

# DA «POLICY-TAKER» A «POLICY-SHAPER»: L'EUROPEIZZAZIONE DELLA POLITICA REGIONALE DELL'ITALIA

di Marco Brunazzo

## 1. Introduzione

Quello dell'europeizzazione è certamente uno dei concetti più usati negli ultimi anni nell'ambito degli studi europei. Diffusosi principalmente negli anni Novanta, esso offre una prospettiva attraverso cui leggere le relazioni che vedono coinvolte le istituzioni (politiche e amministrative) e le politiche pubbliche di diversi livelli istituzionali (sovrannazionale, nazionale e subnazionale) all'interno dell'Unione Europea (UE) e il loro grado di condizionamento reciproco (Jordan 2003, 2). Ad oggi, il concetto di europeizzazione è stato impiegato per rispondere principalmente a due domande: in che modo l'UE influenza i sistemi politici nazionali e le loro logiche di funzionamento? In che modo, gli stati membri influenzano il funzionamento delle istituzioni sovranazionali (soprattutto della Commissione e del Parlamento europeo) e le politiche pubbliche comunitarie?

Queste due domande rimandano a due disegni di ricerca considerati per lo più separatamente. Il primo di essi vede nell'UE la variabile indipendente: quello che si vuole studiare è il cambiamento delle istituzioni e delle politiche nazionali riconducibile all'effetto delle istituzioni e delle politiche pubbliche dell'UE. Il secondo considera l'UE, in particolare le sue politiche pubbliche e la sua conformazione istituzionale, come una variabile dipendente: quello che si vuole studiare è come l'UE si sviluppa e il ruolo dei governi nazionali, delle istituzioni subnazionali e dei gruppi di interesse nei processi decisionali comunitari. Queste due prospettive analitiche sono state sintetizzate nella formula *top-down*, la prima, e *bottom-up*, la seconda. Esse offrono una chiara identificazione della direzione della relazione causale che si intende studiare.

*Desidero ringraziare Simona Piattoni per le lunghe discussioni sull'argomento oggetto del presente lavoro, Daniela Sicurelli per averlo letto e commentato e i tre anonimi referees della RISP per i loro utili suggerimenti.*

Come detto, in linea generale le relazioni *top-down* e *bottom-up* sono state studiate in modo indipendente. Il motivo è facilmente comprensibile: un chiaro disegno di ricerca di stampo positivista richiede vengano esplicitate le variabili indipendenti e dipendenti che si intendono studiare. Questo fatto, però, ha comportato un'eccessiva semplificazione dei disegni di ricerca e una scarsa capacità di questi ultimi di descrivere come un avvenimento (un cambiamento, un processo di riforma o altro) è andato concretamente realizzandosi. Inoltre, esso non ha permesso di studiare gli effetti retroattivi o interattivi di un processo sull'altro. In che modo il processo *top-down* incide (quando incide) sul processo *bottom-up* e viceversa? In che modo, in altre parole, l'europeizzazione, intesa come processo di influenza dell'UE su un paese membro, condiziona l'auto-rappresentanza di questo stesso paese e la sua capacità di influenza sui processi decisionali comunitari? In questo articolo si cercherà di rispondere a queste domande.

L'idea che qui si vuole sostenere è che un uso del concetto di europeizzazione che consideri simultaneamente le due dinamiche *top-down* e *bottom-up* si rivela particolarmente promettente. In altre parole, se l'approccio prevalente dell'europeizzazione considera l'UE come la variabile indipendente e i sistemi politici nazionali come la variabile dipendente, occorre anche domandarsi come gli stati europeizzati cambino le loro strategie, i loro obiettivi e le loro modalità d'azione nei confronti dell'UE.

Per chiarire ulteriormente la diversa prospettiva analitica qui impiegata, può essere utile ricordare la definizione di europeizzazione data da Graziano (2004, 17) secondo cui l'europeizzazione è un «processo di *costruzione* a livello europeo di istituzioni sovranazionali, di regole (formali e informali) e di politiche pubbliche e la loro *diffusione* nei sistemi politici nazionali europei». Come si può notare, questa definizione enfatizza principalmente la prospettiva *top-down* dell'europeizzazione (si veda anche Graziano e Vink 2006). Tanto è vero che, in una prospettiva *bottom-up*, si potrebbe sostenere che l'europeizzazione è anche un processo di *costruzione* a livello nazionale di istituzioni e di regole (formali e informali) e di politiche pubbliche che vengono in un secondo tempo *diffuse* nel sistema politico europeo. Una prospettiva di questo tipo consente di considerare l'europeizzazione non solamente un *vincolo*, ma anche (in alcuni casi) una possibilità di accrescimento del ruolo di certi tipi di attori (statali, ma non solo) all'interno dei *policy making* nazionali ed europei. In tale prospettiva, l'europeizzazione avvia processi di apprendimento (Ferrerà e Gualmini 1999; Radaelli e Franchino 2004) all'interno degli stati che, in alcuni casi, rafforzerebbero la capacità di influenza sui processi decisionali nazionali ed europei di alcuni attori.

Un caso interessante a questo proposito è quello dell'Italia e della sua politica regionale. In questo ambito, l'Italia è sempre stata considerata un *policy-taker* più che un *policy-shaper*. Ovvero, l'impatto della politica di

coesione europea sulla politica nazionale di sviluppo regionale è stato considerato di gran lunga maggiore dell'impatto dell'Italia nella definizione della politica comunitaria di coesione. Pochi studiosi hanno posto l'accento sul fatto che il processo di europeizzazione (in una prospettiva *top-down*) della politica nazionale di sviluppo regionale è stato seguito da un processo di crescente mobilitazione delle sue istituzioni nazionali e subnazionali a livello europeo. Si tratta di una mobilitazione relativamente recente, ma tanto più significativa nella misura in cui l'Italia è passata da una sostanziale assenza a livello comunitario ad una rilevante presenza, che ne ha incrementato anche la capacità di influenza.

L'obiettivo di questo articolo, quindi, è quello di illustrare come l'europeizzazione della politica regionale italiana abbia favorito l'incremento della partecipazione dell'Italia ai processi decisionali comunitari legati a questa politica. In particolare, attraverso l'impiego di fonti primarie (come i documenti della Commissione europea, del governo italiano e della Conferenza Stato-regioni) oltre che della letteratura secondaria, e nell'ambito di un'analisi di tipo diacronico, verrà illustrato il ruolo acquisito dall'Italia nella contrattazione dei nuovi regolamenti comunitari della politica di coesione in vista del periodo di programmazione 2007-2013. Prima di questo, però, verranno introdotti alcuni elementi definitivi del concetto di europeizzazione nelle sue due prospettive analitiche, *top-down* e *bottom-up*. In un secondo momento si illustrerà il processo di influenza esercitato dalla politica di coesione sulla politica italiana di sviluppo regionale.

## 2. Il concetto di europeizzazione

La fortuna del concetto di europeizzazione risiede principalmente nel fatto che esso permette di evidenziare come l'UE costituisca oggi una *polity* in una qualche misura indipendente dagli stati membri. Non a caso, il concetto comincia a diffondersi agli inizi degli anni Novanta, all'indomani della firma del trattato di Maastricht, che costituisce un salto qualitativo importante nel processo di integrazione europea e nel potere di influenza dell'UE sugli stati membri.

Il concetto di europeizzazione, quindi, ha permesso di porre l'accento non sui fattori su cui si fonda il processo di integrazione europea (il *motore* dell'integrazione), come fanno intergovernativismo e neo-funzionalismo, ma sull'indipendenza dell'UE e sull'influenza esercitata da quest'ultima sugli stati membri. Intergovernativismo e neo-funzionalismo hanno identificato nei governi (nel primo caso) e nei gruppi di interesse (nel secondo caso) i principali attori nella costruzione di una *polity* europea. La nascita e diffusione del concetto di europeizzazione ha permesso di spostare l'attenzione degli

studiosi sulle implicazioni del processo di integrazione europea. Lo studio empirico dei sistemi politici e quello delle politiche pubbliche nazionali, infatti, mostra come i livelli istituzionali sovranazionale e nazionale siano sempre più inestricabilmente legati (Fabbrini 2003; Graziano 2004, 14).

L'impiego del concetto di europeizzazione ha anche favorito l'adozione nello studio dell'UE degli strumenti della politica comparata più che dei concetti offerti dalle relazioni internazionali. Ciò ha permesso di comparare l'UE con la logica di funzionamento di altri sistemi politici (Fabbrini 2004). Di più, l'uso del concetto di europeizzazione ha permesso non solamente di vedere qual è il ruolo degli stati nei processi decisionali comunitari, ma anche di studiare la fase ascendente e discendente delle decisioni europee nella loro complessità.

L'adozione del concetto di europeizzazione, quindi, è stata molto feconda. Allo stesso tempo, l'estensione dell'uso che se ne è fatto è stata direttamente proporzionale al numero di definizioni che ne sono state date. Da una definizione relativamente intuitiva come quella di Ladrech (1994), secondo cui l'europeizzazione è un «processo incrementale che riorienta la direzione e la forma delle istituzioni politiche nella misura in cui le dinamiche politiche ed economiche comunitarie diventano parte della logica organizzativa delle istituzioni politiche e dei processi decisionali nazionali», si è giunti a definizioni ben più formalizzate e complesse, come quella di Radaelli (2000a, 4), secondo cui l'europeizzazione è un «processo di (a) costruzione (b) diffusione e (c) istituzionalizzazione di regole formali e informali, procedure, paradigmi di politica pubblica, stili, «modi di fare cose» e credenze condivise e norme che sono prima definite e consolidate nel processo di creazione delle decisioni europee e poi incorporate nella logica del discorso interno, nelle identità, nelle strutture politiche e nelle politiche pubbliche». Per questo motivo, Dyson e Goetz (2002, 2) hanno scritto che quello dell'europeizzazione è un concetto «usato qualche volta in modo limitato per riferirsi all'implementazione della legislazione comunitaria o in modo più ampio per catturare il processo di *policy transfer e learning* nell'UE. Esso è usato qualche volta per identificare il cambiamento dei paradigmi e degli strumenti della politica pubblica nazionale a livello domestico. [Altre] [...] volte è usato in modo limitato per riferirsi ai suoi effetti a livello domestico [...] o in un modo più ampio per includere gli effetti sul discorso e sulle identità oltre che sulle strutture e sulle politiche pubbliche a livello domestico».

