

**COME CAMBIA LA GOVERNANCE IN EUROPA
LO SVILUPPO TERRITORIALE ATTRAVERSO RETI COOPERATIVE**

Clementina Casula

INDICE

Parte I: La riscoperta del contesto nelle politiche pubbliche	5
1.1. Il ruolo di norme e idee nel l'orientare l'azione collettiva	6
1.2. Per una definizione "multidimensionale" delle istituzioni	11
1.3. Il ruolo dei reticoli sociali nello strutturare l'azione collettiva	15
1.4. Il carattere produttivo dell'azione collettiva: il concetto di capitale sociale	18
1.5. I limiti di un'interpretazione culturalista del capitale sociale	22
1.6. L'interdipendenza di istituzioni e regole informali	25
Parte II: Come cambia la governance in Europa	28
2.1. Le diverse interpretazioni del processo di Europeizzazione	29
2.2. La coesione socioeconomica ed INTERREG	34
2.3. Lo SSSE e la coesione territoriale	37
2.4. Il valore aggiunto del partenariato	39
Parte III: L'azione di INTERREG nel Mediterraneo Occidentale	42
3.1. La valutazione di INTERREG A Francia-Italia: "Isole"	44
3.2. INTERREG IIC: "Mediterraneo Occidentale e Alpi Latine"	55
3.3. Cooperazione e sviluppo territoriale nel Mediterraneo oggi	59
Conclusione	63
Riferimenti bibliografici	68

Parte I: La riscoperta del contesto come risorsa nelle politiche di sviluppo

Quando si parla del fallimento di politiche pubbliche decise “dall’alto”, ci si riferisce a diversi aspetti del fenomeno: agli errori dei legislatori nel processo di pianificazione¹; alla cattiva gestione delle amministrazioni nella fase di implementazione, o ancora alla resistenza della popolazione locale a progetti imposti senza considerare le esigenze e specificità del contesto sociale e territoriale². Ma il fallimento può anche essere attribuito alle pratiche di corruzione e clientelismo che hanno spesso caratterizzato l’aiuto statale alle regioni in ritardo di sviluppo: esso infatti ha rappresentato per il governo centrale un importante strumento di scambio clientelare con le élite locali, di cui avrebbero perso l’appoggio politico una volta che nelle regioni si fosse instaurato un processo di crescita autonomo³.

Nella letteratura questi aspetti possono essere ricondotti agli studi sulla crisi del modello fordista in economia davanti all’ascesa dei più flessibili modelli produttivi delle piccole e medie imprese e alla diffusione del concetto di “sviluppo integrato e sostenibile”; ed in politica del modello di stato nazione centralizzato, davanti alle pressioni indotte dal processo di globalizzazione per una devoluzione di competenze ai livelli sovranazionale e subnazionale.

Sebbene dunque alla base delle ricerche che negli ultimi decenni hanno affrontato il problema di come disegnare interventi socioeconomici ‘radicati’ in un contesto vi siano motivazioni diverse (da considerazioni di sviluppo ed efficienza a questioni democratico-normative), tutte evidenziano la necessità di ricercare un nuovo rapporto tra politica, mercato e società.

¹ Come i costosi investimenti nella costruzione di industrie che, pensate per stimolare uno sviluppo indotto, non si sono invece mai legate all’economia locale, passando così alla storia col nome di “cattedrali nel deserto”; cfr. Keating (1996), pag.20.

² Mayntz (1999), pag.7.

³ Keating, (1996); pag.20.

Il presente contributo si inserisce all'interno degli ultimi sviluppi di questi dibattiti, e si articola in tre parti: nella prima viene sinteticamente riportato in che modo diverse correnti teoriche abbiano affrontato la questione, con la finalità di evidenziare come le loro posizioni siano più lontane nella teoria che non nella pratica⁴. Nella seconda parte le categorie ed i concetti presi in esame vengono collegati al dibattito intorno al processo di istituzionalizzazione dell'Unione Europea (UE). Nella terza parte vengono presentate, sulla base dell'analisi di due casi empirici della Politica Regionale dell'UE, alcune considerazioni conclusive sul funzionamento di network cooperativi orizzontali e verticali che indirettamente rispondano al quesito di partenza, ossia come disegnare interventi di sviluppo che stimolino gli attori sociali alla cooperazione.

1.1. Il ruolo di norme e idee nel l'orientare l'azione collettiva

Le ricerche sviluppate negli ultimi decenni da autori raggruppati nell'ampia categoria del "neo-istituzionalismo" nacquero come reazione alle assunzioni del metodo behaviourista e del neoclassicismo economico, che dominavano il dibattito teorico nelle scienze politiche e nell'economia degli anni '50 e '60. In particolare veniva loro criticata una riduzione dell'azione collettiva alla mera somma algebrica delle scelte razionali o misurabili di individui che interagivano tra loro "come palle da biliardo", e che perciò non dava il dovuto rilievo al ruolo svolto dal contesto storico, politico e sociale⁵, nonché delle istituzioni⁶, nel determinare i risultati di questi processi. Si può quindi dire che ciò che ha unito i neoistituzionalisti sia stato "un comune scetticismo nei confronti di versioni atomistiche dei processi sociali"⁷. Tuttavia queste reazioni sono state espresse in diversi modi, in diversi

⁴ Infatti, come detto, si riferiscono tutte alla necessità di ricercare dei modelli che rendono conto della variabilità dei contesti sociali tenendo in considerazione quali siano nei diversi ambiti le strutture e dinamiche più funzionali allo svolgimento dell'azione collettiva. Trigilia (1998), pag.404.

⁵ Powell e Di Maggio (1991), pag.2.

⁶ Hall e Taylor (1996), pag.5.

⁷ Powell & Di Maggio (1991), pag.3.

campi e attraverso diverse metodologie. Hall and Taylor⁸ distinguono due principali approcci analitici alla relazione tra istituzioni e azione, che definiscono “*calculus and cultural approach*”:

“Centrale ad ogni analisi istituzionale è la questione: in che modo le istituzioni influiscono nel comportamento degli individui? (...) Generalizzando, i neoistituzionalisti forniscono due tipi di risposta a questa domanda, che potremmo definire rispettivamente “l’approccio del calcolo” e “l’approccio culturale”. Ognuno dà delle risposte abbastanza diverse a tre importanti domande: come si comportano gli attori, cosa fanno le istituzioni, e perché persistono nel tempo?”⁹.

Entrambi “osservano che le istituzioni influiscono nell’azione strutturando le aspettative rispetto a quello che gli altri faranno”; ma mentre la prospettiva del calcolo “sostiene che queste aspettative siano modellate da ciò che all’attore sembra più conveniente fare; nell’altro invece si sostiene che siano modellate da ciò che all’attore sembra socialmente appropriato fare”¹⁰.

L’approccio del calcolo si può ricollegare con la Teoria dell’Azione Razionale, utilizzata da correnti sia dell’economia¹¹ che delle scienze politiche¹², secondo la quale i problemi decisionali pos-

⁸Questa distinzione ‘idealtipica’ dipinge due insiemi di assunzioni teoriche alternative ma egualmente riduttive o perlomeno unilaterali. Seppure non identificando esplicitamente questa distinzione con quella fatta successivamente tra le tre scuole (economica, sociologica, storica) Hall e Taylor sostengono che l’approccio storico sembra meglio equipaggiato per fare da ponte tra queste assunzioni e quindi per permettere un fruttuoso dialogo tra le scuole.

⁹ Hall e Taylor,(1996), pag.7.

¹⁰ Hall e Taylor,(1996), pag.7.

¹¹ Furono per primi J.Von Neumann e O.Morgenstern col libro *Theory of Games and Economic Behaviour* (1944) ad applicare sistematicamente al comportamento economico la teoria matematica dei giochi, che studia le strategie di comportamento ottimali in situazioni in cui si cerca di ottenere un utile.

¹² Uno dei primi oggetti di studio degli autori di Teoria Razionale come W. Riker o K. Schepsle, è stato il Congresso americano, un’istituzione dove, nonostante la pluralità dei legislatori e degli argomenti trattati, vi era una maggioranza stabile per legiferare. Questa anomalia fu spiegata riferendosi al ruolo delle istituzioni del Congresso, ossia “di abbassare i costi di transazione di scendere a patti in modo tale da permettere guadagni da scambi tra i legislatori che rendono possibile il passaggio di legislazione sta-

sono essere esemplificati in giochi che vengono risolti dall'attore quando sceglie tra una rosa di alternative il corso di azione che rappresenta il mezzo migliore per ottenere i propri fini. Per permettere questa analogia, si assume che gli attori siano mossi da motivazioni utilitaristiche e che possiedano informazione sufficiente per valutare e soppesare le diverse alternative.

L'analisi di diversi giochi portò alla constatazione che il comportamento "non-cooperativo" risultava essere il più 'razionale' per il singolo attore anche quando la cooperazione avrebbe potuto migliorare la sua condizione. Ciò diede luogo a tutta una serie di celebri dilemmi (come quello del prigioniero, o della tragedia dei comuni) che esprimevano come la scelta razionale (ovvero utilitarista) dell'individuo non fosse conciliabile con risultati socialmente cooperativi e suggerivano quindi una "scoraggiante prospettiva sui problemi della cooperazione e coordinamento umano"¹³.

Dopo la pubblicazione nel 1984 di *The Evolution of Co-operation* da parte di Robert Axelrod, l'interesse dei teorici si spostò dall'analisi statica dei giochi (con due persone e a somma zero) alla definizione delle condizioni che facilitano un comportamento cooperativo da parte degli attori: la cooperazione risultò essere più facile quando "il gioco è ripetuto, quando [gli attori] possiedono completa informazione sul comportamento passato degli altri attori, e quando vi è un numero di attori limitato"¹⁴.

Contemporaneamente l'Analisi dei Costi di Transazione, nata negli anni '70 ma sviluppata in particolar modo dall'economista Oliver Williamson nel decennio successivo, riconduceva il ricorso alle strutture di governo da parte del mercato alla volontà delle imprese di ridurre i costi di transazione (ovvero i costi di negoziazione ed esecu-

bile"; Hall e Taylor (1996), pag.11. Un simile ragionamento è stato in seguito applicato anche alla riforma istituzionale dell'UE da autori come G. Tsebelis e M. Pollack.

¹³ North (1990), pag.13.

¹⁴Nel suo libro Axelrod trovò che "la strategia vincente sotto queste condizioni di gioco continuamente ripetuto è una strategia di tipo "pan per focaccia" (*tit-for-tat*), dove un giocatore risponde ugualmente all'azione dell'altro giocatore"; cfr.Axelrod (1984), pag.13.

zione nello scambio di beni e servizi)¹⁵ aumentati in seguito ad una maggiore apertura dell'impresa alla collaborazione esterna, e quindi alla cresciuta incertezza in mancanza di informazioni o garanzie sufficienti sull'agire degli attori¹⁶.

Da questi sviluppi teorici nasce la teoria razionale delle istituzioni, secondo la quale queste ultime permettono di risolvere i problemi di azione collettiva in quanto, grazie ad una serie di incentivi e disincentivi, mostrano ai singoli individui i maggiori benefici offerti dalla cooperazione in un contesto di interazioni ripetute¹⁷. Infatti le istituzioni forniscono al singolo individuo dei meccanismi (informazioni, meccanismi coercitivi, punizioni per la defezione) che gli permettono di avere un certo grado di sicurezza sul comportamento altrui e quindi di tenerne conto nel calcolare quale sarà il suo comportamento e interagire "strategicamente"¹⁸. Da ciò deriverebbe che "ciò che frena l'attore dall'adottare un tipo di azione collettivamente-superiore è l'assenza di assetti istituzionali che gli potrebbe garantire un comportamento analogo da parte degli altri"¹⁹. Secondo questa concezione, le istituzioni sono sostanzialmente un meccanismo per ottenere un accordo, e quindi sono funzionali al trovare risoluzioni efficienti a problemi di azione collettiva.

La considerazione strumentale delle istituzioni, alle quali l'individuo partecipa solo perché lo trova conveniente da un punto di vista individualistico, è legata alle premesse utilitaristiche dell'approccio che, rifiutando ogni dimensione normativa del discor-

¹⁵Williamson (1975). North ha applicato queste argomentazioni nella sua analisi sull'evoluzione storica delle istituzioni politiche.

¹⁶Triglia (1998), pagg.389-392.

¹⁷Di Maggio (1991), pag.8. In realtà vi è chi fa una distinzione tra il nuovo istituzionalismo della scelta razionale e quello economico, evidenziando che il primo "pone maggiore enfasi nell'interazione strategica, mentre il nuovo istituzionalismo in economia dà più centralità a diritti di proprietà, rendite e meccanismi di selezione competitiva". Tuttavia le loro assunzioni ed il loro metodo "si sovrappongono fortemente" e quindi possono essere trattati insieme ai fini di questa sintetica introduzione. Hall e Taylor (1996), pag.25, n.1.

¹⁸Hall e Taylor (1996), pag.7.

¹⁹Hall e Taylor (1996), pag.945. Un corso di azione è detto essere collettivamente superiore o ottimale quando non potrebbe essere trovata nessun'altra azione il cui risultato migliorerebbe la posizione di almeno un attore senza peggiorare quella degli altri.

so, non fornisce un criterio di scelta tra equilibri alternativi. La sopravvivenza di assetti istituzionali ed organizzativi inefficienti viene quindi anch'essa spiegata in termini di convenienza: "gli individui aderiscono a quegli schemi di comportamento perché la devianza sarebbe per loro meno conveniente dell'adesione"²⁰.

All'opposto di questa posizione abbiamo l'approccio 'culturale', identificabile con il cosiddetto "neo-istituzionalismo sociologico"²¹, che polemicamente evidenzia come il comportamento umano non possa essere considerato in termini meramente strategici, ma piuttosto come profondamente "legato alla visione del mondo dell'individuo"²². Le istituzioni non sono solo fornitori "neutrali" di informazione: "i modelli morali e cognitivi per l'interpretazione e l'azione" che esse offrono hanno una profonda influenza nel determinare "identità, immagine di sé e preferenze degli attori"²³. La funzione che le istituzioni moderne portano avanti non sarebbe in ciò diversa da quella delle cerimonie e pratiche che caratterizzano la storia di ogni cultura dalla sue origini: di conseguenza esse devono essere analizzate utilizzando una "logica di appropriatezza sociale" piuttosto che una "logica strumentale".

La vita di un individuo è vista dall'approccio sociologico come "profondamente embricata in un mondo di istituzioni, composto di simboli, copioni e abitudini"²⁴, e perciò il suo scegliere una certa azione in una data situazione è più una questione di interpretazione che di calcolo razionale: la sua razionalità è "contestuale"²⁵. La relativa permanenza di istituzioni e forme di organizzazione poco funzionali è dovuta al fatto che esse stesse hanno una vita più lunga dell'individuo, che tende quindi a darle per scontate senza sottoporle ad uno scrutinio

²⁰ Hall e Taylor (1996), pag.8.

²¹ A questa corrente ci si riferisce spesso anche col termine "neo-istituzionalismo organizzativo" perché è nato all'interno della Sociologia dell'Organizzazione dal tentativo di spiegare "perché le organizzazioni assumono un insieme specifico di forme istituzionali, procedure o simboli; ed enfatizza come tali pratiche siano diffuse attraverso scambi organizzativi o attraverso nazioni" Hall and Taylor (1996), pag.14. Tra gli esponenti, J.W. Meyer, W.R. Scott, P. Di Maggio, M. Orrù, R.E. Cole.

²² Hall e Taylor (1996), pag.7.

²³ Hall e Taylor (1996), pag.8.

²⁴ Hall e Taylor (1996), pag.8.

²⁵ Nee (1998), pag.8.

critico: e comunque, esse “non possono essere trasformate facilmente dall’azione di un singolo individuo”²⁶. L’autorevolezza di istituzioni ed organizzazioni è radicata in una data società ed è quindi figlia del suo ambiente culturale, del quale rispecchiano e legittimano pratiche e valori condivisi. La creazione di una data organizzazione viene fatta davanti ad un numero limitato di idee ed opzioni mutuare dal contesto di appartenenza, e non seguendo considerazioni astratte su quale in teoria sarebbe l’assetto istituzionale più efficiente²⁷.

Ciò che a questi autori preme mettere in evidenza è “il ruolo autonomo dei fattori culturali”²⁸, e quindi la considerazione del radicamento cognitivo e culturale dell’azione sociale. Perciò la definizione di istituzioni che essi adottano è molto ampia, ed include “non soltanto le regole formali, le procedure o le norme, ma i sistemi simbolici, le scritture cognitive, ed i modelli morali che forniscono le ‘strutture di significato’ che guidano l’azione umana. Una tale definizione rompe la divisione concettuale tra ‘istituzioni’ e ‘cultura’”²⁹.

1.2. Per una definizione multidimensionale delle istituzioni

Altri studiosi delle istituzioni, hanno cercato di conciliare le due prospettive del calcolo e della cultura, evidenziando che “i processi sociali devono essere capiti come fenomeni storici”³⁰ e che quindi lo sviluppo istituzionale va studiato come un processo che si dispiega nel tempo, visto che nelle istituzioni sono radicate molte delle attuali implicazioni di questi processi temporali³¹. Gli autori della corrente “storica” riprendono la critica ad un’immagine di istituzioni e organizza-

²⁶ Hall e Taylor (1996), pag.8.

²⁷ Ad esempio alcuni autori, come Powell e Di Maggio, hanno elaborato il concetto di “isomorfismo” per spiegare i diversi processi di adeguamento (competitivo, normativo, istituzionale, mimetico) subiti dalle diverse organizzazioni ad un modello che in un determinato campo organizzativo viene ritenuto come il più appropriato in un dato momento, contro un versione “darwiniana” delle organizzazioni che vorrebbe una loro evoluzione in funzione di una sempre maggiore efficienza.

²⁸ Trigilia (1998), pag.399.

²⁹ Hall e Taylor (1996), pag.14.

³⁰ Pierson (1998), pag.34.

³¹ Pierson (1998), pag.29.

zioni come “intenzionali ed efficienti” evidenziando il fattore irrazionalità ed i vincoli contestuali presenti nell’evoluzione storica delle istituzioni³²: l’azione umana sfugge spesso la logica della razionalità strumentale e perciò non può essere interamente compresa dagli strumenti della teoria della scelta razionale. Le forme istituzionali non sono un mero prodotto della volontà individuale, ma piuttosto un mezzo per trasmettere idee e valori che modellano e strutturano la società e perciò gli individui stessi:

"E' necessario smantellare le assunzioni di razionalità che sottostanno la teoria economica in modo da affrontare costruttivamente la natura dell'apprendimento umano. La storia dimostra che idee, ideologie, miti, dogmi, e pregiudizi hanno una rilevanza; ed una comprensione del modo in cui si evolvono è necessaria per un ulteriore progresso nello sviluppo di un modello per comprendere il cambiamento sociale. Il modello della scelta razionale assume che gli individui sappiano che cosa sia nel loro interesse, e agiscano di conseguenza. Questo può forse essere corretto per individui che fanno scelte nei mercati altamente sviluppati delle economie moderne, ma è manifestamente falso quando si sceglie in condizioni di incertezza – condizioni che hanno caratterizzato le scelte economiche e politiche che hanno influenzato lo sviluppo storico(e continuano a farlo)"³³.

Il riconoscimento dell’influenza del contesto e della storia nello sviluppo delle istituzioni spesso porta gli autori del neoistituzionalismo storico ad adottare un modello di causazione sociale ‘*path dependent*’, ossia un modello che mette in evidenza che le stesse forze sociali producono in situazioni differenti dei risultati che variano a seconda delle caratteristiche contestuali che ogni situazione ha ereditato dal suo specifico passato: una volta intrapreso un certo cammino, cambiarlo diventa difficile e costoso, e questo spiegherebbe il persistere di istituzioni poco efficienti. Alcuni autori dividono il flusso degli eventi storici in periodi di continuità segnati da ‘punti critici’ (*critical junctures*), ossia momenti nei quali avviene una sostanziale svolta che incanala il processo istituzionale in un altro percorso³⁴.

³² Hall e Taylor (1996), pagg.9-10. Tra questi autori scienziati della politica ed economisti come S. Bulmer, P.A.Hall, D.C.North, P.Pierson, P.Evans, S.Steinmo.

³³ North (1998), pag.250.

³⁴ Hall e Taylor (1996), pag.10.

