione europea introdusse la possibilità, per i programmi rientranti nei regimi diversi dall'obiettivo 1, di predisporre un unico documento che definisse contemporaneamente il quadro degli interventi, le modalità operative di attuazione e l'immediata richiesta di precise quote di finanziamento. Questa previsione, oltre a comportare un notevole snellimento procedurale, consente alle autorità subnazionali titolari degli ob.2 e 5b di cortocircuitare almeno in parte il filtro nazionale per interloquire con la Commissione europea. Per un'illustrazione puntuale dell'impianto della politica di coesione e delle procedure da essa previste, si rinvia a Leonardi, 1998 e Bruzzo, 2000.

istituzionale della rappresentanza, in cui la regione e gli attori che ne sono alla guida rivestono oggi un ruolo centrale.

Questo è vero non solo per le dinamiche decisionali che si svolgono all'interno dei confini regionali, ma anche per quanto riguarda la promozione degli interessi territoriali al di fuori di essi: la politica di coesione ha rappresentato infatti per le regioni un forte stimolo a sviluppare forme di attivazione verso Bruxelles, forme che possono assumere una valenza "operativa", come ad esempio tutte le relazioni con la Commissione europea finalizzate a risolvere questioni specifiche correlate alla programmazione e alla gestione dei fondi strutturali, o una fisionomia più "politica", come i raccordi con le regioni di altri paesi o come le stesse sedi di rappresentanza diretta nella capitale comunitaria, in cui l'attivazione è finalizzata non solo a far sentire la propria voce e "contare" nei momenti in cui vengono prese decisioni rilevanti su scala europea, ma anche ad agganciare partners per eventuali progetti a carattere transnazionale. Dall'esame dei nostri quattro casi possiamo dire che i fondi strutturali hanno influito in maniera diretta sul primo versante, richiedendo esplicitamente la collaborazione tra uffici regionali e strutture della Commissione nelle varie fasi della *policy*, e solo indirettamente sul secondo, contribuendo a far percepire l'importanza dello scenario di azione sovranazionale, e ponendo in maniera sempre più cogente l'esigenza di capire come muoversi.

In tutti i casi esaminati, infine, i vari attori regionali sottolineano l'importanza che la politica di coesione ha avuto nel mettere in luce l'esigenza di potenziare gli strumenti operativi a disposizione delle pubbliche amministrazioni e di procedere ad una loro riorganizzazione: i regolamenti comunitari hanno in qualche modo "imposto" l'introduzione di meccanismi di controllo e di valutazione della spesa pubblica e dei risultati ottenuti, oltre a rendere in molti momenti evidente la debolezza dei modelli organizzativi adottati e delle conoscenze a disposizione del personale impiegato. Inoltre, le procedure da seguire per la gestione dei fondi strutturali e la necessità di raggiungere i livelli di spesa prefissati per non perdere le risorse ottenute, a giudizio dei soggetti intervistati, hanno avuto un effetto "modernizzante" decisamente più dirimpante rispetto alle riforme avviate su scala nazionale nel corso degli anni '90, specie dopo che con Agenda 2000 è stato più chiaramente definito da parte della Commissione il sistema di incentivi e sanzioni connesso all'efficienza dimostrata nella gestione dei finanziamenti europei.

Tuttavia, se è vero che lo studio dei nostri quattro casi ha confermato l'esistenza di queste tendenze comuni, è altrettanto vero che l'esame diacronico e approfondito delle loro strategie di risposta istituzionale ha testimoniato l'esistenza di significative differenze temporali e qualitative, che in gran parte continuano a sussistere ancor oggi, e che hanno dato vita ad esiti assai diversi del processo di cambiamento. Più precisamente, la ricerca ha mostrato che l'impatto istituzionale esercitato dalla politica di coesione è stato fortemente "filtrato" e condizionato dalle preesistenti caratteristiche di ciascun sistema politico/amministrativo regionale e dagli stessi principi d'azione seguiti dagli attori che ne sono stati alla guida. I fondi strutturali, insomma, non hanno agito tanto come agente "trasformatore", quanto piuttosto come una sorta di "cartina di tornasole" delle logiche e delle dinamiche presenti in ogni singola regione, rafforzandole e razionalizzandole quando erano in linea con gli orientamenti provenienti da Bruxelles, o viceversa smascherandone gli elementi di debolezza. Ma chiariamo meglio questo punto, illustrando per grandi linee le strategie di risposta elaborate nei quattro casi esaminati su tutte e tre le dimensioni della sfida: l'attivazione in ambito comunitario, la *governance* territoriale e la dimensione amministrativa e organizzativa¹⁴.

¹⁴ In questa sede, per ovvie esigenze di brevità, ci limitiamo a riportare solo alcuni degli aspetti osservati; per un esame completo delle risultanze empiriche della ricerca, si rinvia alla lettura della tesi di dottorato citata nella nota n.2.

4.1 L'attivazione in ambito comunitario

Delle nostre quattro regioni, la Toscana e la Basilicata hanno dimostrato un maggior tempismo rispetto alle altre due nello scorgere la finestra di opportunità che per loro si apriva a livello europeo. In entrambi i casi, infatti, la classe politica regionale e in particolare i Presidenti avevano cominciato a dedicare attenzione al versante comunitario fin dalle prime legislature, ben prima dell'avvento dei fondi strutturali: in Toscana già nel 1973 il governo regionale guidato dall'allora presidente socialista Lagorio partecipò attivamente alla costruzione della Conferenza delle Regioni Periferiche e Marittime (CRPM), una delle prime Associazioni Interregionali a carattere transnazionale, così come in Basilicata il primo Presidente della regione, l'ex senatore Verrastro, già nel 1975 aveva incaricato un funzionario di seguire i rapporti con la Comunità europea per conoscerne l'evoluzione della normativa e per avere il polso delle decisioni prese su scala sovranazionale. Non è un caso quindi che entrambe le regioni figurino tra quelle (poche) che, con degli escamotages, avevano provveduto a stabilire un collegamento con Bruxelles prima ancora che la L.52/96 lo consentisse (vedi tab.2): nel caso lucano questo era avvenuto alla fine degli anni '80, grazie ad una convenzione con la Camera di Commercio di Potenza, mentre la Regione Toscana si appoggiò, nei primi anni '90, alla sede di Bruxelles della propria finanziaria regionale (FIDI Toscana S.p.a).

L'attivazione della Liguria, invece, è nata solo dopo l'avvento della politica di coesione e delle risorse finanziarie che essa metteva a disposizione; tuttavia, anche da questo momento in poi, la classe politica regionale (e in particolare i Presidenti) non si è mai mostrata particolarmente attenta a ciò che avveniva a livello comunitario, muovendosi sostanzialmente al traino di altri governi regionali più intraprendenti e di un ristretto nucleo di dirigenti regionali, fin da subito più consapevoli di quella che era l'opportunità offerta dall'Europa. Solo due politici hanno rappresentato un'eccezione rispetto a questo scenario, nella fattispecie l'ex assessore alle attività produttive e formazione Mario Margini (1994-2000) e l'ex europarlamentare Roberto Speciale (in carica dal 1989 al 1999). Mentre il primo, come vedremo, ha concentrato i suoi sforzi soprattutto sulla riorganizzazione interna della "macchina" e sulla promozione di meccanismi concertativi tra regione e territorio, il secondo ha invece svolto, nel corso del suo mandato, una serie di attività orientate a collocare la Liguria in un più ampio sistema di relazioni con altre regioni europee¹⁵. Tali iniziative vanno comunque lette come singoli episodi, che non mettono in discussione la scarsa propensione della regione ad impegnarsi in maniera costante e propositiva sia nel campo delle relazioni interregionali che negli altri canali "politici" dell'attivazione, come ad esempio il Comitato delle Regioni: a differenza della Toscana, che ha maturato nel tempo una vera e propria ambizione di "leadership" europea, portata avanti in prima persona dai suoi presidenti che si sono impegnati direttamente in tutti i canali che potevano essere utilizzati¹⁶, in Liguria l'attivazione ha assunto un carattere molto più operativo, concentrandosi prevalentemente su progetti di cooperazione interregionale basati su issues molto specifiche (come, ad esempio, quelli inerenti al sistema portuale o siderurgico).

Ulteriori differenze si presentano se osserviamo gli sviluppi delle sedi regionali di Bruxelles: non soltanto l'ufficio ligure è stato creato solo dopo la rimozione del divieto

¹⁵ Tra queste, un'iniziativa degna di nota è quella della promozione, insieme ad altri due membri del PE, della nascita dell'Associazione Interregionale delle Regioni Marittime Europee (AIMRE), che ha visto la luce nel 1993, e alla quale per l'Italia aderiscono sia la Toscana che la Liguria grazie alla presenza dei porti di Livorno e Genova.