Numerosi autori hanno identificato due dinamiche principali dell'europeizzazione. La prima enfatizza una dinamica *bottom-up* di costruzione del processo di integrazione europea: gli autori analizzano l'influenza degli stati membri su questo processo. Alcuni autori hanno definito questa prospettiva analitica *europeificazione* (Andersen e Eliassen 1993). Tra loro, Soysal (1993, 173) ne offre una definizione, secondo cui «il processo di "europeificazione"

[...] è un processo di graduale trasformazione e standardizzazione generato da un'attività organizzativa del consenso, che genera un discorso comune, se non necessariamente un'azione comune, giustificata e propagata da un network di esperti nazionali e internazionali, burocrati, accademici e gruppi di interesse».

Dal canto suo, Lawton (1999) definisce l'uropeizzazione come un passaggio (non assoluto) dell'egemonia nelle politiche pubbliche dalle capitali nazionali a Bruxelles dato che le autorità sovranazionali di Bruxelles giocano un ruolo crescente in Europa ma le istituzioni nazionali mantengono un'autorità considerevole e la legittimità popolare. Lawton conclude così che l'uropeizzazione corrisponde ad un trasferimento *de jure* di competenze dalle istituzioni nazionali a quelle europee.

Da ultimo, la prospettiva *bottom-up* caratterizza anche i lavori di Risse *et al.* (2001, 3) che definiscono l'uropeizzazione come «l'emergere e lo sviluppo a livello europeo di distinte strutture di *governance*, cioè di istituzioni politiche, legali e sociali associate con il *problem solving* che formalizzano interazioni tra attori, e di network di politica pubblica specializzati nella creazione di regole europee autoritative».

La seconda prospettiva analitica utilizzata è quella *top-down*, in cui la pressione dell'UE viene ad essere la variabile indipendente: gli studiosi enfatizzano quindi i modi attraverso cui gli stati membri rispondono al processo di integrazione europea e alle politiche e istituzioni dell'UE. Olsen (2002, 923-924) descrive questa definizione di europeizzazione come «penetrazione al centro dei sistemi nazionali di *governance*». In questo caso, l'uropeizzazione riguarda «la divisione delle responsabilità e dei poteri tra diversi livelli di *governance*» o, meglio, «l'adattamento dei sistemi di *governance* nazionali e subnazionali al centro politico europeo e a regole di rilevanza comunitaria». Oltre alla già citata definizione di Ladrech (1994), può essere ricordato il lavoro di Goetz e Hix (2000). Dal canto suo, George (2001) riconosce che l'uropeizzazione è solamente parte di un più ampio processo bidirezionale, ma poi ne analizza solamente il versante *top-down* (si veda anche Buller e Gamble 2002).

La prospettiva *top-down* ha conosciuto una significativa fortuna contribuendo all'affermazione di un numero crescente di studi empirici. In particolare, Börzel e Risse (2003) sostengono che la pressione dell'UE sugli stati membri varia a seconda del grado di *misfit* (o di incongruenza) tra le istituzioni e le politiche sovranazionali e le istituzioni e le politiche nazionali. Laddove sia presente un *misfit* si sviluppa una pressione adattiva che, in presenza di alcuni fattori facilitanti, crea le condizioni necessarie per il cambiamento domestico. I fattori facilitanti identificati da Börzel e Risse (2003) sono, nel caso delle istituzioni e delle politiche, il numero di *veto points* e la possibilità delle istituzioni formali di facilitare il cambiamento; nel caso delle norme, identità

e concettualizzazioni (e altro), la capacità di certi attori di convincere gli altri della necessità del cambiamento e una cultura politica basata sul consenso.

Per Knill e Lehmkuhl (1999), l'uropeizzazione costituisce la risposta a tre tipi principali di pressioni: una pressione esplicita, nel caso in cui un atto europeo (ad esempio un regolamento) prescriva la formazione di precisi assetti istituzionali (integrazione positiva); una pressione implicita, nel caso in cui una direttiva prescriva obiettivi da raggiungere tramite l'abbandono di vincoli interni (integrazione negativa); una pressione debole, nel caso in cui una scelta europea alteri le preferenze e le aspettative degli attori domestici. Infine, Radaelli (2000) identifica quattro modi attraverso cui gli stati rispondono ai cambiamenti indotti dall'UE. Il primo è l'inerzia, che consiste nella mancanza di cambiamento. Generalmente, questa avviene quando il *misfit* è troppo elevato per produrre cambiamento. Il secondo è l'assorbimento, da intendersi nel senso di adattamento, ovvero un accomodamento dei requisiti di una politica pubblica senza una reale e sostanziale modifica delle sue strutture fondamentali o dei cambiamenti nella logica del comportamento politico. Il terzo è la trasformazione, che può essere paragonata ad un cambiamento nel paradigma di una politica pubblica. Il quarto è, infine, il ritiro (*retrenchment*), che si verifica quando la pressione europea permette la creazione di coalizioni di attori che fanno diventare la politica nazionale in oggetto meno europea. In quest'ultimo caso siamo di fronte ad una sorta di europeizzazione «al contrario», o di europeizzazione «negativa» (cfr. anche Radaelli 2003).

Nonostante le diverse definizioni e una certa divergenza nelle conclusioni, i diversi studi empirici registrano un tendenziale accordo su alcuni punti: le risposte degli stati membri all'europeizzazione sono diverse tra loro; la relazione tra stati membri e UE non è univoca ma bidirezionale, anche se molti autori «tengono ferma» la variabile comunitaria; il feedback degli stati membri sull'UE a seguito del processo *top-down* di europeizzazione è studiato raramente. Quest'ultimo punto è particolarmente importante. Anche gli studi che hanno mostrato come l'europeizzazione abbia favorito la riallocazione di risorse politiche (ed economiche) all'interno degli stati membri (Ferrera e Gualmini 1999), poco si sono occupati di vedere come questa riallocazione abbia favorito la mobilitazione di quegli stessi attori all'interno dei processi decisionali a livello europeo.

Partendo da questi presupposti, si è recentemente affermata quella che alcuni definiscono la seconda generazione degli studi sull'europeizzazione (Gualini 2004). In effetti, la distinzione analitica tra variabile dipendente (l'UE nel caso della prospettiva *bottom-up*, gli stati membri nel caso della prospettiva *top-down*) e indipendente (l'UE nel caso della prospettiva *top-down*, gli stati membri nel caso della prospettiva *bottom-up*) è difficilmente giustificabile sul piano empirico. Secondo Gualini (2004), questa seconda generazione di studi ha il merito di evitare che l'europeizzazione finisca per

coincidere con la *black box* tra una variabile indipendente e una dipendente e soprattutto ha il pregio di evitare di porre l'attenzione solo sui risultati (in termini di convergenza e omogeneizzazione) del processo di influenza dell'UE sugli stati membri. Featherstone e Kazamias (2001, 1) hanno efficacemente scritto che «i sistemi istituzionali domestico ed europeo sono interrelati, con attori impegnati contemporaneamente in network verticali e orizzontali e nelle relazioni istituzionali».

In quest'ottica, gli stati membri non sono semplicemente dei *takers* passivi delle domande europee di cambiamento domestico. Essi contribuiscono anche a prendere le decisioni a cui si devono poi adattare (Bomberg e Peterson 1999). In altre parole, il cambiamento indotto dal livello sovranazionale sul livello nazionale può avere delle ripercussioni sulla mobilitazione degli stati a livello europeo. Per esempio, è del tutto plausibile aspettarsi che essi cercheranno di ridurre il *misfit* tra le politiche, le istituzioni e le pratiche nazionali ed europee attraverso la partecipazione ai processi decisionali comunitari (Börzel 2002; 2005).

Un modo per affrontare questo problema delle relazioni bidirezionali è quello di considerare il ruolo dei governi nazionali come al contempo *shapers* e *takers* delle politiche europee. Questo non significa considerare irrilevante il ruolo delle istituzioni sovranazionali (Parlamento europeo e Commissione europea in primo luogo). E non significa nemmeno che non vi sia spazio per canali di mobilitazione e di rappresentanza (regionali, dei gruppi di interesse e altri soggetti) che sfuggono (seppure in una certa misura solamente) al controllo dei governi. Come non significa che i diversi governi sono in egual misura *shapers* e *takers*.

Andersen e Liefferink (1997, 10) definiscono il processo politico europeo come una relazione reciproca tra le negoziazioni nazionali a livello domestico e a livello europeo. A livello domestico, gli attori premono sull'esecutivo affinché la sua politica europea soddisfi le loro esigenze; a livello europeo, i governi nazionali cercano di soddisfare le pressioni domestiche minimizzando le conseguenze negative per gli attori interni. Tale approccio postula vi sia una relazione sistemica tra la politica nazionale ed europea e considera i governi nazionali come l'elemento che unisce le due. Di conseguenza, tale approccio stabilisce un nesso tra *policy shaping* e *policy taking*.

Tramite la loro azione di *shaping* gli stati cercano di massimizzare i vantaggi offerti dalla politica europea minimizzandone allo stesso tempo i costi: il *policy shaping* riduce il bisogno di adattamento legale e amministrativo a livello domestico, perché minore è il *misfit*, minori sono i costi di adattamento; il *policy shaping* minimizza gli svantaggi delle industrie nazionali, con la conseguenza che paesi ad alta regolazione cercano di imporre i loro standard a quelli a bassa regolazione, che cercano di evitare ulteriori costi di produzione (Héritier 1996). «Se gli stati membri hanno efficacemente fatto *lobbying* e sono

riusciti a far includere la loro prospettiva nella politica pubblica comunitaria, il grado di *misfit* sarà ridotto e il cambiamento domestico conseguente sarà minimo» (Howell 2004, 5).

Se, nel complesso, gli stati hanno un comune interesse nel definire le politiche europee, essi non condividono le stesse preferenze di *policy*. Normalmente, i paesi ad alta regolazione cercheranno di imporre i loro standard a livello comunitario, mentre quelli con bassi livelli cercheranno di sfruttare il loro vantaggio derivante da minori costi di produzione. Come differiscono nelle loro preferenze di *policy*, gli stati differiscono anche nella capacità di influire sui processi decisionali comunitari. La loro capacità di influenza varia in base a variabili politiche e amministrative (Börzel 2003).