Se l'approccio sociologico tende ad interpretazioni deterministiche o culturalistiche della path dependency, l'analisi del neoinstituzionalismo storico cerca, una volta identificato quali impedimenti all'azione sono determinati da aspetti storici o culturalmente specifici, di risalire poi alle "asimmetrie di potere" che hanno dato ad alcuni attori più potere che ad altri nell'ambito del funzionamento delle istituzioni³⁵. Vedere quali relazioni di potere hanno dato vita a quelle asimmetrie (anche utilizzando gli strumenti dell'analisi della scelta razionale) può aiutare nello spiegare perché le forze sociali furono organizzate secondo certe norme piuttosto che altre (e quindi di contrastare una visione razionalista delle istituzioni come il risultato di un accordo "volontarista" tra attori su stesso livello)³⁶.

Insomma, i tre indirizzi si riferiscono a scuole, discipline e campi di indagine diversi, e perciò prospettano una visione del sé che risulta o "iposocializzata" (nell'approccio del calcolo) o ipersocializzata (approccio culturale)³⁷. Il neoinstituzionalismo storico è stato spesso proposto come "terza via" che riunisca gli opposti, in quanto lega elementi importanti di entrambe le tradizioni (come le dinamiche del processo decisionale con i vincoli contestuali alle decisioni) li connette col discorso sulla rilevanza del fattore tempo concepito in modo dinamico. E' importante quindi riconoscere al neoinstituzionalismo storico il merito di aver posto le basi per una maggiore inter-disciplinarietà nello studio dei meccanismi che regolano l'azione collettiva³⁸. Infatti concepire le istituzioni da una prospettiva multidimensionale sembra

³⁵ Hall e Taylor (1996), pag.7, pag.21.

³⁶ Lo stato, ad esempio, viene studiato dalla prospettiva storica "non più come un arbitro neutrale tra interessi in competizione, ma come un complesso di istituzioni capaci di strutturare il carattere e gli esiti del conflitto dei gruppi". In questo senso lo stato, così come altre "istituzioni sociali e politiche può strutturare l'interazione in modo da generare traiettorie nazionali peculiari"; Hall e Taylor (1996), pagg.5-6.

³⁷ La distinzione tra visione 'iposocializzata' e 'ipersocializzata' dell'attore è stata proposta da Granovetter, che vi contrappone il concetto di *embeddedness* (radicamento): "la nozione di *embeddedness* sottolinea il ruolo delle relazioni personali concrete e delle strutture o networks di tali relazioni nel generare fiducia e nello scoraggiare la prevaricazione"; Granovetter (1985), p.490.

³⁸ "E' ampiamente dimostrato che possiamo imparare da ognuna queste scuole di pensiero, e che ognuna di esse ha qualcosa da imparare dalle altre"; Taylor e Hall (1996), pag. 957.

essere il modo migliore per promuovere uno scambio tra quelle “scuole” il cui approccio avrebbe altrimenti una visione troppo riduttiva o parziale dei processi istituzionali.

Una delle definizioni più citate nella letteratura contemporanea, che sembra “possa servire nel futuro come base per una discussione interdisciplinare”³⁹, è quella offerta dall’economista Douglass North⁴⁰:

“Le istituzioni sono le regole del gioco in una società o, più formalmente, i vincoli escogitati dagli uomini che modellano l’interazione umana. Di conseguenza, esse strutturano gli incentivi nello scambio umano, che siano politici, sociali, o economici”⁴¹.

Le istituzioni riducono il fattore incertezza nelle relazioni umane: “esse specificano i limiti dell’azione legittima allo stesso modo che le regole di un gioco specificano la struttura all’intero della quale i giocatori sono liberi di perseguire le loro mosse strategiche usando pedine che hanno specifici ruoli e posizioni”⁴². Come certi autori hanno notato, “il linguaggio dei ‘vincoli’ è forse troppo hobbesiano e potrebbe essere meglio espresso come “regolarità durevoli dell’interazione umana’ dato che esse permettono l’azione umana quanto la vincolano”⁴³. Infatti, come ha detto Robert Putnam, le istituzioni sono “meccanismi per ottenere degli scopi e non solo accordi”⁴⁴: esse coordinano non soltanto i giochi somma zero, ma anche quelli a valore aggiunto.

North completa la definizione con l’importante distinzione tra istituzioni formali, ossia “le regole escogitate dagli uomini”, e le istituzioni informali, ovvero “codici convenzionali di comportamento”⁴⁵. Queste ultime sono radicate nelle società e perciò sono molto più dif-

³⁹ Putzel (1997), pag.940.

⁴⁰ La posizione di North può essere ricondotto al neoinstituzionalismo storico in economica.

⁴¹ North (1990), pag.3.

⁴² Nee e Brinton (1998), pag.8.

⁴³ Crawford and Ostrom, citato in Putzel (1997), pag. 940. In effetti North deriva la sua definizione dall’approccio economico, per cui “le istituzioni definiscono e limitano l’insieme di scelte delle istituzioni”; cfr. North (1990), pag.4.

⁴⁴ Putnam (1993), pag.8.

⁴⁵ North (1990), pag.4.

ficili da sradicare o cambiare; esse derivano “dalla trasmissione culturale di valori, dall’estensione e applicazione di regole formali per risolvere specifici problemi di scambio”⁴⁶.

Quando in una società vi è convergenza tra regole formali ed informali i costi di sorveglianza necessari per sostenere e (quando necessario) imporre la cooperazione saranno minori: al contrario, “quando regole organizzative formali sono in conflitto con gli interessi e le preferenze radicate in norme, consuetudini e convenzioni sociali, sono più costose da sorvegliare”⁴⁷. Questo chiaramente influirà nel rendimento istituzionale dato che porta, nel lungo andare, all’assunzione di quei “*paths of dependency*” difficili da sradicare: “[n]el tempo, come gli attori sociali prendono impegni basati sulle organizzazioni e le politiche esistenti, aumentano i costi di ‘uscita’ dagli assetti vigenti”⁴⁸. Tuttavia col tempo aumenta anche il bisogno e la pressione per cambiare istituzioni inefficienti.

1.3. Il ruolo dei reticoli sociali nello strutturare l’azione collettiva

Come abbiamo detto nell’introduzione, comune alle correnti della “nuova sociologia economica” è l’esigenza di collocare l’azione in un determinato tessuto sociale. La prospettiva istituzionalista interpreta il tessuto sociale come organizzato da norme e valori che orientano l’azione sociale e attraverso essa si riproducono nel tempo. Autori di matrice più strutturalista, hanno invece messo maggiormente l’accento sull’importanza della struttura sociale e concepiscono quindi “[l]’azione sociale come reticolo di relazioni e della società come rete di reticoli sociali» relativamente stabili, che strutturano l’azione degli individui”⁴⁹.

Mark Granovetter, in particolare, ha legato la nozione di radicamento (*embeddedness*) dell’azione sociale nel tessuto di relazioni (*network*) che le strutturano, che funge da meccanismo che limita defezione e disonestà nell’agire. In contrasto con l’analisi dei costi di

⁴⁶ North (1990), pag.138.

⁴⁷ Nee and Brinton (1998), pag.9.

⁴⁸ Pierson (1998), pag.47.

⁴⁹ Mutti (1998), pag.61.

transazione alla base del neoinstituzionalismo economico, Granovetter sostiene che, come dimostra l'esperienza empirica (vedi il caso dei distretti industriali), i costi di transazione possono essere notevolmente ridotti dalla presenza di relazioni di fiducia "orizzontali" che legano le imprese, senza necessariamente richiedere un intervento gerarchico "verticale", che comporterebbe quindi maggiori costi. Questo perché l'individuo, trovandosi ad operare all'interno di una serie di relazioni relativamente stabili che in maniera minore o maggiore vincolano la sua partecipazione, riceverà da esse una serie di informazioni e di controllo dell'azione degli altri attori che gli permettono di agire in maniera efficiente.

Tuttavia l'efficienza delle reti di relazione è relativa alle loro caratteristiche ed attributi. Ad esempio, parlando dell'importanza dei contatti informali come utile risorsa per trovare un impiego, Granovetter distingue tra 'legami forti' (*strong ties*) che ci legano alla cerchia più ristretta di parenti e amici, e 'legami deboli' (*weak ties*) che abbiamo con altri conoscenti, e ritiene che questi ultimi - i quali presumibilmente si estenderanno a sfere sociali differenti e più numerose rispetto ai primi - abbiano una potenzialità informativa superiore riguardo l'offerta nel mercato del lavoro⁵⁰.

Dalle caratteristiche dei network dipenderà anche il loro grado di apertura o democraticità (riprenderemo il discorso sul carattere delle reti nei paragrafi dedicati al concetto di capitale sociale).

L'immagine della rete si presta ad essere applicata in diversi ambiti, ma « diventa particolarmente calzante quando, come sempre più frequentemente succede, si porta in campo una concezione molto decentrata del potere, disperso tra gruppi e movimenti in continua trasformazione e interazione, o si esaltano gli spazi crescenti di un «terzo settore» costituito da molteplici e interdipendenti solidarietà orizzontali, o, ancora, si ragiona sul complesso intreccio globale/locale che connota la società contemporanea»⁵¹.

Per questo motivo il concetto di network è diventato centrale nello studio della *governance*, intesa come gestione condivisa delle autorità

⁵⁰ Granovetter si riferisce a questo concetto parlando della "forza dei legami deboli"; Granovetter (1973).

⁵¹ Mutti (1998), pag.62.

politiche o amministrative nel modellare i processi e le strutture socio-economiche. Il concetto viene definito in antitesi con quello di “governo” che, in virtù di una *gerarchia* istituzionale che ne giustifica l’azione definisce le politiche pubbliche seguendo una logica di sviluppo “dall’alto” (*top-down*), che non tiene in considerazione le peculiarità territoriali e socio-politiche del contesto né la volontà dei suoi abitanti⁵².

Sebbene all’interno del dibattito gli autori siano d’accordo riguardo la necessità di radicare in un dato contesto i processi e l’azione socio-economica, meno facile è stato concordare su quali debbano essere le forme e le strutture organizzative da adottare. Possiamo in linee molto generali distinguere due modelli che propongono da un lato una nuova interpretazione della governance istituzionale organizzata su network verticali, dall’altro l’idea di reti sociali orizzontali, autoregolate e flessibili come strumento privilegiato per articolare e regolamentare l’azione collettiva:

- network verticali (*multilevel governance*): la distribuzione di autorità e competenza viene ridistribuita secondo livelli “verticali” gerarchici che condividono una serie di compiti, sono collegati a confini territoriali che si escludono reciprocamente (in estensione del principio di esclusione territoriale del modello ‘westfaliano’ di stato) ed in numero limitato (che quindi limita la dispersione dell’autorità)⁵³, tendono a stabilizzarsi in un ordine definito e durevole.
- network orizzontali (*governance policentrica*): il numero di attori è alto e non limitato, opera a diversi livelli territoriali che si intersecano in maniera flessibile ed instabile, generalmente si crea intorno ad uno scopo preciso, i rapporti tra le diverse giurisdizioni o attori sono orizzontali, di reciprocità, e talvolta manca di una chiara distinzione tra questioni interne e questioni esterne⁵⁴.

⁵² Mayntz (1999), pag.7.

⁵³ Hooghe e Marks (2001), pagg.6-7. L’immagine che talvolta si usa per indicare questo tipo di governance nella letteratura anglosassone è quella della *layer cake*, ossia di una torta costituita da livelli separati mentre la torta che esemplificherebbe il secondo tipo di governance sarebbe la *marble cake*, ossia una torta nella quale i diversi gusti non sono divisi in strati, ma si mischiano in modo non predefinito, così come le striature del marmo.

⁵⁴ Hooghe e Marks (2001), pagg.7-8.

Sebbene normalmente i teorici si siano occupati di una delle due dimensioni della governance esercitata attraverso le reti, intendendola quindi o come un modello alternativo di struttura politica oppure come un modo di coordinamento organizzativo efficiente, esse non si escludono reciprocamente⁵⁵. Ricercare dei modelli di sviluppo locale che tengano conto sia della variabilità dei contesti sociali che delle dinamiche più funzionali allo sviluppo economico⁵⁶ significa infatti operare su più versanti per catturare le variazioni nell'impatto territoriale ed economico dell'azione e quindi pone esigenze di coordinamento e cooperazione molto maggiori. Come vedremo nell'analisi empirica, possiamo rintracciare entrambi i tipi di network in azione nelle politiche di coesione dell'UE.

1.4. Il carattere produttivo dell'azione collettiva: il concetto di capitale sociale

Strettamente correlato con il discorso fatto fin qui è il concetto di capitale sociale di cui i reticoli sociali costituiscono la struttura. Sviluppato per analogia con quello di capitale fisico e umano, il concetto si riferisce al fatto che la partecipazione cooperativa sostenuta dagli individui all'interno dei reticoli sociali cui appartengono produce e rende disponibili *risorse sociali* che facilitano l'azione collettiva. Come bene espresso da uno dei maggiori teorici del concetto, James Coleman:

“Come le altre forme di capitale, il capitale sociale è produttivo, e rende possibile il raggiungimento di alcuni fini che non sarebbe raggiungibili in sua assenza (...) Diversamente da altre forme di capitale, il capitale sociale appartiene alla struttura delle relazioni tra persone”⁵⁷.

Il concetto di capitale sociale ha ricevuto una grande attenzione nella letteratura negli ultimi venti anni, in un dibattito che lo ha applicato in ambiti molto diversi. Questo ha creato inizialmente confusione

⁵⁵ Hooghe e Marks (2001), pag.9; Mayntz (1999), pag.10.

⁵⁶ Trigilia (1998), pag.404.

⁵⁷ Coleman (1990), pag. 302.

sulla sua definizione e dubbi sulla reale efficacia o utilità analitica. Oggi, dopo proficui confronti, i teorici convergono in linea di massima su alcuni aspetti principali che caratterizzano il concetto. Come gli altri tipi di capitale, il capitale sociale sembra implicare “la spesa di tempo e sforzi in attività per costruire oggi strumenti o risorse che aumentano il benessere nel futuro (...) [e] la creazione di nuove opportunità anche attraverso l'imposizione di alcuni vincoli. Tutti i tipi sono creati o come un prodotto secondario (*by-product*) di altre attività o come il risultato di sforzi consapevoli. Vi è sempre il rischio che l'investimento fallisca. E, tutti i tipi di capitale potenzialmente hanno un lato oscuro nel quale il capitale è destinato a danneggiare altri”⁵⁸.

Una caratterizzazione ‘negativa’ del concetto ci dice che diversamente dalle altre forme di capitale, “(1) il capitale sociale non si consuma con l'uso, ma piuttosto con la mancanza di uso; (2) il capitale sociale non è facile da osservare e misurare; (3) il capitale sociale è difficile da costruire attraverso interventi esterni; e (4) le istituzioni di governo statali e regionali influiscono fortemente nel livello e tipo di capitale sociale disponibile per gli individui per portare avanti sforzi di sviluppo nel lungo termine”⁵⁹.

Come nel caso dei reticoli sociali, di cui il capitale sociale rappresenta un attributo che ne rivela la potenziale produttività, il concetto è stato definito e applicato nei campi e per gli scopi più diversi.

Riprendendo una distinzione tracciata da Elinor Ostrom⁶⁰, possiamo in generale differenziare tre tipi di capitale sociale, e quindi tre ampi campi di applicazione, a seconda della scala in cui esso viene utilizzato⁶¹.

⁵⁸ Ostrom e Ahn (2001), pag.5.

⁵⁹ Ostrom e Ahn (2001), pag.5.

⁶⁰ Tuttavia la Ostrom sembra identificare il capitale sociale (CS) con le reti più o meno estese nel quale esso si trova, mentre mi pare più corretto parlare del diverso utilizzo del capitale sociale, a seconda dell'estensione delle reti. Questa precisazione si rende necessaria vista la tendenza nella letteratura “a sovrapporre il concetto di capitale sociale a quello di reticolo sociale”, mentre il CS non coincide con in reticoli sociali: essi costituiscono la sua struttura (Bertolini; 2001, pag.161, citando Dagsputa, World Bank).

⁶¹ L'utilizzo riguarda sfere di ampiezza crescente: si parte da un uso individuale, un applicazione nella società civile, e infine in quella pubblica.

Una versione “minimalista” del concetto di capitale sociale considera l’utilizzo che l’individuo fa del capitale sociale interno alle reti di contatti e network che lo radicano nella società per massimizzare il suo capitale finanziario ed umano⁶². Possiamo trovare questo tipo di interpretazione in Pierre Bourdieu⁶³, al quale è talvolta ascritta la paternità del concetto, secondo cui il capitale sociale è una delle tre forme di capitale (economico, culturale e sociale) che “spiega la struttura e la dinamica di società differenziate”⁶⁴. Tuttavia questa diversità non deriva da diverse risposte ed usi di risorse date dai membri di una data società, ma piuttosto nelle differenti possibilità di accesso a queste risorse⁶⁵:

“l’aggregazione delle risorse attuali o potenziali che sono legate al possesso di una rete durevole di relazioni più o meno istituzionalizzate di familiarità e riconoscimento reciproco - o, in altre parole, dell’appartenenza ad un gruppo - fornisce ad ognuno dei suoi membri un finanziamento del capitale posseduto collettivamente, una credenziale che li autorizza ad accreditare, nei vari sensi del termine”⁶⁶.

In questa accezione il concetto è stato studiato, ad esempio, per valutare l’influenza del capitale sociale presente nelle relazioni familiari o di vicinato nel ricevere una certa istruzione o ottenere un dato impiego.

Una seconda accezione del concetto si riferisce al capitale sociale come bene collettivo, e quindi all’idea (espressa dal detto “l’unione fa la forza”) che certi fini sono inottenibili senza la partecipazione di tutti. La consapevolezza dei membri di un gruppo che il fine comune che loro condividono è raggiungibile solo se ognuno fa la sua parte, presuppone l’aspettativa che gli altri facciano la loro⁶⁷. Questa relazione

⁶² Ostrom e Ahn (2001), pag.6.

⁶³ La Ostrom attribuisce questa interpretazione anche Loury e parzialmente a Coleman; Ostrom e Ahn (2001), pag.7..

⁶⁴ Bourdieu, (1992), pag.119.

⁶⁵ Foley (1997), pagg.1-2.

⁶⁶ Bourdieu (1986), pagg.248-249.

⁶⁷ "Il conformismo a norme di un gruppo produce una forma di cooperazione necessaria per ottenere beni collettivi che altrimenti non potrebbero essere ottenuti dagli indi-

di reciproca fiducia si ottiene attraverso l'appartenenza e partecipazione dell'individuo a quelle connessioni che lo mettono in relazione con gli altri membri della società. Ma in questo secondo significato viene riconosciuta la natura di "bene pubblico" del capitale sociale, per la quale "non solo gli attori ottengono i loro fini individuali ma ottengono i loro fini collettivi utilizzando forme di capitale sociale. Il capitale sociale li aiuta a risolvere i loro problemi di azione collettiva"⁶⁸. Questo aspetto del capitale sociale spiega perché esso generalmente è ottenuto come il prodotto secondario di altre attività, ed è particolarmente rilevante nell'analizzare il funzionamento di associazioni ed organizzazioni nella risoluzione di problemi di azione collettiva che si presentano nella società civile.

Un livello ancora più ampio di applicazione del concetto di capitale sociale guarda al suo ruolo nel facilitare la soluzione di problemi di azione collettiva nelle politiche pubbliche, e quindi all'ottenimento di beni collettivi quali lo sviluppo politico ed economico⁶⁹. Il grande successo di questa terza accezione risiede nel fatto che, a causa della sua possibilità di indirizzare "significativi problemi di politiche pubbliche all'interno del modello capitale sociale - azione collettiva"⁷⁰ ha attirato l'attenzione, oltre che degli accademici, anche dei politici e degli amministratori. L'esponente più celebre di questo livello di analisi è stato Robert Putnam, la cui definizione del concetto è stata fino ad ora la più utilizzata nella letteratura: il capitale sociale viene definito come "caratteristiche dell'organizzazione sociale, come fiducia, norme e network, che possono migliorare l'efficienza della società attraverso il coordinamento dell'azione collettiva"⁷¹.

Ci soffermeremo adesso sui limiti di questa definizione, resa celebre dal successo del libro di Putnam sul civismo delle regioni Italiane, sia perché rappresenta il punto di riferimento –più o meno polemico– dei successivi sviluppi nel dibattito, sia perché rilevante al discorso

vidui che agiscono da soli alla ricerca del proprio vantaggio"; Nee e Brinton (1998), pag.9.

⁶⁸ Ostrom e Ahn (2001), pag.8 .

⁶⁹ Ostrom and Ahn (2001), pagg.16-17.

⁷⁰ Ostrom and Ahn (2001), pag.9.

⁷¹ Putnam (1993), pag.167.

sulle politiche di sviluppo regionale che vedremo nella seconda e terza parte.

