



Unità di Ricerca sulla Governance Europea
Research Unit on European Governance

**GOVERNANCE MULTILIVELLO
E POLITICA EUROPEA:
QUALI SFIDE PER L'ITALIA?**

SINTESI DEL CONVEGNO

Collegio Carlo Alberto, Moncalieri

29 novembre 2006

Enrico Borghetto

URGE

L'Unità di Ricerca sulla Governance Europea (URGE) del Collegio Carlo Alberto è un centro di ricerca nato nel dicembre 2003 presso la sede del Collegio, a Moncalieri. Maurizio Ferrera ne è il direttore, Stefano Sacchi il vicedirettore.

L'attività di URGE è dedicata allo studio della governance europea secondo una prospettiva politologica e di political economy. URGE si propone inoltre di contribuire alla formazione di giovani ricercatori nel campo degli studi europei e di promuovere il dibattito sulla governance europea in Italia. A tal fine, oltre a diffondere i risultati delle proprie ricerche tra la comunità scientifica nazionale e internazionale, URGE si rivolge anche a un pubblico più vasto, organizzando seminari e convegni.

I principali temi di ricerca di URGE coinvolgono lo studio degli attori e delle istituzioni dell'Unione europea, anche attraverso la comparazione con altri sistemi politici o regimi internazionali; la trasformazione delle politiche pubbliche in Europa a livello locale, regionale, nazionale e sopranazionale; l'integrazione europea in connessione allo sviluppo dei diritti di cittadinanza; i modi di regolazione e coordinamento tra politiche e livelli di governo in Europa, e in generale i temi relativi all'analisi della governance europea da un accostamento politologico e di political economy.

La disseminazione della ricerca di URGE avviene attraverso una serie di working papers, scaricabili liberamente dal sito internet www.urge.it; l'organizzazione di incontri e convegni; la presentazione dei risultati in conferenze e seminari non solo accademici, ma anche policy-oriented, e la pubblicazione di libri e articoli in giornali e riviste.

**GOVERNANCE MULTILIVELLO
E POLITICA EUROPEA:
QUALI SFIDE PER L'ITALIA?**

Mercoledì 29 novembre 2006
Collegio Carlo Alberto, Via Real Collegio 30, Moncalieri (Torino)

PROGRAMMA

Presentazione del convegno

Apertura

Piero Gastaldo (Segretario Generale della Compagnia di San Paolo)

Introduzione

Maurizio Ferrera (Urge e Università di Milano)

Prima sessione: La politica europea dell'Italia: un nuovo profilo?

Presiede: **Stefano Micossi** (Assonime e Glocus)

Relazioni

L'ITALIA E L'UNIONE EUROPEA: NÉ PIGMEO, NÉ GIGANTE?

Sergio Fabbrini (Università di Trento)

UNA POLITICA EUROPEA PIÙ EFFICACE: VINCOLI E OPPORTUNITÀ PER L'ITALIA

Marco Giuliani (Urge e Università di Milano)

Tavola rotonda

Sandro Gozi (XIV Commissione "Unione europea" della Camera)

François Lafond (Ministero degli Affari Esteri e Glocus)

Antonio Missiroli (European Policy Centre)

Roberto Santaniello (Commissione europea – Rappresentanza per l'Italia)

Intervento del Capo del Dipartimento per le politiche comunitarie della Presidenza del Consiglio **Carmela Decaro**

Seconda sessione: Le regioni nel sistema di governance dell'Unione europea

Presiede: **Maurizio Ferrera** (Urge e Università di Milano)

Relazioni

LE SFIDE DELLA GOVERNANCE EUROPEA

Alessia Damonte (Urge e Università di Milano)

LE NUOVE RELAZIONI FRA LIVELLI DI GOVERNO: OPPORTUNITÀ E RISCHI PER
LE REGIONI ITALIANE

Valeria Fargion (Università di Firenze)

Tavola rotonda

Sergio Chiamparino (Sindaco di Torino)

Linda Lanzillotta (Ministro per gli Affari regionali e le Autonomie locali)

PRESENTAZIONE DEL CONVEGNO

Apertura

Piero Gastaldo (Segretario Generale della Compagnia di San Paolo)

Piero Gastaldo, Segretario Generale della Compagnia di San Paolo, offre il benvenuto ai partecipanti al convegno, presentando la ricchezza delle iniziative di ricerca promosse dal Collegio Carlo Alberto, le quali si estendono non solo al campo economico ma anche allo studio delle politiche pubbliche, di rilevanza nazionale ed europea. La Compagnia di San Paolo ha da sempre incoraggiato un raccordo tra alta qualità della ricerca e traduzione pratica dei lavori di ricerca in buone politiche pubbliche.