¹⁶ Prima Vannino Chiti e adesso Claudio Martini, infatti, hanno ricoperto cariche di grande prestigio in vari organismi di raccordo delle regioni europee: entrambi sono stati infatti presidenti della CRPM e membri effettivi del Comitato delle Regioni, in cui si sono distinti per una partecipazione assai attiva e propositiva. Martini ricopre tuttora entrambe le cariche, e ha fatto inoltre parte, come unico italiano e come coordinatore delle regioni a potere legislativo, dei rappresentanti del Comitato delle Regioni alla Convenzione europea.

nazionale (1997), ma rispetto a quello toscano ha conosciuto un'evoluzione molto più "turbolenta", in particolare in seguito al cambio di maggioranza avvenuto nel 2000. Il nuovo Presidente Biasotti (FI) ha infatti deciso di smantellare la struttura esistente e di cambiare radicalmente l'assetto dell'ufficio, sostituendo il personale regionale che vi operava con dei consulenti esterni, reputati più idonei a svolgere un'azione di *lobbying* nei confronti degli organismi comunitari. Sebbene la presenza ligure a Bruxelles non sia stata messa in discussione, questo "stravolgimento" della sede e della sua missione non ha certo aiutato la maturazione di una precisa strategia della regione e il suo radicamento nella capitale comunitaria, due elementi fondamentali per acquisire visibilità e credito agli occhi della Commissione e delle altre regioni europee. La continuità di impegno politico e la coerenza strategica dimostrate dalla Toscana, indubbiamente favorite dalla permanenza della stessa maggioranza alla guida del governo regionale e dalla grande visibilità conquistata dai propri Presidenti, hanno invece fatto sì che ad oggi la regione sia considerata uno dei partner europei più appetibili, e che possa godere di una certa "benevolenza" da parte della Commissione rispetto ad eventuali negoziati su programmi e iniziative regionali¹⁷.

Dobbiamo precisare comunque che la Toscana è una delle pochissime regioni in Italia, e l'unica dei nostri quattro casi, ad aver adottato un approccio "politico" all'attivazione che facesse leva su tutti i canali a disposizione e che utilizzasse in maniera congiunta strategie di contatto individuale e di pressione collettiva, con un ruolo di primo piano e di partecipazione diretta dei propri Presidenti. Anche la Basilicata infatti, pur dimostrando un notevole tempismo e uno stile anticipatorio rispetto al quadro normativo nazionale, si è limitata ad attivarsi tramite pochi canali, essenzialmente individuali (sede di Bruxelles e contatti sistematici tra uffici regionali e Commissione), e a concentrarsi su problemi e tematiche di carattere per lo più operativo; in questa regione, infatti, i Presidenti hanno svolto solo un ruolo di stimolo e di facilitazione nei confronti della componente dirigenziale, che di fatto ha assunto la titolarità di tutti i rapporti con le istituzioni europee.

Ciò che distingue la Basilicata dalla Liguria, tuttavia, è che nel caso lucano questo tipo di comportamento non va considerato come il risultato del disinteresse esibito dalla componente politica, ma piuttosto come il frutto di una precisa strategia elaborata congiuntamente dalle élites politiche e amministrative regionali: preso atto delle limitate possibilità di svolgere un ruolo incisivo nelle sedi più politiche dell'attivazione, data la propria condizione di relativa marginalità, l'obiettivo della Basilicata è stato quello di non disperdere energie e risorse per iniziative a carattere simbolico, ma di puntare tutto sulla propria capacità amministrativa al fine di "farsi notare" dalla Commissione e di distinguersi rispetto a molte delle regioni del Mezzogiorno, conquistando in questo modo una sorta di "patente di credibilità" da sfruttare sia nei confronti delle istituzioni europee che del governo nazionale. A tale scopo il governo regionale lucano, grazie alla collaborazione tra i Presidenti, gli Assessori alla Programmazione che si sono succeduti e i dirigenti dell'omonimo dipartimento, fin dalla seconda metà degli anni '80 ha lavorato alla creazione di un unico punto di riferimento, tecnicamente solido, che funzionasse come interfaccia tra la regione, la Commissione europea e i ministeri nazionali. Tale ruolo è stato svolto dall'ufficio politiche comunitarie, i cui dirigenti sono riusciti negli anni ad ottenere la fiducia dei funzionari europei, impostando con essi un rapporto sistematico, basato su un'estrema franchezza e caratterizzato da una strategia propositiva, in base alla quale i problemi incontrati dalla regione nella gestione dei finanziamenti venivano in qualche modo "sfruttati" per suggerire alla stessa Commissione alcune soluzioni da adottare in situazioni future analoghe. Grazie all'affidabilità conquistata seguendo questa strategia, il governo regionale lucano ha ottenuto numerosi riconoscimenti

¹⁷ Come sottolinea uno dei personaggi intervistati, "trovare ascolto presso la Commissione o anche altri canali, per la Toscana, è piuttosto facile. A livello europeo la Toscana è ben conosciuta, troviamo tutte le porte aperte, sono tutti ben disposti verso la regione...ed è chiaro che questa è una bella agevolazione." (Intervista a europarlamentare toscano, Firenze, ottobre 2002)

non solo a livello europeo, ma anche nazionale: Fabrizio Barca, capo del Dipartimento per le Politiche di Sviluppo e Coesione (DPS) presso il Ministero del Tesoro, ha infatti richiesto la collaborazione di una dirigente lucana sia al momento di elaborare le linee guida della programmazione dei fondi strutturali per il 2000-06, sia nell'ambito del nucleo di valutazione per l'attribuzione della riserva di premialità del 6% a metà periodo¹⁸. La Basilicata ha potuto così esercitare una certa influenza, riversando la propria esperienza nell'elaborazione degli orientamenti prodotti dal governo centrale e contribuendo così alla definizione della cornice di regole in materia di politica di coesione che tutte le regioni del Mezzogiorno hanno poi dovuto seguire.

Tra queste ultime rientra anche la Puglia, che tra i nostri quattro casi è quello che indubbiamente ha presentato i maggiori ritardi: il governo regionale si era dimostrato infatti del tutto inerte fino al 2000, praticamente non impegnandosi in nessun canale dell'attivazione, e incontrando numerosi problemi nel dialogo con la Commissione a causa della forte frammentazione interna all'amministrazione regionale e ai risultati piuttosto negativi ottenuti in tutti i cicli di spesa dei fondi strutturali. La situazione è sembrata in parte cambiare con l'elezione diretta dell'attuale giovane Presidente, Raffaele Fitto; egli, che aveva già ricoperto la carica di europarlamentare nel 1999, e che aveva centrato buona parte della propria campagna elettorale per le regionali sui temi comunitari (Giaffreda, 2003), appena insediatosi ha predisposto l'apertura di un ufficio regionale a Bruxelles ed ha cercato di recuperare il tempo perduto negli anni passati, partecipando in prima persona al Comitato delle Regioni e promuovendo un'immagine più "europea" della Puglia. Tuttavia tali iniziative, frutto dell'iniziativa personale del Presidente anziché dell'intero governo regionale, hanno assunto per il momento un carattere prevalentemente simbolico; la recente attivazione pugliese appare infatti circoscritta a pochi canali, non sistematica e, soprattutto, scarsamente incisiva, collocandosi sulla scia di un passato che certo non ha visto la regione brillare per affidabilità. La ricerca che abbiamo condotto e le numerose opinioni raccolte nelle diverse regioni ci hanno infatti suggerito che proprio l'affidabilità è il requisito essenziale per far sì che la propria voce venga ascoltata a Bruxelles, ed è quindi da considerare sia una risorsa da mettere in campo al momento dell'attivazione nei vari canali, sia un capitale da rafforzare nel tempo grazie ad un'azione amministrativa efficiente e al rispetto dei principi guida alla base della politica di coesione.

4.2 La governance territoriale

Abbiamo già detto che i fondi strutturali hanno promosso una sorta di "ricentramento" delle funzioni di rappresentanza su base regionale; ma questa tendenza, che abbiamo riscontrato in tutti e quattro i casi presi in esame, ha assunto tempi, forme e modalità diverse da una regione all'altra. Anche in questo caso, la Basilicata e la Toscana si sono dimostrate più pronte non solo a sfruttare l'occasione della politica di coesione per potenziare il ruolo dell'istituzione regionale in materia di sviluppo economico, ma anche a recepire e a fare propria la logica del partenariato promossa dalla Commissione europea, dando vita a delle arene decisionali regionali stabili e strutturate. Questo maggior tempismo si è rivelato in gran parte imputabile all'eredità del passato delle due regioni: in primo luogo, fin dalle prime legislature il governo lucano e, in misura ancora maggiore, quello toscano si erano distinti per i numerosi tentativi di proporsi come punti di riferimento per il territorio, tramite esperimenti

¹⁸ In aggiunta alla riserva di premialità del 4%, prevista dalla Commissione europea (vedi nota 7), il DPS ha infatti deciso di introdurre un'ulteriore quota premiale da assegnare nel corso del 2003 a quelle regioni che non solo avessero dimostrato una migliore capacità di realizzazione degli interventi, ma in cui fosse stato anche avviato un processo di modernizzazione amministrativa; tra i criteri in base ai quali sono ripartite le risorse vi sono infatti anche indicatori di "avanzamento istituzionale" relativi all'attuazione di norme nazionali, come il Dlgs.29/93 e le Bassanini, non ancora affrontata in molte regioni del Mezzogiorno. In ciò la Basilicata si configurava come un'eccezione, avendo già provveduto negli anni precedenti a tali operazioni.

di zonizzazione e di identificazione di comprensori, o anche mediante il progressivo coinvolgimento degli enti locali nelle attività amministrative (ad esempio, mediante lo strumento della delega in numerosi settori di competenza regionale). La sfida lanciata dalla politica di coesione è stata quindi colta immediatamente in questi due casi come occasione per legittimare e rafforzare questo obiettivo. In secondo luogo, il principio della *partnership* ha trovato un terreno piuttosto fertile in entrambe le regioni, che da prima dell'avvento dei fondi strutturali avevano cominciato ad avviare pratiche di consultazione delle parti sociali e degli enti locali per l'elaborazione delle linee programmatiche su cui improntare l'attività di governo.