1.5. I limiti di un'intepretazione culturalista del capitale sociale

Il lavoro di Putnam sulla regioni italiane è "un racconto su come il sovrapporsi di network di impegno civile su piccola scala crei le fondamenta per la governance democratica ad un livello più alto, regionale"⁷². *Making Democracy Work* valuta circa 25 anni di rendimento delle regioni italiane dal 1970, quando le 15 regioni a statuto ordinario furono "dotate con strutture costituzionali e mandati essenzialmente identici"⁷³. I dati della ricerca di Putnam confermano la ben nota immagine delle "due Italie" con opposti livelli di rendimento istituzionale, alto nel Nord e basso nel Sud. Putnam ritiene che questa dualità non possa essere attribuita al diversa struttura istituzionale (considerata come invariabile nella ricerca) né spiegata solo in termini di modernità socio-economica, ma invece fa riferimento al diverso grado di cultura civica⁷⁴ (ossia delle reti di solidarietà, fiducia ed impegno tra i cittadini) presente nelle regioni. Indicatori di associazionismo⁷⁵ mostrano un comportamento cooperativo nelle regioni del Nord, e una pratica di defezione spinta da una logica individualistica (o, meglio, familistica) in quelle del Sud, che mancano delle risorse di capitale sociale. La considerazione che, come le altre forme di capitale, anche

⁷² Ostrom e Ahn (2001), pagg.9-10.

⁷³ Putnam (1993), pag.6.

⁷⁴ Nel lavoro di Putnam il concetto di capitale sociale è legato con la tradizione di pensiero che, a partire da Tocqueville, considera la cultura civica come un elemento cruciale nel determinare il successo o fallimento di una democrazia e l'associazionismo come maggiore indicatore del livello di questa "civicness".

⁷⁵ Per Putnam le associazioni sono cruciali in quanto promuovono quelle "interazioni e network orizzontali" che hanno un effetto benefico in una democrazia in quanto favoriscono la diffusione di norme di fiducia e reciprocità diffusa. In questo senso, riprende la considerazione di Granovetter che i "legami deboli" (ossia il "bridging social capital") sono più importanti nel sostenere la stabilità sociale e l'azione collettiva che non i "legami forti" (o il "bonding social capital").

il capitale sociale può essere accumulato⁷⁶, permette a Putnam di legarlo con la nozione di *path dependency*: così l'origine delle attuali differenze nella distribuzione del capitale sociale è fatta risalire fino al Medio Evo, quando i comuni del Nord crearono un sistema di legami orizzontali caratterizzato da reciproca fiducia, mentre nel Sud legami verticali e gerarchici imposti da secoli di tirannia promossero una cultura della sfiducia.

Le molte critiche che seguirono l'enorme successo del libro hanno tuttavia evidenziato problemi impliciti nell'assunzione di una versione talmente "normativa" del concetto: "quello di scivolare in una spiegazione culturalista che è piuttosto vaga riguardo le origini del fenomeno, e che sottovaluta il ruolo dei fattori politici"⁷⁷. Infatti la natura del capitale sociale cambia a seconda delle caratteristiche delle reti o associazioni che lo producono⁷⁸: esse possono trovarsi in contesti socio-economici più o meno aperti, essere "radicate in più ampi schemi di disegualianza"⁷⁹, sostenute da legami orizzontali o verticali, e da norme inclusive o esclusive. La considerazione della "fiducia" come qualcosa che quasi inerisce all'individuo⁸⁰, sembra essere altrettanto problematica. Infatti ricerche empiriche hanno dimostrato che la fiducia sia politica che sociale sembra essere solo debolmente correlata all'appartenenza ad organizzazioni sociali, mentre la "sfiducia sociale" è piuttosto "determinata dallo status socio-economico e di minoranza, da eventi della vita non economici, da religione ed età": essa risulta infatti maggiormente presente tra "i meno istruiti, quelli con

⁷⁶ "Coloro che hanno capitale sociale tendono ad accumularne di più" Putnam (1993), pag.169.

⁷⁷ Trigilia (2001), pag.13.

⁷⁸ "I network possono anche essere strumenti per evitare o eludere la competizione, e possono quindi ridurre l'efficienza attraverso forme (più o meno legalizzate) di collusione tra gli attori. Inoltre network particolarmente densi possono esercitare un controllo talmente forte sul comportamento individuale da scoraggiare l'innovazione nei campi economici" Trigilia (2001), pag.5.

⁷⁹ Edwards (1997), pag.18.

⁸⁰ "Una risorsa totalmente trasportabile, il cui valore non fluttua mentre l'individuo entra ed esce dai numerosi contesti sociali"; Foley (1997), pag.6. L'identificazione del concetto di capitale sociale con la fiducia è portata avanti da Francis Fukuyama (Trust, 1996).

minori salari, e coloro con recenti dissesti finanziari ”, “tra i sottogruppi della periferia sociale”⁸¹.

La scoperta di un cosiddetto “lato oscuro” (*dark side*) del capitale sociale ha chiarito un aspetto fondamentale del concetto: come gli altri tipi di capitale (finanziario, fisico, umano) il capitale sociale non è necessariamente “buono”: non è un fine in sé, ma un mezzo per un fine⁸². Perciò il suo valore è relativo al fine al quale è indirizzato, e all’appropriatezza delle sue caratteristiche a quella sfera. E’ importante l’uso che facciamo delle risorse che dovrebbe essere guidato da principi “pertinenti” alla sfera nella quale operano⁸³. Il problema dell’uso e del contesto è valido per tutte e tre i livelli del capitale sociale. Ad esempio, forti legami familiari si traducono in comportamenti che vanno dall’appoggio morale fino al “familismo amorale”⁸⁴, le organizzazioni alle quali i cittadini partecipano possono essere associazioni caritatevoli ma anche movimenti razzisti, e i network politici possono essere usati sia per rinforzare legami clientelari che per promuovere maggiore partecipazione e scambio democratico.

Consideriamo quindi brevemente un secondo problema implicito in una visione del capitale sociale *à la Putman*, ossia la “sottovaluta-

⁸¹ Smith citato in Edwards (1997), pag.99. “Coloro che sono soddisfatti dalla vita sono fiduciosi, e sono soddisfatti in virtù del fatto che il loro stipendio, istruzione, status (...) posizione sociale e fortuna politica gli danno buoni motivi di esserlo”; Newton (1999).

⁸² Coleman in particolare ha evidenziato la connotazione "funzionale" del concetto, per la quale il capitale sociale “non è una sola entità, ma una varietà di diverse entità che hanno due caratteristiche in comune: consistono tutte in un qualche aspetto della struttura sociale, e facilitano certe azioni degli individui che sono all’interno della struttura”; Coleman (1990), pag.302.

⁸³ Il filosofo politico Michael Walzer (1983) ha elaborato una teoria della giustizia nella quale la vita sociale è vista come compresa da diverse sfere che si intersecano, ognuna delle quali è retta da principi pertinenti che devono essere rispettati nella ridistribuzione di beni e risorse propri di quella data sfera.

⁸⁴ L’espressione è diventata celebre dal libro di Banfield (1956) che la usa per definire l’individualismo chiuso ed esclusivo della società meridionale italiana, dove l’individuo persegue solo ciò che è nell’interesse proprio e della propria famiglia: questo comportamento non cooperativo sarebbe alla base del mancato sviluppo delle regioni del Mezzogiorno.

zione dei fattori politici e dei complessi processi di interdipendenza tra condizioni socio-culturali e politiche e risultati economici”⁸⁵.

1.6. L’interdipendenza di istituzioni e regole informali

Come detto prima, riconoscere la relazione tra reti orizzontali e la soluzione di problemi di azione collettiva al livello socio-economico ed istituzionale “non implica che le autorità esterne debbano sempre tenersi lontane dai problemi locali. Il ruolo centrale per le autorità pubbliche risiede oggi nel fornire agli individui informazione accurata e attendibile e allo stesso tempo permettergli di trovare gli arrangiamenti istituzionali per affrontare i loro problemi specifici”⁸⁶: “[I]laddove gli attori statali partecipano alle reti di *policy*, essi godono di uno status molto speciale e privilegiato, controllando strumenti cruciali di intervento; e questo vale anche nelle situazioni in cui il potere decisionale è stato devoluto a istituzioni di autogoverno sociale”⁸⁷. Gli autori che, come Putnam, sostengono che “norme legali e le istituzioni formali siano mezzi inefficienti per la soluzione di problemi di azione collettiva, e talvolta possano perfino minare la base vera e propria della cooperazione sociale”⁸⁸ concepiscono il capitale sociale come una pianta che sorge “spontaneamente” da un suolo fertile: “Dove il suolo regionale è fertile, le regioni traggono sostenimento dalle tradizioni regionali, ma dove il terreno è povero, le nuove istituzioni sono stentate”⁸⁹.

Questa posizione rappresenta ancora una reazione alla “prima generazione” di teorie sull’azione collettiva⁹⁰, basate su premesse di ra-

⁸⁵ Trigilia (2001), pag.14.

⁸⁶ Ostrom e Ahn (2001), pag.9.

⁸⁷ Mayntz (1999), pagg.9-10.

⁸⁸ Ostrom e Ahn (2001), pag.25.

⁸⁹ Putnam (1993), pag.182.

⁹⁰ Con teorie sull’azione collettiva di “prima generazione” si fa qui riferimento alle teorie di autori come Olson o Hardin i quali “arrivavano alla conclusione che gli individui non potevano ottenere beni collettivi autonomamente, se ognuno avesse beneficiato a prescindere dal suo contributo allo sforzo”. L’unica soluzione al problema legato all’incapacità di cooperare era individuato in un intervento dell’autorità esterna o nella privatizzazione. Ostrom e Ahn (2001), pag.17.

zionalità limitata, che "tendono a raccomandare che sono necessarie autorità esterne per imporre e far osservare le regole dal di fuori. Le soluzioni che si basano sull'autorità esterna possono facilmente portare ad un tentativo di imporre regole uniformi che non tengono in considerazione le condizioni locali. Regole uniformi imposte non soltanto non riescono a mobilitare il capitale sociale al livello locale nel risolvere certi problemi ma possono anche risultare in una totale distruzione delle risorse di capitale sociale già esistenti"⁹¹.

Tuttavia, come detto prima, vi è oggi nella letteratura diffuso consenso sul fatto che i problemi di azione collettiva siano radicati in preesistenti relazioni e modelli di comportamento e che quindi l'azione pubblica dovrà ricercare un equilibrio tra norme formali ed informali, prendendo in considerazione il contesto nel quale le norme sono attuate: "il tipo di norme che gli individui troveranno produttivi dipende dal tipo di norme e schemi di reciprocità che già esistono. Allo stesso modo, gli schemi di fiducia e reciprocità dipenderanno in larga misura dai tipi di regole che sono prodotte in ogni comunità politica"⁹².

Sebbene lo stato e le sue istituzioni non possano certo costituire la soluzione a tutti i problemi di azione collettiva, è importante non sottovalutare "il ruolo significativo delle leggi formali e del livello nazionale, regionale e locale nel sostenere e facilitare la cooperazione (...) uno stato di diritto, un'atmosfera democratica, ed un governo ben strutturato (se esistono) sono un capitale sociale di valore per ogni società"⁹³. Se i terreni non sono stati arati prima della semina, è improbabile che producano una pianta rigogliosa: "Le nuove regioni italiane furono certo installate in terreni diversi in Nord e Sud Italia. Ma parte importante di quella differenza era una cultura pubblica modellata da circa un secolo di dipendenza politica ed amministrativa"⁹⁴.

Ogni società possiede, in quantità maggiori o minori, uno stock di risorse sociali. Tuttavia il reale problema dell'analisi non è come misurarle ma scoprire "se la politica ha favorito la loro trasformazione in

⁹¹ Ostrom e Ahn (2001), pagg.8-9.

⁹² Ostrom e Ahn (2001), pag.26.

⁹³ Ostrom e Ahn (2001), pag.25.

⁹⁴ Tarrow (1996), pag.395. Come nel caso del celebre lavoro di Almond and Verba sulla Cultura Civica, il problema di questa linea di argomentazione sta nella direzione univoca che in essa assume la relazione tra società e politica.

risorse positive per lo sviluppo locale. E' proprio questa domanda che è rimasta senza risposta nel dibattito interno al capitale sociale. La risposta sembrerebbe risiedere nella capacità della politica di modernizzarsi, di funzionare secondo principi più universalistici che equilibrino e controllino il particolarismo che è intrinseco ai network"⁹⁵.

Diverse ricerche svolte in Italia in seguito alla pubblicazione del libro di Putnam, ad esempio, hanno mostrato che nel Mezzogiorno ci sono esempi significativi di esperienze sia di sviluppo regionale e locale che di spirito cooperativo e fiducia diffusa⁹⁶. La tesi dietro questo filone di ricerca suggerisce che "i sentieri dello sviluppo per il Sud esistono realmente e possono essere molto diversificati, ma che la difficoltà sta proprio nell'imboccare quelli più consoni ai vari contesti economici e socio-culturali meridionali"⁹⁷. Ossia, il problema è quello di trovare in quale modo mobilitare e fare uso delle risorse esistenti in quelle aree che hanno esperito un processo di modernizzazione ritardato. Infatti quelle risorse che sono cresciute da una società strutturata in relazioni più tradizionali rappresentano un capitale sociale "inadeguato"⁹⁸, che non risulta spendibile nel contesto di una società moderna ed aperta: perciò esso deve essere 'convertito' alle esigenze di un tipo di società dove la fiducia reciproca viene estesa dalle relazioni personali e clientelari ad assetti istituzionali ed impersonali: "Questo passaggio è cruciale e di difficile soluzione perché implica non solo un mutamento nelle aspettative del cittadino, ma anche una radicale modificazione nel funzionamento degli apparati istituzionali, in particolare di quelli statali. Più in generale, ciò richiede la formazione di una nuova classe politica e amministrativa a livello centrale e locale, il potenziamento di una cultura d'impresa tecnicamente sofisticata in grado di stare al passo con i processi di internazionalizzazione

⁹⁵ Trigilia (2001), pagg.15-16.

⁹⁶ Mutti (1998), pag.110. In particolare l'autore cita Mutti, Rostan, Bacul, Maffi, e De Vivo per il primo tipo di ricerca, Trigilia e Santoro per il secondo tipo.

⁹⁷ Mutti (1998), pag.110.

⁹⁸ "Preferiamo parlare di inadeguatezza, poiché, richiamando genericamente i casi trattati dalla letteratura, la fiducia e dunque il capitale sociale non assume ovunque le stesse caratteristiche (...) L'inadeguatezza starebbe nel fatto che, anche supponendo che una forma di capitale sociale sia presente nella società sarda, questa sarebbe inadatta, almeno in parte, a supportare processi di sviluppo "moderni", che si autoalimentano e si espandono"; cfr. Bottazzi (1999), pag.93, n.66.

dell'economia, la riqualificazione dell'offerta di lavoro, nuove forme di collaborazione tra settore pubblico e privato (...) del Centro-Nord e del Sud"⁹⁹.

Parte II: Come cambia la governance in Europa

Il processo di istituzionalizzazione dell'UE (anche detto *Europeizzazione*) - che ha trasformato un'aggregazione di stati confinanti e antagonisti in un'area politica integrata economicamente con l'obiettivo di diventare 'sempre più unita'- ha rappresentato "uno straordinario esperimento"¹⁰⁰ per studiosi provenienti da diverse discipline delle scienze politiche ed economiche, che ancora oggi dibattono animatamente su quale sia l'interpretazione che permetta di spiegarlo e comprenderlo meglio.

Per lungo tempo polarizzato tra i fautori della fazione intergovernativa e quelli della fazione sovranazionalista, il dibattito si è in un secondo momento evoluto fino a riconoscere che quello che era in gioco non era tanto la scomparsa o la resistenza degli stati nazionali in Europa, ma piuttosto l'emergere di una nuova struttura statale dove il potere è disperso in diversi livelli: il processo di Europeizzazione non poteva quindi più essere visto come un gioco a somma zero, dove ci sono solo vincitori e vinti. Nuovi approcci sono così sorti, sviluppando categorie e strumenti per descrivere la mutata realtà e, sebbene essi assumano i nomi più diversi - anche a seconda del loro oggetto di ricerca- tutti fanno riferimento all'emergere di un nuovo modello di governance. Uno dei campi di ricerca che ha ottenuto maggiore attenzione è stata la Politica Regionale Europea dove l'articolazione dell'autorità in diversi livelli è stata particolarmente evidente. Questa seconda parte analizza brevemente come si è evoluto il dibattito sulle modalità di cooperazione istituzionale all'interno della UE .

⁹⁹ Mutti (1998), pag.111

¹⁰⁰ Pierson (1998), pag.27.

2.1. Diverse interpretazioni del processo di Europeizzazione

Tra le diverse interpretazioni che sono state del processo di integrazione dell'UE la più influente è stata quella intergovernativa (IG). Prestando i suoi concetti dal campo delle Relazioni Internazionali, essa considera il caso dell'UE all'interno della più larga categoria dei regimi internazionali ossia "forme istituzionalizzate di azione collettiva tra stati nazione"¹⁰¹. La IG vede l'UE come un "forum per la contrattazione tra stati"¹⁰², le cui istituzioni aiutano i singoli stati membri (SM) ad ottenere beni collettivi che sarebbero irraggiungibili senza un'azione coordinata. La decisione degli SM di concedere alcune aree della loro autorità delegando alcuni poteri e responsabilità alle istituzioni dell'UE seguirebbe dunque una stringente analisi costi/benefici per la quale il potere viene devoluto solo quando "i benefici dell'azione collettiva superano ogni possibile rischio per l'autonomia"¹⁰³. In questo quadro, dove il processo dell'integrazione europea è concepito quasi esclusivamente come un gioco a due livelli, gli attori sub-nazionali possono intervenire solo attraverso le strutture politiche dei loro governi nazionali. Le molte critiche mosse ad un'interpretazione talmente riduttiva del processo di Europeizzazione si sono rivolte in particolare ad alcune problematiche assunzioni del modello.

Il fulcro della teoria sono gli stati sovrani, concepiti come unici veri protagonisti della scena internazionale: essi si comportano come attori razionali mossi da considerazioni utilitaristiche, che si identificano sostanzialmente con la preservazione dell'interesse nazionale inteso in modo statico, senza considerare l'influenza che hanno contingenze esterne e politica interna nel ridefinire l'interesse di una nazione¹⁰⁴. La conservazione del potere e l'autonomia dello stato sono quindi viste come la maggiore preoccupazione riflessa nelle strategie dei governi nazionali quando sono davanti a "grandiose contrattazio-

¹⁰¹ Pierson (1998), pag.31.

¹⁰² Pierson (1998), pag.27.

¹⁰³ Pierson (1998), pag.32.

¹⁰⁴ Questo problema della teoria è stato affrontato da Moravcsik, il quale nella sua "versione liberale" dell'IG prevede che le preferenze dei governi possano cambiare nel tempo.

ni” (*grand bargains*): le contrattazioni intergovernative rappresentano i momenti cruciali del processo, nei quali i capi di governo disegnano le regole che determineranno poi il cammino dell’UE¹⁰⁵.

Implicita in queste assunzioni è quella concezione strumentale delle istituzioni che abbiamo visto essere tipica del razionalismo istituzionale, che le considera passivi strumenti “per migliorare l’efficienza della contrattazione tra stati”¹⁰⁶. La loro funzione principale sarebbe quella di diminuire i costi di contrattazione e le condizioni di incertezza procurando un’arena ed un vocabolario per la segnalazione di preferenze ed intenzioni e far circolare l’informazione necessaria¹⁰⁷.

Opposta alla posizione IG è quella federalista, che interpreta l’integrazione Europea come un processo che inizia dalla volontà degli stati di cedere parte dei loro poteri sovrani ad un altro organo politico ad un livello “superiore”, o governo federale, con il doppio obiettivo di ottenere pace e benessere attraverso la cooperazione. Sebbene queste motivazioni fossero sicuramente presenti nello spirito dei “padri fondatori” dell’unione¹⁰⁸, tuttavia il motore principale che diede impeto al progetto è stato quello dell’integrazione economica: “il progetto Europeo tese ad incentrarsi sui mezzi per produrre cooperazione economica, vista dagli stati come la forma di integrazione meno con-

¹⁰⁵ Questo spiega perché gli autori IG focalizzano la loro analisi solo su questi momenti ritenuti “cruciali” che stabiliscono le caratteristiche basilari processo istituzionale, sottovalutando gli sviluppi che li preparano.

¹⁰⁶ Moravcsik (1993), citato da Pierson (1998), pag.32.

¹⁰⁷ Pierson (1998), pag.33.