La concezione bidirezionale del processo di europeizzazione è fatta propria anche da Radaelli (2000a, 6), secondo cui «l'europeizzazione e la politica pubblica europea dovrebbero restare distinte a livello concettuale. Ma nel mondo reale, esse sono interconnesse. La politica pubblica europea non è un misterioso *deus ex machina* situato 'lassù'. Piuttosto essa trova origine in processi di accordo, imitazione e diffusione in cui i governi nazionali e i gruppi di interesse giocano un ruolo importante assieme con le istituzioni europee. Di più, il risultato dell'europeizzazione può avere un effetto retroattivo sul processo di riformulazione della politica pubblica europea. Gli attori nazionali possono trarre lezioni dall'europeizzazione e cercare di cambiare o adattare la politica comunitaria».

Sulla stessa linea sembra muoversi Schimdt (2006), quando sostiene che il *decision making* comunitario è strettamente correlato alla pressione europea sulle politiche, le pratiche e le istituzioni degli stati membri (Fig. 1) e che le diverse risposte attribuite da uno stato membro al processo di europeizzazione *top-down* è da ricondursi a cinque fattori di mediazione: la vulnerabilità economica di un paese, la sua capacità politica istituzionale, le *policy legacies*, le preferenze di *policy* e il discorso attraverso cui la pressione europea è tematizzata. Questi fattori spiegherebbero quindi anche le diverse capacità di mobilitazione europea che hanno i diversi paesi membri. Poiché essi rispondono diversamente alla pressione *top-down* dell'europeizzazione, essi avranno anche una diversa presenza a livello comunitario, mostrando diversi gradi di europeizzazione sul versante *bottom-up*.

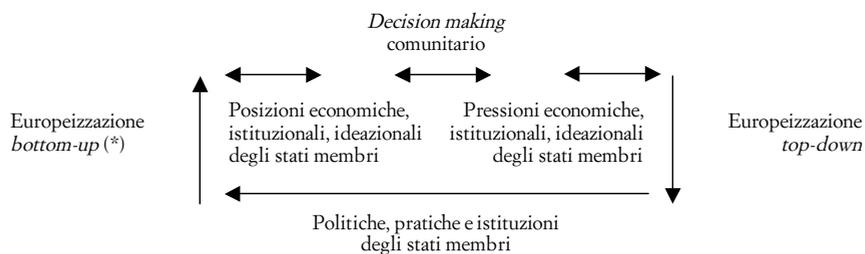


FIG. 1. Relazioni tra i due versanti dell'uropeizzazione, top-down e bottom-up.

Note: (\*) Schmidt preferisce parlare di processo di integrazione europea al posto di europeizzazione *bottom-up*.

Fonte: adattamento da Schmidt 2006, 232.

### 3. L'uropeizzazione «top-down»: la riforma della politica regionale

L'impatto dell'UE sugli stati membri è stato a lungo concepito come coercitivo o in termini di *policy isomorphism* (Radaelli 2000b). Nel caso della politica di coesione questo è solo parzialmente vero: da una parte, questa politica comunitaria incide in modo significativo sulle politiche pubbliche nazionali, dall'altra crea spazi di mobilitazione, a livello domestico, per attori politici nazionali e subnazionali, pubblici (come le regioni o gli enti locali) o non-pubblici (come i gruppi di interesse). Soprattutto grazie alla promozione del principio del partenariato, infatti, si vengono ad aprire nuovi spazi di contrattazione e nuove possibilità di alleanze tra attori coinvolti nei processi decisionali, nonché nuove possibilità di accesso ai processi decisionali per attori prima esclusi (Marks 1992; Ansell *et al.* 1997; Brunazzo 2004).

L'uropeizzazione della politica italiana di sviluppo regionale è stata fin qui ampiamente studiata (da ultimo, Fargion *et al.* 2006). La maggior parte dei contributi si ferma, però, ad analizzare come la politica nazionale di sviluppo regionale abbia reagito alle pressioni generate dalla politica di coesione (Graziano 2004). Recentemente, Baudner e Bull (2005; ma anche Bull e Baudner 2004) hanno cominciato a sviluppare la prospettiva analitica di tipo *bottom-up*, facendo osservare come gli attori domestici italiani (in particolare il Dipartimento delle politiche di sviluppo – DPS) abbiano utilizzato le politiche regionali europee come pretesto per promuovere innovazioni di *policy*. Rimane da verificare, però, se l'uropeizzazione abbia prodotto un'innovazione anche rispetto alle strategie e alla presenza degli attori italiani a Bruxelles. Quel che qui si vuole sostenere è che la pressione derivante dalla politica europea di coesione ha contribuito all'uropeizzazione della politica nazionale di svi-

luppo regionale. Ma qui si vuole sostenere anche che questa europeizzazione ha costituito il presupposto per una maggiore (e, quanto a strategia, diversa) mobilitazione degli attori politici italiani a livello comunitario.

La politica italiana di sviluppo regionale è stata a lungo condizionata dalla persistenza di divari socio-economici tra alcune macroaree italiane, in particolare il Nord e il Sud del paese. Non stupisce quindi che essa abbia per lo più coinciso con l'Intervento straordinario per il Mezzogiorno. Questo Intervento era straordinario da almeno due punti di vista: uno quantitativo, perché i fondi erano addizionali a quelli ordinari, e uno qualitativo, perché questi fondi erano gestiti attraverso procedure in deroga a quelle generalmente impiegate e attraverso specifiche istituzioni, come la Cassa per il Mezzogiorno (Annesi 1996). Graziano (2003) evidenzia come gli obiettivi, i principi, gli strumenti e le procedure dell'Intervento straordinario differissero in modo sostanziale da quelli della politica di coesione. Mentre negli interventi europei, a seguito della riforma del 1988<sup>1</sup>, gli obiettivi erano chiaramente definiti così come erano univocamente determinate le aree di intervento, l'Intervento straordinario mirava genericamente «al progresso economico e sociale dell'Italia meridionale» (Art. 1 legge 10 agosto 1950) senza ulteriori specificazioni né rispetto al tipo di interventi programmati né ai territori che maggiormente avrebbero dovuto esserne interessati né rispetto ai risultati che si sarebbero voluti ottenere.

Come detto, anche i principi organizzativi differivano significativamente. Nell'Intervento straordinario non trovava posto né il principio di addizionalità, secondo cui i beneficiari (le regioni o i comuni, in particolare) avrebbero dovuto cofinanziare gli interventi, né il principio di programmazione, secondo cui gli interventi avrebbero dovuto essere programmati per un certo numero di anni per incrementarne l'omogeneità e limitarne la frammentazione. Infine, l'Intervento straordinario non prevedeva né il principio del partenariato, sia in senso orizzontale che verticale<sup>2</sup>, ovvero la partecipazione alle fasi decisionali di tutti gli attori interessati dagli interventi promossi, né quello della concentrazione, secondo cui gli interventi stessi avrebbero dovuto favorire alcune tematiche o affrontare in modo privilegiato alcuni problemi. Alla fine degli anni Ottanta, quindi, l'Intervento straordinario mostra un elevato grado di *misfit* rispetto alla politica di coesione europea.

<sup>1</sup> La politica di coesione nasce nel 1988 sotto la presidenza della Commissione europea di Jacques Delors (Bache 1998).

<sup>2</sup> Il partenariato orizzontale enfatizza la partecipazione alle diverse fasi del processo decisionale di diversi tipi di attori pubblici e non-pubblici agenti al livello istituzionale regionale e/o locale. Il partenariato verticale registra, invece, la presenza di attori di livelli istituzionali diversi (istituzioni politiche sovranazionali, nazionali, regionali e subregionali).

Bull e Baudner (2004) dividono il periodo di cambiamento avviato con l'abolizione dell'Intervento straordinario tramite la Legge 488 del 1992 in tre periodi. Il primo va dal 1988 al 1992 e coincide con la fine dell'Intervento straordinario, divenuto ormai «politicamente e moralmente sconveniente» (Cafiero 1994). La fine dell'Intervento straordinario è riconducibile, infatti, a fattori economici e politici al contempo. I primi rimandano soprattutto alla limitatezza dei risultati ottenuti, soprattutto in considerazione della quantità di risorse investite. I secondi rimandano soprattutto all'affermazione di nuovi movimenti politici, come la Lega Nord che, con la sua retorica antimeridionale, rende evidente la fine del consenso verso una iniziativa straordinaria diretta alle regioni del Meridione. Inoltre, il declino dei partiti tradizionali (soprattutto della Democrazia cristiana, per molti versi simbolo del clientelismo meridionale), l'abolizione dei ministeri dell'Agricoltura e delle Partecipazioni statali per via referendaria, e l'avvio delle inchieste giudiziarie per corruzione, sono tutti fattori che rendono difficilmente giustificabile la prosecuzione dell'Intervento straordinario.

L'effetto dell'uropeizzazione comincia quindi a farsi sentire in modo crescente, seppure principalmente in forma di vincolo: le autorità nazionali e regionali faticano non poco a scrivere il Quadro comunitario di sostegno (Qcs)<sup>3</sup>, mostrando in modo evidente le inefficienze italiane, specialmente nel Sud. Una volta approvato il Qcs, le regioni meridionali (in modo particolare) mostrano grandi difficoltà di spesa dei fondi strutturali. È da notare che, rispetto all'Intervento straordinario, la politica di coesione cambia profondamente la logica generale di finanziamento e di funzionamento degli interventi. Se l'Intervento straordinario si basava sulla logica di «fondi in cerca di un progetto», la politica di coesione rovesciava questo approccio, basandosi sulla logica «un progetto in cerca di fondi». Non stupisce quindi che «la “sfida” comunitaria venisse affrontata senza il dovuto impegno, probabilmente proprio in virtù delle abitudini acquisite in regime di intervento straordinario, caratterizzato da intervento più generosi e da una fatica per gestirli assai inferiore» (La Spina 2003, 266). Oltre all'effetto diretto sull'Intervento straordinario, un effetto indiretto dell'uropeizzazione sulla politica nazionale di sviluppo regionale è quello indotto dalla firma del Trattato di Maastricht, che richiede all'Italia un grande cambiamento nella gestione delle finanze pubbliche e l'avvio di un percorso di risanamento dell'economia nazionale (Fabbrini e Brunazzo 2003).