In Toscana, ad esempio, già alla fine degli anni '80 le relazioni tra regione e territorio avevano assunto una certa strutturazione: ne costituiscono un esempio le "conferenze di sviluppo d'area", degli incontri regolarmente promossi dal governo regionale a cui partecipavano comuni, province e rappresentanze socioeconomiche al fine di produrre degli schemi di sviluppo regionale, e in cui le decisioni prese venivano ratificate in accordi che impegnavano legalmente i contraenti (Nanetti 1993, pp.78-79). Queste forme embrionali di negoziato, sebbene "un po' sbilanciate verso il sindacato per la storia stessa della regione"¹⁹, si sono dimostrate del tutto congruenti con il principio del partenariato, tanto che fin dalla prima fase dei fondi strutturali (1989-93) il coinvolgimento degli enti locali – in particolare le Province – e delle parti sociali nelle attività di formulazione dei piani regionali è stato molto alto²⁰. Ad oggi i soggetti chiamati a contribuire alla programmazione comunitaria sono molteplici, e rappresentano un'ampia gamma degli interessi presenti sul territorio, da quelli delle categorie produttive a quelli più generali promossi da associazioni di varia natura. La loro partecipazione ha acquisito inoltre nel tempo un carattere sempre più "proceduralizzato", nel senso che la regione ha provveduto a sancire formalmente le sedi di confronto sia per la fase formulativa che per quella attuativa, nonché la tempistica e le modalità con cui tale confronto deve svolgersi; ciò non elimina certo l'esistenza di contatti informali, che continuano ad essere molto importanti "per capire meglio alcune cose e arrivare preparati al confronto politico finale"²¹, ma conferisce certezza al quadro delle relazioni tra istituzioni e territorio, limitando al massimo la discrezionalità nelle modalità di interazione e vincolando i partecipanti al rispetto degli accordi raggiunti, puntualmente ratificati in appositi documenti. In Toscana, insomma, la politica di coesione ha esercitato una sorta di effetto amplificatore delle tendenze già in atto, contribuendo ad allargare la gamma dei soggetti coinvolti nella programmazione, ad istituzionalizzare le pratiche negoziali e a sancire la concertazione come vero e proprio "metodo di governo"²².

Un analogo processo si è verificato in Basilicata: anche in questo caso già prima dei fondi strutturali si era sviluppata una tradizione di collaborazione con i livelli di governo subregionali, in origine frutto dell'ambizione della regione di proporsi come guida dei processi di sviluppo locale (Sorrentino, 1990), e in seguito rafforzata da eventi contingenti come le operazioni di ricostruzione post-sisma nel corso dei primi anni '80; è a partire da quel momento, infatti, che i rapporti di collaborazione con province, comuni e comunità montane si sono potenziati e strutturati, anche grazie ai servizi di assistenza tecnica messi in atto dalla regione (Leonardi 1987, pp.58-59). Gli stessi rapporti con le rappresentanze funzionali degli interessi risalgono a vecchia data, fin dalla predisposizione dei primi programmi regionali di sviluppo, anche se la loro natura era essenzialmente informale e basata perlopiù su canali personalistici, date le ridotte dimensioni del territorio regionale e la conseguente ristrettezza del network di relazioni tra élites pubbliche e private. La politica di coesione ha quindi rappresentato, anche nel caso lucano, l'occasione per strutturare e formalizzare reti di

¹⁹ Intervista ad ex Presidente della Regione Toscana, Firenze, 22 novembre 2002

²⁰ A tale proposito, nel 1994 fu istituito il "sistema informativo regionale per i cittadini, gli enti pubblici, le imprese e i soggetti privati" (L.R.37/94, art.9), collegato in rete con i servizi della regione e volto a migliorare la conoscenza delle materie legate alle politiche comunitarie e delle attività istituzionali condotte in merito.

²¹ Intervista a testimone privilegiato, CGIL Toscana, Firenze, luglio 2002

²² Si veda in proposito la L.R.49/99

interazione già avviate in passato, richiedendo comunque tempi un po' più lunghi rispetto al caso toscano. Mentre in Toscana già dal primo periodo di programmazione dei fondi strutturali alle province era stato chiesto di raccogliere le proposte dei propri comuni e di elaborare dei suggerimenti in merito alla formulazione dei piani, in Basilicata questo passo è stato compiuto solo a metà della fase 1994-99, con l'attribuzione alle comunità montane di una funzione di coordinamento e di raccolta delle istanze del territorio. Prima di allora, la Giunta regionale e i dirigenti del già menzionato ufficio per le politiche comunitarie avevano infatti reputato necessaria la messa a punto di un progetto di "responsabilizzazione" degli enti locali, al fine di migliorare la loro capacità progettuale e di renderla "in linea" con i requisiti richiesti dalla Commissione: a tale scopo, nel corso della fase 1989-93 erano state decentrate presso comuni e province gran parte delle operazioni di gestione dei fondi strutturali, mantenendo tuttavia in capo alla regione funzioni di serrato e continuo controllo dei rendiconti, oltre che di servizio di assistenza tecnica e consulenza. Allo stesso tempo, al fine di arginare eventuali fenomeni di "rivendicazionismo locale" in occasione della spartizione delle risorse tra le varie aree del territorio, il governo regionale aveva messo a punto una sorta di meccanismo infraregionale di "competizione virtuosa", in base al quale venivano premiati con risorse aggiuntive quei comuni che si dimostravano in grado di spendere più velocemente i fondi ad essi assegnati²³. Lo stesso ruolo di guida e di "educazione all'Europa" è stato assunto dal governo regionale anche nei confronti delle forze socioeconomiche, la cui partecipazione è stata progressivamente estesa a numerosi organismi²⁴, in un vero e proprio processo di "codifica" delle relazioni negoziali (Lavieri 1998, p.5). Tale processo ha raggiunto il livello di massimo compimento in occasione dell'attuale periodo di programmazione 2000-06: da un approccio di tipo *top-down* in cui la regione, nonostante cercasse il consenso preventivo delle parti sociali, esercitava un ruolo sostanzialmente dirigista nella determinazione delle linee di intervento, dopo Agenda 2000 si è passati infatti ad un approccio che, pur mantenendo un forte potere di indirizzo regionale, lo coniuga con un orientamento di tipo *bottom-up* volto a valorizzare le capacità progettuali e di iniziativa degli enti locali e delle rappresentanze sociali ed economiche.

Se in Toscana e in Basilicata, quindi, questi quindici anni di utilizzo dei fondi strutturali sono andati di pari passo con la formazione di arene decisionali regionali stabili e piuttosto strutturate, lo stesso non si può dire per Liguria e Puglia, dove il consolidamento di meccanismi concertativi e lo stesso rispetto del principio del partenariato hanno incontrato numerose difficoltà, andando a calarsi su contesti istituzionali in cui, sebbene per motivi diversi, non vi era una tradizione pregressa di collaborazione della regione con il territorio: in Liguria la prevalenza di un modello produttivo basato sulla grande industria e sulle partecipazioni statali aveva fatto sì che si affermassero non tanto meccanismi di concertazione orizzontale tra regione e parti sociali, quanto piuttosto dinamiche di contrattazione triangolare in cui il ruolo e l'attrattività della regione rispetto al livello nazionale e locale era piuttosto limitato (vista la scarsità di risorse da poter autonomamente investire nel sostegno alle attività produttive), e in cui la voce della Confindustria sovrastava di gran lunga quella degli altri

²³ Questo meccanismo, che di fatto anticipava le tendenze maturate a livello comunitario e nazionale con Agenda 2000, è stato in seguito rafforzato dalla previsione di vere e proprie sanzioni per quegli enti locali che non riuscissero a rispettare nei tempi stabiliti gli adempimenti di spesa. Si veda in proposito l'art.11 della L.R.30/97 sulle procedure della programmazione

²⁴ Questo processo di progressivo coinvolgimento trova un primo momento di formalizzazione con la L.R.47/93 sulle procedure della programmazione regionale, la quale prevede la convocazione, da parte della Giunta, di apposite conferenze della programmazione a cui partecipano, oltre ai rappresentanti delle istituzioni locali, esponenti del mondo culturale e scientifico, delle associazioni di categoria e dei sindacati, e infine delle organizzazioni ambientaliste (prima ancora, merita ricordarlo, che la stessa Commissione europea ne promuovesse il coinvolgimento con la riforma dei regolamenti del 1999). In seguito (1995) sono stati creati altri organismi di confronto, tra i quali i due principali sono il Comitato Misto, con funzioni di parere e proposta sull'elaborazione degli atti programmatici, e la Partnership consultiva delle forze socioeconomiche e delle pari opportunità, con funzioni di sorveglianza e di consultazione durante la messa in opera degli interventi.

soggetti socioeconomici. In Puglia, d'altro canto, la forte frammentazione della classe politica regionale, la competizione tra vari leader anche all'interno dello stesso partito e i conseguenti, numerosi conflitti interprovinciali²⁵ avevano scoraggiato la strutturazione di forme di partenariato su scala regionale basate sulla composizione dei vari interessi, incentivando piuttosto il ricorso a pratiche distributive di beni selettivi da parte delle élites di governo, che seguivano logiche clientelari e localistiche al fine di controllare e mantenere il consenso di determinate aree.

La sostanziale estraneità delle modalità decisionali promosse dall'UE rispetto alle logiche di azione seguite in passato in materia di rapporti con le forze socioeconomiche e con gli stessi enti locali, ha fatto sì che la richiesta di forme di partenariato da parte della Commissione europea fosse percepita in queste due regioni come una sorta di imposizione, e che fosse affrontata più come un adempimento che come un'opportunità: questo è vero in particolare per quanto riguarda il caso pugliese, in cui addirittura fino al 1999 il principio della partnership era stato sostanzialmente disatteso, e solo in seguito alle direttive emanate a livello nazionale (delibera CIPE del dicembre 1998) si è dato vita alla creazione di sedi formali di concertazione. Le pratiche di negoziato avviate per formulare le linee guida del Programma operativo regionale per il 2000-06, pur rivelandosi un'esperienza assai interessante e costruttiva a detta degli stessi partecipanti, che per la prima volta si sono riuniti in maniera sistematica per discutere su un progetto di sviluppo dell'intero sistema regionale, hanno tuttavia lasciato ancora aperti numerosi problemi, specie per quanto riguarda il coinvolgimento degli enti locali nelle attività di programmazione²⁶; alla regione viene rimproverata infatti la "discrezionalità" dimostrata al momento di spartire le risorse tra le varie linee di intervento e durante tutta la fase attuativa, nonché un'impostazione sostanzialmente dirigista e "top-down" dei processi di sviluppo territoriale.