¹⁰⁸ All’indomani della Seconda Guerra Mondiale ispiravano le speranze del Vecchio Continente per una “nuova” Europa unita in pace e solidarietà sia il desiderio per democrazia e pace che il bisogno di ricostruzione economica. In entrambi i casi il maggiore ostacolo per realizzare questo progetto fu identificato in quel sistema di stati che agivano secondo “interessi nazionali”, e che sembrava essere stato il maggior responsabile delle guerre mondiali. La causa federalista fu abbracciata da alcuni dei padri fondatori del progetto europeo: con una certa dose di idealismo “[n]el Manifesto di Ventotene (1943), Altiero Spinelli ed Ernesto Rossi, a partire dal pensiero di molti federalisti in special modo anglosassoni e dall’ideale kantiano della ‘pace perpetua’, dichiaravano che soltanto gli Stati Uniti d’Europa avrebbero potuto sottomettere i nazionalismi e aprire la strada alla pace e alla prosperità, addirittura nell’utopia di una società europea *senza classi*”; Pasquino (1997), pag.276.

trovera ma più necessaria"¹⁰⁹. Questo dato di fatto fu preso in considerazione da un altro modello che derivava dalla tradizione funzionalista nelle Relazioni Internazionali, che ha probabilmente costituito il maggiore avversario teorico dell'IG¹¹⁰. Il neo-funzionalismo vede l'integrazione della Comunità Europea (CE) come un processo graduale fatto di passi incrementali verso la cooperazione solo in determinate aree della politica, dove i benefici derivati dall'azione coordinata appaiono maggiori. Ma, e qui sta il punto importante, la maggior parte della continuazione del processo non è spiegabile come la derivazione di "grandiose contrattazioni" ma piuttosto come "effetti di *spill-over*" (o "tracimazione") per i quali l'integrazione in seguito a spinte di natura funzionale o politica si estende poi anche ad altre aree. Questo processo di diffusione (talvolta intenzionalmente "coltivato" dalle istituzioni europee)¹¹¹ "spiegherebbe perché le istituzioni comunitarie (specialmente la Corte di Giustizia e la Commissione) hanno acquisito nel tempo un ruolo sempre più importante in molti campi, e iniziato ad usarlo per scopi propri. Perciò, la posizione neofunzionalista potrebbe essere vista come una sorta di federalismo "cauto" o "incrementale"¹¹². Il movimento neofunzionalista entrò in crisi negli anni

¹⁰⁹ Heywood, pag.156. In termini di *policy making*, questo ha significato un processo "negativo" di rimozione di ostacoli in modo da facilitare il libero operare del mercato, rimandando il problema di una più controversa azione "positiva", che rimaneva invece sotto la giurisdizione degli SM. Come ha bene notato Fritz Scharpf, vi sono seri problemi in questo tipo di "avanzamento non meditato e quasi automatico dell'integrazione negativa" senza una "testa politica" né legittimità democratica. Cambiamenti costituzionali (e quindi integrazione positiva) sarebbero invece necessarie per "proteggere, o ristabilire, il potere dei governi nazionali di trarre fuori dalla sfera del mercato certi settori, o di organizzarli in modi che restringano l'operazione delle forze di mercato. Se questo dovesse implicare una perdita dell'efficienza economica, non dovrebbe essere un affare della Comunità impedire agli stati membri dal pagare questo prezzo"; Scharpf (1996), pagg.32,37.

¹¹⁰ Haas e Lindberg sono gli autori più conosciuti della tradizione neofunzionalista.

¹¹¹ Bache (1998), pag.18. Un esempio è dato dai contatti che la Commissione intrattiene con lobbie e organizzazioni sub-nazionali, in modo da farsele alleate nel confronto con gli SM.

¹¹² "In breve, i neofunzionalisti sostenevano che, una volta che i governi nazionali fecero le prime mosse verso l'integrazione, il processo assunse una vita propria e trascinò i governi ben oltre dove pensavano di andare. In conclusione questo processo condurrebbe ad una condizione finale che rassomiglia ad una qualche forma di stato Europeo federale"; Bache (1998), pag.19.

‘60 dopo il compromesso del Lussemburgo e la crisi della “sedia vuota”, che sembravano invece confermare l’interpretazione IG degli SM come efficienti custodi (*gatekeeper*) della loro autorità sovrana e interesse nazionale e mossi esclusivamente da preoccupazioni nazionali.

Tuttavia con l’introduzione dell’obiettivo della coesione socio-economica nell’avvio del programma sul mercato unico da parte dell’Atto Unico Europeo (AUE, 1986) e l’istituzione dell’Unione politica tra gli SM della Comunità Europea (CE) da parte del Trattato di Maastricht (TEU, 1993)¹¹³, il processo di integrazione europea entrò in una nuova fase. Critiche dell’approccio IG arrivarono da studiosi dei diversi campi - giuridico, economico, regionale, sociale o studi ambientali - che sentivano di “non poter più capire i processi e risultati dei processi nazionali che li interessavano senza considerare il ruolo della CE”¹¹⁴. La preoccupazione che animava queste ricerche settoriali a carattere empirico, non era quella di avanzare macro-teorie sull’integrazione, ma piuttosto di concentrarsi “sulla ricerca dettagliata dello sviluppo della politica di ogni giorno in aree dove il ruolo della CE è preminente” (...) “soddisfatti di rivelare la densità ed il pluralismo del reale processo decisionale e contemporaneamente di osservare soltanto che l’attenzione dedicata dalle teorie di relazioni internazionali alla grande diplomazia tra stati membri sovrani non coincide con quello che realmente sta capitando ‘sul campo’”¹¹⁵.

Per analizzare questa nuova fase dell’integrazione europea sono state coniate diverse espressioni alla ricerca di quella che meglio riuscisse a cogliere la realtà istituzionale emergente: si è parlato di “consorzio e condominio”, sistema politico “quasi-federale”, governance “multistrato” o “policentrica”¹¹⁶. Altri hanno fatto invece riferimento alla mutata natura del processo, con particolare riferimento al carattere politico dell’obiettivo delle coesione socioeconomica introdotto

¹¹³ Il Trattato sull’Unione europea, firmato a Maastricht il 7 febbraio 1992 ed entrato in vigore il 1 novembre 1993, ha istituito l’Unione Europea (UE).

¹¹⁴ Pierson (1998), pag.28. Altri autori (come H. Wallace, or S. Bulmer) hanno invece evidenziato l’altra faccia del fenomeno, ossia l’impatto della politica interna dei diversi SM sul processo decisionale dell’Ue. In questo senso la politica europea viene considerata come un settore dell’attività della politica nazionale.

¹¹⁵ Pierson (1998), pag.28.

¹¹⁶ Marks e Hooghe (2001), pag.4.

dall'AUE. In entrambi i casi, il riferimento obbligato è al concetto della nuova governance europea:

"Il nuovo modello dell'integrazione europea - il modello di coesione - partendo dalla finalità politica che è rappresentata dalla coesione arriva a disegnare uno scenario nel quale si colloca una nuova entità sovranazionale. Nel modello della coesione la nuova entità sovranazionale non è il fulcro del concetto di sovranità o di "governo" come lo è lo stato-nazione nella concezione nazionale, ma essa rappresenta un insieme di livelli politici con poteri differenziati. In questo senso la nuova architettura sovranazionale si lega al concetto del "governare" (*governance*) basato sull'interazione di vari livelli e soggetti politici e non a quello di "governo" che esprime la supremazia di un centro politico e decisionale"¹¹⁷.

Il modello che viene più utilizzato oggi è quello di *multilevel governance* (MLG)¹¹⁸, che vede l'integrazione Europea come "un processo di creazione di istituzioni politiche (*polity*) nelle quali l'autorità e l'influenza del processo decisionale sono condivisi attraverso livelli multipli di governo - sub-nazionale, nazionale e sovranazionale"¹¹⁹, e orizzontalmente attraverso partenariati di attori pubblici e privati.

In un primo momento l'approccio della MLG fu notevolmente influenzato dal successo del "nuovo regionalismo"¹²⁰, sviluppatosi sull'onda dell'entusiasmo che animava il dibattito sull'Europa delle regioni. Infatti l'attribuzione ai governi centrali della responsabilità del fallimento delle politiche di sviluppo degli anni '70 provocò negli anni '80 un periodo di ottimismo sulle possibilità delle regioni nel risolvere i problemi di sviluppo locale, e liberandosi così dal giogo nazionale. Perciò l'attenzione della MLG si concentrò nella dimensione "verticale" della governance, interpretandola soprattutto come proces-

¹¹⁷ Leonardi (1998), pag.25.

¹¹⁸ Il concetto di è stato introdotto negli anni '80 da Gary Marks.

¹¹⁹ Marks, Hooghe et al.(1996), pag.342.

¹²⁰ Con il termine "nuovo regionalismo" si fa riferimento a quegli autori che vedono la risposta alla necessità-particolarmente urgente negli anni '80- di collocare e radicare l'azione pubblica in una politica di sviluppo che ha come suo fulcro il livello regionale: la regione, insomma, diventa l'attore cruciale in tutta una serie di campi, che vanno dalla pianificazione strategica, alla costruzione di network cooperativi, ad uno sviluppo integrato delle politiche per lo sviluppo, ecc. cfr. Keating (2000).

so di erosione della sovranità dei governi nazionali in Europa, sempre meno “capaci di governare le attività degli altri attori domestici sulla scena internazionale”¹²¹.

Tuttavia presto i limiti di un approccio esclusivamente *bottom-up* e autoregolamentato divennero evidenti, e si fece strada l’idea che lo stato non stesse scomparendo bensì cambiando il suo ruolo: una volta assunta una concezione di stato come livello di coordinamento, arena del processo decisionale il controllo verticale e la autoregolamentazione sociale potevano convivere insieme¹²². Gli studiosi della MLG spostarono quindi la loro analisi anche sulla dispersione dell’autorità centrale “ai lati”, e quindi alla considerazione dei policy networks orizzontali (transnazionali, transregionali, economici, sociali) come forme di nuova governance. Contemporaneamente, la ricerca è prodotta da un’analisi puramente descrittiva (che tende alla rappresentazione dei diversi livelli emergenti dalla nuova struttura di governo a livello sovra e sub nazionale) ad un’analisi che considera il processo di ridefinizione dei ruoli degli attori nei diversi network, studiando la loro struttura e i contenuti di cui si fanno portatori.

2.2. La coesione socio-economica ed INTERREG

Con l’introduzione dell’obiettivo della coesione economica e quindi della dimensione “politica” del processo di Europeizzazione, la correzione degli squilibri regionali viene interpretata come misura indispensabile e complementare alla creazione del mercato interno e all’ingresso dei paesi della Coesione¹²³. Ciò ha portato a considerare la politica regionale come “una questione di grande rilevanza politica (ed economica) all’interno dell’Unione Europea”¹²⁴, e quindi uno dei campi di studio più interessanti per la ricerca su nuovi concetti come

¹²¹ Bache (1998), pag.22.

¹²² Mayntz (1999), pag.10.

¹²³ Prima con l’Atto Unico Europeo (1986) e successivamente con il Trattato di Maastricht, dove la coesione socioeconomica diventa uno dei tre pilastri che fondano la struttura dell’Ue.

¹²⁴ Bache (1998), pag.157.

quello di governance europea e dei *policy networks*¹²⁵. Inoltre, partendo dal bisogno di analizzare anche lo stadio di implementazione delle politiche regionali per catturare la nuova realtà istituzionale, ha messo l'accento sull'importanza della ricerca empirica. Spesso, infatti, gli studi di politiche pubbliche si erano concentrati sull'analisi del processo decisionale, o sulla produzione dei risultati ottenuti, sottovalutando i passaggi intermedi. Tuttavia il processo di implementazione rappresenta un momento cruciale in quanto rivelatore dell'influenza che la struttura ed i contenuti di istituzioni formali ed informali locali svolgono nel decretare il successo o l'insuccesso di una politica.

La riforma dei Fondi Strutturali del 1988 che seguì all'introduzione del principio di coesione socio-economica, presentava quattro principi da seguire nell'implementazione della Politica Regionale Europea, in modo da facilitare il suo impatto evitando la dispersione delle risorse disponibili: le risorse sarebbero state ridistribuite secondo un principio di *concentrazione* in aree definite da *obiettivi* prioritari (aree regionali svantaggiate designate secondo criteri UE comuni); e dovevano essere *complementari* ed *addizionali* alle politiche regionali nazionali; la *programmazione* degli interventi avrebbe seguito diverse fasi seguite in *partenariato* da Commissione, SM e autorità locali.

All'interno del budget dei Fondi Strutturali una piccola parte fu destinata alle cosiddette "Iniziative Comunitarie", ossia politiche strutturali dell'UE che considerano i problemi della coesione socioeconomica in maniera orizzontale, per meglio affrontarli attraverso un'azione coordinata nel territorio dell'UE. Diversamente da quelli per i Fondi Strutturali, i programmi delle Iniziative Comunitarie si basano su regolamenti redatti, appunto, su iniziativa della Commissione. Tuttavia spesso nelle ultime edizioni esse sono state implementate sotto il controllo degli SM: sono i governi centrali che hanno amministrato i fondi e designato le autorità responsabili dell'implementazione delle iniziative.

L'iniziativa Comunitaria INTERREG, che promuove la cooperazione transfrontaliera, transnazionale ed interregionale tra le regioni europee, è oggi probabilmente la più rilevante azione dell'UE a favore

¹²⁵ Kohler-Koch (2002), pag.1.

di un approccio integrato allo sviluppo spaziale, ossia di politiche di sviluppo sostenibile applicate ad aree del territorio dell'UE considerato nella sua interezza, piuttosto che frammentato dai confini nazionali. Questo approccio si scontra con una realtà economica ed istituzionale tradizionalmente dettata dall'interazione di una sistema di SM il cui interesse era basato esternamente su base nazionale e internamente su modello centro-periferia.

I primi passi fatti in questa direzione furono 14 gruppi di azioni pilota sovvenzionate dall'Articolo 10 del FESR¹²⁶, lanciate nel 1989 dalla Commissione Europea per combattere la localizzazione periferica delle regioni di confine rispetto ai centri economici nazionali promuovendo la loro integrazione economica attraverso l'incentivazione della cooperazione transfrontaliera. Sulla base di questi progetti pilota la Commissione lanciò nel 1990 INTERREG finanziata dai Fondi Strutturali con un budget di 1,082 MEURO. Articolata in 31 Programmi Operazionali, INTERREG I era indirizzata in particolare alla ristrutturazione economica delle aree frontaliere, molte delle quali appartenevano a regioni dell'Obiettivo 1, in modo da integrare le loro economie in vista del completamento del progetto del mercato unico¹²⁷.

Nel periodo di programmazione 1994-1999 INTERREG II ricevette la percentuale più alta del budget tra altre 12 Iniziative Comunitarie¹²⁸. Fu diviso in due volet: il volet A (cooperazione transfrontaliera), dedicata ad assistere aree di frontiera interna a superare i problemi legati all'isolamento con il mercato nazionale ed europeo ed entrare

¹²⁶ Con un budget di 21 MEuro.

¹²⁷ Con simili obiettivi fu avviata lo stesso anno l'Iniziativa REGEN, per completare le connessioni mancanti nei TENS (trans-european network) per i trasporti e le distribuzioni dell'energia elettrica nelle regioni Obiettivo 1.

¹²⁸ Tra il 1994 ed il 1999 ci furono ben 13 iniziative, sovvenzionate da una budget di circa 14 miliardi di EURO, ossia circa il 9% dei Fondi Strutturali dedicate a risolvere i problemi di sviluppo di particolari regioni: INTERREG II (cooperazione interregionale); RECHAR (regioni dipendenti dall'industria del carbone), RESIDER II (regioni dipendenti dall'industria siderurgica), RETEX (regioni dipendenti dall'industria tessile); KONVER (regioni dipendenti dall'industria per la difesa); URBAN (aree urbane); SME (sviluppo delle PMI); PESCA; LEADER I (aree rurali), ADAPT (adattamento della forza di lavoro al cambiamento industriale); EMPLOYMENT (impiego e misure di formazione professionale per regioni svantaggiate); REGIS (regioni ultraperiferiche); un'iniziativa specifica per l'industria tessile portoghese e per la Pace nell'Irlanda del Nord (PEACE). Il budget totale di INTERREG II è stato di 3,519 milioni di ECU.

così in un processo di sviluppo sostenibile, fu esteso alle frontiere esterne, per aiutare i paesi candidati a prepararsi per l'accesso attraverso uno scambio di *know-how* con le regioni europee. Il volet B ereditò quella che era stata la funzione dell'Iniziativa Comunitaria REGEN nel periodo precedente, occupandosi quindi del completamento delle reti energetiche. Nel 1996 la Commissione approvò un nuovo volet (il II C) per la cooperazione trans-nazionale (1997-1999), con un budget di 413 MEURO, per promuovere un'azione comune di larghe aree geografiche attraverso l'unione nella lotta contro inondazioni e siccità e nello sviluppo della pianificazione territoriale.

2.3. Lo SSSE e la coesione territoriale

Un chiaro ispiratore di INTERREG (specialmente del volet IIC e dell'attuale edizione) che ha contribuito a spostare il suo obiettivo dall'integrazione economica alla coesione territoriale integrata delle aree considerate, è stato lo Schema di Sviluppo dello Spazio Europeo (SSSE), un documento adottato a Potsdam nel Maggio 1999 dal Consiglio informale dei Ministri dell'UE responsabile per la Pianificazione Territoriale¹²⁹.

La maggiore innovazione dello SSSE sta proprio nell'esercizio di una "territorializzazione dell'UE", ossia una considerazione del suo territorio nella sua interezza, senza nessun confine interno nazionale. Questa territorializzazione apre la possibilità di far emergere politiche di coesione che si possono articolare nell'ambito di aree europee scelte secondo una logica territoriale, e non politica. Il territorio viene riconosciuto come una nuova dimensione della politica europea che è fondamentale nel modellare la vita e l'identità degli individui: "pensare globalmente e agire localmente" è una delle tante formule accattivanti dello SSSE¹³⁰.

Partendo dalla considerazione che la crescita in sé e per sé è un obiettivo insufficiente per ottenere uno sviluppo economico sostenibi-

¹²⁹ La versione italiana del documento è disponibile nel sito del Ministero dei Lavori Pubblici all'indirizzo <http://www.lppag.it/>.

¹³⁰ Commissione Europea (1999), pagg.7, 22.

le e una struttura territoriale nell'UE, lo SSSE propone - al posto di un più tradizionale approccio di politiche settoriali - un "triangolo di obiettivi" che rappresenterebbe l'idealtipo di uno sviluppo territoriale equilibrato e durevole. Insieme con l'Economia (intesa come una più equilibrata competitività, e una maggiore coesione economica e sociale) riconosce anche la Società (la conservazione dei beni culturali) e l'Ambiente (la conservazione delle beni naturali) come gli obiettivi principali che devono informare le politiche di sviluppo dell'UE¹³¹. La conservazione del patrimonio naturale e culturale è interpretato come un contributo all'approfondimento delle identità locali e alla preservazione della diversità delle regioni e città europee, contro la minaccia della globalizzazione e standardizzazione delle identità locali¹³²: questo fornisce spazio dovuto anche agli interventi sul patrimonio culturale, che fino ad ora erano stati finanziati solo secondariamente attraverso misure dedicate ad altri obiettivi di sviluppo¹³³.

In rispetto dei principi di sussidiarietà, lo SSSE considera le regioni come il livello appropriato non solo per l'analisi, l'azione e l'implementazione ma anche per il processo decisionale sullo sviluppo territoriale: "Se le autorità regionali e locali sono messe tempestivamente al corrente dell'incidenza territoriale delle decisioni politiche a livello comunitario, avranno la possibilità di reagire meglio a queste ultime"¹³⁴.

Ma un approccio dal basso ed integrato alle politiche di sviluppo richiede sforzi di coordinamento dell'azione superiori, che possono essere svolti solo da un sistema di reti cooperative coordinate che agiscono a diversi livelli: "Sono necessarie allo scopo nuove forme di cooperazione, uniformate ai principi stabiliti dall'SSSE, su base volontaria. L'applicazione delle succitate opzioni politiche si basa sul principio della sussidiarietà, il che impone pertanto da un lato la rea-

¹³¹ Commissione Europea (1999), p.10.

¹³² Tra gli obiettivi di sviluppo territoriale dello spazio comunitario vi è lo "sviluppo e cura del patrimonio naturale e culturale tramite una gestione prudente, a tutela anche e ai fini di un ulteriore sviluppo dell'identità regionale, nonché della preservazione della molteplicità naturale e culturale delle regioni e città europee nell'epoca della mondializzazione" Commissione Europea (1999), p.20.

¹³³ Commissione Europea (1999), pag.5.

¹³⁴ Commissione Europea (1999), pag.20.

lizzazione di politiche plurisettoriali in collaborazione con le autorità competenti ai diversi livelli (coordinamento orizzontale) e, dall'altro, di politiche comunitarie complementari e di strategie integrate a livello transnazionale, regionale e locale (...) Elemento chiave di una politica integrata di sviluppo territoriale è pertanto la cooperazione, che presenta un valore aggiunto rispetto alle singole politiche settoriali”¹³⁵.