Introduzione

Maurizio Ferrera (Urge e Università di Milano)

Ferrera apre i lavori chiarendo che l'obiettivo che ispira la discussione odierna è di fare il punto sullo stato delle relazioni fra il sistema politico italiano e l'Unione europea. Ricollegandosi al titolo del convegno, fa presente come le più recenti e accreditate definizioni politologiche abbiano definito tale relazione, per l'appunto, come un sistema di "governance multilivello". Il concetto di *governance* (più ampio di governo) rimanda al manifestarsi di proprietà relativamente nuove nei processi decisionali dei sistemi politici contemporanei, quali l'estensione della gamma di attori coinvolti in questi processi (attori pubblici e non pubblici); il ruolo mutevole di ciascuno di questi attori, a seconda della policy in questione e dell'arena decisionale; la pluralità delle forme di relazione fra questi attori (dalla classica competizione pluralistica alla concertazione, dal partenariato alla delega, dalla negoziazione alla deliberazione). In generale, va notato come le relazioni di controllo gerarchico dall'alto verso il basso (tradizionalmente associate al concetto di governo e di amministrazione) hanno perso la loro centralità con il passaggio dal *government*, il governo in senso classico, alla *governance*. L'espressione *multilivello* è destinata a segnalare, a sua volta, un altro fenomeno, trasversale rispetto al primo: la presenza e la crescente rilevanza di una molteplicità di livelli e di arene di interazione politica e di produzione normativa. Al tradizionale livello nazionale si sono affiancati il livello sovranazionale da un lato e i livelli subnazionali dall'altro lato. Inoltre (ed è questo, forse, l'aspetto più nuovo ed interessante) i vari livelli interagiscono fra loro in forma diretta e biunivoca, spesso senza mediazioni. Nei sistemi di governance multilivello il livello nazionale ha perso la sua prerogativa di filtro nodale, di *gatekeeper* fra ciò che sta sotto (gli enti regionali e locali) e ciò che sta fuori o sopra (governo ed enti territoriali di altri paesi membri e il livello sovranazionale).

L'idea del convegno, nata sulla scia di due progetti di ricerca avviati da URGE (un progetto sulla governance multilivello e le politiche pubbliche e una ricerca sulla politica europea dell'Italia, ora pubblicata in un volume scritto da Marco Giuliani per il Mulino) è di analizzare come si sta comportando il sistema politico italiano in questo nuovo contesto. Quali sfide, vincoli e opportunità il nuovo contesto pone agli attori politici italiani e in particolare al governo centrale, alle regioni e agli enti locali?

L'Italia, paese fondatore della Comunità europea, dovrebbe ormai aver maturato competenze e familiarità con i meccanismi di partecipazione al processo decisionale dell'Unione europea. Nel dibattito nazionale e internazionale il leitmotiv in merito alla politica europea dell'Italia è però prevalentemente negativo (o quantomeno è stato

negativo). L'Europa (nel senso di "processo di integrazione europea") ha fatto bene all'Italia (c'è ormai una corposa letteratura sul "salvataggio" del nostro paese da parte dell'UE). L'Italia non riesce però a sfruttare appieno tutte le opportunità che l'appartenenza all'UE ha aperto, per ragioni politiche ma anche squisitamente organizzative. La voce dell'Italia (di tutti gli attori italiani) si fa sentir poco e male nella cosiddetta fase ascendente (che riguarda la formazione delle scelte dell'UE), mentre le norme, gli standard, la cultura europea fanno fatica ad affermarsi all'interno del sistema politico italiano, nella fase cosiddetta discendente (di implementazione delle politiche). Le cose stanno davvero così? Stanno ancora così? Ci sono delle luci, dei segnali di cambiamento in direzione virtuosa? Quali sono le ombre più difficili da superare?

Nel rispondere a questi quesiti, il convegno può contare sulla partecipazione di due prestigiose istituzioni esterne al Carlo Alberto: l'EPC (European Policy Centre) di Bruxelles, un autorevole pensatoio sulle questioni europee; Glocus, un altrettanto autorevole think tank specificatamente interessato al tema della "modernizzazione della politica e delle politiche italiane in un contesto europeo". Va aggiunto che, sul piano della ricerca, il convegno non poggia solamente sull'apporto dei progetti di ricerca promossi e realizzati da URGE. Durante il convegno verranno presentati i risultati di due importanti progetti di ricerca portati a termine da due gruppi di ricercatori con sede rispettivamente nell'università di Trento e nell'università di Firenze.