Parzialmente diverso risulta il caso ligure, in cui l'azione "imprenditoriale" svolta da singoli soggetti è stata in grado, almeno per un certo periodo, di rompere i vincoli derivanti da un'eredità del passato sfavorevole e di avviare un processo di costruzione di un'arena territoriale: rispetto alla prima fase 1989-93, in cui non solo il principio del partenariato, ma anche gli stessi fondi strutturali avevano ricevuto scarsissima attenzione da parte dell'istituzione regionale, con l'avvento della VI legislatura (1995-2000) si assiste infatti ad una vera e propria inversione di rotta ad opera dell'allora assessore alle attività produttive e formazione professionale: egli, grazie alle risorse relazionali in suo possesso²⁷ e alla maturazione di competenze specifiche in materia di politiche comunitarie, ha svolto durante il suo mandato una vera e propria funzione di "catalizzatore" rispetto alla maturazione di pratiche negoziali tra regione e parti sociali, favorendo un ampliamento dei soggetti ascoltati e raggiungendo una certa sistematicità nei contatti con i rappresentanti sindacali e delle associazioni di categoria.

Tuttavia, proprio per il fatto di essere strettamente incentrate su quest'unico personaggio (e sui suoi più stretti collaboratori), piuttosto isolato rispetto al resto dell'élite politica regionale, le reti di relazioni costituite durante la sua permanenza si sono come sfaldate una volta che questo ha terminato il suo incarico; le modalità di concertazione createsi nel

²⁵ Mentre la DC lucana non aveva mai vissuto contrasti "patologici" interni grazie alla sostanziale unicità della leadership riconosciuta ad Emilio Colombo (Leonardi, 1987; Sorrentino, 1990; De Luca, 2000), la classe politica democristiana pugliese, seppur egemone, si presentava solcata da numerosi conflitti tra le sue correnti e da una forte competizione tra diversi leader di calibro nazionale. Su questo punto si vedano Putnam, 1985; Carrieri, 1989; Piattoni 1999 e 2002

²⁶ Quest'ultima osservazione, confermata dalle interviste effettuate a numerosi personaggi pugliesi, è espressa anche in una recente pubblicazione del CNEL (2002), che annovera la Puglia tra quelle regioni del Mezzogiorno in cui "lo strumento di concertazione istituzionale è risultato, in sostanza, non operativo" (p.17)

²⁷ L'ex assessore Margini ha alle spalle una carriera di politico di professione: nel corso degli anni che abbiamo esaminato, egli è stato un esponente di spicco del PDS (e successivamente dei DS) ligure, coltivando numerose relazioni con il mondo sindacale e con alcuni settori dell'associazionismo. Si segnala inoltre che, dopo la fine del mandato assessorile, è stato nominato segretario regionale dei DS, carica che detiene tuttora.

periodo 1994-99 non erano frutto di un preciso disegno politico concepito dall'intera Giunta, ed avevano quindi assunto un carattere poco strutturato, senza tradursi in procedure istituzionalizzate che potessero garantirne la replicabilità. L'avvento di una nuova maggioranza di centro destra alla guida della regione ha di fatto interrotto il processo di costruzione dell'arena regionale, non solo perché promotrice di modalità decisionali e di una concezione della rappresentanza piuttosto distanti dalla "filosofia" stessa della concertazione, ma anche perché a livello istituzionale è venuto a mancare il "perno" su cui si erano costruite tutte le interazioni, dimostrando l'estrema fragilità della *governance* ligure: nonostante i fondi strutturali abbiano contribuito a sancire la centralità del governo regionale nelle dinamiche di rappresentanza degli interessi, non si può ancora parlare di una vera e propria "arena" consolidata e dotata di regole e identità proprie²⁸.

4.3 La dimensione amministrativa e organizzativa

Come abbiamo già avuto modo di dire, i fondi strutturali hanno rivestito una notevole importanza nell'avviare un processo di modernizzazione delle amministrazioni regionali e un ripensamento della loro organizzazione interna. Le quattro regioni che abbiamo esaminato hanno comunque dimostrato anche su questo versante significative differenze, delle quali la diversa capacità di spesa delle risorse comunitarie, illustrata nella tab.1, non rappresenta che la punta dell'iceberg. Toscana e Basilicata, forti di un'eredità del passato congruente con molti degli orientamenti promossi da Bruxelles, si sono dimostrate anche in questo caso come le regioni che hanno agito con maggior prontezza e sistematicità. In entrambi i casi le istituzioni di governo avevano infatti optato fin dalle prime legislature per modelli organizzativi di tipo dipartimentale, in cui l'articolazione della macchina amministrativa non seguisse tanto la distinzione burocratica per competenze, quanto piuttosto una logica orizzontale, in cui gli uffici operanti su settori omogenei o connessi risultano accorpati al fine di risolvere problemi complessi²⁹. Più importante ancora, in queste due regioni erano stati previsti già dai primi anni '70 momenti di coordinamento intersettoriale e interassessorile, in entrambi i casi collegati con le funzioni di programmazione e "incasellati" nell'ambito della Presidenza della Giunta, per sancirne il carattere trasversale³⁰. L'assegnazione di un ruolo centrale e di coordinamento attribuito alla programmazione si era tradotto poi in un impegno costante riversato in questo tipo di attività: sia la Toscana (dalla metà degli anni '70) che la Basilicata (dai primi anni '80) avevano regolarmente prodotto dei Programmi Regionali di Sviluppo (PRS), collegati alla previsione di un bilancio pluriennale. Inoltre, entrambe le regioni si erano contraddistinte nel panorama nazionale per la propensione a sperimentare soluzioni innovative in vari settori di *policy*, come ad esempio nell'ambito delle politiche socioassistenziali (Fargion, 1997), o nei servizi di assistenza tecnica agli enti locali.

²⁸ La debolezza dell'arena decisionale ligure è peraltro testimoniata dalla scarsa propensione del governo regionale a coinvolgere gli enti locali nella predisposizione delle politiche di sviluppo per il territorio. Questo punto è emerso piuttosto chiaramente dalle interviste effettuate ad alcuni esponenti politici delle Province di Savona e Imperia, i quali lamentano l'approccio nettamente *top-down* praticato dalla regione per la formulazione dei programmi e delle relative linee strategiche di sviluppo. Un'ulteriore conferma è offerta inoltre dall'esame del Docup regionale per il 2000-06, in cui non si trova alcun riferimento al partenariato interistituzionale.

²⁹ Anche per queste due regioni ci siamo basati sugli organigrammi pubblicati dalla Guida alle regioni d'Italia. Per una riflessione articolata sulle differenze tra modelli organizzativi burocratico/ministeriali e modelli dipartimentali, si veda Cammelli (1980)

³⁰ In Toscana nel 1973 fu istituito il Comitato tecnico della programmazione (CTP), un organismo di coordinamento tra il livello politico e l'ambito gestionale, collocato nell'ambito della Presidenza, con funzioni di raccordo tra i diversi settori amministrativi e di istruttoria dei vari atti programmatici della Giunta, che assunse fin da subito un ruolo estremamente importante per la definizione delle linee di governo regionale, e che continuerà a mantenere una sua centralità anche nel corso dell'adattamento alla nuova politica regionale dell'UE; in Basilicata un omonimo comitato fu creato nel 1974, anche in questo caso presieduto dal Presidente della Giunta e composto da tutti gli assessori e dai coordinatori dei vari dipartimenti.

Viceversa, in Puglia e in Liguria le caratteristiche stesse dei sistemi politici regionali, connotati da una estrema frammentazione della classe politica al potere nel primo caso e dall'assenza di un partito dominante nel secondo, avevano portato ad una scarsa stabilità delle giunte e ad una sorta di "balcanizzazione" degli assessorati più rilevanti, spartiti in base ad esigenze di accordo politico, spesso tenendo conto del potenziale di ricatto dei partiti minori. Questa frammentarietà delle compagini di governo si era accompagnata all'affermazione, in entrambe le regioni, di modelli organizzativi di tipo "burocratico/ministeriale", in cui i vari uffici erano rigidamente suddivisi per materia e gerarchicamente sottoposti ai singoli assessori³¹, senza la previsione di momenti di coordinamento e con problemi di isolamento di settori per loro natura trasversali, come quello della programmazione³². Questa differente eredità del passato ha quindi indubbiamente penalizzato le ultime due regioni, che hanno incontrato non pochi problemi non solo ad assimilare l'idea stessa della programmazione pluriennale e per obiettivi alla base della politica di coesione, ma anche a predisporre modelli e strumenti operativi in linea con le nuove esigenze.