2.4. INTERREG ed il valore aggiunto della cooperazione

La prospettiva SSSE rappresenta un punto di riferimento molto utile dove inserire il progetto INTERREG, così come riconosciuto dallo stesso SSSE: “[d]al punto di vista dello sviluppo territoriale, l’iniziativa comunitaria INTERREG rappresenta il programma più importante dei fondi strutturali, in quanto applica allo sviluppo territoriale un metodo trasversale. Non i singoli settori, come la cantieristica navale, le miniere o il settore tessile, sono in primo piano, bensì la sintonia dei fattori rilevanti per l’assetto territoriale in una strategia integrata di sviluppo, in regioni frontaliere o in zone di cooperazione internazionale più ampie”¹³⁶.

Non essendo un programma molto ricco l’impatto economico di INTERREG non è sempre stato garantito. Gran parte del suo valore aggiunto risiede su fattori più qualitativi. Una delle chiavi per il successo della politica sembra risiedere nelle caratteristiche e nella qualità della cooperazione all’interno dei partenariati nei quali gli attori regionali e locali sono coinvolti, e può permettergli di beneficiare del suo valore aggiunto: “[i]l potenziale integrativo di INTERREG è una forza cruciale dell’Iniziativa. Questa qualità dell’iniziativa INTERREG deriva dagli *attributi del partenariato* che può spesso essere una forza per l’integrazione e l’unione di gruppi diversi quando fini comuni sono intrapresi insieme”¹³⁷.

Introdotta con la riforma dei fondi strutturali del 1988, in seguito alle modifiche del 1993 e del 1999 il principio di partenariato è venu-

¹³⁵ Commissione Europea (1999), pag.37.

¹³⁶ Commissione Europea (1999), pag.16.

¹³⁷ Batterbury (1999), pag.70, mia enfasi.

to ad articolarsi in due principali dimensioni: la *dimensione verticale* (1988)¹³⁸ che prevede la stretta collaborazione tra la Commissione e tutti i rilevanti attori istituzionali al livello nazionale, regionale e locale; e la *dimensione orizzontale* che prevede l'inclusione dei partner economici e sociali (1993)¹³⁹ e il rispetto dei principi di eguaglianza di opportunità e sviluppo sostenibile (1999)¹⁴⁰. Mentre la prima dimensione del partenariato si è ormai consolidata nell'esperienza dei Comitati di Sorveglianza per l'attuazione dei Quadri Comunitari di Sostegno, che riuniscono i rappresentanti della Commissione e delle Autorità di gestione nazionali, regionali e locali, invece il *partenariato orizzontale*, non avendo riferimenti normativi precisi, si realizza in forme molto diversificate in Europa.

Idealmente i livelli concordano la loro azione in ogni fase, con ogni membro che agisce come un partner in cerca di uno stesso obiettivo. Una valutazione ex-post di INTERREG I e ad interim di INTERREG II, commissionata dal Direttorato Generale per la Politica Regionale della Commissione, distingue tra tre tipi di cooperazione transfrontaliera nei partenariati:

1. “al suo livello più basilare, la cooperazione transfrontaliera implica il miglioramento dei collegamenti materiali, sia in forma di strade, treni, porti o aeroporti (...) ma nelle valutazioni è stata notata una mancanza di coinvolgimento reale da parte delle autorità locali e regionali ”
2. “una cooperazione più intensa è evidente nel lo sviluppo network e partenariati tra organizzazioni e istituzioni che erano situate relativamente vicino uno all'altra ma che, dal momento che erano separate da un confine, si rivolgevano piuttosto ad altre parti della loro regione o paese. Le valutazioni interim di programmi INTERREG II mostra-

¹³⁸ La dimensione verticale del partenariato implica una “stretta collaborazione tra la Commissione e tutte le autorità rilevanti al livello nazionale, regionale o locale, nominate da ogni Stato Membro nel Programma”.

¹³⁹ Nel 1993 il principio fu ampliato in modo da includere anche "gli attori socioeconomici designati dagli stati Membri”.

¹⁴⁰ Il Regolamento del 1999 (valido per il periodo di programmazione 2000-2006) precisa che “gli Stati Membri devono creare una ampia ed efficiente associazione di tutti i corpi competenti, secondo le leggi nazionali e il principio di uguale opportunità tra uomini e donne e di sviluppo sostenibile attraverso l'integrazione della protezione ambientale". 26.6.1999 L 161/11 Giornale Ufficiale della Comunità Europea, Art. 8.

no che la cooperazione diventa più intensa tra INTERREG I (dal 1992 al 1995) e INTERREG II (dal 1995 al 2001).

3. “quei paesi che hanno una lunga storia di cooperazione e nei quali INTERREG I ha costruito su questo forgiando legami ancora più forti in alcune aree della politica regionale”¹⁴¹.

La valutazione correla anche i tre tipi di cooperazione alle aree geografiche dove i programmi sono stati applicati, con livelli di cooperazione crescenti dalle regioni del Sud a quelle del Nord. Il primo tipo di cooperazione ha predominato negli SM del Sud, “i quali spesso mancano di esperienza di cooperazione”. Il secondo tipo si riferisce soprattutto alla cooperazione tra Francia, Belgio, l’Olanda e la Germania, quindi il cuore territoriale dell’UE. Infine il terzo tipo si riferisce ai paesi scandinavi, che hanno alle spalle una lunga tradizione di pratiche cooperative.

A questo punto possiamo collegare il discorso con i concetti presentati nella prima parte, ed interpretare il partenariato (nelle sue diverse dimensioni) come dei network, e vedere nei diversi gradi di cooperazione la quantità delle risorse di capitale sociale presente in essi. Da questa prospettiva possiamo notare come l’osservazione che i partenariati si mostrano meno cooperativi nel Sud Europa potrebbe sembrare una conferma a spiegazioni culturaliste di tipo deterministico sulla propensione di alcune società alla cooperazione, se non viene accompagnata da un’analisi delle difficoltà oggettive date dal loro contesto socio-politico, specialmente quando peggiorate da problemi di sottosviluppo.

In generale, i rapporti della Commissione tendono ad enfatizzare maggiormente le “storie di successo”, senza invece apprezzare a sufficienza i casi meno evidenti di lento miglioramento in condizioni di partenza estremamente difficili. Dall’altro lato, spesso le regioni nei rapporti finali di valutazione tacciono o minimizzano i problemi incontrati, in modo da avere i fondi confermati per l’edizione successiva, dato che nella filosofia della politica regionale europea il successo paga. Nella prossima parte verrà considerata l’azione di INTERREG nel Mediterraneo Occidentale - un’area dove erano assenti una storia

¹⁴¹ FERE Consultants (1996).

di cooperazione interregionale o lo sviluppo di una politica di coesione territoriale- ed esaminate sia le difficoltà principali, che i segni di miglioramento ed apprendimento nell'implementazione del programma.

Parte III: L'azione di INTERREG nel Mediterraneo Occidentale

Sebbene sia frammentato ed eterogeneo il Mediterraneo costituisce uno spazio di innegabile identità storica e culturale¹⁴². Gli eventi politici dell'ultimo secolo sono stati molto sfavorevoli alla sua coesione territoriale, economica e sociale. Inoltre le caratteristiche frammentarie del suo territorio costiero e la sua dimensione insulare hanno reso i contatti e la coesione territoriale più difficili da ottenere.

In seguito all'entrata di Grecia, Spagna e Portogallo nell'UE negli anni '80 - che rinforzò la dimensione mediterranea dell'Europa, fino ad allora limitata ad Italia e Francia- fu lanciato un importante dibattito su come promuovere maggiore coesione nell'area. Con la Dichiarazione di Barcellona nel Novembre 1995, che costituisce il modello delle relazioni contrattuali tra gli SM Europei e i Paesi Terzi del Mediterraneo (PTM)¹⁴³, è iniziato il cosiddetto "processo di Barcellona" sul partenariato Euro-Mediterraneo: in considerazione del disequilibrio esistente tra le economie dei paesi della riva Sud rispetto a quelli dell'UE, sono state lanciate nell'area delle misure di aiuti finanziari - come i fondi della BEI e i fondi MEDA- per permettere ai PTM di recuperare questo svantaggio. Tuttavia il riequilibrio del bacino Mediterraneo si è dimostrato molto più difficile del previsto ed il prossimo ampliamento ai paesi dell'Europa Centro-Orientale rappresenta per

¹⁴² Infatti, come ha mostrato Braudel nel suo celebre studio, il Mediterraneo non è solo un'entità meramente geografica, bensì la dimensione strutturante di una specifica civiltà alla quale possono essere ricondotte la storia, le attività e i modi di vita delle comunità sociali che si affacciano nel suo bacino; Braudel (1949).

¹⁴³ Marocco, Algeria, Tunisia, Egitto, Giordania, Israele, Autorità Palestinese, Siria, Libano, Malta, Cipro, Turchia: gli ultimi tre della lista sono candidati ad entrare nell'UE.

l'area un'ulteriore minaccia, in quanto significa un rafforzamento del centro di gravità europeo intorno all'*Europa renana*¹⁴⁴.

La dimensione Occidentale del Mediterraneo tende ad essere dimenticata nel partenariato Euro-Mediterraneo, davanti alla serietà del conflitto nell'area Mediorientale e del disavanzo economico degli altri PTM. Certamente la Commissione Europea ha devoluto una grossa fetta del suo budget a favore dello sviluppo degli Stati Membri del Sud UE, quasi tutti ricoperti dal Fondo di Coesione¹⁴⁵, e delle loro regioni, quasi tutte comprese all'interno dell'Obiettivo 1¹⁴⁶. Ma si è trattato di una programmazione pensata e gestita in ambito nazionale. Per promuovere una coesione dell'area UE del Mediterraneo, e quindi rimediare alla sua crescente perifericità all'interno dell'Unione, la Commissione si è servita invece dei progetti INTERREG. Nella parte conclusiva di questo scritto verranno presentate delle considerazioni generali tratte dalle valutazioni di due programmi INTERREG che riguardano l'area: si tratta delle due edizioni dell'INTERREG transfrontaliero (A) tra le regioni insulari di Corsica e Sardegna¹⁴⁷, e dell'INTERREG transnazionale (II C) tra le regioni dell'area definita "Mediterraneo Occidentale-Alpi Latine"¹⁴⁸.

¹⁴⁴ CRPM (2000), pag.14.

¹⁴⁵ Il Fondo di Coesione finanzia progetti che riguardano l'ambiente e le infrastrutture in SM il cui PNL è inferiore al 90% della media dell'UE: Spagna, Portogallo, Grecia, Irlanda.

¹⁴⁶ L'Obiettivo 1 rappresenta la priorità delle azioni dei Fondi Strutturali e si riferisce allo sviluppo delle regioni NUTS II il cui PIL pro capite è inferiore al 75% della media comunitaria.

¹⁴⁷ La prima valutazione è parte della mia Tesi di Dottorato allo European Institute della London School of Economics, in fase di completamento. L'interesse della ricerca era di analizzare il processo di istituzionalizzazione portato avanti dai reticoli cooperativi (*policy network*), verticali e orizzontali, previsti nelle politiche di sviluppo locale promosse dalla Commissione Europea. Attraverso l'analisi del contenuto dei principali documenti, formali ed informali, e delle interviste in profondità con gli attori coinvolti nel partenariato nelle due regioni, nelle diverse dimensioni (istituzionale, transregionale e socioeconomica) e nei diversi livelli (Ue, nazionale e subnazionale) si sono ricostruite le interazioni tra i suddetti attori, ed il contenuto delle loro interazioni, nelle fasi principali del processo di programmazione della politica presa in considerazione.

¹⁴⁸ La seconda valutazione è tratta dallo "Studio Strategico di Cooperazione Interregionale: il Mediterraneo Occidentale", pubblicato dalla Commissione Intermediterranea della CRPM (Conferenza delle Regioni Periferiche e Marittime) nel Novembre

3.1. La valutazione di INTERREG A Francia-Italia: “Isole”

Nonostante la vicinanza e i molti lati in comune tra le isole di Corsica e Sardegna non ci sono stati nel passato seri tentativi di portare avanti una politica di cooperazione, né legami particolari tra le popolazioni: l'unica forma di “cooperazione economica” perdurante tra le due isole è stato il mercato nero che fioriva tra le sponde di Bonifacio e Santa Teresa¹⁴⁹. Entrambe le regioni condividono una storia di sottosviluppo economico ed una condizione di dipendenza politica ed economica (perifericità) rispetto al loro governo centrale, considerato come interlocutore pressoché esclusivo. La mancanza di dialogo tra le isole tuttavia è soprattutto dovuta, oltre che alla dipendenza dal modello centro-periferia al quale si sono ispirate le politiche nazionali del dopoguerra, alla loro condizione di insularità e alle sue conseguenze (come l'isolamento e i difficili trasporti), che hanno creato una sorta di “barriera naturale” rispetto al mondo circostante.

Il sottosviluppo strutturale delle due isole fu seriamente considerato in sede europea da una Risoluzione del Parlamento Europeo del 1989¹⁵⁰, che invitava la Commissione a dare “un'attenzione speciale a queste due regioni in ragione della loro vicina posizione geografica, le loro specifiche caratteristiche socio-economiche dovute al loro carattere insulare e periferico” e di incoraggiare “una politica di sviluppo di scambi economici, culturali e sociali (...) in particolare per lo sviluppo dei collegamenti aerei e marittimi”¹⁵¹. Perciò, nel considerare quali aree rendere eleggibili per una serie di iniziative tra regioni frontaliere NUTS3 confinanti¹⁵², la Commissione decise di includere anche la

2000 al quale ho partecipato seguendo le interviste per la regione Sardegna, curando i paragrafi su ostacoli e valore aggiunto, e alcune schede sulle strategie per l'attuale edizione del programma .

¹⁴⁹ Ferrandi (1999).

¹⁵⁰ In seguito al resoconto dell'Europarlamentare socialista Alonso Cabeson, *rappporteur* per conto della Commissione per la Politica Regionale e la Pianificazione Regionale del Parlamento Europeo per il dossier "Problemi regioni della Corsica e della Sardegna".

¹⁵¹ Risoluzione del Parlamento Europeo (26.5.1989); cfr. Olivesi (1999), pagg. 752-753.

¹⁵² NUTS è l'acronimo per il sistema di Nomenclatura delle Unità Territoriali Statistiche utilizzato dai servizi della Commissione. Il livello NUTS 2 corrisponde sia in

provincia sarda di Sassari ed il *département* della Corse-du-Sud, introducendo così per la prima volta il concetto di “confine marittimo” per definire i 14 km che dividono le isole.

La prima edizione del programma fu lanciata il 28 Febbraio 1991 e programmata fino al Dicembre 1993¹⁵³. La seconda e la terza edizione¹⁵⁴, furono affiancate ai successivi periodi di programmazione per i fondi strutturali, ossia per il 1994-1999 e per il 2000-2006.

Le tecniche di valutazione si stanno sviluppando solo gradualmente nei servizi della Commissione Europea, e conseguentemente negli uffici regionali, cosicché quando fu tempo di consuntivi per le edizioni passate dell'INTERREG tra Corsica e Sardegna vi sono state opinioni contraddittorie sul suo operato: mentre giornali regionali dichiaravano che “il successo della prima iniziativa è stato tale che la Comunità Europea ha deciso di raddoppiare i fondi”¹⁵⁵, quelli nazionali scrivevano che “quelle esperienze come il programma di cooperazione tra Corsica, Sardegna e l'area di Livorno hanno lasciato l'impressione di un totale fallimento”¹⁵⁶. Il fatto che gli attori coinvolti nel programma abbiano dichiarato di essere soddisfatti dalle esperienze passate e desiderosi di portarle avanti, in modo tale da ricevere i fondi per l'edizione successiva, ha quindi offuscato oltre ai casi di cattiva gestione anche i risultati positivi ottenuti dalla politica o l'entità degli ostacoli incontrati.

Francia che in Italia alla regioni, mentre il livello NUTS 3 si rifà ai dipartimenti o province.

¹⁵³ Tuttavia, a causa di ritardi di natura burocratica il programma fu adottato dalla Commissione nel Maggio 1992 e divenne effettivamente operativo solo nel 1993. Il numero e la data delle Decisioni della Commissione che si riferiscono al programma INTERREG I è: C(92)948 del 21.05.1992. Visti questi ritardi, il limite per i pagamenti –originariamente fissato per il 31.12.1995, fu posticipato ad un anno più tardi.

¹⁵⁴ Il numero e data della Decisione della Commissione per INTERREG II: C(99) N°4579 del 28.12.99, che modifica C(99) N° 827 del 7.4.99, che modifica C(97) N° 3223 del 20.11.97, che modifica C(96) n° 2580 del 27.09.96.

¹⁵⁵ Dal mensile *Il Messaggero Sardo*, Marzo-Aprile 1994, n.3-4, citato in Olivesi (1999), pag.754.

¹⁵⁶ Philippe Lemaitre, "L'Europe double les fonds consacrés à la co-operation transfrontalière", *Le Monde*, Giovedì 24 Febbraio 2000.

Il processo di programmazione e gli assi di cooperazione

Se teniamo conto sia del fatto che le due regioni non condividevano un passato di cooperazione, sia dei diversi ostacoli “contestuali” incontrati nella fase di implementazione della politica, i risultati del partenariato sono più incoraggianti del previsto. A prescindere dai risultati ottenuti dalle misure specifiche (come la realizzazione di infrastrutture e scambi per incentivare i contatti tra le isole, la valorizzazione di una area di grande valore in termini paesaggistico e ambientale nel Parco Marino) si può anche assistere, dalla prima alla seconda edizione, ad un graduale processo di apprendimento da parte degli attori coinvolti riguardo sia gli obiettivi che animano l’iniziativa che gli strumenti e metodi richiesti per metterla in pratica.

Sebbene il Regolamento richiedesse che gli attori regionali e locali lavorassero in partenariato e le due regioni adottassero una strategia comune sin dalla fase di pianificazione, i primi documenti di programmazione sembrano piuttosto l’assemblaggio di due programmi regionali ordinari, inseriti all’interno di una strategia nazionale¹⁵⁷. Tuttavia sin dall’inizio è possibile rinvenire anche qualche genuino tentativo da parte delle regioni di intraprendere il più irto cammino della pianificazione transfrontaliera. Talvolta questi tentativi sono falliti a causa di ritardi nella realizzazione di progetti a reale impatto transfrontaliero originariamente identificati nel programma (vedi i tanti ostacoli incontrati nel caso della misura dedicata ad una linea aerea che connettesse le due isole) e di conseguenza la Commissione ha permesso la loro sostituzione con progetti regionali già iniziati, quando non già finiti (nel caso specifico strade interne e infrastrutture portuali nella provincia di Sassari). La ragione è stata ovviamente quella di non rischiare di perdere i fondi; tuttavia un abuso della procedura¹⁵⁸

¹⁵⁷ Infatti in una valutazione *ad interim* sull’INTERREG II Corsica-Sardegna commissionata dalla RAS, sebbene il giudizio generale del valutatore esterno sia moderatamente positivo, il punto critico che egli rileva è proprio il fatto che il PIC ha avuto una mancanza di contenuti di reale natura trans-frontaliera, caratteristica che invece doveva rappresentare l’obiettivo prioritario del programma: la cooperazione transfrontaliera e l’integrazione tra le regioni sono invece state invece considerate dalle regioni come un effetto secondario delle misure perseguite.

¹⁵⁸ La procedura è permessa dal Regolamento *sub conditione* che le nuove misure siano coerenti con il contenuto ed obiettivi di quelle originarie. Tuttavia questo capita raramente; cfr Zuru (2001), pag.174.

è capace di mettere a repentaglio tutta la logica dietro al programma. Altre volte la perseveranza nel proporre misure a carattere transfrontaliero fallite nella prima edizione è stata invece premiata: è il caso della misura a favore di una gestione comune degli interventi antincendio, o di quella per la messa in rete di un *network* di agriturismo, o quella dedicata a scambi per la promozione dell'artigianato locale.