<sup>3</sup> Il Qcs è il documento elaborato a livello nazionale e approvato dalla Commissione europea che presenta la situazione di partenza, le strategie, le priorità d'azione, gli obiettivi specifici, la ripartizione delle risorse finanziarie e le condizioni di attuazione degli interventi programmati nelle aree affette da ritardo nello sviluppo.

I rapporti tra lo stato e le regioni in questo periodo sono piuttosto tesi, e arrivano ad investire direttamente la Commissione europea. Alla richiesta di maggiore autonomia decisionale da parte delle regioni, il governo italiano oppone la proposta inviata alla Commissione di un unico Qcs per le regioni dell'Obiettivo 1. Vedendovi una manovra del governo nazionale per non delegare poteri alle regioni, la Commissione stabilisce legami diretti con esse per discutere la proposta, suscitando così la ferma reazione del ministero delle Politiche comunitarie, che arriva a parlare di «inaccettabile tendenza a prendere iniziative coinvolgendo direttamente le regioni» che «darebbe in pratica alla Commissione maggiore libertà di manovra e di scelta» (Desideri 1995, 79; cfr. anche Desideri e Santantonio 1996).

In sostanza, nel periodo compreso tra il 1988 e il 1992, l'europeizzazione ha avuto un effetto limitato. Le regioni del Sud non recepiscono il cambiamento di paradigma (in alcuni casi, anzi, lo ostacolano) e il governo nazionale, seppur conscio della sfida che lo aspetta, si mostra assai guardingo rispetto all'ipotesi di un maggior coinvolgimento delle regioni nei processi decisionali. In questo periodo, si registra un processo di integrazione negativa: l'europeizzazione contribuisce alla crisi di un *policy paradigm* senza sostituirlo (Bull e Baudner 2004).

Il secondo periodo va dal 1992 al 1996. Si tratta di un periodo caratterizzato da un tentativo di avviare una riforma della politica nazionale di sviluppo regionale attraverso la creazione (disordinata e inorganica) di nuovi strumenti che pongono l'accento per la prima volta su una contrattazione tra stato e regioni e che danno origine alla «programmazione negoziata»; tale espressione indica «la regolamentazione concordata tra soggetti pubblici o tra il soggetto pubblico competente e la parte o le parti pubbliche o private per l'attuazione di interventi diversi, riferiti ad un'unica finalità di sviluppo, che richiedono una valutazione complessiva delle attività di competenza»<sup>4</sup> (tab. 1). Nel periodo compreso tra il 1995 e 1996 vengono così creati numerosi strumenti decisionali, tra cui vanno ricordati gli accordi di programma, i contratti di programma, le intese di programma, i patti territoriali e, infine, i contratti d'area.

La mancanza di un disegno organico di riforma va in parallelo con la mancanza di un coordinamento nazionale nell'ambito della politica regionale. Questa funzione viene svolta solo parzialmente dal ministero del Tesoro e dal Cipe, e vede anche il sostanziale fallimento dell'esperienza della Cabina di regia, istituita in base all'intesa tra l'allora ministro del Bilancio Rainer Masera e l'allora commissario europeo alla Politica regionale Monika Wulf-Mathies e che avrebbe dovuto costituire uno strumento di supporto e di coordinamento

<sup>4</sup> Legge n. 104 del 7 aprile 1995.

tra le iniziative in materia di fondi comunitari (Carzaniga 1998). Anche in questo periodo l'Italia conosce difficoltà di spesa dei fondi strutturali, nonostante il QCS 1994-1999 conosca un sensibile miglioramento della capacità di spesa verso la fine del periodo di programmazione (La Spina 2003, 268-271).

Tra il 1992 e il 1996, l'uropeizzazione avviene soprattutto attraverso la politica della concorrenza: da una parte, attraverso la privatizzazione dell'IRI, che esercitava un ruolo di primaria importanza nell'elargizione dei prestiti alle regioni meridionali; dall'altra, attraverso l'abolizione della deduzione delle tasse nel Sud voluta dalla Commissione. Anche in questo secondo periodo, l'uropeizzazione avviene principalmente attraverso un processo di integrazione negativa, ovvero attraverso lo smantellamento di iniziative e provvedimenti nazionali, anche se vi è un primo tentativo di costruzione di una nuova politica di sviluppo.

Il terzo periodo dell'uropeizzazione va dal 1996 al 2000. Si tratta di un periodo di riformulazione di una politica per il Mezzogiorno avvenuta in un contesto di maggiore stabilità politica. Nonostante la crisi del governo Prodi del 1998, infatti, i successivi governi del centrosinistra non cambiano di molto le linee guida della loro azione politica verso il Sud. La prima vera novità risiede nella creazione del DPS. Istituito nel 1998, il DPS si configura come una struttura di servizio che mira a promuovere le capacità progettuali delle regioni in materia di politiche di sviluppo territoriale e di coesione comunitaria (Barca 1998). Il DPS, in particolare, agisce come *coalition-builder* tra i diversi attori nazionali e subnazionali impegnati nella programmazione, oltre che come coordinatore di tutti gli interventi diretti al Sud (La Spina 2003, 285; Graziano 2003, 106-107). Grazie all'azione riformatrice del DPS, gli strumenti della politica nazionale di sviluppo sono coordinati con quelli della politica regionale europea, e viene rafforzata la capacità di attrarre e spendere fondi comunitari attraverso l'introduzione di specifici meccanismi di premialità (che superano per rigore perfino i criteri comunitari).

Questa ampia riforma della politica nazionale di sviluppo si verifica in coincidenza con due ulteriori fattori: il primo rimanda al venir meno dei precedenti *veto player*, soprattutto i partiti politici, che fino alla fine degli anni Ottanta cercavano di promuovere interventi discrezionali nell'erogazione delle risorse dell'Intervento straordinario (Graziano 2003); il secondo fattore rimanda alla nascita di una coalizione favorevole all'uropeizzazione, anzi, ad una coalizione che sfrutta la pressione derivante dall'Europa per portare a compimento un progetto istituzionale. Come ricorda Vassallo (2000, 313), «l'esistenza delle pressioni comunitarie non sarebbe stata di per sé sufficiente a produrre questa razionalizzazione. Affinché questo avvenisse è stata cruciale che presso il ministero del Tesoro si fosse già consolidata, di fatto, una salda leadership politica, quella di Ciampi, affiancata da una altrettanto autorevole leadership amministrativa, quella del direttore del Tesoro» Mario Draghi.

Nelle parole di Fabrizio Barca (2000, 42), capo del DPS, «il sistema dei fondi strutturali comunitari, per l'opportunità di integrazione fra gli interventi che gli è propria, per la relativa flessibilità degli obiettivi e per la coerenza internazionale delle regole che consente di introdurre, si presta a essere impiegato per attuare la svolta nella politica regionale. Inoltre, la programmazione degli investimenti pubblici finanziati dai fondi comunitari consente di disegnare un sistema di regole con due caratteristiche: la decisione può essere presa in modo partenariale dai quattro livelli di governo – sovranazionale, nazionale, regionale, locale – senza necessità, in genere, di nuove norme; una volta stabilite le regole, la loro rinegoziazione è assai costosa perché coinvolge il livello internazionale. E così l'occasione viene colta».

La nuova politica di sviluppo viene definita «nuova programmazione», a indicare il superamento del vuoto strategico dei primi anni Novanta e, al contempo, un nuovo approccio ai problemi del ritardo di sviluppo basato sulla centralità del processo di mobilitazione delle conoscenze di tutti gli attori coinvolti, un'attenzione preminente alla valutazione in ogni fase dell'iter decisionale, al decentramento delle responsabilità e alla programmazione pluriennale degli interventi (Ministero del Tesoro 1998).

Il nuovo ruolo attribuito alle regioni e alle autorità subnazionali all'interno della politica di sviluppo regionale si afferma parallelamente ad alcune importanti riforme istituzionali ed amministrative: tra le prime, va ricordata l'elezione diretta dei sindaci e dei presidenti delle giunte regionali a partire, rispettivamente, dal 1993 e dal 1999; tra le seconde, un ruolo di primo piano spetta alle leggi Bassanini<sup>5</sup>, che avviano una riforma in senso federalista dello stato a costituzione invariata. Non solo queste risorse forniscono un importante stimolo all'identificazione di governi stabili ed efficaci, ma favoriscono un importante ricambio della classe politica e il diffondersi di una diversa cultura di governo (Brunazzo 2000; Brunazzo e Patroncini 2006). Infine, alle regioni viene riconosciuto un ruolo rilevante nella formulazione della politica europea dell'Italia attraverso la Conferenza Stato-regioni, oltre che una possibilità di mobilitazione diretta a Bruxelles attraverso la creazione di uffici regionali, di rapporti diretti con le istituzioni comunitarie e la partecipazione alle attività della Rappresentanza permanente<sup>6</sup> (Alfieri 2004; Brunazzo 2005).

In questo terzo periodo, l'europeizzazione produce integrazione positiva, ossia contribuisce significativamente alla formulazione di un nuovo paradigma di *policy*. La pressione europea, in altre parole, agisce come un vincolo (spingendo al cambiamento) ma anche come una opportunità di riforma, soprattutto per quegli attori più pronti per sfruttarne i vantaggi. Ma senza la

<sup>5</sup> La legge madre è la n. 59/97 (*Bassanini 1*), modificata ed integrata dalle leggi n. 127/97 (*Bassanini-bis*) e n. 191/98 (*Bassanini-ter*) poi attuata con vari decreti legislativi.

<sup>6</sup> Si veda la legge 52 del 1996.

creazione di condizioni nazionali favorevoli, l'uropeizzazione avrebbe potuto fare poco. Come sostengono Bull e Baudner (2004, 1072-1073), l'uropeizzazione agisce a livello domestico come un catalizzatore, che rinforza, piuttosto che causare, il cambiamento interno.

Il processo di apprendimento e riforma avviato a livello nazionale incide anche sulla capacità dell'Italia di agire a Bruxelles. Da una parte, favorisce l'identificazione di un interesse nazionale più chiaro che in passato, dall'altra contribuisce ad allargare le forme della partecipazione italiana ai processi di riforma della politica di coesione.