In Liguria la frammentazione interna all'amministrazione regionale ha generato notevoli problemi organizzativi nel corso della prima fase di programmazione dei fondi strutturali, caratterizzata peraltro da una forte instabilità politica del governo regionale, che proprio in quel periodo aveva risentito dell'eco degli sconvolgimenti nel panorama politico nazionale (Iacobone, 2000); la presenza di tre partiti diversi alla guida degli assessorati chiave in materia di fondi strutturali³³ ha comportato che vi fossero numerose difficoltà di comunicazione tra i diversi settori interessati alle politiche comunitarie, spesso dovute a gelosie o a rivalità personali tra gli esponenti politici della Giunta, con ovvi problemi di coordinamento degli interventi e con esiti disastrosi anche in termini di esecuzione finanziaria³⁴. Come era successo in materia di rapporti tra regione e territorio, la situazione è invece migliorata durante la VI legislatura. L'assessore prima menzionato aveva infatti assunto la delega sia alle attività produttive extra-agricole che alla formazione professionale, accorpando i due comparti sotto la sua guida e risolvendo in parte i conflitti intersettoriali verificatisi nella fase precedente; durante il suo mandato, egli aveva inoltre allacciato rapporti di collaborazione con alcuni dirigenti particolarmente sensibili e interessati alle tematiche europee, per provare a sostituire la logica amministrativa proceduralista dominante nella regione con una filosofia più orientata al risultato. In effetti nel corso del periodo di programmazione 1994-99 la Liguria aveva registrato evidenti passi in avanti, raggiungendo risultati di spesa analoghi a quelli della Toscana, e cominciando a delineare una strategia organizzativa che vedeva nel settore dello sviluppo economico il perno su cui far ruotare le attività di tutti gli uffici interessati alla gestione dei finanziamenti comunitari. Tuttavia, anche in questo caso la ristrettezza del network di soggetti coinvolti e interessati alla realizzazione di questo progetto, e il loro isolamento rispetto al resto della macchina amministrativa, hanno determinato la sostanziale "estemporaneità" delle soluzioni adottate: quando il mandato della Giunta è terminato, ed è cambiata la maggioranza di governo, si è avuto una sorta di "effetto

³¹ Per una ricostruzione completa dei modelli organizzativi di Liguria e Puglia nelle prime due legislature si vedano, rispettivamente, Roppo (1979) e Dalfino (1979). Per il periodo successivo ci si è basati sull'osservazione dell'articolazione degli uffici e delle strutture regionali, di anno in anno pubblicata nella Guida delle regioni d'Italia, annuario di informazioni politiche, amministrative, economiche, culturali e turistiche.

³² A differenza di Toscana e Basilicata, infatti, sia in Puglia che in Liguria al momento dell'avvento dei fondi strutturali le istituzioni regionali erano riuscite a produrre un solo PRS, rispettivamente nel 1977 e nel 1982, senza più affrontare in seguito esperimenti di programmazione intersettoriale.

³³ Durante la V legislatura, infatti, gli assessorati alla formazione professionale, alle attività produttive extraagricole e alla programmazione erano rispettivamente assegnati a esponenti di PLI, DC e PSI (Guida alle regioni d'Italia, anno 1991-92); questo elemento, unito alla forte instabilità che ha caratterizzato il corso delle due giunte che si sono susseguite nell'arco della legislatura, non ha certo agevolato la collaborazione e il rapporto pacifico tra i tre settori maggiormente interessati ai finanziamenti comunitari.

³⁴ La pessima performance della Liguria in questa prima fase di programmazione è stata registrata anche dalla stampa nazionale; si veda in proposito l'articolo di Leonardo Martinelli su "Il Sole 24 ore" del 27/03/1995

domino” per cui tutto il nucleo che si era occupato dei fondi strutturali, e le reti che cominciavano a costruirsi intorno a questo, si sono come disgregati. Il nuovo Presidente all’inizio ha concentrato nella sua area tutte le competenze in materia di politiche comunitarie, senza tuttavia prevedere una chiara ripartizione dei ruoli; dopo circa un anno di caos, lamentato da numerosi personaggi intervistati, la situazione è stata risolta nominando assessore all’organizzazione la ex dirigente del Settore Sviluppo Economico, che ha assunto su di sé il compito di ripensare l’assetto regionale in modo da “rompere il fatto che la capacità di sbrigare queste faccende rimanesse confinata solo in certi blocchi dell’amministrazione”³⁵. Uno dei principali limiti incontrati nel caso ligure, riconosciuto dagli stessi esponenti regionali, è infatti che le dinamiche di *policy learning* generate dalla politica di coesione sono rimaste confinate solo in pochi uffici, e hanno interessato solo coloro direttamente impegnati nelle operazioni di gestione dei finanziamenti comunitari, dando vita ad una modernizzazione che potremmo definire “a macchia di leopardo”.

Gli stessi problemi, amplificati, si sono verificati nel caso pugliese, in cui le élites politiche regionali si sono dimostrate fin da subito piuttosto ostili alle nuove procedure e ai sistemi di controllo richiesti dalla politica di coesione. Durante la fase dei PIM, così come nel corso del primo periodo di programmazione 1989-93, la regione poteva infatti ancora usufruire delle risorse derivanti dall’intervento straordinario, che oltre ad essere più abbondanti di quelle provenienti dai contributi europei presentavano condizioni attuative molto meno stringenti, prestandosi pertanto ad una gestione più discrezionale da parte della classe di governo³⁶. Le questioni della programmazione dei fondi strutturali e della predisposizione di modelli organizzativi adeguati sono state quindi lasciate nel dimenticatoio per lungo tempo, fino a quando una serie di eventi su scala nazionale ed europea hanno reso non più praticabile tale strategia “ostruzionistica”: l’abolizione definitiva dell’intervento straordinario avvenuta con la L.488/92 ha comportato il progressivo venir meno di copiose risorse da sfruttare per ottenere consensi e mantenere sostegno elettorale, rendendo sempre più appetibili gli introiti provenienti da Bruxelles; al contempo, la strategia “paternalista” del governo centrale adottata nella seconda metà degli anni ’90 da parte del DPS nei confronti delle regioni del Mezzogiorno, e l’introduzione da parte della Commissione europea di sistemi certi di sanzioni per chi non avesse rispettato gli adempimenti di spesa, hanno reso cogente l’elaborazione di risposte istituzionali sul versante amministrativo e organizzativo, specie a fronte della prospettiva di perdere buona parte degli aiuti in seguito all’allargamento ad est dell’Unione. Le soluzioni adottate nel caso pugliese, tuttavia, più che innescare dinamiche di cambiamento hanno assunto le caratteristiche di un processo di *accomodation* (Börzel e Risse, 2000) o, per dirla con Adrienne Heritier (2001), di “*patching-up*”: gli attori istituzionali, in altre parole, non hanno messo in discussione le regole di comportamento seguite fino ad allora, ma hanno piuttosto “adattato” le risposte alle richieste nazionali ed europee in base agli schemi d’azione intrapresi in passato. La scelta di disciplinare il comparto delle politiche comunitarie con una legge ad hoc (L.R.3/95) rientra perfettamente in questa logica di tipo reattivo: i fondi strutturali sono concepiti come un qualcosa a sé, con regole proprie, che vanno affrontati con strutture “speciali” e separate dal resto della macchina. L’area dedicata alle politiche comunitarie, creata con la suddetta legge, si configura come una sorta di “oasi” nel deserto, in cui i dirigenti hanno sì progressivamente maturato notevoli competenze nella gestione delle risorse europee e ne hanno assimilato la logica, ma il cui funzionamento non mette in alcun modo in discussione le routine seguite nel resto dell’attività amministrativa³⁷. Ne è ulteriore

³⁵ Intervista all’assessore al bilancio e all’organizzazione, Regione Liguria, Genova 27 febbraio 2003

³⁶ Su questo punto si vedano le considerazioni espresse da Dyson e Featherstone (1999) rispetto ai ritardi del governo italiano nel far fronte in maniera coerente alla politica di coesione (p.464)

³⁷ La posizione atipica del comparto delle politiche comunitarie nell’ambito dell’amministrazione pugliese è confermata anche dalle sorti seguite dalla L.R.7/97 in materia di organizzazione regionale; questo provvedimento, che prevede un’operazione di organico ripensamento dell’amministrazione nel suo complesso tramite la creazione di sedici aree di coordinamento entro le quali collocare i servizi esistenti, si limita tuttavia a definirne solo due,

dimostrazione il mancato funzionamento di altri due organismi previsti dallo stesso provvedimento, e cioè il Comitato interassessorile per le politiche comunitarie e la cabina di regia, due strutture il cui carattere trasversale mal si è conciliato con la persistente frammentazione degli apparati.