La cooperazione è risultata essere più fruttuosa per gli assi che riguardavano la protezione ambientale o misure a carattere culturale ed artistico, mentre molto più difficile è stato investire in misure a carattere più strutturale o economico, tradizionalmente più regolamentate al livello nazionale, oltre che più dispendiose. Questo spiega perché il campo principale di cooperazione tra le isole –identificato nella prima edizione con i miglioramenti dei trasporti e delle comunicazioni– si è spostato successivamente verso lo sviluppo della cooperazione in misure ambientali, anche in seguito al successo dell'insediamento del Parco Marino Internazionale¹⁵⁹. Azioni comuni sono state anche promosse nel campo del turismo, riconosciuto come una delle più grandi vocazioni delle isole e preziosa risorsa per il loro sviluppo, e da gestire quindi in maniera equilibrata e coordinata, puntando alla qualità e non solo alla quantità (quindi legandolo anche con cultura ed natura). Un altro asse di cooperazione ha riguardato la promozione di diversi tipi di scambi (economici, scientifici, sportivi, accademici, e culturali). La percentuale di spesa è stata molto bassa nel caso della Corsica tanto che nella seconda edizione, per evitare di perdere nuovamente i fondi non assegnati per mancanza di progetti e risorse impegnate alla fine del programma, si è deciso di trasferirli al partner sardo, che è quindi andato in *overbooking*. Questo fatto è stato presentato ai Comitati di Sorveglianza come una “realizzazione del principio di partenariato e della complementarità delle risorse dentro INTERREG”¹⁶⁰.

I maggiori ostacoli alla cooperazione

I fattori che emergono essere stati i maggiori ostacoli alla cooperazione transfrontaliera tra le due isole possono essere così riassunti:

¹⁵⁹ Si tratta dell'area compresa tra le Bocche di Bonifacio e l'arcipelago della Maddalena.

¹⁶⁰ Dal riassunto del Comitato di Sorveglianza tenutosi a Sassari il 15.12.99.

- Alcuni problemi possono considerarsi direttamente *correlati al programma* stesso e la maggior parte di essi sono stati presi in considerazione nella nuova edizione di INTERREG: la poca visibilità del programma, considerato l'alto numero di Iniziative Comunitarie nel periodo di programmazione 1994-1999, unito con il budget limitato hanno rappresentato un primo ostacolo ad un maggiore coinvolgimento delle autorità locali e della loro comprensione del carattere innovativo dell'intervento¹⁶¹. Hanno anche creato ritardi la lentezza delle procedure burocratiche della Commissione Europea¹⁶² nonché il fatto che INTERREG venisse seguito dalle unità geografiche della DG REGIO, che gestivano programmi ben più ricchi e perciò lo hanno messo in secondo piano¹⁶³. Nel caso specifico, vista la condizione di insularità e la limitata popolazione delle regioni, avere considerato il livello regionale NUTS III (dipartimento/provincia) invece che quello NUTS2 (regionale) ha portato a diversi problemi. In Corsica è stato spesso difficile trovare dei partner e quindi impegnare alcune misure - per gli animatori corsi- o lanciare iniziative comuni - per i partner sardi¹⁶⁴. Il livello regionale¹⁶⁵ sembrerebbe essere più appropriato per il

¹⁶¹ Dei funzionari intervistati, alcuni direttamente responsabili per l'implementazione di misure specifiche sembravano non sapere la distinzione tra diversi volet in INTERREG, né riconoscere la sua peculiarità rispetto alle altre Iniziative Comunitarie.

¹⁶² Ad esempio, il tempo speso nell'aspettare per le Decisioni ogni qualvolta si presentino delle modifiche al programma, come nel caso di una redistribuzione tra i diversi fondi. Anche per questo motivo la terza edizione di INTERREG sarà finanziata solo dal FESR.

¹⁶³ Nelle parole di un funzionario al Ministero dei Trasporti a proposito dei funzionari scelti dalla Commissione Europea per seguire INTERREG: "Nelle prime edizioni ci hanno assegnato proprio gli scarti delle unità".

¹⁶⁴ La cooperazione accademica tra l'Università di Sassari e quella di Corte, ad esempio, fu permessa nonostante la seconda città si trovi nel dipartimento della Haute-Corse, perché la sola nell'isola. L'eccezione giustificò poi l'entrata dell'Università di Cagliari, nella provincia a Sud della Sardegna. Sebbene la cooperazione di ricerca abbia ottenuto qualche successo (come nel caso della zoo-profilassi o della biologia applicata), in generale le modeste dimensioni della giovane Università corsa non sono di stimolo allo sviluppo dell'accademia sarda. Probabilmente entrambe le isole beneficerebbero maggiormente dall'inclusione delle proprie università in network che comprenda Università Europee più avanzate. Il coinvolgimento dell'Università di Pisa per la nuova edizione sembra offrire maggiori stimoli.

coordinamento dello sviluppo territoriale e capace di poter agire come intermediario istituzionale tra gli attori subnazionali e la Commissione¹⁶⁶.

- *Difficili connessioni derivanti dall'insularità*: la mancanza di connessioni aeree che colleghino le isole e la forte stagionalità (ed inefficienza) delle connessioni marittime sono identificate come uno dei maggiori ostacoli allo sviluppo di rapporti più profondi e network (sia di natura economica che socio-culturale) tra le due isole¹⁶⁷. L'importanza di incontri faccia-a-faccia per il buon funzionamento del partenariato è stato confermato dalla delusione in seguito al recente esperimento di un incontro INTERREG attraverso videoconferenza.
- *Differenze nella devoluzione*: I diversi livelli di autonomia delle due regioni sono stati un ostacolo in termini di operatività del partenariato. L'onnipresenza degli enarchi francesi¹⁶⁸ è stata vissuta dagli attori locali come "soffocante" ognuna delle loro iniziative, in particolare nei primi anni del progetto. Ammesso e non concesso che questo possa essere stato positivo in termini di efficienza¹⁶⁹, ha tuttavia minato il carattere di politica dal basso (*bottom-up*) dell'intervento. Tuttavia nel corso degli ultimi anni ci sono stati note-

¹⁶⁵ Probabilmente evitato inizialmente alle autorità francesi per diminuire l'impatto politico di una gestione della "regione corsa", evidenziando invece il carattere dell'area come "frontiera francese".

¹⁶⁶ In effetti il fatto che in INTERREG III il programma di cooperazione Corsica-Sardegna quello Corsica-Toscana (che coinvolge il dipartimento della Haute-Corse e la provincia di Livorno) siano stati uniti in un unico PIC, significa che l'intera CTC risulta compresa nel programma.

¹⁶⁷ Prima di raggiungere l'aeroporto di Ajaccio da quello di Cagliari bisogna passare per gli aeroporti di Roma, Parigi e Nizza, con evidente spesa di tempo e denaro. Il traghetto non pare un'alternativa valida, perlomeno nella stagione invernale: a causa del mare mosso nelle Bocche di Bonifacio è saltata infatti una delle riunioni annuali del Comitato di Sorveglianza, che poi i partner non hanno trovato il tempo di riprogrammare.

¹⁶⁸ Così sono chiamati i funzionari e politici francesi che escono dalla celebre Ecole Nationale d'Administration.

¹⁶⁹ Alcuni degli intervistati hanno notato il contrasto in Corsica tra funzionari "francesi" molto efficienti al livello centrale (prefettura) e funzionari "corsi" molto meno preparati e motivati al livello regionale (CTC). Tuttavia i primi hanno la reputazione di essere preparati in modo "rigido": con le parole di un funzionario della Commissione "discutere con loro è come cercare di avere una conversazione con un registratore: ti dà sempre le stesse risposte".

voli cambiamenti¹⁷⁰: con INTERREG III per la prima volta la Collettività Territoriale Corsa (CTC) gestisce direttamente l'iniziativa. Nel caso sardo, il fatto che l'apporto del governo italiano al funzionamento del partenariato sia quasi inesistente non viene lamentato dai funzionari regionali¹⁷¹. La devoluzione di poteri dalle regioni alle province suggerita dal programma ha subito nella I^a edizione diversi problemi dovuti al fatto che non trovava precedenti normativi in Italia, ma al momento sembra essersi assestata.

- *Politica e amministrazione locale*: A livello locale dell'amministrazione vi è una generale mancanza di familiarità con tecniche di pianificazione e valutazione, una sottovalutazione del *feedback* che, attraverso monitoraggio e valutazione, dovrebbe intervenire nel ciclo di programmazione¹⁷², e una mancanza di coordinamento tra i diversi comparti. Questo è strettamente legato con il perdurare di una mentalità assistenzialistica¹⁷³ per la quale autorità regionali e locali tendono a considerare i fondi ottenuti come un possesso da ridistribuire secondo una logica settoriale e clientelare: scopo principale è ottenere tanti fondi quanto possibile dall'alto (che sia lo stato o l'UE) per avere un ritorno in termini di immagine politica e la disponibilità di

¹⁷⁰ Mi riferisco sia al processo di Matignon, lanciato da Jospin, che dovrebbe dare maggiore autonomia alle istituzioni dell'isola, che al volet IIC, dove anche per le poche risorse in gioco, si era lasciato alla CTC maggiore autonomia di gestione.

¹⁷¹ Sia perché ritengono di poter fare da soli e anche perché i funzionari italiani, a differenza delle controparti francesi, non hanno la fama di essere troppo preparati. I funzionari ministeriali, invece, interpretano la loro poca interferenza come una prova della riuscita "devolution" in Italia.

¹⁷² Secondo le parole di uno dei principali manager che hanno gestito il progetto per la RAS, in un'intervista: "di solito il solo fatto che la Commissione accettava il programma alla fine dell'anno veniva interpretato come una "valutazione positiva" del programma stesso". Come leggiamo in una ricerca sull'esperienza dei Fondi Strutturali in Sardegna: "La 'circolarità' del processo [programmatorio], che è condizione essenziale per il conseguimento di buoni risultati in termini di efficacia ed efficienza, rappresenta al tempo stesso la condizione più difficile da realizzare, poiché presuppone l'esistenza di una consuetudine alla comunicazione e alla collaborazione tra le diverse articolazioni dell'Amministrazione Regionale. Al contrario (...) esiste una situazione generalizzata di incomunicabilità fra gli Assessorati, che gestiscono in modo pressoché autonomo i fondi di loro competenza"; Pruna (2001), pagg.29-30.

¹⁷³ Ossia all'eccesso o degenerazione nell'utilizzo delle politiche di welfare.

risorse da ridistribuire al proprio elettorato¹⁷⁴. In entrambe le isole la dimensione politica è piuttosto “localistica”, vi è quindi il rischio che le deleghe alle province possano acuire questo problema, se esso non viene controllato con strumenti adeguati. La situazione è peggiorata dall’instabilità politica dei governi locali che sono costantemente ricattati da alleanze deboli e quindi non riescono ad elaborare progetti di sviluppo sostenibile a lungo termine.

- Debolezza del mercato locale in entrambe le isole, e la bassa operatività ed efficienza degli enti locali¹⁷⁵, scarsa mobilità del capitale finanziario, mancanza di figure imprenditoriali.

Sebbene differenza in mentalità, abitudini e lingua siano ovviamente presenti, tuttavia non rappresentano un reale ostacolo, anche considerata l’affinità sia della Francia e ancora di più della Corsica alla lingua e alla cultura italiane. La violenza e la criminalità, che rappresentano un serio problema solo in alcune aree della Sardegna, sono molto più diffusi in Corsica; tuttavia questo non sembra influenzare la cooperazione “esterna” (con la Sardegna) ma solo quella “interna” (ossia con le autorità dello stato francese)¹⁷⁶.

Il valore aggiunto della cooperazione

Il partenariato verticale: I funzionari regionali, abituati ad un logica dirigista e alla struttura gerarchica dell’amministrazione e ad una adesione “formale” ai requisiti della politiche si stanno lentamente abituando al metodo di lavoro della Commissione (alla quale rimproverano tuttavia un atteggiamento troppo paternalistico ed esigente), fatto di contatti informali, coordinamento e cooperazione tra i diversi livelli della gerarchia, e convincendo a loro volta i partner locali

¹⁷⁴ Come si lamentava un funzionario alla Commissione addetto alla gestione dei Fondi Strutturali in Sardegna: “I sardi vengono a Bruxelles e ti perseguitano fino a quando non ottengono i soldi: poi scompaiono durante la gestione, non li si vede più. E spesso non riescono neanche a spendere i fondi che con tanta insistenza avevano ottenuto”.

¹⁷⁵ Nel caso sardo è stata lamentata la puntigliosità della Corte dei Conti regionale e le procedure relative alle gare di appalto nonché l’iter finanziario che precede il versamento dei fondi.

¹⁷⁶ Tuttavia questo fatto certo ha ripercussioni in termini di attirare nell’area potenziali investitori.

sull'efficacia di questo nuovo metodo¹⁷⁷. Anche l'importanza cruciale delle valutazioni nel processo di programmazione sta venendo lentamente riconosciuto dai funzionari¹⁷⁸.

Partenariato orizzontale transregionale: gradualmente è cresciuta la familiarità tra le autorità territoriali delle due regioni, e questo ha migliorato la qualità delle riunioni, la conoscenza di realtà amministrative e legali diverse, scambi di informazioni e *know-how* tra gli amministratori o le agenzie regionali e locali.

Partenariato orizzontale socioeconomico: a parte il successo di azioni comuni a carattere culturale o festival artistici, e della cooperazione accademica, il coinvolgimento degli attori socioeconomici è stato molto limitato, in particolar modo nel primo periodo. Parte del problema deriva dalla difficoltà delle autorità locali a trovare autonomamente delle forme di organizzazione e coordinamento, dato che la sua composizione non è specificata nel regolamento. La campagna di promozione per INTERREG si è limitata alla prassi della pubblicazione del programma nei Bollettini Ufficiali, senza particolare sensibilizzazione degli attori socio-economici alle strategie affrontate dal programma¹⁷⁹. Questo ripropone il problema del controllo dell'apertura e

¹⁷⁷ Come mi ha raccontato un funzionario provinciale che gestisce il programma, all'inizio nessuno arrivava dai comuni eleggibili alla presentazione nelle sedi provinciali delle misure INTERREG. Così il comitato di gestione della provincia ha deciso di andare esso stesso nei diversi comuni, per coinvolgerli nel programma. Per la terza edizione questo non è stato necessario perché i comuni, che sapevano del programma, hanno spontaneamente mandato delle delegazioni per partecipare all'incontro.

¹⁷⁸ Nelle prime edizioni la valutazione ex-ante, ora elemento necessario del programma, era solo "apprezzata" dai servizi della Commissione ma non obbligatoria: di conseguenza essa era regolarmente assente oppure presente in forma molto approssimativa.

¹⁷⁹ "E' ormai un fatto noto che laddove si crea una domanda preparata e consapevole i comportamenti delle amministrazioni assumono una solerzia e un'attenzione maggiori verso le esigenze esterne, ma -di fatto- la Regione sarda si è tenuta lontana dall'utilizzare quelle forme di promozione e di pubblicizzazione che andassero oltre la semplice emanazione dei bandi di gara attraverso le pubblicazioni ufficiali come l'utilizzo di strumenti di 'maggior presa' quali *mas media* o strumenti multimediali. Ciò perché sono stati privilegiati i canali tradizionali, ovvero i materiali cartacei, la semplice e dovuta emanazione dei bandi di gara nel Bollettino ufficiale della regione sarda (Buras) e infine, l'informazione 'a sportello', alquanto preziosa per i soggetti già sensibilizzati ma sostanzialmente inutile per chi ancora deve addentrarsi all'interno delle complesse problematiche del programma. La distanza tra pubblica

affidabilità dei network, che non devono essere esclusivi e riservati ad élite ristrette.

Il partenariato come costruttore di alleanze territoriali

Come sostiene una recente valutazione “il principio di partenariato ha avuto un effetto particolarmente innovativo su programmi che riguardavano cooperazione transfrontaliera dove il partenariato formale ha accelerato lo sviluppo del (...) partenariato e di norme di consultazione e coordinamento informali”¹⁸⁰.

Questo è successo anche nel caso del programma Corso-Sardo. Nel Maggio del 1995 i presidenti degli esecutivi regionali della Collettività Territoriale Corsa (CTC), della Regione Autonoma della Sardegna (RAS) e della Comunità Autonoma delle Isole Baleari (CAIB) riuniti a Palma di Maiorca hanno firmato un accordo costitutivo che lega le loro isole in un progetto di cooperazione istituzionale e lobby, chiamato IMEDOC (acronimo per Isole del Mediterraneo Occidentale). L'accordo fu presentato a Novembre dello stesso anno alla conferenza di Barcellona (che, come abbiamo ricordato, ha lanciato il Partenariato Euro-Mediterraneo), e a Bruxelles nel Marzo 1996 e nel 2000 è stato esteso alla Sicilia.

IMEDOC nacque con l'intenzione di intensificare il dibattito sulla condizione insulare e promuovere la strutturazione istituzionale dell'UE Mediterranea, dove la dimensione insulare è piuttosto rilevante¹⁸¹. Anche grazie alla sua azione, l'handicap dell'insularità fu riconosciuto dall'articolo 158 del Trattato di Amsterdam, che estende l'obiettivo della coesione socio-economica attraverso la solidarietà alle regioni in disavanzo di sviluppo (così come già espresso nel Articolo 130a del Trattato di Maastricht) anche ad aree strutturalmente svan-

amministrazione, parti sociali ed imprese si è inoltre concretizzata in una mancata assistenza e consulenza verso chi poteva essere interessato a presentare proposte sui programmi”; Zurrù (2001), pag.166. Nell'ultimo anno la pubblicizzazione dei programmi Europei nel sito internet delle regioni è notevolmente migliorata nel caso sardo, in quanto affidata al Formez (nel caso corso il sito web gestito dalla prefettura, prima piuttosto mal gestito, è ormai da diversi mesi in “ristrutturazione”).

¹⁸⁰Batterbury (1999), pag.72.

¹⁸¹In Italia e Grecia le isole rappresentano rispettivamente circa il 17% ed il 15% del territorio, mentre la Corsica in Francia e le Isole Baleari in Spagna rappresentano l'1,5% e lo 0,1% del territorio. Entrambi gli SM hanno anche un ulteriore dimensione insulare, nelle loro coste e nell'oceano Atlantico e Pacifico.

taggiate quali le regioni insulari e le zone rurali¹⁸². Un altro articolo fondamentale per le regioni insulari è il 154, che enuncia la necessità di prendere in considerazione nei TENs (Trans-European Network) anche le isole, le regioni periferiche e di difficile raggiungimento, legandole alle regioni centrali della UE (anche in vista dell'applicazione dell'Articolo 158). Tuttavia finora non è stata lanciata dalla Commissione nessuna politica specifica per le regioni insulari¹⁸³.

Ognuna delle isole ha qualcosa da guadagnare dalla cooperazione: per le Baleari, la regione spagnola col più alto PIL per abitante, IMEDOC rappresenta l'unico modo di avere accesso alla politica regionale dell'UE. Per la Sardegna è un modo di assicurarsi dei fondi addizionali dopo la sua uscita dall'Obiettivo 1 nel 2006 puntando sugli svantaggi dovuti alla condizione insulare, che in Italia è stata associata con la più ampia questione meridionale. Il legame della Corsica con due regioni il cui statuto di autonomia è riconosciuto dalla costituzione cerca di far penetrare un po' più di autonomia nella CTC¹⁸⁴. IMEDOC dunque rappresenta per le isole un network per difendere i propri interessi, ma anche per definire una strategia di un "nuovo attore politico infra e transnazionale, una nuova area per l'azione che mette in discussione le tradizionali barriere politiche e i sentimenti di appartenenza legati ad

¹⁸² "Coesione Economica e Sociale Articolo 158 (ex articolo 130 A): Per promuovere uno sviluppo armonioso dell'insieme della Comunità, questa sviluppa e prosegue la propria azione intesa a realizzare il rafforzamento della sua coesione economica e sociale. In particolare la Comunità mira a ridurre il divario tra i livelli di sviluppo delle varie regioni ed il ritardo delle regioni meno favorite o insulari, comprese le zone rurali". Le diverse interpretazioni di questo test (alcuni suggerivano di riferisse alla condizione di insularità, altri alle isole meno sviluppate) furono chiarite dalla Dichiarazione N°30 annessa al trattato sulle regioni insulari, nella quale viene riconosciuta la natura strutturale degli handicap legati allo stato insulare e che conseguentemente richiede che si prendano in considerazione misure a favore delle isole per meglio integrarle nel mercato in condizioni eque".

¹⁸³ Gli handicap legati allo stato di insularità sono difficili da identificare o quantificare con gli indicatori statistici in uso alla Commissione, che ha commissionato uno studio sulle isole nell'UE che dovrebbe aiutare a definire la posizione dell'UE nei confronti delle isole per la politica regionale del dopo 2006.

¹⁸⁴ Olivesi (1999), pag.759. Infatti mentre per INTERREG nelle prime edizioni è stata la SGAC (statale) che ha gestito le linee generali del programma, IMEDOC è competenza esclusiva della CTC che, per la prima volta, partecipa senza la presenza dello stato.

esse"¹⁸⁵. Da questo punto di vista la cooperazione transfrontaliera rappresenta potenzialmente "una nuova risorsa politica, che può essere mobilitata nei contrasti interni e mitiga l'isolamento dell'isola"¹⁸⁶. Tuttavia finora la prima dimensione è stata predominante e, se si escludono un paio di iniziative e dichiarazioni di intenti comuni¹⁸⁷, le regioni sembrano spinte alla cooperazione da ragioni "interne"¹⁸⁸.