Al fine di stimolare ulteriormente il dibattito, URGE ha prodotto e fatto circolare tra i partecipanti un documento (redatto da Marco Giuliani) contenente un elenco di proposte puntuali (*key policy messages*) su come migliorare la politica europea dell'Italia, anche in riferimento alle nuove relazioni tra livelli di governo.

PRIMA SESSIONE

La politica europea dell'Italia: un nuovo profilo?

Introduzione

Stefano Micossi (Assonime e Glocus)

Micossi, nelle vesti di *chair* della prima sessione del convegno, si propone di contribuire al dibattito, suggerendo una prospettiva alternativa da cui affrontare la relazione Italia-UE. Rispetto ad analisi che propendono per soluzioni procedurali alle difficoltà italiane, egli chiede se il problema non sia tanto di “disfunctional European procedures and policies of the Italian government” quanto di “disfunctional Italian government”. Argomenta a favore della seconda ipotesi riflettendo su tre modalità esemplari attraverso cui si esplica la politica europea dell'Italia: attraverso attori pubblici; attraverso attori privati; attraverso i nostri funzionari a Bruxelles.

- 1) Sul piano domestico, gli attori pubblici rilevanti non comprendono più solamente l'esecutivo e le amministrazioni pubbliche, ma a questi devono aggiungersi le autorità indipendenti e i giudici, corresponsabili dell'applicazione delle norme europee all'interno dell'ordinamento giuridico nazionale. Il primo esempio di disfunzione portato è la carenza di cultura giuridica che caratterizza il nostro sistema magistraturale: la normativa europea tende spesso ad essere ignorata. L'inadeguatezza degli attori pubblici di fronte agli impegni europei si manifesta altresì nelle sedi di Bruxelles. Mentre l'azione di governo in ambito nazionale è tradizionalmente basata sul “balancing of interests”, sulla ricomposizione politica della pluralità di interessi che si incontrano nelle molteplici arene decisionali, l'azione italiana nelle istituzioni comunitarie è fondamentalmente assimilabile a quella dei “claimants”. La preoccupazione è, in altre parole, di proteggere senza qualificazione la moltitudine di interessi particolari che convergono a Bruxelles dall'Italia. Il risultato è una cattiva politica dell'elemosina.
- 2) Gli stessi attori privati sono responsabili di questa disfunzione. La prassi seguita è di non partecipare al momento dell'elaborazione delle policies e di recarsi a Bruxelles con il solo scopo di ottenere aiuti finanziari e/o un'applicazione attenuata delle norme. Affidano strategicamente alle autorità pubbliche l'incombenza della negoziazione, per poi denunciare l'impossibilità di una corretta e tempestiva applicazione delle stesse norme una volta adottate. La scarsa partecipazione in fase di formulazione delle policies è legata alla volontà di non vincolarsi ad una politica comune che, in seguito, si potrebbe non avere convenienza a seguire (politica del *free riding*).
- 3) I nostri funzionari a Bruxelles sono poco competitivi sia in termini di competenze tecniche che di credibilità politica. Dal punto di vista della specializzazione, la prassi è di non candidare tecnici portatori di un'approfondita conoscenza del sistema italiano e delle sue necessità. Nella maggioranza dei casi, ciò che si richiede ai nostri funzionari a Bruxelles è di agire da “claimants”, in difesa dei variegati interessi particolari nazionali. La bassa preparazione dei funzionari italiani e il loro ergersi a difensori dei piccoli interessi nazionali compromette, in seconda battuta, la loro reputazione agli occhi delle loro controparti nel

negoziato. La sua convinzione è che dei buoni rappresentanti siano prima di tutto dei buoni imprenditori di policy, in grado di integrare le necessità nazionali all'interno dell'agenda di policy comunitaria.

Concludendo il suo intervento, Micossi torna a porre l'enfasi sul problema di "disfunctional government" che contraddistingue il caso italiano e che oscura le possibili inadeguatezze procedurali presenti nella politica europea del nostro paese. A sostegno di quest'affermazione, ricorda che, almeno a partire dai primi anni novanta, l'Italia si è dotata delle migliori procedure e che, invero, molte di esse sono considerate *best practices* a livello europeo. Il rischio che riscontra è che si tratti di scatole vuote, cioè prive di una sottostante volontà politica. Aggiunge, infine, che ancor prima di mandare buoni e preparati funzionari a Bruxelles, bisogna lavorare sul versante nazionale per trovare un accordo sui *dossiers*. È questa una delle priorità per allinearci con il rendimento dei nostri partners europei.