Completamente opposti sono invece i casi della Toscana e della Basilicata, in cui fin dalla prima fase di programmazione i governi regionali avevano provveduto all'elaborazione di una vera e propria strategia organizzativa per il disbrigo delle politiche comunitarie, dotandosi in tempi rapidi di strumenti operativi adeguati e di chiari centri di coordinamento, situati rispettivamente nell'ambito della Presidenza e in quello della Programmazione. Oltre allo specifico tipo di organizzazione adottata, comunque, il punto che maggiormente differenzia le risposte istituzionali maturate da queste regioni rispetto alle altre due è il costante tentativo di agganciare i fondi strutturali e le loro modalità di gestione al resto delle sfere d'azione regionale, integrando le procedure comunitarie in quelle previste per la programmazione ordinaria così da operare una sorta di "contagio" e di educazione di tutti i settori dell'amministrazione. In Toscana tale progetto ha trovato una prima formalizzazione con la L.R.37/94, ed ha conosciuto il massimo compimento nella più recente L.R.49/99, la quale stabilisce che "gli atti e i procedimenti della programmazione regionale (...) assicurano la coerenza *anche formale* con i metodi e gli strumenti di programmazione dell'Unione europea". Un percorso analogo è stato seguito in Basilicata, in cui già dal primo POP 1989-93 il governo regionale aveva cercato di rendere i vari assi e le misure simili a quelli del programma di sviluppo per il Mezzogiorno che stava attuando in base alla L.64/86. Questa operazione di "ricongiungimento" è stata poi rafforzata e sancita con le successive leggi sulla programmazione regionale, la L.R.47/93 e la L.R.30/97, in cui i programmi comunitari e le loro procedure sono completamente assorbiti nel resto delle attività amministrative. Questo tipo di strategia ha portato allo sviluppo di un apprendimento che gli stessi intervistati hanno definito "a cerchi concentrici": dopo qualche diffidenza originaria nei confronti della complessità delle procedure indicate da Bruxelles e dei sistemi di monitoraggio e valutazione, che di fatto proponevano un modo di gestire gli interventi assai diverso che in passato, l'interiorizzazione dei nuovi orientamenti ha man mano contagiato gran parte degli uffici, e le logiche amministrative promosse dalla politica di coesione sono state progressivamente applicate a tutti (o quasi) i settori di attività³⁸. A differenza dello stile reattivo/adattivo dimostrato dalle istituzioni pugliesi e liguri, i governi regionali toscano e lucano hanno quindi adottato strategie proattive di "metabolizzazione" delle logiche proprie della politica di coesione. Questo non solo in virtù di una loro matrice originaria congruente con gli orientamenti europei, ma anche grazie al ruolo di stimolo esercitato dalle loro élites politiche e amministrative, che hanno scelto consapevolmente di fare leva sui fondi strutturali per promuovere un processo complessivo di modernizzazione e di razionalizzazione degli strumenti a disposizione del governo regionale, potenziandone la capacità non solo di amministrare in maniera efficiente, ma anche di prendere decisioni in materia di sviluppo economico regionale³⁹. Il successo ottenuto dalle due regioni è stato peraltro testimoniato non

quella degli affari legislativi e quella del coordinamento delle politiche europee, demandando la declaratoria delle aree rimanenti ad un successivo regolamento del Consiglio regionale (art.7). Ad oggi, comunque, tale previsione rimane un'enunciazione sulla carta: nessun'altra area di coordinamento è stata istituita, e le strutture di vertice rimangono i circa quaranta settori istituiti prima ancora della L.R.7. Questo conferma la natura di "oasi" del comparto delle politiche comunitarie nell'ambito di un'organizzazione regionale ancora basata su di un'articolazione estremamente settoriale.

³⁸ Ovviamente, materie assai poco affini a quelle interessate dai fondi strutturali, come quelle sanitarie, hanno risentito meno dei processi di innovazione avviati.

³⁹ Questo aspetto risulta particolarmente evidente nel caso toscano, in cui gli esponenti politici della Giunta, ed in particolare il Presidente Vannino Chiti (1992-2000), hanno "sfruttato" le necessità legate alla gestione dei finanziamenti comunitari come occasione per aumentare la propria autonomia decisionale rispetto al Consiglio, e per sancire la propria centralità nel determinare le priorità da perseguire nel corso dell'attività amministrativa. In questo senso va letta la L.R.37/94 che consente, sulla base dell'andamento dei vari progetti, di apportare

solo dalla soddisfazione espressa dagli attori pubblici e privati che abbiamo intervistato, ma anche dai numerosi riconoscimenti, anche finanziari, ottenuti da parte della stessa Commissione europea: in virtù della buona capacità di spesa dimostrata in tutti i periodi di programmazione, sia la Basilicata che la Toscana hanno ricevuto più di una volta quote aggiuntive di finanziamento⁴⁰, oltre ad essere indicate in diverse occasioni come modelli da seguire per la corretta gestione dei fondi strutturali e per il rispetto dei principi guida stabiliti nei regolamenti comunitari⁴¹.

L'eredità del passato, le caratteristiche delle élites politiche e amministrative, e il tipo di rapporti esistente tra queste ultime, si confermano quindi ancora una volta come i fattori che, se combinati, sono in grado di offrire una spiegazione convincente delle differenze di risposta istituzionale alla politica di coesione riscontrate nei nostri quattro casi regionali. Nelle conclusioni ci soffermeremo su questo punto, cercando di avviare una riflessione su quanto questa chiave interpretativa resterà valida in vista delle prospettive di riforma della politica di coesione per il post-2006.

5. Conclusioni

In conclusione, possiamo dire che, per quanto riguarda la capacità di risposta alla politica di coesione, la ricerca condotta nei nostri quattro casi ha confermato la maggiore influenza di fattori endogeni ai sistemi politico/amministrativi regionali rispetto a quelli di tipo "ecologico", inerenti cioè al contesto socio-economico in cui l'istituzione stessa si trova ad agire: sia la Basilicata che la Toscana, che all'inizio dell'avventura europea presentavano livelli di ricchezza e modelli di "cultura civica" del tutto differenti, hanno infatti dimostrato nel corso dell'indagine condotta molti punti in comune nel tempismo e nelle modalità con cui hanno affrontato la sfida dei fondi strutturali, assimilandone i principi di fondo e riuscendo a sfruttare le occasioni ad essa collegate in maniera più sistematica e incisiva rispetto a Liguria e Puglia.

La radice di queste analogie, a nostro avviso, va ricercata ripercorrendo la storia delle istituzioni regionali dagli anni '70 fino ad oggi; seguendo questo tipo di percorso, e tracciando un ideale filo conduttore che congiunge i sentieri intrapresi in passato con i risultati del presente, abbiamo infatti trovato che le due coppie di regioni prescelte, formate sulla base della comunanza geografica, subivano un vero e proprio ribaltamento se passavamo a considerare la fisionomia dei loro sistemi politici e la loro "matrice originaria", ossia le loro caratteristiche istituzionali maturate e sedimentate prima dell'avvento della politica regionale dell'Unione europea. Lo stesso si può dire per quanto riguarda il versante degli attori e delle élites regionali, che nei casi di Toscana e Basilicata si sono dimostrate assai più attente alla dimensione europea e capaci di affrontare la sfida della politica di coesione rispetto a quanto non sia accaduto nel caso ligure e in quello pugliese.

Tirando le somme, possiamo dire che l'esistenza di una matrice originaria congruente con gli orientamenti provenienti da Bruxelles (precedenti rapporti di collaborazione con il

variazioni al bilancio regionale senza dover passare dall'approvazione consiliare. Questo atto, formulato con lo scopo di creare una corsia preferenziale per gli interventi cofinanziati dai fondi strutturali, ha di fatto ampliato in maniera notevole i margini di azione dell'esecutivo regionale.

⁴⁰ Ad esempio, nel 1998 la Commissione europea ha conferito alla Basilicata una quota aggiuntiva di circa 150 miliardi di lire a titolo di premio per la performance, basata sulla misurazione delle prestazioni nella *mid-term review*

⁴¹ A titolo di esempio, si ricorda che la Toscana è stata infatti proposta come "modello da seguire" in una relazione del 1996 della Commissione Speciale per le politiche comunitarie della Camera, così come lo stesso ex Commissario europeo per le politiche regionali, Monika Wulf-Mathies, nella nota inviata ad un convegno su pubblica amministrazione e fondi strutturali del 1998 citava il programma operativo della Basilicata come esemplare non solo nel contesto italiano, ma anche in quello europeo. In proposito si veda Leonardi, 1998, p.207

territorio, esistenza di forme di coordinamento intersettoriale, forte centralità delle attività di programmazione), unita alla presenza di élites o soggetti particolarmente sensibili e pronti a recepire la sfida della politica di coesione, hanno rappresentato una “combinazione di condizioni” (Ragin, 1987) che ha garantito ai governi regionali di Toscana e Basilicata di rispondere con tempismo alla politica di coesione, e di cominciare quindi a raggiungere risultati positivi in anticipo rispetto ad altre regioni italiane, acquisendo una posizione di “vantaggio” già al momento dell’attuazione dei Programmi Integrati Mediterranei.

Affinché questo vantaggio si consolidasse, sono state poi determinanti la stabilità e la continuità delle maggioranze di governo, nonché la maturazione di una vera e propria sinergia tra le élites politiche e quelle amministrative: la stabilità degli esecutivi ha accresciuto la loro capacità decisionale, e la continuità delle maggioranze ha fatto sì che fossero portati avanti indirizzi politici coerenti e strategie organizzative strutturate; parallelamente, la presenza di strategie congiunte tra esponenti della Giunta e dirigenti ha favorito non solo l’apprendimento amministrativo e la “persuasione” dell’intera macchina riguardo all’opportunità di operare un vero e proprio investimento sul versante delle politiche comunitarie, ma anche la diffusione e il radicamento della spinta all’innovazione portata avanti dagli imprenditori di *policy* presenti in seno alle istituzioni regionali. L’insieme di questi fattori è stato quindi importante per il consolidamento della capacità di risposta istituzionale e per la maturazione di un ruolo comunitario riconosciuto sia dal proprio territorio che dalla stessa Commissione europea.

Infine, una funzione molto importante è stata svolta anche dalla leadership politica, sebbene occorra operare un distinguo rispetto al tipo di impegno da essa dimostrato: tra le nostre quattro regioni, solo in Toscana infatti si è osservato un impegno diretto e costante nelle questioni comunitarie e nei vari canali di raccordo interregionale da parte dei Presidenti, che hanno sfruttato l’occasione dell’Europa per operare un vero e proprio posizionamento della regione in ambito internazionale e per allacciare tutta una serie di rapporti con i governi subnazionali degli altri paesi. Se una leadership politica “ben disposta” verso l’Europa e intenzionata a considerare le politiche comunitarie come un ambito su cui puntare, come quella lucana, ha comunque favorito la “lungimiranza” del governo regionale e una sua azione fruttuosa nell’ambito della politica di coesione, è però vero che l’impegno *in prima persona* dei presidenti nelle sedi e nei canali dell’attivazione ha rappresentato per la Toscana un valore aggiunto che con tutta probabilità produrrà molti dei suoi frutti dopo il 2006, quando la visibilità in ambito europeo e la capacità di attrarre partner diventeranno requisiti fondamentali per potere ottenere risorse comunitarie. Proprio su questo punto pare opportuno aprire una breve parentesi, per poter concludere il nostro lavoro con qualche considerazione in merito alle prospettive che si schiudono per i governi regionali italiani.