Le pressioni delle isole per avere un volet dedicato espressamente a loro in INTERREG III B (similmente a quello ottenuto dalla regioni ultraperiferiche) non ha avuto successo. Tuttavia la terza edizione del volet A tra Corsica e Sardegna è stato confermato e associato in un unico programma con quello tra Corsica e Toscana, con una sovvenzione totale di 112.2 milioni di Euro.

3.2. INTERREG IIC: "Mediterraneo Occidentale e Alpi Latine"

L'INTERREG delicato al Mediterraneo Occidentale (Medocc) ha coinvolto 22 regioni¹⁸⁹ appartenenti a tre diversi Stati Membri: Francia, Spagna, Italia. In alcune misure sono state associate anche alcune

¹⁸⁵ Olivesi (1999), pag.757-758.

¹⁸⁶ Olivesi (1999), pag.759.

¹⁸⁷ IMEDOC ha beneficiato di fondi sotto il volet IIC di INTERREG, che hanno sovvenzionato circa 60% del totale dei fondi (5,465 MEURO). Per ora le iniziative principali sono state la creazione di un programma radiofonico in cooperazione con la Sardegna e la Toscana e la cooperazione accademica tra le Università di Sassari, Palma e Corte. In una recente intervista televisiva per una rete locale, il rettore dell'università di Sassari ha dichiarato, nel presentare il lancio della nuova Facoltà di Architettura, che essa si riproponeva di servire l'intera area IMEDOC, dove una tale facoltà manca. (Videolina news, 3.3.02).

¹⁸⁸ Al momento attuale non vi è un ufficio comune: il Comitato Direttivo (composto dai presidenti degli esecutivi regionali) si riunisce ogni anno, affiancato da 3 gruppi di lavoro (uno per ogni regione). Anche gli uffici di rappresentanza delle regioni alla Commissione Europea a Bruxelles sono stati aperti dalle regioni separatamente (tra il 1995 e il 1996) sebbene vi fossero già altri esempi di uffici interregionali, come nel caso dell'ufficio Alto Adige-Tirolo. Olivesi (1999), pag.760.

¹⁸⁹ Le regioni erano Andalusia, Murcia, Comunità Valenziana, Catalogna, Isole Baleari, Aragona, Ceuta y Melilla (Spagna), Languedoc-Roussillon, PACA, Corsica, Rhone-Alpes (Francia), Sardegna, Piemonte, Valle d'Aosta, Liguria, Toscana, Umbria, Lazio, Basilicata, Calabria, Campania, Sicilia (Italia).

regioni Greche¹⁹⁰. Come accennato prima, il territorio considerato presenta seri squilibri tra le sue regioni, molte delle quali soffrono di declino demografico ed economico, e presentano un sistema di infrastrutture e trasporti arretrato, concentrazioni urbane mal connesse sia tra loro che con le istituzioni centrali dell'UE, e coste sfruttate da turismo indisciplinato.

Una recente valutazione dell'azione dell'INTERREG Medocc commissionata dalla Commissione Intermediterranea della Conferenza delle Regioni Periferiche e Marittime (CRPM)¹⁹¹ alla quale ho direttamente partecipato, fornisce dati interessanti sull'implementazione del programma nell'area che possiamo poi confrontare con quanto appena visto nel caso precedente.

Anche in vista della prospettata apertura di una Zona di Libero Scambio (ZLB) nel Mediterraneo per il 2010, uno degli *assi di cooperazione* privilegiato nel programma Medocc è stato quello dedicato allo studio sui trasporti interni ed esterni, con particolare rilevanza data al trasporto di mare come mezzo cruciale per ottenere lo sviluppo del Mediterraneo occidentale come uno spazio omogeneo, capace di contrattare con i porti del nord Europa e di sviluppare il dialogo con la riva Sud del Mediterraneo. Sebbene le regioni, specialmente quelle insulari¹⁹², avessero mostrato un forte interesse per il progetto di una linea aerea per collegare le principali città Mediterranee (MedAir), i partner non sono riusciti a mettere in piedi un progetto (è stato solo redatto uno studio preliminare). Un altro campo privilegiato dalla cooperazione è stato l'ambiente: centri di ricerca hanno coordinato i loro studi sul patrimonio naturale dall'area, soggetto a minacce comuni

¹⁹⁰ Soprattutto in progetti che riguardavano il rafforzamento di un'identità comune nel Mediterraneo.

¹⁹¹ Scopo della valutazione (disponibile sul sito web della CRPM all'indirizzo http://www.crpm.org/Documents/CIM/Etude_Strategique_Med_FR.pdf, è stato di contribuire all'elaborazione di una strategia di cooperazione nell'area in vista della preparazione del programma per INTERREG III B Mediterraneo Occidentale. Le seguenti regioni si sono offerte di partecipare allo studio: Andalusia, Murcia, Isole Baleari, Comunità Valenciana, Catalogna (Spagna), Languedoc Roussillon, PACA, Corse (Francia), Toscana, Emilia Romagna, Sardegna (Italia), Algarve (Portogallo).

¹⁹² Come abbiamo visto, un progetto simile (una linea aerea che connettesse le principali città della Sardegna e della Corsica) è fallito nel programma INTERREG I e II A tra le isole, ma le due regioni vorrebbero che fosse inserito nell'INTERREG IIIB.

come il problema della desertificazione, delle risorse idriche, e dell'inquinamento delle acque. Anche il turismo è stato un importante asse di cooperazione, con misure che hanno considerato progetti per servizi turistici coordinati e standard comuni per la gestione del territorio - con una considerazione particolare per politiche specifiche per le zone costiere- e i legami storici, culturali e geografici dell'area. Alcuni studi sono stati fatti per valutare le conseguenze dell'apertura della Zona di Libero Scambio nel 2010 che rappresenta sia una minaccia che un'opportunità per regioni del Mediterraneo Occidentale.

Prima di tutto possiamo notare che la penetrazione del programma è stata più forte nella parte centrale del Mediterraneo Occidentale: è stata particolarmente rilevante nella Francia continentale e nelle regioni italiane del Centro-Nord, le quali hanno agito come partner leader¹⁹³ e quindi regioni motrici della cooperazione transnazionale nell'area. Sempre queste regioni mostrano una maggiore cooperazione nei campi del trasporto e dell'accessibilità, intermodalità e coordinamento dei flutti. Più generalizzata invece la partecipazione a misure di cooperazione nel campo del patrimonio naturale ed ambientale e nel campo culturale, capaci di unire gli interessi di tutta l'area, e di richiedere anche la cooperazione anche dei paesi della riva Sud del Mediterraneo¹⁹⁴.

I network cooperativi stabiliti, coordinati da un Comitato transnazionale - nel caso di Medocc gestito dal Ministero Italiano dei Trasporti e delle Comunicazioni- hanno rivelato alcune costellazioni preferenziali, specialmente tra regioni confinanti. Spesso le isole sono considerate dal rapporto come una categoria separata: sebbene interessate alla partecipazione a tutti i campi di cooperazione, si correlano più fortemente a quelle misure legate alla loro condizione di insularità (network di servizi I.T. e porti, gestione comune di siti protetti e risorse idriche); infatti esse hanno richiesto che nell'edizione successiva dell'iniziativa alle isole venisse dedicato un programma specifico¹⁹⁵.

¹⁹³ I progetti vengono presentati dalle regioni "leader", e le altre regioni decidono a quali unirsi.

¹⁹⁴ CRPM (2000), pag.48.

¹⁹⁵ CRPM (2000), pag.52-53.

Tutte le regioni hanno dichiarato il loro interesse in una maggiore cooperazione con i paesi (non EU) della riva Sud del Mediterraneo¹⁹⁶.

Tra gli *ostacoli e i freni* ad una maggiore cooperazione le regioni ricordano soprattutto:

- Problemi legati al programma stesso, come il suo budget ridotto ed il suo carattere di studio preparatorio, la complessità eccessiva dei requisiti amministrativi che creano ritardi; il fatto che i programmi non sono stati presentati allo stesso tempo dalle regioni leader, non permettendo alle altre una scelta coerente su quali aderire;
- Le diversità di competenze proprie a regioni che appartengono a diversi SM che ha impedito una reale “cooperazione orizzontale” tra le regioni, ossia più lavoro in comune in tutte le fasi del progetto¹⁹⁷;
- La difficoltà di avere un “approccio globale” in regioni abituate a ragionare in termini di approccio settoriale legato al loro contesto nazionale; difficile anche fare delle scelte a lungo termine di carattere politico economico (ad esempio nel campo dell’ambiente) dove dei governi instabili o dei politici più interessati ai risultati a breve termine; la mancanza di infrastrutture che connettano le regioni ;
- La poca partecipazione dei partner socio-economici (attori privati, Ongs, associazioni ed agenzie) nel processo e la mancanza di un reale coinvolgimento della società civile nelle iniziative¹⁹⁸.

Le difficoltà relative alla diversa lingua e cultura sono considerate un problema minore, e talvolta persino stimolante: questo conferma la grande affinità culturale e linguistica dell’area¹⁹⁹.

¹⁹⁶ In diverse occasioni le regioni hanno manifestato il loro desiderio di partecipare con i paesi terzi del Maghreb e del Mediterraneo Orientale e con le grandi isole (Creta, Cipro, Malta); CRPM (2000), pag.72.

¹⁹⁷ Anche in questo caso, sono state particolarmente lamentata la limitata capacità decisionale delle regioni francesi, le cui linee di decisioni per la programmazione vengono stabilite a livello centrale (dalla SGAC).

¹⁹⁸ CRPM (2000), pag.77.

¹⁹⁹ CRPM (2000), pag.76.

Sebbene vi siano stati questi limiti, le regioni intervistate si sono dichiarate soddisfatte dell'esperienza, e hanno citato come principale *valore aggiunto* dell'iniziativa:

- ◆ L'apprendimento di pratiche di cooperazione con regioni appartenenti a SM diversi attraverso la conoscenza ed il confronto dei loro assetti e pratiche politico-amministrative;
- ◆ Lo scambio reciproco e l'acquisizione di conoscenza specifica, strumenti tecnici, metodi di lavoro, esperienza di 'buona pratica'²⁰⁰ che facilitano i contatti tra gli attori coinvolti (funzionari regionali e locali, ricercatori e studiosi) che lavorano negli stessi settori;
- ◆ L'identificazione e riconoscimento da parte della Commissione Europea del Mediterraneo Occidentale come spazio di radici e cultura comuni, con diversi problemi comuni la cui risoluzione potrebbe trovare un valore aggiunto dalla cooperazione, e quindi il rafforzamento della solidarietà regionale e territoriale dell'area²⁰¹.

3.3. Cooperazione e sviluppo territoriale nel Mediterraneo oggi

L'importanza strategica di INTERREG è stata ribadita dall'edizione delle Iniziative Comunitarie per il periodo di programmazione 2000-2006, che l'ha confermata con sole tre altre iniziative del periodo precedente²⁰²: questo dovrebbe migliorare la visibilità dell'iniziativa, alla quale è stata dedicata un'unità specifica all'interno della DG REGIO. Anche dal punto di vista burocratico e finanziario vi sono stati accorgimenti per rendere la gestione più efficiente, allo scopo di evitare inutili ritardi²⁰³. Inoltre tra le 4 Iniziative mantenute IN-

²⁰⁰ CRPM (2000), pag.73.

²⁰¹ CRPM (2000), pag.73.

²⁰² La riforma delle Iniziative Comunitarie ha ridotto da 13 a 4 il numero di programmi per il periodo di programmazione 2000-2006, che si concentrano su tre temi principali: cooperazione transfrontaliera, transnazionale ed interregionale (INTERREG III), sviluppo locale (URBAN per la riqualificazione urbana, LEADER per l'agricoltura), lotta contro la discriminazione e la disuguaglianza sociale (EQUAL).

²⁰³ Il problema della lentezza nella mobilitazione dei crediti della Comunità dovrebbe essere parzialmente risolto dal fatto che ora solo il FESR sovvenzionerà il progetto. Inoltre, per evitare di dovere attendere i tempi necessari per una nuova decisione della Commissione ogni volta che qualcosa è rivisto nel programma, la Commissione ha

TERREG III è quella che ha ottenuto il budget totale più alto: 4,875 miliardi di EURO su fondi del FESR con lo scopo di promuovere cooperazione trans-Europea "per incoraggiare lo sviluppo armonioso ed equilibrato del territorio Europeo"²⁰⁴. I volet sono sempre tre, ma leggermente modificati: quello A è rimasto ad indicare la cooperazione transfrontaliera, quello B la cooperazione trans-nazionale (ossia l'ex volet C) ed il volet C la promozione di una maggiore integrazione del territorio europeo attraverso lo scambio di *know-how* (su tecnologia, IT, turismo, cultura, ambiente, imprese) tra network di regioni, per migliorare lo sviluppo regionale.

Verso la fine della seconda edizione di INTERREG, la Commissione Europea aveva anche lanciato alcune azioni pilota sulla cooperazione transnazionale finanziate dall'Articolo 10 del FESR. L'azione Pilota chiamata ARCHI-MED, dedicata allo sviluppo territoriale dello "Spazio del Mediterraneo Centrale ed Orientale"²⁰⁵ è ora diventata una delle aree di cooperazione in INTERREG III B²⁰⁶.

La Commissione ha riconfermato, con un contributo totale di 194.3 Meuro, un programma specifico per il Medocc²⁰⁷ che, nelle pa-

chiesto alle regioni e agli SM di fornire ai propri servizi direttamente il Programma Operativo. Una volta ricevuto, la Commissione potrà considerare il programma ed eventualmente approvarlo con una Decisione.

²⁰⁴ Communiqués de Presse de l'UE, IP/02/210, Bruxelles 07 Febbraio 2002 (vedi anche memo/01/280 del 25 Luglio 2001 o il sito web <http://www.inforegio.cec.eu.int/interreg3>).

²⁰⁵ Lo spazio comprende tutte le regioni Greche e alcune regioni del Sud Italia (Basilicata, Calabria, Puglia, Sicilia). Sebbene due paesi candidati -Cipro e Malta- fossero stati associati all'iniziativa, le difficoltà di coordinamento hanno impossibilitato la cooperazione con le due isole. Il finanziamento è stato di 6,665 Meuro e le misure del programma simili a quelle che abbiamo già visto nel caso del programma Medocc: sviluppo di porti e scambio di dati ed informazioni riguardanti la gestione del patrimonio culturale e paesaggistico per promuovere uno sviluppo sostenibile del turismo; Ministero dei Trasporti (2000), pag.5.

²⁰⁶ Tuttavia il funzionamento del partenariato delle regioni in questione si è rivelato particolarmente difficoltoso, e quindi il programma operativo ancora non è stato approvato.

²⁰⁷ Coordinato dal Ministero Italiano per le Infrastrutture e Trasporti, il progetto si concentrerà in quattro priorità che considerano rispettivamente l'identità del bacino mediterraneo, una strategia per lo sviluppo territoriale e i sistemi urbani, un sistema di trasporti e dei network di IT, e lo sviluppo sostenibile. Oltre alle regioni dell'edizione precedente sono state incluse nel programma le regioni portoghesi di Algarve and

role del Commissario per la Politica Regionale Michel Barnier “permetterà una più grande cooperazione tra tutte le regioni del bacino Mediterraneo, principalmente attraverso lo sviluppo economico e sociale” e sarà nella sua azione “sostenuto dall’istituzione di un partenariato generale per l’intera area del Mediterraneo che coinvolgerà molti paesi non-membri coperti dal programma MEDA”²⁰⁸.

Tuttavia, sebbene realizzare questo obiettivo si fosse già dimostrato molto problematico nell’edizione passata²⁰⁹, la Commissione non ha affrontato nel nuovo Regolamento il problema di come realizzare una sinergia tra l’azione delle diverse azioni INTERREG nel Mediterraneo e tra INTERREG e MEDA²¹⁰. Al momento tutti i suoi sforzi sono concentrati nel prossimo allargamento e, non essendoci una forte volontà politica per l’integrazione di un’area talmente problematica, l’unica soluzione per i coordinatori è quella di andare in cerca di network e risorse già presenti nell’area e trovare soluzioni *ad hoc* per collegarli in ogni singola misura²¹¹.

Alentejo, l’Emilia-Romagna e Gibilterra. L’area delle Alpi Latine ha avuto anch’essa un programma a sé. Non ho qui considerato un’altra area di cooperazione, dedicata alla cooperazione nello Spazio adriatico-danubiano. Infatti, pur essendo il mare Adriatico compreso nel Mediterraneo, l’area CADSES (acronimo per Central-European, Adriatic, Danubian and South-Eastern European Space) sembra essere più proiettata verso il “continente” Europeo, che non alla riva Sud del Mediterraneo, e unita da una differente identità territoriale.

²⁰⁸ Communiqués de Presse de l’UE, IP/02/215, Bruxelles 08 Febbraio 2002

²⁰⁹ Ministero dei Trasporti (2000), pagg.5-6.

²¹⁰ Complica ulteriormente il compito dei tentativi di cooperazione più ampia il fatto che la gestione dei fondi MEDA sia stata particolarmente problematica: i PTM sono riluttanti a devolvere le funzioni centrali alle regioni, anche nei casi in cui è presente una semi-regionalizzazione, come nel caso del Marocco. Inoltre “l’irrisolto conflitto tra da un lato la sovranità nazionale sulle questioni estere e la centralizzazione di politiche estere al livello dell’UE” ha creato una mancanza di coerenza nella redazione dei regolamenti che gestiscono l’azione dei fondi MEDA che ha portato a diversi casi di cattiva gestione. Stetter (2002), pag.27.

²¹¹ I coordinatori del programma Medocc, ad esempio, hanno volutamente incluso nel programma un riferimento alla collaborazioni in un’area più ampia (Asse 1), con chiaro riferimento al processo di Barcellona. Questo ha permesso alcune iniziative come accordi con Organizzazioni Internazionali che lavorano nei PTM (come la collaborazione tra il progetto su biodiversità e sviluppo del programma Medocc con una azione della FAO in Algeria e Tunisia) oppure su iniziativa regionale vincolando la fruizione dei PTM di fondi di sviluppo alla partecipazione ad alcune misure INTERREG.