Interventi

L'ITALIA E L'UNIONE EUROPEA: NÉ PIGMEO, NÉ GIGANTE?

Sergio Fabbrini (Università di Trento)

La relazione di Fabbrini segue la mappa concettuale sviluppata nel corso di una ricerca appena conclusasi presso l'università di Trento ed intitolata "Italy in the EU". Gli stimoli a condurre un'indagine sull'efficacia della politica europea dell'Italia hanno avuto origine da un sentito malessere di fronte ad un'opinione diffusa che vede il nostro paese relegato ad un ruolo secondario nel *policy-making* comunitario. Si tratta di stereotipi difficili da scardinare e che hanno come contrappunto giudizi sistematicamente positivi per Francia, Germania e Regno Unito. Il dubbio è che a dominare in questi casi sia una retorica, un mito della grande potenza. Allo stesso tempo, si è rafforzata la convinzione che il ruolo italiano vada maggiormente investigato e qualificato. I risultati della ricerca suggeriscono che l'immagine dell'Italia nelle vesti di "pigmeo" sovrastato da "giganti" nell'arena europea sia, almeno parzialmente, immeritata. In occasione di alcuni snodi cruciali l'Italia è stata effettivamente in grado di difendere le proprie *preferenze* nazionali. Fabbrini sottolinea l'utilizzo non casuale del termine "preferenze" al posto di "interessi". Uno dei punti cardine su cui è stata innestata la ricerca "Italy in the EU" è, infatti, la messa in discussione del concetto stesso di successo o fallimento di un negoziato. "Successo" è solitamente inteso come capacità di imporre il proprio punto di vista nazionale. In opposizione a questa definizione, egli propone di definire come "politica di successo" la proposta di soluzione ad un problema comune che sia in grado di conciliare interesse europeo ed interesse nazionale.

La prima categoria di fattori che consente di analizzare l'efficacia dell'azione italiana in Europa riguarda il sistema politico (fattori strutturali). Le modalità di organizzazione sono plurime e non esiste una *best practice* auspicata da parte dell'Europa. La ricerca evidenzia l'importanza di alcuni fattori quali la stabilità dei governi, la coesione delle maggioranze parlamentari, la compattezza nella visione europea da parte delle élites nazionali. Il sistema italiano ha storicamente presentato discrasie su tutti e tre i fronti, mentre il cosiddetto passaggio alla seconda repubblica non sembra aver portato ad un sostanziale mutamento. Se da un lato esiste maggiore stabilità di governo e le

maggioranze parlamentari sono relativamente più coese, l'ultimo decennio ha anche testimoniato la comparsa nel mondo politico di componenti di euroscetticismo, laddove storicamente la divisione in materia di Europa era stata fondata su questioni ideologiche (vedi PCI) e non di merito.

La seconda famiglia di fattori è di natura istituzionale e riguarda gli strumenti di cui si sono dotati i nostri attori pubblici per coordinare la politica europea italiana. Nonostante sia avvenuto un tentativo di centralizzazione del coordinamento della politica europea nella Presidenza del Consiglio, la ricerca ha rivelato che il Ministero degli esteri continua a conservare un ruolo preponderante nella conduzione della politica comunitaria. La stessa rappresentanza permanente è stata da sempre considerata alla stregua di una delle agenzie della Farnesina. Fabbrini ritiene che, soprattutto dopo Maastricht, concepire la politica europea come un sottosettore della politica estera sia un errore analitico e soprattutto politico del nostro ceto politico e amministrativo. La politica europea costituisce al giorno d'oggi un sottosettore della politica domestica. Con questo non si vuole far passare l'idea che la Farnesina vada esclusa perché ha dimostrato di non essere stata all'altezza del compito. Piuttosto il punto sta nel riconoscere il "cambio di paradigma" nell'Europa post-Maastricht e la necessità di elaborare nuove soluzioni.