Il processo di allargamento dell’Unione europea rappresenta una questione legata a filo doppio con le prospettive dei fondi strutturali dopo il 2006: molti dei nuovi stati presentano infatti dei parametri socioeconomici nettamente inferiori non solo all’attuale media europea, ma anche rispetto a quelli propri delle attuali regioni dell’obiettivo 1, prospettando uno scenario di maggiori disparità economiche, sociali e territoriali. Il problema che si pone, come è abbastanza intuitivo, è che crescendo il numero delle aree bisognose di sostegno, e considerata la recalcitranza mostrata dagli stati “contribuenti netti” ad aumentare i loro esborsi per far crescere il bilancio dell’Unione, lo stesso impianto della politica di coesione dovrà subire un netto ripensamento. Sulla base di questa considerazione, e sulla scia degli orientamenti emersi nel corso dei vertici di Lisbona e Göteborg, saranno quindi ripensati gli attuali obiettivi “zonizzati”, attribuendo una particolare attenzione alle questioni dell’innovazione e della cooperazione transnazionale e transregionale anche al momento dell’allocazione delle risorse finanziarie⁴². Si può quindi supporre che in un futuro non troppo

⁴² Per un quadro più completo delle prospettive di revisione dei fondi strutturali, si veda la terza relazione sulla coesione economica e sociale della Commissione europea (2004), dal titolo “Un nuovo partenariato per la coesione. Convergenza, competitività, cooperazione”

lontano, per poter ottenere risorse e per impostare l'azione di governo in chiave europea, saranno sempre più importanti le reti di relazioni con i governi subnazionali di altri paesi, sia per "agganciare" partenariati operativi, sia per poter presentare con forza le proprie posizioni alla Commissione, sia infine per "apprendere" dalle esperienze di altre regioni e migliorare così la propria capacità progettuale; in altre parole, per dirla brutalmente, una regione non potrà più "starsene a casa" ad aspettare che le risorse piovano da Bruxelles (o da Roma), ma dovrà manifestare una maggiore capacità di iniziativa e di proiezione esterna, cambiando e riorientando le strategie seguite finora.

Nel corso della ricerca abbiamo infatti avuto modo di osservare che fino ad oggi il versante più "politico" dell'attivazione in ambito comunitario (e quindi la partecipazione al Comitato delle Regioni e ad alcune associazioni interregionali come la CRPM o l'ARE) è stato forse quello meno direttamente connesso alle questioni legate ai fondi strutturali, per le quali contavano di più, ad esempio, le relazioni allacciate direttamente con i funzionari della Commissione europea e l'affidabilità conquistata ai loro occhi grazie ad una buona gestione degli interventi, come dimostrato dal caso lucano; ebbene, a fronte delle possibilità di cambiamento che abbiamo appena illustrato, questo tipo di considerazione è destinata probabilmente ad essere rivista. Proprio per questo, le numerose reti di relazioni intessute sistematicamente dalla Toscana con le altre regioni e con i vari organismi europei, la visibilità ottenuta grazie all'impegno diretto dei propri leader politici nelle varie sedi di raccordo interregionale, e non ultimo lo stile proattivo con cui l'istituzione regionale ha costantemente cercato di stare "un passo avanti agli altri", rappresentano un "capitale istituzionale" prezioso che potrà essere investito per affrontare con prontezza il nuovo scenario sovranazionale.

Capire quanto lo schema interpretativo proposto in questa sede risulterà valido nelle prossime fasi di programmazione dei fondi strutturali, e in che modo e in virtù di quali fattori le istituzioni regionali riusciranno a maturare nuove strategie di azione, rappresentano senz'altro due interessanti approfondimenti dell'analisi condotta finora. Una particolare attenzione, a nostro avviso, meriterà lo studio del comportamento dei Presidenti regionali. Le future prospettive di riforma della politica di coesione, unite alle recenti riforme avvenute su scala nazionale che prevedono l'elezione diretta dei "governatori", pongono infatti questi ultimi al centro di un intreccio di occasioni e di responsabilità: in virtù dell'investitura diretta, essi rappresentano non solo l'intera Giunta, ma anche la popolazione regionale, godendo così di più ampi margini di indirizzo politico e di una maggiore legittimazione sia su scala europea che nazionale; d'altro canto, però, questo implica anche una loro crescente responsabilità rispetto ai risultati che riescono ad ottenere, obbligandoli a rendere conto di fronte alla cittadinanza dei successi e degli insuccessi registrati durante il loro mandato. Il fatto di riuscire o meno ad ottenere i finanziamenti comunitari in un contesto che si configura come sempre più competitivo e sempre meno basato su meccanismi automatici di attribuzione delle risorse costituirà quindi un banco di prova assai rilevante per i Presidenti regionali, il cui *commitment* nelle questioni europee acquisirà con tutta probabilità un'importanza decisamente maggiore di quanta non ne abbia avuta finora.

Riferimenti bibliografici

- BAGNASCO, A.
1996 *L'Italia in tempi di cambiamento politico*, Bologna, Il Mulino
- BALDI, B.
2000 "La politica di riforma del centro periferia", in G. Di Palma, S. Fabbrini e G. Freddi (a cura di), *Condannata al successo? L'Italia nell'Europa integrata*, Bologna, Il Mulino, pp.113-151
- BALDINI, G. E S. VASSALLO
2000 (a cura di) "Elezioni, assemblee e governi regionali (1947-2000), numero monografico di *Le Istituzioni del Federalismo*, n.3-4
- BOLGHERINI, S.
2003 *L'attivazione delle Regioni in Europa. Un'analisi comparata di otto casi mediterranei*, Tesi di dottorato, Dipartimento di Scienza della Politica e Sociologia, Università di Firenze
- BÖRZEL, T. E T. RISSE
2000 "When Europe hits home. europeanization and domestic change", *EioP* vol.4 n.15
- BRUZZO, A.
2000 *Le politiche strutturali della Comunità europea per la coesione economica e sociale*, Padova, CEDAM
- CAMMELLI, M.
1980 "Regioni e formule organizzative", in *Le Regioni*, n.6, pp.1151-1167
1990 "Regioni e rappresentanza degli interessi: il caso italiano", in *Stato e Mercato*, n.29, pp.151-199
- CARRIERI, M.
1989 "Le innovazioni imperfette del ceto politico pugliese", in L. Masella e B. Salvemini (a cura di), *La Puglia. Storia d'Italia Einaudi. Le Regioni*, Torino, Einaudi, pp.981-1001
- CATANZARO, R.
1983 "Struttura sociale, sistema politico e azione collettiva nel Mezzogiorno", in *Stato e Mercato*, n.8, pp.271-315
- CIAFFI, A.
2001 "Multi-level governance in Italy: the case of Marche", in *Regional and Federal Studies*, vol.11 n.2, pp.15-146
- CNEL
2002 *La programmazione regionale nel Mezzogiorno*, Rapporto CNEL-Sudgest, Assemblea 28 novembre 2002
- COMMISSIONE EUROPEA
2001 *I fondi strutturali nel 1999. Undicesima relazione annuale*, Lussemburgo, Ufficio delle pubblicazioni ufficiali delle comunità europee
- COTTA, M.
1994 "Il governo di partito in Italia. Crisi e trasformazione dell'assetto tradizionale", in M. Cagiagli, F. Cazzola, L. Morlino e S. Passigli (a cura di), *L'Italia fra crisi e transizione*, Bari, Laterza
- DALFINO, E.
1979 *Il caso della regione Puglia*, in F. Sidoti (a cura di), pp.281-309

- D'AMICO, R.
1982 *Regionalizzazione e sistema amministrativo*, Catania, Cooperativa Universitaria Libreria Catanese
- DE LUCA, R.
2000 *Basilicata. Il fattore DC nel vecchio e nel nuovo sistema elettorale*, in G. Baldini e S. Vassallo (a cura di), pp.791-805
- DENTE, B.
1989 *Il governo locale*, in G. Freddi (a cura di), *Scienza dell'amministrazione e politiche pubbliche*, Roma, Nuova Italia Scientifica, pp.123-169
- DESIDERI, C.
1995 "Italian Regions in the European Community", in B. Jones e M. Keating (a cura di), *The European Union and the Regions*, Oxford, Clarendon Press, pp.65-87
- DESIDERI, C E V. SANTANTONIO
1997 *Building a third level in Europe: prospects and difficulties in Italy*, in C. Jeffery (a cura di), pp.96-116
- DYSON, K. E K. FEATHERSTONE
1999 *The road to Maastricht*, New York, Oxford University Press
- FARGION, V.
1997 *Geografia della cittadinanza sociale in Italia*, Bologna, Il Mulino
- FLORIDIA, A.
2000 *Toscana. Stabilità politica e bipolarismo frammentato*, in G. Baldini e S. Vassallo (a cura di), pp.689-704
- GEORGE, A.
1979 "Case studies and theory development: the method of structured, focused comparison", in P.G. Lauren (a cura di), *Diplomacy: new approaches in history, theory and policy*, New York, The Free Press, pp.43-68
- GIAFFREDA, M.
2003 *Le due campagne elettorali di Raffaele Fitto in Puglia: europee 1999 e regionali 2000*, Paper presentato al VIII convegno internazionale della Società italiana di Studi elettorali, Venezia 18-20 dicembre 2003.
- GIULIANI, M.
1998 "Sul concetto di imprenditore di policy", in *Rivista italiana di Scienza della Politica*, n.2, pp.357-358
2000 "Europeanization and Italy: a bottom-up process?", in *Southern European Politics and Policy*, n.6, pp.47-73
- GREEN COWLES, M. ET AL.
2001 *Transforming Europe. Europeanization and domestic change*, London, Cornell University Press
- GRIBAUDI, G.
1980 *Mediatori. Antropologia del potere democristiano nel Mezzogiorno*, Torino, Rosenberg and Sellier
- HÉRITIER, A.
2001 *Differential Europe: administrative responses to Community policy*, in M. Green Cowles et al. (a cura di), pp.44-59
- HOOGHE, L.
1995 "Subnational mobilisation in the European Union", *EUI Working Paper* n.95/6
1996 (a cura di) *Cohesion policy and European integration. Building Multi-level governance*, Oxford, Clarendon Press
- JEFFERY, C.
1997 (a cura di) *The regional dimension of the European Union; towards a third level in Europe?*, London, Frank Cass & Co.