#### 4. L'uropeizzazione «bottom-up»: la mobilitazione a Bruxelles

Come si è avuto modo di vedere fin qui, la politica regionale italiana è stata ampiamente riformata in seguito alla pressione diretta ed indiretta derivante dalla politica di coesione europea. È interessante notare come questa europeizzazione sia andata di pari passo con un aumento della mobilitazione del governo e delle regioni a Bruxelles. In altre parole, l'uropeizzazione non ha solo favorito la riforma della politica nazionale di sviluppo regionale, ma ha anche contribuito a cambiare la quantità e la qualità della presenza italiana a Bruxelles. Lo studio empirico dei processi decisionali relativi alla formulazione di questa politica (e, in particolare, dei momenti di riforma dei suoi regolamenti), infatti, mostra come la presenza dell'Italia sia andata crescendo nel tempo: dalla sostanziale assenza della fine degli anni Ottanta e dei primi anni Novanta, alla sostanziale presenza del primo quinquennio del Duemila. Come si vedrà, il momento di maggiore discontinuità è quello segnato dal passaggio dall'uropeizzazione negativa a quella positiva (avvenuto, come visto, verso la metà degli anni Novanta). In altre parole, il momento di riformulazione della politica nazionale di sviluppo sul modello della politica comunitaria di coesione è coinciso con la svolta tra assenza e presenza dell'Italia nella riforma dei regolamenti della politica regionale.

In effetti, fino alla metà degli anni Novanta, l'Italia è sostanzialmente assente sia nella fase di elaborazione dei nuovi regolamenti guidata dalla Commissione, sia nella fase di discussione delle proposte all'interno delle istituzioni sovranazionali, in particolare nel Consiglio europeo, nel Parlamento europeo e nel Comitato delle regioni (Damonte 2001). Le principali cause di tale assenza sono riconducibili a una scarsa organizzazione dei processi nazionali a livello domestico, ad una mancanza di capacità tecnica nella comprensione dei problemi inseriti nell'agenda comunitaria e ad una insufficiente capacità politica di definire chiari obiettivi nazionali (Brunazzo e Piattoni 2007). Il primo fattore (mancanza di organizzazione istituzionale) rimanda allo scar-

so coordinamento tra le istituzioni italiane incaricate di seguire la politica comunitaria a livello nazionale e comunitario. In effetti, per lungo tempo la politica italiana in ambito europeo ruota attorno al solo ministero degli Affari esteri, che, però, non dispone di un dipartimento incaricato delle politiche comunitarie, che vengono così affidate al dipartimento degli Affari economici (della Cananea 2000; 2001). Anche i funzionari di quest'ultimo dipartimento, però, sono per lo più di estrazione diplomatica e basano la loro strategia negoziale più su accordi di tipo politico che non tecnico. Verso la fine degli anni Ottanta, viene creato un Dipartimento per le politiche comunitarie in seno alla Presidenza del Consiglio e vengono rafforzate le commissioni parlamentari per le questioni europee, la cui presenza, però, continua a restare del tutto marginale. Inoltre, fino alla metà degli anni Novanta, alle regioni è preclusa la possibilità di promuovere delle relazioni dirette con le istituzioni europee, così come stabilito dall'art. 4.2 del DPR 616 del 1977: «Le regioni non possono svolgere all'estero attività promozionali relative alle materie di loro competenza se non previa intesa con il governo e nell'ambito degli indirizzi e degli atti di coordinamento». Lo stesso obbligo per il governo di inviare loro le proposte di direttiva e di regolamento in discussione presso le istituzioni europee<sup>7</sup> nei fatti costituisce semplicemente un fiume di carta a cui le regioni non hanno alcuna possibilità di reagire (Alfieri 2004).

La seconda causa della scarsa presenza italiana (mancanza di capacità tecnica nel comprendere i problemi) rimanda alla difficoltà dell'apparato amministrativo nazionale nel seguire le procedure comunitarie in un periodo di profonda revisione della politica territoriale nazionale e alle difficoltà dei rappresentanti italiani di seguire le negoziazioni a Bruxelles (Naldini e Wolleb 1996). La nascita della politica di coesione nel 1988 e la sua prima riforma del 1993 corrispondono al periodo di maggiore disarticolazione degli interventi a livello nazionale, riconducibile, per lo più, allo smantellamento dell'Intervento straordinario per il Mezzogiorno. Come si è visto, «la nuova impostazione che si cerca di dare alla politica regionale comporta la nascita di nuovi organismi a livello centrale, uno spostamento di competenze fra i vari livelli istituzionali e, al loro interno, una revisione dei contenuti delle politiche e dei principali strumenti di intervento, un allargamento dell'ambito territoriale della politica regionale a tutto il paese. Questo crea problemi enormi di acquisizione di competenze, di collaudo di nuovi organismi e anche solo di passaggi di consegne che provocano una quasi paralisi dell'intervento che dura fino alla metà circa degli anni Novanta» (Naldini e Wolleb 2001, 54).

Il terzo fattore (mancanza di capacità politica di definire un chiaro interesse nazionale) rimanda al fatto che gli attori politici nazionali e subnazionali

<sup>7</sup> Art. 9 della Legge n.189 del 16 aprile 1987.

decidono inizialmente di disinteressarsi della politica di coesione, preferendo guardare alla politica nazionale di sviluppo regionale perché l'Intervento straordinario per il Mezzogiorno fornisce risorse almeno altrettanto cospicue di quelle europee, più facili da spendere e più facilmente gestibili dal punto di vista clientelare (ministero del Tesoro 1998; Viesti 2003). Infine, le amministrazioni pubbliche italiane si mostrano del tutto refrattarie a lavorare secondo i principi regolatori della programmazione comunitaria, essendo orientate più al rispetto formale delle procedure che non al soddisfacimento di criteri di efficienza. Esse, infine, si dimostrano del tutto estranee a pratiche concertative e a forme di partenariato e di coordinamento tra Commissione, governo, regioni ed enti locali o, perfino, tra uffici e assessorati di una medesima istituzione (Naldini e Wolleb 2001).

Verso la metà degli anni Novanta, le cose tendono a cambiare. Nel 1996, all'interno della Rappresentanza permanente a Bruxelles (ITALRAP) viene creato un ufficio Politiche regionali affidato, dall'anno seguente, ad un funzionario del ministero del Tesoro (all'epoca ancora ministero del Bilancio) incaricato di seguire la politica di coesione e in grado di costituire un intermediario autorevole (perché tecnicamente preparato) tra le decisioni prese in sede nazionale e le contrattazioni in corso a livello comunitario nell'ambito della riforma di coesione. Un ruolo essenziale nella promozione della presenza italiana sarà anche in questo caso svolto dal DPS. Esso è determinante nel far comprendere che l'allargamento previsto per i primi anni del decennio successivo avrebbe sensibilmente ridotto le risorse destinate alle regioni più povere d'Italia e che il periodo di programmazione 2000-2006 avrebbe probabilmente costituito l'ultima occasione importante per attrarre risorse comunitarie. Il DPS è determinante, però anche nella creazione, nel 1998, di un tavolo negoziale tra i ministeri interessati e le regioni, che si occupa della definizione di una posizione italiana da trasmettere poi alla Commissione (per quanto ridotti fossero ormai i margini di cambiamento delle proposte di regolamento), e della proposta di alcuni cambiamenti concernenti la programmazione sul territorio (Ciaffi 2001).

Se da una parte l'integrazione delle regioni al tavolo negoziale avviene su iniziativa del DPS, dall'altra parte è necessario sottolineare che essa sancisce il forte interessamento dimostrato già da tempo dalle regioni (almeno quelle del Centro-Nord, che rischiavano di perdere la maggioranza dei finanziamenti) e che aveva portato all'approvazione da parte della Conferenza Stato-Regioni di due documenti sulla riforma dei fondi strutturali nel 1997 e 1998 e all'istituzione di un gruppo di lavoro «Fondi strutturali» presso la Conferenza Stato-Regioni. Quando il 18 marzo 1998 la Commissione europea trasmette al Consiglio la proposta di regolamento, il Coordinamento tecnico dell'Area politiche comunitarie della Conferenza dei Presidenti comincia subito a esaminarla, discutendo principalmente di due questioni: l'applicazione del *safety-net*,

ossia la clausola riguardante l'ammontare della popolazione interessata dai fondi comunitari residente nelle aree affette da declino industriale, e i criteri per l'eleggibilità delle zone interessate dall'intervento comunitario.

La richiesta di partecipazione delle regioni si concretizza per la prima volta anche in una serie di rapporti con gli altri attori italiani presenti a Bruxelles, come i membri del Comitato delle regioni, i Commissari europei italiani, gli eurodeputati. Il negoziato per la definizione di una posizione nazionale è quindi organizzato in un processo complesso in cui, per la prima volta, sono coinvolti numerosi attori di livelli istituzionali diversi e rappresentanti di interessi diversificati (fig. 2).

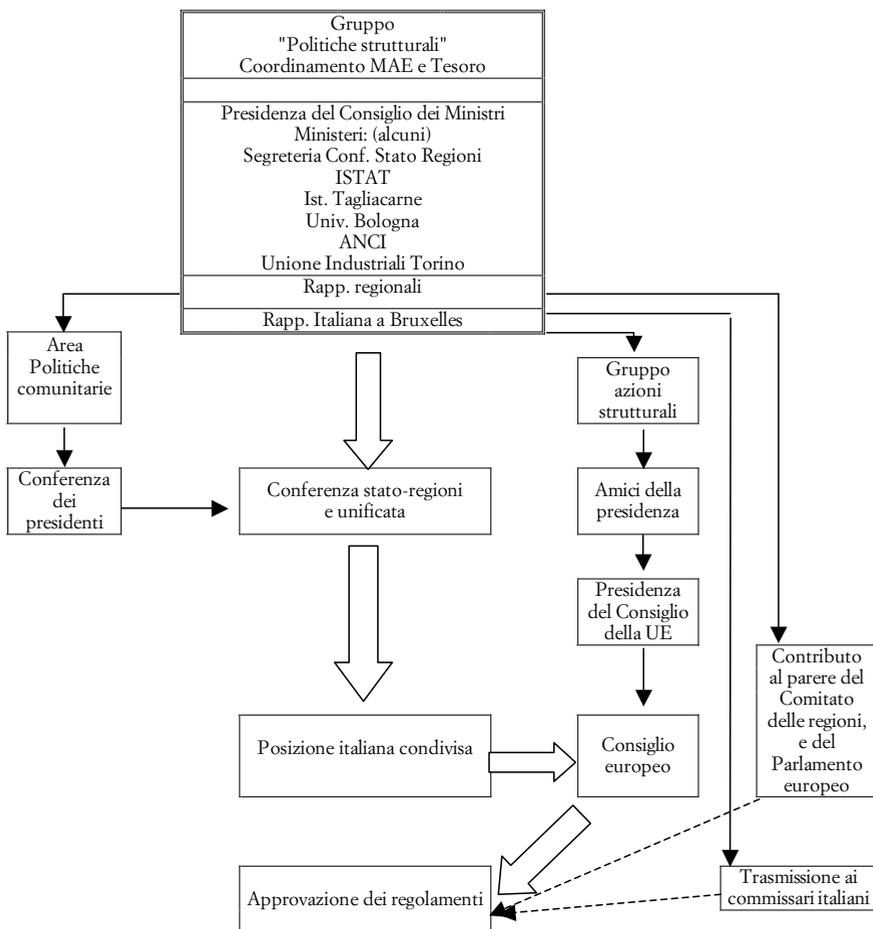


FIG. 2. Il processo di definizione delle istanze italiane in vista della riforma dei regolamenti della politica di coesione, 1997-1998.