In merito agli attori impegnati sul fronte europeo, la ricerca ha rimarcato l'importanza di avere *policy entrepreneurs* a Bruxelles. I nostri rappresentanti devono, in altre parole, saper esercitare funzioni di *leadership* attorno ad un *issue* e, allo stesso tempo, saper proporre nuovi ordini cognitivi con cui guardare ai problemi (il modo in cui viene concettualizzato un problema influisce, infatti, sulla soluzione che questo riceve). Alla base di queste capacità stanno competenze sia tecniche che argomentative. L'Italia ha storicamente dato poco rilievo alla capacità d'argomentazione, mentre ha largamente aderito ad una visione diffusa in Europa per cui a contare sono la forza e la capacità di imporre le proprie idee con il numero e la capacità organizzativa. La ricerca ha portato alla luce che la condizione per un'efficace politica europea è, invece, di avere proposte chiare e innovative e di saperle proporre con il *timing* giusto. Un'indicazione da trarre sul piano prescrittivo è la necessità di un impegno bipartisan volto a promuovere la formazione di un nuovo gruppo dirigenziale italiano in possesso di tali competenze tecniche e negoziali. Altri due elementi emersi dalla ricerca si propongono alla riflessione. La politica italiana è stata particolarmente incisiva quando è riuscita ad interessare l'opinione pubblica e quando ha visto il nostro paese agire consapevolmente da *honest broker*, mediando tra gli interessi delle grandi potenze.

In conclusione, Fabbrini ritorna sulla necessità di rileggere il concetto stesso di interesse nazionale. Dopo Maastricht non abbiamo stati nazionali ma stati membri. L'UE è assimilabile ad una democrazia composita, nella quale il potere è diffuso come mai è avvenuto prima nella storia degli stati nazionali europei (una comparazione più calzante è quella con gli Stati Uniti). Per la sua specificità, la cosiddetta "multi-level governance" europea non si presta ad essere facilmente accomodata nei tradizionali schemi d'analisi dei regimi politici europei. Per questa stessa ragione, non è così ovvio individuare un interesse nazionale all'interno dell'arena europea, come suggerito dalla retorica delle grandi potenze. Alla luce di queste osservazioni, l'Italia gode di un vantaggio rispetto ad altri partners. Avendo vissuto l'intero dopoguerra in una prospettiva post-nazionale (a causa del fascismo), il nostro paese può trovare nell'Europa un terreno politico favorevole, a patto che sappia sostenere la sua azione con capacità tecniche adeguate.

UNA POLITICA EUROPEA PIÙ EFFICACE: VINCOLI E OPPORTUNITÀ PER L'ITALIA

Marco Giuliani (Urge e Università di Milano)

Giuliani desidera mettere in risalto la prospettiva da cui partirà per investigare il rapporto Italia-UE: si occuperà dell'interazione quotidiana tra UE e Italia, tralasciando quindi le decisioni storiche; il focus della relazione sarà la fase discendente; l'accento sarà posto sulle variabili organizzative della politica europea italiana. Alla base della sua argomentazione sta la convinzione che l'intervento sulle procedure con cui l'Italia organizza la propria politica europea possa costituire un volano di cambiamento nella direzione di un "functional government".

Perché ricostruire il profilo della politica europea dell'Italia partendo da una prospettiva dal basso e utilizzando degli indicatori di compliance (cioè di rispetto della normativa europea)? Ci sono essenzialmente cinque ragioni: tali indicatori costituiscono una misura del tipo di partecipazione di uno stato membro nell'UE; rimandano a fenomeni di natura più ampia quali l'efficacia italiana nella fase ascendente; una cattiva compliance può minare la credibilità italiana in sede di negoziato (costi reputazionali); esiste un nuovo e più severo approccio alle sanzioni da parte delle istituzioni europee in caso di inadempimento nazionale (costi finanziari); si tratta di una prospettiva che si presta facilmente ad osservazioni di tipo comparativo.

Che cosa si evince dall'analisi degli indicatori di compliance pubblicati dalla Commissione? In primo luogo, il semplice raffronto dei tassi di recepimento registrati recentemente nell'Europa a 25 segnala la presenza di un *gap* di performance tra il gruppo di coda costituito da Italia, Lussemburgo, Portogallo e Grecia ed il resto dei 21 paesi. Un'immagine più confortante sembra derivare dall'analisi diacronica dei valori del tasso di recepimento italiano: sono in costante aumento nell'ultimo quinquennio. Si tratta tuttavia di un miglioramento solo apparente. Una volta spostata l'attenzione dai valori del tasso di recepimento al conteggio delle direttive in attesa di recepimento al momento della rilevazione, si può constatare come quest'ultima cifra segue un trend oscillante negli anni, ma non diminuisce. Si tratta di un indizio che spinge a ritenere immutato nella sostanza lo stile del recepimento italiano. Va inoltre notato che la mancata notifica alla Commissione dell'avvenuto recepimento di una direttiva è solo uno dei problemi che affliggono l'Italia. In misura sempre maggiore, le procedure di infrazione avviate contro il nostro paese sono motivate dalla non conformità delle misure di recepimento allo spirito della direttiva o dall'inadeguata applicazione della stessa e questo vale anche per l'inadeguata applicazione di regolamenti, raccomandazioni e articoli dei trattati. Altro punto dolente è l'incapacità italiana di chiudere le procedure di infrazione in fase pregiudiziale.