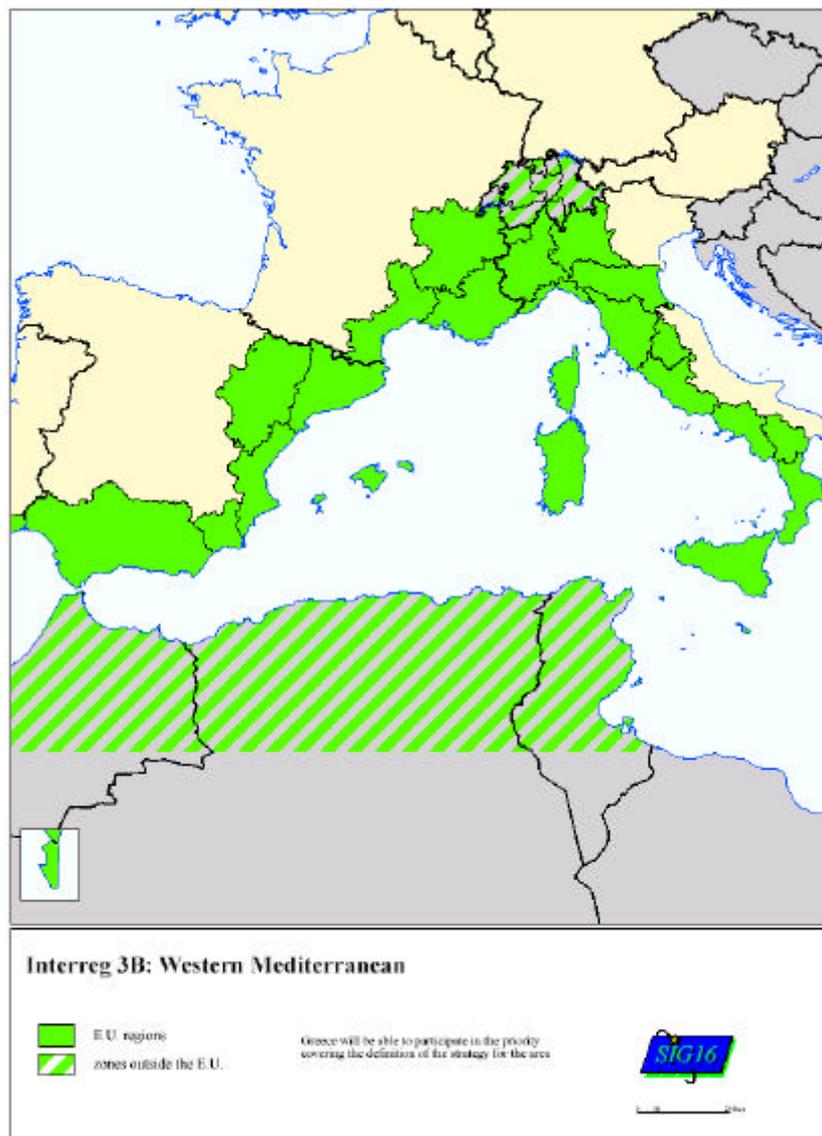


Figura 1. Lo Spazio di cooperazione ‘Mediterraneo Occidentale’ nel programma INTERREG III (2000-2006) [fonte: infoeregio]

Conclusione

A partire dall'analisi dei programmi INTERREG considerati, possiamo derivare alcune considerazioni sui risultati del ricorso a network cooperativi verticali ed orizzontali nello sviluppo della politica di coesione dell'UE:

- *Identità territoriale*: Sia il Mediterraneo Occidentale e che il suo elemento insulare sono stati riconosciuti dai partecipanti come aree con una chiara affinità territoriale e culturale che permette di superare le tradizionali identità su base nazionale²¹². Questo fattore di identità territoriale sembra agire da collante, e quindi facilitare la cooperazione all'interno dei network orizzontali; esso declina tuttavia una volta che si permette l'accesso di regioni che non rientrano in quella identità²¹³.
- *I network orizzontali*: La collaborazione tra regioni ha apportato una maggiore conoscenza di realtà confinanti ma poco note a causa delle divisioni dei confini nazionali, e quindi familiarità e apprendimento al confronto che spianano la strada alla cooperazione futura (la cooperazione "si impara facendo"). Inoltre ha permesso alle regioni di condividere informazioni e mobilitarsi eventualmente quando vedano i loro interessi "territoriali" minacciati, e a sviluppare una strategia geopolitica coordinata, che va oltre i confini nazionali.
- *I network verticali*: contro una visione monistica o dualistica del processo di integrazione europea, sembra essere in atto un processo di convergenza degli SM verso strutture di governo decentralizzate, devolute e organizzate in più livelli, territorialmente separati, e comunicanti tra loro. Il risultato di questo processo è stato un adeguamento delle istituzioni formali, con un potenziamento dei poteri della regione in quei casi dove la regionalizzazione era ancora debole, e delle pro-

²¹² Sebbene si sia parlato di "Euroregioni", il termine non piace ai livelli nazionali per il suo riferimento ad un'entità politica.

²¹³ Per rimanere ai nostri esempi, non si capisce perché il programma denominato "Isole" comprenda la Toscana. Allo stesso modo è difficile pensare alla dimensione mediterranea di regioni come Lombardia o Valle d'Aosta. In entrambi i casi si tratta evidentemente di regioni "motore", che sono state scelte per il potenziale di "traino" che hanno nei confronti delle altre, una potenzialità da valutare col rischio, appunto, di rendere la strategia territoriale meno coerente e l'area meno coesa.

vince dove l'autorità del livello regionale era esercitata in maniera 'accentratrice' e gerarchica. Al livello subnazionale il livello regionale NUTS II si è confermato come appropriato per la programmazione e come interlocutore istituzionale preferenziale per le autorità locali, le altre regioni, gli SM, e la Commissione.

▪ *La Commissione emerge come "imprenditore ideativo" che "gestisce la produzione e diffusione di concetti strategici"*²¹⁴. Utilizzando le diverse reti della politica regionale europea come "cinghie di trasmissione"²¹⁵, la Commissione sta diffondendo «idee di appropriatezza» sulle pratiche organizzative e un approccio specifico allo sviluppo locale, sia dal punto di vista del metodo (programmazione *bottom-up*, valutazione e monitoraggio, ecc.) che del contenuto (sviluppo sostenibile, coesione socioeconomica e territoriale, eguaglianza di opportunità, ecc.), che stanno lentamente trasferendosi nel linguaggio utilizzato da amministrazioni locali che provenivano da diverse tradizioni burocratiche e diversi approcci nella gestione delle politiche di sviluppo²¹⁶. La cooperazione si è rivelata più semplice in aree della politica ancora relativamente poco regolamentate (ambiente, politica costiera) o meno controverse (scambi culturali, artistici e accademici) rispetto a campi (come quello delle infrastrutture) tradizionalmente regolamentati al livello nazionale e che necessitano di maggiori investimenti. Tuttavia viene talvolta criticato alla Commissione dalle regioni un approccio troppo centralistico alla pianificazione, poco aperto alle opinioni delle regioni coinvolte in fase di definizione dei programmi, che dimentica che un partenariato cooperativo non può essere "imposto".

• *Governance europea e società*: Basso è invece l'impatto del processo di integrazione europea in termini di adeguamento delle norme informali che modellano la vita della società civile ad alcuni

²¹⁴ "Attribuire alla Commissione il ruolo di 'imprenditore ideativo' non significa implicare che essa crei nuovi concetti, ma piuttosto che raccoglie quello che è stato sviluppato altrove e gli fornisce un nuovo impulso" Kohler-Koch (2002), pagg.9,16.

²¹⁵ Kohler Koch (2002), pag.21.

²¹⁶ Sebbene lo SSSE sia un documento intergovernativo, che non trova base su nessun trattato, e perciò la sua implementazione sia nelle mani non della Commissione ma degli SM, un numero crescente di regioni lo stanno prendendo in considerazione come punto di riferimento per i loro documenti di pianificazione territoriale.

standard comuni europei (come il rispetto dell'eguaglianza di opportunità, o il reale coinvolgimento degli attori socioeconomici e ambientali nella definizione delle politiche di sviluppo). Probabilmente una normativa più chiara sui requisiti del partenariato orizzontale e ulteriori controlli incrociati sull'efficacia delle tecniche di informazione utilizzate per coinvolgere gli attori socioeconomici permetterebbero un'estensione della rete di relazioni fiduciarie già esistenti in scala più larga, e quindi una redistribuzione delle risorse (dall'informazione sulle misure, fino alla reale attribuzione dei fondi) secondo principi quanto più possibile trasparenti e democratici, che non perpetrino strutture di potere preesistenti.

Per aree che, come il Mediterraneo Occidentale e le regioni insulari, sono per lungo tempo rimaste alla periferia dei processi di integrazione politica, economica e territoriale –sia in campo nazionale che europeo- il processo di istituzionalizzazione europea dei livelli sub-nazionali promosso dalla Commissione attraverso un modello di governance fatta di reti cooperative policentriche e multilivello, sembra essere particolarmente promettente, considerato il fatto che “lo sviluppo delle aree periferiche nella Comunità è tanto una questione di investimento di capitali in infrastrutture economiche e sociali quanto di sviluppo di strutture istituzionali, procedure e network adeguati che riescano ad impegnarsi nella produzione ed implementazione efficace delle politiche al livello sub-nazionale²¹⁷”.

INTERREG è stata un'iniziativa che, forse proprio perché non dispone di ingenti risorse²¹⁸, ha puntato su fattori “qualitativi”, quali lo sviluppo di pratiche di cooperazione tra regioni in competizione, e su un approccio innovativo, come lo sviluppo sostenibile integrato in aree territoriali “europee”. Per questo motivo INTERREG è sempre maggiormente considerato come uno degli strumenti “che potrebbero preludere ad un uso differente, su larga scala, dei Fondi Strutturali”²¹⁹,

²¹⁷ Leonardi (1993) pagg.1-2.

²¹⁸ Per avere un'idea, i fondi che la Sardegna ha ricevuto con INTERREG II equivalgono a circa il 9% di quanto ha ottenuto nello stesso periodo dal FEOGA, e quelli ricevuti dalla Corsica, circa il 2% di quanto otteneva in quanto Obiettivo 1.

²¹⁹ Da una lettera spedita il 23.5.97 dal funzionario del Ministero dei Lavori Pubblici addetto al programma Sardegna-Corsica dell'INTERREG IIA al Presidente della RAS.

dopo la riforma che seguirà l'ingresso dei paesi candidati che, aumentando le dimensioni e le diversità all'interno dell'unione richiederà *a fortiori* una strategia di sviluppo territoriale integrato.

In linea con i recenti sviluppi della ricerca in proposito, anche le politiche regionali dell'UE spingono verso un maggiore radicamento territoriale delle politiche economiche attraverso interventi che stimolino gli attori locali (pubblici e privati) a cooperare: "L'assunto cruciale che guida il disegno istituzionale delle nuove politiche (...) è che obiettivi di sviluppo locale non possono essere conseguiti senza una mobilitazione e una responsabilizzazione dei soggetti locali stessi, che dispongono di risorse di informazione e di consenso indispensabili"²²⁰. Interventi del genere, che sostengono la diffusione di pratiche di cooperazione attraverso la loro azione, sottointendono "una versione più 'costruttivista' del capitale sociale" per la quale "processi di cooperazione efficaci e promettenti dipendono non necessariamente dal capitale preesistente, ma possono essere stimolati anche attraverso opportune politiche"²²¹.

Di conseguenza l'impatto di questi interventi deve essere valutato anche "anche in relazione all'obiettivo di contribuire allo sviluppo locale attraverso la creazione di nuove capacità relazionali, di fare crescere il capitale sociale come strumento per avviare e sostenere lo sviluppo locale con una modificazione delle identità e degli interessi originari degli attori"²²². Il crescente consenso sulla necessità di valutare il valore aggiunto di politiche ed interventi come INTERREG sta portando allo sviluppo di tecniche ed indicatori nei servizi della Commissione che catturino fattori come la "qualità del partenariato" che sembrano incidere sul successo degli interventi. Di fondamentale importanza è che il partenariato sia messo in contesto confrontandolo con la storia precedente delle regioni in termini di cooperazione istituzionale e sociale, riconoscendo che processi di questo tipo hanno bisogno di tempo a pazienza per essere costruiti (e quindi valutati). Sebbene sia stato criticato come strumento puramente descrittivo, l'uso dell'analisi dei policy network si rivela invece utile nello studiare i processi attra-

²²⁰ Trigilia (2001.b), pag.360.

²²¹ Trigilia (2001.b), pag.366.

²²² Il commento di Trigilia si riferisce più di preciso ai patti territoriali. Trigilia (2001.b), pag.362.

verso i quali i partenariati sono formati e il loro contenuto viene costruito.

L'efficienza e la "democraticità" che sembra essere insita nel concetto di network cooperativi "orizzontali", che promuovono consenso della popolazione locale e quindi azioni più efficaci a favore dello sviluppo locale non deve tuttavia far dimenticare, come hanno notato molti critici di questo tipo di approccio, il fatto che "la logica dell'accordo appare foriera di particolarismi e di corruzione"²²³. Anche nel caso di INTERREG, infatti, il limite maggiore risulta essere l'ancora insufficiente coinvolgimento di attori socioeconomici e della società civile e quindi un'applicazione trasparente ed efficace del partenariato orizzontale.

Di conseguenza, resta fondamentale e complementare all'azione dei network orizzontali, quella di coordinamento e controllo svolto da parte da quelli verticali: "I livelli istituzionali superiori (UE, stato centrale, e, più di recente regioni), mantengono un ruolo importante di offerta di opportunità, per stimolare gli attori locali a mobilitarsi, ma anche di valutazione dei progetti. In tal modo si vuole evitare che si formino coalizioni meramente collusive, volte principalmente a convogliare risorse finanziarie verso determinate aree, senza credibili progetti di sviluppo"²²⁴.

²²³ Trigilia (2001.b), pag.362.

²²⁴ Trigilia (2001.b), pag.361.

Riferimenti bibliografici

- Bache, I. (1998) *The Politics of European Union Regional Policy: Multi-Level Governance or Flexible Gatekeeping?*, Sheffield, Sheffield Academic Press.
- Banfield, E. C.(1958) *The Moral basis of a Backward Society*, Chicago, The Free Press
- Batterbury, S.; Keller, J. e. Stern, E. (1999). *The Thematic Evaluation on the Partnership Principle*. London, The Tavistock Institute (for the Commission, DG XVI).
- Bertolini, S. (2001) "I diversi tipi di capitale sociale attivi nello sviluppo economico", in *Quaderni di Sociologia*, Volume XLV, n.25 (1/2001)
- Boerzel, T. (1998), "Reti di attori pubblici e privati", in *Stato e Mercato*, n.54, 1998
- Bottazzi, G. (1999), *Eppur si muove! Saggio sulle peculiarità del processo di modernizzazione in Sardegna*, Cagliari, CUEC
- Braudel, F.(1949), *La Méditerranée et le monde méditerranéen à l'époque de Philippe II*, Paris (tr.it.: *Civiltà e imperi del Mediterraneo nell'era di Filippo II*, Torino, 1953)
- Bulmer, S. J. (1998). "New institutionalism and the governance of the Single European Market." *Journal of European Public Policy* , 5(3)
- Casula, C.(2002) "Building Euro-Regions:INTERREG's promotion of spatial development through co-operative networks in the Western Mediterranean", articolo presentato al *Terzo Convegno di Studi Socio-Politici sul Mediterraneo*, Montecatini Terme e Firenze, 20-24 Marzo 2002
- Coleman, J. S. (1990). *Foundations of Social Theory*. Cambridge, MA, Harvard University Press.
- Commissione Europea (1999) *SSSE. Schema di sviluppo dello spazio europeo: vero uno sviluppo territoriale equilibrato e sostenibile dell'Unione europea*, Lussemburgo, Ufficio delle pubblicazioni ufficiali delle Comunità Europee
- CRPM, Commission Intermediterranéenne (2000). *Etude Strategique de Cooperation Interregionale: Méditerranée Occidentale*; Porto, Cellule de Prospective de Périphéries Maritimes http://www.crpm.org/Documents/CIM/Etude_Strategique_Med_FR.pdf
- Ministero di Lavori Pubblici (2000). *Azione Pilota ex art.10 FESR. AR-CHI-MED - Spazio del Mediterraneo Centrale ed Orientale*. Programmazione 1997-1999, Documento di Lavoro della Direzione Generale del Coordinamento Territoriale Divisione IV

- Di Maggio, W. W.; Powell P.J., a cura di. (1991). *The New Institutionalism in Organisational Analysis*, Chicago, The University of Chicago Press.
- Edwards, B. e. Foley, M.W.(1997). "Social Capital and the Political Economy of Our Discontent." *American Behavioral Scientist* , 40(5)
- FERE Consultants (1996), *Evaluation ex post des P.I.C. transfrontaliers 1989-1993: Evaluation de l'Initiative Interreg I*, Agosto 1996, Paris
- Ferrandi, J. F. (1999). *La Corse dans le miroir sarde* , Paris, L'Harmattan
- Foley, M. W. e Edwards, B. (1997). "Escape from Politics? Social Theory and the Social Capital Debate.", *American Behavioral Scientist* , 40(6)
- Fukuyama, F. (1995). *Trust : The Social Virtues and the Creation of Prosperity*, London, Hamish Hamilton.
- Granovetter, M. (1973), The Strength of Weak Ties, *American Journal of Sociology*, n.78
- Granovetter, M.(1985) "Economic action and Social Structure: The Problem of Embeddedness", *American Journal of Sociology*, 91(3)
- Hall, P. A. e Taylor, R. C. (1996). "Political Science and the Three New Institutionalisms." *MPIFG Discussion Paper* (96/6)
- Harris, J. e De Rienzo, P.(1997). "An Introductory Bibliographic Essay (Missing Link or Analytically Missing?: The Concept of Social Capital.", *Journal of International Development*, (9) 7.
- Heywood, A. (1997). *Politics*. London, Macmillan.
- Hooghe, L., Marks, G. (2001) "Types of Multi-Level Governance", *European Integration online Papers* (EIoP) Vol.5, 2001, n.11 (<http://eiop.or.at/eiop/texte/2001-011a.htm>)
- Keating, M. (1995). "Europeanism and Regionalism", *The European Union and the Regions*, Oxford, Clarendon Press.
- Keating, M.(2000) "Rethinking the Region: Culture, Institutions and Economic Development in Catalonia and Galicia", *EUI Working Papers*, RSC N° 2000/43
- Kohler-Koch, B. (2002) "European Networks and Ideas: Changing National Policies?", *European Integration online Papers* (EIoP) Vol.6 (2002) n°6; <http://eiop.or.at/eiop/texte/2002-006a.htm>
- Leonardi, R. (1993). "The Role of Sub-National Institutions in European Integration", *The Regions and the European Community: the regional response to the Single Market in the underdeveloped areas*, R. Leonardi.(a cura di), London, Frank Cass.
- Leonardi, R. (1998). *Coesione, Convergenza e Integrazione nell'Unione Europea*, Bologna, Il Mulino.

- Loughlin, J. e Keating, M.(a cura di) (1996).*The Political Economy of Regionalism*, London, Cass.
- Mayntz, R. (1999), "La teoria della governance: sfide e prospettive", in *Rivista Italiana di Scienza Politica*, n.1
- Marks, G., L. Hooghe, et al. (1996). "European Integration from the 1980s: State-Centric v. Multi-level Governance", *Journal of Common Market Studies*, 34(3)
- Morata, F. (1997) "The Euro-region and the C-6 network: the New Politics of Sub-Natioanl Co-operation in the West Mediterranean Area", *The Political Economy of Regionalism*, Keating M., Loughlin J. (a cura di) London, Cass.
- Mutti, A. (1998), *Capitale sociale e sviluppo. La fiducia come risorsa*, Bologna, Il Mulino
- Nee, V. and a. M. C. Brinton (1998). Introduction, *The New Institutionalism in Sociology*, M. C. Brinton and a. V. Nee (a cura di)
- North, D. C. (1990). *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge, University of Cambridge.
- North, D. C. (1998). "Economic Performance Through Time", *The New Institutionalism in Sociology*, M. C. Brinton and a. V. Nee (a cura di)
- Olivesi, C. (1999 Décembre). "La coopération inter-insulaire en Méditerranée.", *Revue d'Etudes Internationales*, 30(4):
- Ostrom, E. and a. T. K. Ahn (2001). "A Social Science Perspective on Social Capital: Social Capital and Collective Action", articolo presentato alla European Research Conference su "*Social Capital: Interdisciplinary Perspectives*", Exeter, United Kingdom, September 15-20, 2001.
- Pasquino, G. (1997) *Corso di Scienza Politica*, Bologna, Il Mulino
- Pierson, P. (1998). "The Path to European Integration: A Historical-Institutionalist Analysis", *European Integration and Supranational Governance*,. W. Sandholtz and A. S. Sweet (a cura di)
- Pruna, M.L. e Zurru, M., (2001) *Come è difficile spendere: L'esperienza dei Fondi Strutturali Europei in Sardegna*, F. Angeli, Milano
- Putnam, R. D.(1993). *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*, Princeton, Princeton University Press
- Putzel, J.(1997), "Accounting for the 'Dark Side' of Social Capital: Reading Robert Putnam on Democracy.", *Journal of International Development*, 9(7)
- Scharpf, F. W. (1996). "Negative and Positive Integration in the Political Economy of European Welfare States", *Governance in the European Union*, Scharpf, F. W.; Marks, G.; Schmitter,P.C. e Streeck W. (a cura di).
- Stetter, S.E., "Torn between Reform and Stagnation: An Institutional Analysis of the MEDA Programme and its contribution to Stimulate

Trade and Investment among the EU's Mediterranean Partners", articolo presentato al *Terzo Convegno di Studi Socio-Politici sul Mediterraneo*, Montecatini Terme e Firenze, 20-24 Marzo 2002

- Tarrow, S. (1996). "Making Social Science Work Across Space and Time: A Critical Reflection on Robert Putnam's Making Democracy Work.", *American Political Science Review*, 90(2)
- Taylor, R.C.R. e Hall. P.A. (1996). "Political Science and the Three New Institutionalism", *Political Studies*, XLIV(5)
- Trigilia, C. (1998) *Sociologia Economica: Stato, Mercato e Società nel Capitalismo Moderno*, Il Mulino, Bologna
- Trigilia, C. (2001a). "Social Capital and Local Development" articolo presentato alla European Research Conference su "Social Capital: Interdisciplinary Perspectives", Exeter, United Kingdom, September 15-20, 2001.
- Trigilia, C. (2001b) "Patti per lo sviluppo locale: un esperimento da valutare con cura", *Stato e Mercato*, (63/01)
- Walzer, M. (1983) *Spheres of Justice: A Defence of Pluralism and Equality*, Oxford, Basil Blackwell
- Williamson, O. E. (1975). *Markets and Hierarchies: Analysis and Anti-trust Implications*, New York, Free Press