Nel processo di definizione delle istanze italiane, in particolare, sono coinvolti i ministeri degli Affari esteri (principalmente attraverso il Dipartimento per gli affari comunitari) e del Tesoro, che ha affidato al DPS il compito di seguire le negoziazioni in corso a livello comunitario, sollecitare un dibattito a livello nazionale e favorire l'adozione di tutte quelle iniziative che si rendono necessarie per favorire l'aumento della spesa dei finanziamenti comunitari in Italia. I rappresentanti regionali, provenienti principalmente dalle regioni del Centro-Nord, sono coinvolti su base volontaristica e personale. L'Istat e l'Istituto Tagliacarne sono invece coinvolti per le loro capacità tecniche. L'Istat, in particolare, viene incaricato di studiare come l'allocazione dei fondi comunitari cambi a seconda dei diversi scenari che vengono presi in considerazione. Infine, il tavolo di coordinamento vede una partecipazione della Rappresentanza italiana a Bruxelles, che dovrà poi promuovere in sede comunitaria e, principalmente, all'interno del Comitato dei rappresentanti permanenti (Coreper) la posizione su cui è stato trovato l'accordo.

I rappresentanti regionali sono poi incaricati di presentare i punti principali delle discussioni presso la Conferenza Stato-Regioni, che ha, nel frattempo, creato un gruppo di lavoro (l'Area Politiche comunitarie) incaricata di seguire ogni fase del negoziato. Parallelamente, le regioni cercano di essere presenti a Bruxelles promuovendo una posizione concordata all'interno del Comitato delle regioni e, attraverso i commissari italiani, anche presso la Commissione europea. Dal canto loro, i funzionari della Rappresentanza permanente lavorano presso il Gruppo azioni strutturali del Consiglio e il gruppo Amici della presidenza, composto di alti funzionari incaricati di lavorare ad un primo accordo sulla riforma che poi sarebbe stato discusso dal Coreper e del Consiglio.

Anche se nata con un certo ritardo, l'esperienza dà risultati nel complesso positivi (Brunazzo e Piattoni 2004)<sup>8</sup> e viene continuata anche in seguito: nella riforma in vista dell'approvazione dei regolamenti comunitari validi per il periodo 2007-2013 l'Italia ha avviato un processo di mobilitazione anche nella fase precedente l'approvazione delle proposte di regolamento da parte della Commissione. La stessa Commissione europea riconosce tale sforzo, asserendo che «[...] Quanto ai criteri di ammissibilità e di ripartizione finanziaria, va osservato che finora non è stata presentata in alternativa nessuna proposta concreta (a quella della Commissione, *ndr*) per definire l'ammissibilità delle

<sup>8</sup> Due ulteriori fattori permettono all'Italia di raggiungere alcuni risultati positivi nel vertice di Berlino: la prima è il fatto che dal 1996 essa diventa contributrice netta della UE, incrementando, quindi, il suo potere contrattuale nei confronti degli altri paesi sulle scelte di politiche pubbliche da adottare; la seconda è che essa riesce, nei mesi precedenti l'avvio del negoziato, a raggiungere la media europea in termini di capacità di spesa dei Fondi strutturali, guadagnando una credibilità prima sconosciuta.

regioni in ritardo di sviluppo. Tranne il Memorandum dell'Italia sulla coesione economica e sociale del giugno 2001, nel quale si afferma che l'obiettivo della politica di coesione sarà aumentare la competitività delle regioni dei paesi candidati e degli attuali stati membri valorizzandone le risorse endogene – risorse naturali, culturali e umane – e promuovendo i potenziali di sviluppo locali. Il Memorandum propone l'impiego di indicatori solidi, capaci di misurare il sottoutilizzo delle risorse (come il tasso di occupazione) e le caratteristiche geografiche» (Commissione europea 2002, 25).

Il documento a cui fa riferimento la Commissione è il Primo memorandum sulla riforma della politica regionale di coesione comunitaria del luglio 2001 (ministero del Tesoro 2001), pubblicato solamente sette mesi dopo l'avvio delle discussioni sulla riforma della politica di coesione a livello comunitario, ed elaborato dal DPS in collaborazione con le regioni e con le associazioni di rappresentanza all'interno del cosiddetto «comitatone». Ad esso seguirà un Secondo memorandum del dicembre 2002, in cui l'Italia cerca di ridurre i costi della riforma, evidenziando alcune delle priorità che, a suo avviso, l'UE dovrebbe continuare a finanziare (ministero del Tesoro 2002) (tab. 1).

Parallelamente alle contrattazioni di carattere tecnico, l'Italia promuove la ricerca di accordi anche sul piano politico e diplomatico. Tra le varie iniziative, vi è la partecipazione attiva alle conferenze informali dei ministri incaricati delle politiche regionali, la promozione di una di queste conferenze in corrispondenza del periodo in cui l'Italia detiene la presidenza di turno dell'UE nel secondo semestre del 2003, la ricerca di alleanze strategiche con altri stati membri le cui regioni potrebbero risentire in modo analogo delle conseguenze dell'allargamento, come la Spagna<sup>9</sup>. In particolare, la strategia italiana cambia a cavallo del Consiglio europeo del dicembre 2005. Prima di tale appuntamento, l'Italia sostiene con determinazione le proposte della Commissione, che, come si è visto, aveva contribuito a formare. Essa cerca quindi di coagulare attorno a tale proposta gli interessi dei paesi che avevano storicamente beneficiato della politica di coesione al fine di indebolire il fronte composto dai paesi dell'Europa settentrionale (soprattutto la Gran Bretagna) favorevoli ad una riduzione del bilancio comunitario in materia. Dal Consiglio europeo del 2005, l'Italia persegue invece una strategia a tutto campo, finalizzata a risolvere alcune puntuali questioni rimaste aperte. Infine, l'Italia cerca di perseguire una strategia per quanto possibile unitaria nelle diverse sedi di discussione europea. Numerosi sono gli incontri del governo

<sup>9</sup> Nelle riforme precedenti, i rapporti con la Spagna erano invece stati piuttosto tesi. Ma dal 2001, l'Italia appoggia la posizione del governo spagnolo di centrodestra di Aznar di subordinare l'allargamento a dieci nuovi stati membri alla continuità del regime di aiuti nell'ambito della politica di coesione, e si schiera contro una riduzione del bilancio comunitario proposta dai paesi dell'Europa settentrionale.

TAB. 1. *Gli 11 obiettivi dell'Italia proposti nel Secondo memorandum sulla coesione.*

- 
- COESIONE RIVOLTA A REGIONI – La politica regionale di coesione non deve essere rivolta ai paesi nel loro complesso ma alle regioni d'Europa. Le specificità economiche e produttive, l'esistenza di opportunità di sviluppo o di risorse inutilizzate si manifestano a livello territoriale.
  - PIÙ FONDI A REGIONE ARRETRATE – In futuro concedere maggiori risorse anche se la dotazione finanziaria complessiva non dovesse crescere in termini di Pil, rispetto allo 0,45% attuale. La quota per le regioni arretrate deve essere elevata di almeno cinque punti percentuali.
  - CRITERIO AMMISSIBILITÀ SOSTEGNO – Per le regioni in ritardo economico dell'obiettivo 1 (il Mezzogiorno) per cui il criterio di ammissibilità è fissato entro la soglia del 75% del Pil procapite medio UE, l'Italia è favorevole ad utilizzare assieme al reddito pro-capite anche il tasso di occupazione.
  - RISORSE APPROPRIATE – Alle regioni arretrate deve andare un volume di risorse pro-capite appropriato e proporzionale ai differenziali di prosperità e disagio strutturale dove trovi peso adeguato il tasso di occupazione.
  - ISOLE – È richiesta un'attenzione particolare agli interventi per le regioni arretrate insulari.
  - REGIONI IN USCITA – L'Italia chiede per le aree destinate ad uscire dai benefici dei fondi strutturali legati all'obiettivo 1, un sostegno transitorio, maggiorato se l'uscita è provocata da un effetto statistico legato all'allargamento.
  - PIÙ COMPETITIVITÀ – La riforma deve essere finalizzata ad accrescere la competitività dei territori che presentano un sottoutilizzo delle proprie risorse, privilegiando le azioni per aumentare l'offerta di beni pubblici migliorando le infrastrutture, ed ammodernando le istituzioni pubbliche.
  - GOVERNANCE – Va riformata puntando a procedure più semplificate; proporzionalità tra controllo e dimensione finanziaria degli interventi; valutazione e coinvolgimento del settore privato; concentrazione territoriale da affidare ad autorità regionali e locali; un partenariato istituzionale ed economico-sociale; premialità per chi si distingue.
  - ESTENSIONE POLITICA REGIONALE – Non solo per le aree arretrate, dando alle regioni la responsabilità, in un quadro di riferimento nazionale e nell'ambito di un menu di priorità fissato dalla Commissione europea, di individuare e perseguire quelle più significative per il loro territorio.
  - COOPERAZIONE – Rafforzarla con una particolare attenzione alla cooperazione transfrontaliera, transnazionale e interregionale, valorizzando la centralità dell'area mediterranea e le relazioni con i Balcani.
  - ISTITUZIONI PUBBLICHE – Rafforzare il sostegno ai processi di modernizzazione.
-

e dei rappresentanti delle regioni con gli europarlamentari europei, i membri del Comitato delle regioni, del Comitato economico e sociale e anche con gli stessi commissari europei di provenienza italiana (Brunazzo 2006).