- KOHLER-KOCH, B.
 1996 "Catching-up with change. The transformation of governance in the European Union", in *Journal of European Public Policy*, vol.3 n.3, pp.359-380
 1998 *La renaissance de la dimension territoriale en Europe. Entre illusion et réalité*, in E. Negrier e B. Jouve (a cura di), pp.33-53
- LAVIERI, M.T.
 1998 *I programmi comunitari della Regione Basilicata*, Pubblicazione del Consiglio Regionale della Regione Basilicata
- LE GALÈS, P.
 1998 *Conclusion – Government and Governance of Regions*, in P. Le Galès e C. Lequesne (a cura di), pp.239-267
- LE GALÈS, P. E C. LEQUESNE
 1998 (a cura di) *Regions in Europe*, Londra, Routledge
- LEONARDI, R.
 1987 *Il caso Basilicata*, Bologna, Il Mulino
 1998 *Coesione, convergenza e integrazione nell'Unione europea*, Bologna, Il Mulino
- LEONARDI, R. E R. NANETTI
 1993 (a cura di) *Lo sviluppo regionale nell'economia europea integrata. Il caso toscano*, Padova, Marsilio
- LIPPI, A.
 2003 "Le istituzioni rendono? Considerazioni teoriche per un'agenda di ricerca", in *Teoria Politica*, n.1, pp.101-131
- MARKS, G. ET AL.
 1996 "Competencies, cracks and conflicts: regional mobilization in the European Union", in Marks, Scharpf, Schmitter e Streeck (a cura di) *Governance in the European Union*, London, Sage, pp.164-193
- MORATA, F.
 2002 "La politica di coesione", in S. Fabbrini e F. Morata (a cura di), *L'Unione europea. Le politiche pubbliche*, Bari, Laterza
- MORISI, M. E L. MORLINO
 1999 *Europeanization and representation in Italy*, paper presentato alla conferenza "The impact of increased economic integration in Italy and the rest of Europe", CONGRIPS
- MORLINO, L.
 2002 *What we know and what we should know on Europeanization and the reshaping of representation in SE democracies*, paper presentato al European Forum, Institute for International Studies, Stanford University
 2003 "Les effets de l'eupérisation sur la représentation politique en Europe du sud", in *Pôle Sud*, n.19, pp.79-96
- NANETTI, R.
 1993 *La politica regionale della Toscana nel contesto europeo*, in R. Leonardi e R. Nanetti (a cura di), pp.65-94
- NAPOLETANO, P.
 1998 "Fondi strutturali e politiche di coesione. Quali alternative?", in *Europa-Europe* n.3, pp.65-94
- NÉGRIER, E.
 1998 *Que gouvernent les régions d'Europe? Echange politique territorialisé et mobilisations régionales*, in E. Négrier e B. Jouve (a cura di), pp.11-31
- NÉGRIER, E. E JOUVE, B.
 1998 (a cura di), *Que gouvernent les régions d'Europe? Echanges politiques et mobilisations régionales*, Paris, L'Harmattan

- PIATTONI, S.
 1999 “Politica locale e sviluppo economico nel Mezzogiorno”, in *Stato e Mercato*, n.55, pp.117-149
 2002 “Transforming local culture: territoriale governance in the Italian South”, *EUI Working Paper RSC* n.45
- PIZZETTI, F.
 1998 *Federalismo, regionalismo e riforma dello stato* (ed. aggiornata), Torino, Giappichelli
- PROFETI, S.
 2003 *Le Regioni italiane a Bruxelles. Il fenomeno degli uffici di rappresentanza*, paper presentato al convegno annuale della SISP, 14-16 settembre, Università di Trento
 2004 *La politica di coesione e il ruolo comunitario delle regioni italiane. I come e i perché della diversa europeizzazione*, Tesi di dottorato, Dipartimento di Scienza della Politica e Sociologia, Università di Firenze
- PUTNAM, R. ET AL.
 1985 *La pianta e le radici*, Bologna, Il Mulino
 1993 *La tradizione civica nelle regioni italiane*, Milano, Mondadori
- RAGIN, C.
 1987 *The comparative method. Moving beyond qualitative and quantitative strategies*, Berkeley, University of California Press
- ROPPO, E.
 1979 *Il caso della Regione Liguria*, in F. Sidoti (a cura di), pp.159-186
- SABETTI, F.
 2000 *The search for good government. Understanding the paradox of Italian democracy*, London, McGill-Queen’s University Press
- SARTORI, G.
 1971 “La politica comparata: premesse e problemi”, in *Rivista Italiana di Scienza Politica*, n.1, pp.7-66
- SIDOTI, F.
 1979 (a cura di) *L’organizzazione e il personale delle regioni*, Milano, Edizioni di Comunità
- SORRENTINO, C.
 1990 *Modernizzazione e sistema politico in Basilicata*, Roma, Edizioni Il Campo
- TAGLIAMONTE,
 1991 “Stato di attuazione dei Programmi Integrati Mediterranei”, in *Rivista economica del Mezzogiorno*, n.3, pp.609-623
- TARROW, S.
 1972 *Partito comunista e contadini nel Mezzogiorno*, Torino, Einaudi
 1979 *Tra centro e periferia*, Bologna, Il Mulino
- TRIGILIA, C.
 1989 “Il paradosso della regione. Regolazione economica e rappresentanza degli interessi”, in *Meridiana*, n.6, pp.173-198

Finito di stampare nel mese di gennaio 2005
da CIRES – Centro Interuniversitario di Ricerca sul Sud Europa
via delle Pandette 21, Firenze

Lista dei papers del CIRES:

Chiti, Vannino, *Le Regioni in Europa: fra politica e politiche*, Working Paper n. 1/2000

Morlino, Leonardo, *Consolidamento democratico: la teoria dell'ancoraggio*, Working Paper n. 2/2000

Diamanti, Ilvo, *Cittadinanza politica e immigrazione in Europa*, Working Paper n. 3/2000

Di Gregorio, Luigi, *La politica migratoria italiana nel quadro europeo: quale e quanta europeizzazione*, Working Paper n. 1/2001

Caciagli, Mario, *Integrazione europea e identità regionali*, Working Paper n. 2/2001

Plasser, Fritz e Ulram, Peter A. *The Changing Austrian Voter*, Working Paper n. 3/2001

Tarrow, Sidney, *Studying European Contention Through Protest Event Analysis*, Working Paper n. 1/2002

Sylvia, Kritzinger, *La Legittimità dell'Unione Europea: l'influsso del contesto nazionale e le ripercussioni sullo stato nazionale*, Working Paper n.2/2002

Morlino, Leonardo, *Institutional Theory and Comparative Democratisation*, Working Paper n.3/2002

Schmidt, Vivien, *The Europeanization of Representation in 'simple' and 'Compounded' Systems: Changes in National Practices, Challenges to National Ideas and Discourse*, Working Paper n.4/2002

Profeti, Stefania, *Le regioni italiane a Bruxelles. Il fenomeno degli uffici di rappresentanza*, Working Paper n.1/2004

Working Papers Series

The CIRES was established in 1999 within the Faculty of Political Sciences "Cesare Alfieri" to support researches on the impact of EU integration carried out at the Department of Political Science and Sociology of the University of Firenze.

The Cires promotes interdisciplinary researches on the Europeanization of European countries. It provides a centre for the study of socio-political changes due to European unification, with a special concern for regional studies.

Researches promoted by Cires are generally comparative in scope and they focus on the changing nature of modern representation; the government structure; the development of democracy in Mediterranean countries which are members or candidates to the Union; on changes occurring in the making and implementation of public policies; on relationships among countries involved in the Euro-Mediterranean partnership, and on the democratization processes that characterize Southern Europe as a specific area within the Union.

The Centre also supports researches by individuals. Scholars are granted free access to libraries in Florence and to the Centre internal resources. They consist of documentation on the European Communities, databanks on European politics and a collection of socio-economic indicators on South European countries.

The CIRES is also a centre for advanced education on European integration. It organizes short courses for officials and practitioners, and seminars for students on democratization and Europeanization given by academics, researchers and guest scholars.

The Centre publishes Working Papers, providing original contributions to our knowledge of the Europeanization process, and Occasional Papers which collect essays by scholars and policy-makers attending research seminars organized by the Centre.

The Centre carries out its activities in collaboration with the Centro di Documentazione Europea (European Documentation Centre) of the University of Firenze, and research institutions and Universities in European countries.

CIRES

Italian Research Centre for European Studies