Come nella riforma precedente, le regioni italiane si mostrano particolarmente attive. Esse partecipano alle riunioni del «comitatone», organizzano convegni e seminari, propongono incontri e conferenze, elaborano documenti in sede di Conferenza Stato-Regioni e nei propri territori. Infine, alcuni presidenti di regione si fanno promotori delle iniziative delle istituzioni europee in cui sono presenti (il Comitato delle regioni) e delle associazioni interregionali (come la Conferenza delle regioni periferiche e marittime). Tale attivismo delle regioni, infine, vede coinvolte anche le regioni che fino a qualche anno fa erano solo marginalmente presenti (come la Sicilia e la Campania).

Questa mobilitazione capillare e sistematica porta l'Italia a conseguire risultati particolarmente interessanti. L'indicatore principale di tale successo è certamente quello economico. Come si può vedere dalla tabella 2, nel momento stringente del negoziato i fondi destinati alle regioni italiane più a rischio (quelle meridionali del nuovo obiettivo convergenza e competitività) crescono in modo molto consistente, così come i fondi destinati alle regioni del Centro-Nord del nuovo obiettivo Competitività regionale. Decrescono invece le risorse stanziare nell'ambito del nuovo obiettivo Cooperazione territoriale europea, che comunque mantengono un carattere relativamente residuale.

Anche all'interno dei nuovi regolamenti, l'Italia è riuscita ad introdurre importanti elementi. Occorre qui premettere che non è facile stabilire quali siano i successi di un paese, qualsiasi esso sia, perché i negoziati vedono la costante creazione e ridefinizione di alleanza strategiche. Ma da un confronto tra la proposta originaria della Commissione e la versione definitiva dei regolamenti si evince che l'Italia è stata importante nel far riconoscere la valenza strategica attribuita alla coesione e, di conseguenza, la necessità di dotare questa politica delle necessarie risorse finanziarie. Italiano è stato anche l'impulso ad una migliore definizione del *follow-up* strategico dei programmi, al fine di renderlo un momento di confronto fra gli stati membri da cui potessero derivare indicazioni circa i risultati e i limiti della politica di coesione. Su richiesta italiana, è stato migliorato il principio dell'addizionalità rendendo più trasparente, al contempo, la comunicazione della Commissione circa i risultati e le fonti di informazioni impiegate nelle diverse fasi della valutazione. Tra i numerosi e per certi versi inaspettati successi (DPS 2006b, 22-24), l'intervento italiano è stato rilevante anche nel mantenimento del meccanismo di premialità introdotto dai precedenti regolamenti, nella definizione del tetto di spesa per il raggiungimento degli obiettivi stabiliti dall'Agenda di Lisbona e nella proporzionalità degli adempimenti amministrativi in materia di gestione finanziaria e i controlli sul programma operativo.

TAB. 2. *Prospettive finanziarie 2007-2013 per l'Italia: risultati per la politica di coesione.*

	Presidenza Lussemburgo		Presidenza Regno Unito		Accordo finale
	Prima proposta	Ultima proposta	Prima proposta	Ultima proposta	
	21/4/2005	17/6/2005	14/12/2005	16/12/2005	
Nuovo obiettivo 1 – Convergenza e competitività					(*)
Obiettivo 1 (Calabria, Campania, Puglia, Sicilia)	15.315	18.039	18.039	18.867	18.820
Phasing out statistico (Basilicata)	315	277	277	388	387
Totale	15.630	18.316	18.316	19.255	19.207
Nuovo obiettivo 2 – Competitività regionale e occupazione					
Phasing in (Sardegna)	565	628	628	879	877
Competitività regionale e occupazione (tutte le regioni)	4.743	4.552	4.552	4.762	4.749
Totale	5.308	5.180	5.180	5.641	5.626
Nuovo obiettivo 3 – Cooperazione territoriale europea					
Totale (tutte le regioni)	1.342	766	766	728	750
Totale generale Italia	22.280	24.262	24.262	25.624	25.583

Nota: (\*) L'accordo finale viene è stato pubblicato sulla Gazzetta ufficiale dell'UE L. 243 del 6 settembre 2006 e L. 247 del 9 settembre 2006. Fonte: Per i dati della Presidenza lussemburghese e britannica, cfr: DPS (2006a, 227). Per i dati sull'accordo finale, cfr: Gazzetta ufficiale dell'UE.

## 5. Conclusione

La politica italiana di sviluppo regionale ha conosciuto a lungo un elevato grado di *misfit* rispetto alla politica comunitaria di coesione. Gli obiettivi, i principi, gli strumenti e le procedure dell'Intervento straordinario sono stati per molto tempo profondamente diversi da quelli richiesti da Bruxelles. Le cose hanno cominciato a cambiare nella seconda metà degli anni Novanta. Da una parte, grazie alla pressione (diretta e indiretta) esercitata dalla politica di coesione comunitaria; dall'altra, grazie all'incontro tra questa pressione e la presenza di attori che si sono serviti di quest'ultima per giustificare l'adozione di un nuovo approccio al problema dello sviluppo territoriale. Questo processo di europeizzazione ha indotto anche un più generale cambiamento dell'atteggiamento e della presenza degli attori politici nazionali e subnazionali, pubblici e non pubblici, nei processi decisionali comunitari. Nella seconda metà degli anni Novanta, infatti, cresce la presenza italiana nelle contrattazioni in vista della riforma della politica di coesione e viene a registrarsi uno specifico e fruttuoso incontro tra la richiesta di maggiore coinvolgimento delle regioni da parte del governo nazionale e l'esigenza delle regioni di partecipare maggiormente alla definizione della posizione nazionale in materia di politica comunitaria.

Lo studio dell'europeizzazione della politica italiana di sviluppo regionale ha permesso di mettere in luce come sia avvenuta la pressione europea, quali meccanismi abbia seguito e quali esiti abbia prodotto. Per l'analisi di questi ultimi, particolarmente promettente si è rivelata una prospettiva analitica di tipo *bottom-up*, da affiancare a quella maggiormente diffusa di tipo *top-down*. La ricostruzione del processo di europeizzazione ha, da una parte, mostrato come alcuni attori nazionali abbiano saputo approfittare della spinta adattiva derivante dall'europeizzazione per avviare un processo di riforma della politica nazionale di sviluppo regionale. Dall'altra, come proprio grazie a queste riforme, l'Italia abbia saputo riprogettare e ridefinire la sua presenza a Bruxelles, almeno in quei passaggi decisionali fondamentali costituiti dalle riforme della politica di coesione comunitaria.

Dal punto di vista teorico, il caso presentato in queste pagine permette di mettere a fuoco gli effetti retroattivi del processo di europeizzazione sulla rappresentanza e sull'influenza di un paese a Bruxelles. Se, finora, l'europeizzazione è stata considerata soprattutto sul versante del *policy-taking*, può risultare interessante studiare anche le sue ripercussioni sul processo di *policy-shaping* a livello nazionale (nel senso di definizione di un interesse nazionale) e a livello comunitario (nel senso di promozione di questo stesso interesse in sede europea). Il caso dell'Italia permette anche di enfatizzare tre aspetti del processo di europeizzazione: che una politica europea può offrire un paradigma di politica pubblica per la riformulazione di una politica nazionale; che, perché questo avvenga, devono essere presenti attori in grado di sfruttarne

la pressione adattiva; che l'eupeizzazione *top-down* incide anche sulla fase ascendente delle politiche comunitarie.

## Riferimenti bibliografici

- Alfieri, A. (2004), *La politica estera delle regioni*, Bologna, Il Mulino.
- Andersen, S.S. e K.A. Eliassen (a cura di) (1993), *Making Policy in Europe: The Europeanization of National Policy-Making*, London, Sage.
- Andersen, M.S. e D. Liefferink (a cura di) (1997), *European Environmental Policy: The Pioneers*, Manchester, Manchester University Press.
- Ansell, C.K., C.A. Parsons e K.A. Darden (1997), *Dual Networks in European Regional Development Policy*, in «Journal of Common Market Studies», XXXV, 3, pp. 347-375.
- Bache, I. (1998), *The Politics of European Union Regional Policy: Multi-Level Governance or Flexible Gatekeeping?*, Sheffield, Sheffield Academic Press.
- Barca, F. (1998), *Obiettivi e assetto del Dipartimento per le politiche di sviluppo e coesione (DPS)*, in «Economia italiana», 3, pp. 603-624.
- Barca, F. (2000), *Una politica per la competitività territoriale: spunti teorici e disegno istituzionale*, paper presentato alla Conferenza annuale della Società Italiana degli Economisti, Cagliari, 26-28 ottobre.
- Baudner, J. e M. Bull (2005), *European Policies and Domestic Reform: A Case Study of Structural Fund Management in Italy*, in «Journal of Southern Europe and the Balkans», 7, 3, pp. 299-314.
- Börzel, T. (2002), *Pace-Setting, Foot-Dragging, and Fence-Sitting: Member State Responses to Europeanization*, in «Journal of Common Market Studies», 40, 2, pp. 193-214.
- Börzel, T. (2003), *Shaping and Taking EU Policies: Member States Responses to Europeanization*, Queen's Papers on Europeanisation, n. 2.
- Börzel, T. (2005), *Europeanization: How the European Union Interacts with its Member States*, in S. Bulmer and C. Lequesne (a cura di), *The Member States and the European Union*, Oxford, Oxford University Press, pp. 45-69.
- Börzel, T. e T. Risse (2003), *Conceptualizing the Domestic Impact of Europe*, in K. Featherston e C. Radaelli (a cura di), *The Politics of Europeanization*, Oxford, Oxford University Press, pp. 57-81.
- Brunazzo, M. (2000), *Caratteristiche della classe politica locale*, in «Le istituzioni del federalismo», XXI, 6, pp. 1189-1208.
- Brunazzo, M. (2004), *Il principio del partenariato nella politica di coesione. Verso una nuova agenda di ricerca*, in «Rivista italiana di politiche pubbliche», 2, pp. 99-128.
- Brunazzo, M. (2005), *Le regioni italiane e l'Unione Europea. Accessi istituzionali e di politica pubblica*, Roma, Carocci Editore.
- Brunazzo, M. (2006), *L'Italia e la riforma della politica di coesione. L'ultima grande occasione?*, in «Quaderni di scienza politica», XIII, 2-3, pp. 339-364.
- Brunazzo, M. e A. Patroncini (2006), *I sindaci: carriere e opinioni di una nuova classe politica*, in «Le istituzioni del federalismo», 27, 3/4, pp. 567-604.
- Brunazzo, M. e S. Piattoni (2004), *Negotiating Structural Funds Regulations: Italian Actors in EU Regional Policy-Making*, in «Modern Italy», IX, 2, pp. 154-172.

- Brunazzo, M. e S. Piattoni (2007, in corso di pubblicazione), *Italy and Regional Policy*, in S. Fabbrini e S. Piattoni (a cura di), *Italy in the EU*, Lanham, Rowman and Littlefield.
- Bull, M. e J. Baudner, *Europeanization and Italian Policy for the Mezzogiorno*, in «Journal of European Public Policy», 11, 6, pp. 1058-1076.
- Buller, J. e A. Gamble (2002), *Conceptualising Europeanization*, in «Public Policy and Administration», 17, 2, pp. 4-24.
- Carzaniga, A. (1998), *Una sintesi su cosa dovrebbe essere la Cabina di regia nazionale*, in «Le istituzioni del federalismo», 19, 1, pp. 105-108.
- Ciaffi, A. (2001), *Il negoziato per l'Obiettivo 2: federalismo in costruzione*, in «Le istituzioni del federalismo», XXII, 2, pp. 447-482.
- Commissione europea (2002), *Prima relazione intermedia sulla coesione economica e sociale*, Bruxelles, Ufficio delle Pubblicazioni.
- Damonte, A. (2001), *L'approccio italiano al negoziato: attori e logiche di un mutamento istituzionale*, in «Le istituzioni del federalismo», XXII, 2, pp. 393-418.
- della Cananea, G. (2001), *Italy*, in H. Kassim, A. Menon, G.B. Peters e V. Wright (a cura di), *The National Co-ordination of EU Policy: The European Level*, Oxford, Oxford University Press, pp. 129-146.
- Della Sala, V. (1997), *Hollowing Out and Hardening the State: European Integration and the Italian Economy*, in «West European Politics», XX, 1, pp. 14-33.
- Desideri, C. (1995), *Italian Regions in the European Community*, in B. Jones e M. Keating (a cura di), *The European Union and the Regions*, Oxford, Clarendon Press, pp. 65-87.
- Desideri, C. e V. Santantonio (1996), *Building a Third Level in Europe: Prospects and Difficulties in Italy*, in C. Jeffery (a cura di), *The Regional Dimension of the European Union. Toward a Third Level in Europe?*, London, Frank Cass, pp. 96-116.
- DPS – Dipartimento per le politiche di sviluppo (2006a), *Rapporto annuale del DPS – 2005*, Roma, Ministero del Tesoro.
- DPS – Dipartimento per le politiche di sviluppo (2006b), *Sud news. La newsletter sui Fondi strutturali comunitari*, 4, 31, Roma, Ministero del Tesoro.
- Dyson, K. E K. Goetz (2002), *Germany and Europe: Beyond Congruence*, paper presentato alla Conferenza «Germany and Europe: A Europeanised Germany?», British Academy, 11 marzo.
- Fabbrini, S. (a cura di) (2003), *L'europeizzazione dell'Italia. L'impatto dell'Unione Europea sulle istituzioni e le politiche italiane*, Roma-Bari, Laterza.
- Fabbrini, S. (2004), *L'Unione Europea come democrazia composita?*, in «Rivista italiana di scienza politica», 34, 1, pp. 13-42.
- Fabbrini, S. e M. Brunazzo (2003), *Federalizing Italy: The Convergent Effects of Europeanization and Domestic Mobilization*, in «Regional and Federal Studies», 13, 1, pp. 100-120.
- Fargion, V., L. Morlino e S. Profeti (a cura di) (2006), *Europeizzazione e rappresentanza territoriale. Il caso italiano*, Bologna, Il Mulino.
- Featherstone, K. e G. Kazamias (a cura di) (2001), *Europeanization and the Southern Periphery*, London, Frank Cass.
- Ferrera, M. e E. Gualmini (1999), *Salvati dall'Europa?*, Bologna, Il Mulino.
- Graziano, P. (2003), *La nuova politica regionale italiana. Il ruolo dell'europeizzazione*, in S. Fabbrini (a cura di), *L'europeizzazione dell'Italia. L'impatto dell'Unione Europea sulle istituzioni e le politiche italiane*, Roma-Bari, Laterza, pp. 80-107.
- George, S. (2001), *The Europeanisation of UK Politics and Policy-Making: The Effect of European Integration on the UK*, in «Queen's Papers on Europeanisation», n. 8.

- Graziano, P. (2004), *Europeizzazione e politiche pubbliche italiane. Coesione e lavoro a confronto*, Bologna, Il Mulino.
- Graziano, P. e M.P. Vink (a cura di) (2006), *Europeanization: New Research Agendas*, Basingstoke, Palgrave.
- Gualini, E. (2004), *Multi-level Governance and Institutional Change: The Europeanization of Regional Policy in Italy*, Aldershot, Ashgate.
- Héritier, A. (1996), *The Accommodation of Diversity in European Integration: The Importance of Institutional Veto Points*, in «Journal of Public Policy», 64, 2, pp. 197-207.
- Howell, K.E. (2004), *Developing Conceptualisations of Europeanization: Synthesising Methodological Approaches*, in «Queen's Paper on Europeanization», 3.
- Jordan, A. (2003), *The Europeanization of British Environmental Policy: From Policy 'Taking' to Policy 'Shaping'?*, Paper presentato al seminario ESCRC/UACES «The Europeanization of British Policy and Politics», Department of Politics, University of Sheffield, 2 maggio.
- Knill, C. e D. Lehmkuhl (1999), *How European Matters: Different Mechanism of Europeanization*, in «European Integration online Papers», 3, 7.
- Ladrech, R. (1994), *Europeanization of Domestic Politics and Institutions. The Case of France*, in «Journal of Common Market Studies», 32, 1, pp. 69-88.
- La Spina, A. (2003), *La politica per il Mezzogiorno*, Bologna, Il Mulino.
- Lawton, T.C., *Governing the Skies: Conditions for the Europeanisation of Airline Policy*, in «Journal of Public Policy», 19, 1, pp. 91-112.
- Leonardi, R. e A. Ciaffi (a cura di) (2001), *La nuova programmazione dei fondi strutturali in Italia*, numero speciale di «Le istituzioni del federalismo», XXII, 2.
- Marks, G. (1992), *Structural Policy in the European Community*, in A. Sbragia (a cura di), *Euro-Politics: Institutions and Policy-Making in the «New» European Community*, Washington, Brookings, pp. 191-224.
- Ministero del Tesoro (1998), *100 idee per lo sviluppo. Schede di programmazione 2000-2006*, Roma.
- Ministero del tesoro (2001), *1° Memorandum italiano sulla riforma della politica di coesione comunitaria 2007-2013*, Roma.
- Ministero del tesoro (2002), *2° Memorandum italiano sulla riforma della politica di coesione comunitaria 2007-2013*, Roma.
- Naldini, A. e G. Wolleb (1996), *Perché le politiche comunitarie nel Mezzogiorno non devono fallire*, in «Meridiana: rivista di storia e scienze sociali», 26-27, pp. 167-201.
- Naldini, A. e G. Wolleb (2001), *L'influenza delle politiche comunitarie sulle politiche regionali italiane*, in «Europa Europe», X, 5, pp. 48-65.
- Olsen, J.P. (2002), *The Many Faces of Europeanization*, in «Journal of Common Market Studies», 40, 5, pp. 921-952.
- Peterson, J. e E. Bomberg (1999), *Decision-making in the European Union*, New York, St. Martins Press.
- Putnam, R. (1988), *Diplomacy and the Logic of Two-level Games*, in «International Organization», 42, 427-460.
- Radaelli, C.M. (2000a), *Whiter Europeanization? Concept Stretching and Substantive Change*, in «European Integration online Papers», 4, 8.
- Radaelli, C.M. (2000b), *Policy Transfer in the European Union: Institutional Isomorphism as a Source of Legitimacy*, in «Governance», 13, 1, pp. 25-43.
- Radaelli, C. (2003), *The Europeanization of Public Policy*, in K. Featherstone e C. Radaelli (a cura di), *The Politics of Europeanization*, Oxford, Oxford University Press, pp. 27-57.

- Radaelli, C.M. e F. Franchino (2004), *Analysing Political Change in Italy*, in «Journal of European Public Policy», 11, 6, pp. 941-953.
- Risse T., M. Green Cowles e J. Caporaso, (2000), *Europeanization and Domestic Change: Introduction*, in M. Green Cowles, J. Caporaso e T. Risse (a cura di), *Transforming Europe: Europeanization and Domestic Change*, Ithaca, Cornell University Press, pp. 1-20.
- Schmidt, V. (2006), *Democracy in Europe: The EU and National Politics*, Oxford, Oxford University Press.
- Soysal, Y.N. (1993), *Immigration and the Emerging European Polity*, in S.S. Andersen e K.A. Eliassenn (a cura di), *Making Policy in Europe: The Europeification of National Policy-making*, London, Sage, pp. 171-186.
- Vassallo, S. (2000), *La politica di bilancio: le condizioni e gli effetti istituzionali della convergenza*, in G. Di Palma, S. Fabbrini e G. Freddi (a cura di), *Condannata al successo? L'Italia nell'Europa integrata*, Bologna, Il Mulino, pp. 287-324.
- Viesti, G. (2003), *Abolire il Mezzogiorno*, Roma-Bari, Laterza.
- Viesti, G. e F. Prota (2004), *Le politiche regionali dell'Unione Europea*, Bologna, Il Mulino.