Come spiegare questi risultati? Giuliani ribadisce che non si occuperà né di fattori strutturali (di cui ha trattato Fabbrini) né di fattori di policy (quali il "misfit" tra processi, politiche ed istituzioni a livello europeo e processi, politiche ed istituzioni a livello interno), bensì rivolgerà la sua attenzione a fattori di tipo organizzativo-procedurale. Dalla letteratura sono stati estrapolati i seguenti fattori:

- 1) Staff della rappresentanza permanente. Conta la sua dimensione, assoluta e relativa, nonché il livello di specializzazione di policy (quanta parte dello staff è composta da funzionari provenienti da dicasteri tecnici). L'idea sottostante l'individuazione di quest'ultimo fattore è che l'Europa non costituisce una

classica arena internazionale dove proteggere i nostri interessi (agendo da "claimants") ma dove conta agire nelle vesti di propositori di policy.

- 2) Relazioni intra-esecutivo. Il modello dominante è quello gerarchico, del coordinamento o della competizione? In Italia, la conduzione della politica europea è stata storicamente contesa tra Ministro degli esteri e Presidenza del Consiglio dei Ministri (spesso rappresentata dal Ministro per gli affari europei). Il problema non è eliminare la competizione ma introdurre strumenti di coordinamento. Il dibattito sulla capacità della legge n. 11 del 2005 (contenente "Norme generali sulla partecipazione dell'Italia al processo normativo dell'Unione europea e sulle procedure di esecuzione degli obblighi comunitari" che ha sostituito interamente la legge n.86 del 1989, la cosiddetta legge La Pergola) di conseguire questi scopi è aperto.
- 3) Rapporti con il parlamento. In Italia domina un tipo di coordinamento comprensivo ma con relazioni decentrate. Giuliani auspica una maggiore incisività del parlamento in fase di monitoraggio e partecipazione alla fase ascendente.
- 4) Rapporti con le regioni. Un quarto delle infrazioni aperte riguarda governi subnazionali (il 67% per le direttive ambientali, il 40% per quelle nel settore delle infrastrutture e trasporti). Le performance di compliance regionali rimangono una questione aperta e poco studiata.
- 5) Stile di recepimento. Per quanto concerne l'adeguamento alle *best practices* raccomandate dalla Commissione al fine di migliorare i processi di recepimento (riguardano in special modo il sottogruppo di direttive sul mercato interno), l'Italia sembra essere ancora lontana dagli altri partners europei e questo sembra chiaramente pesare sulla sua performance.

Giuliani ritiene che la legge comunitaria rappresenti più un ostacolo che la soluzione ai problemi di recepimento italiani. Costituisce una legge-pacchetto esposta ad una serie di criticità sia dal punto di vista procedurale (attraverso la delega legislativa al governo rimanda sostanzialmente al futuro il momento del recepimento) che politico (succede, ad esempio, che direttive più tecniche siano rallentate da direttive di maggior profilo politico). Si tratta di problemi che non incidono solo sulla tempistica del recepimento ma anche sulla qualità con cui esso avviene.

In conclusione, si possono trarre delle indicazioni di tipo organizzativo e procedurale dalla presente analisi. È necessario puntare sulla rappresentanza permanente; un diverso coinvolgimento del Parlamento; una maggiore sinergia con i governi subnazionali; l'istituzionalizzazione del CIACE (Comitato interministeriale per gli affari comunitari europei); la fine della gestione emergenziale; l'accoglimento delle raccomandazioni della Commissione. Non si tratta di formule magiche in grado di risollevare all'istante l'Italia dal fondo degli *scoreboard* comunitari. Malgrado ciò, tali proposte sono state avanzate perché considerate alla portata del legislatore italiano. L'alternativa è confidare in una trasformazione di natura culturale da parte delle amministrazioni e del ceto politico italiano, risultato tutt'altro che scontato e legato al verificarsi di difficili e lenti processi di osmosi culturale. Intervenire sulle procedure può, al contrario, innescare positivi processi di trasformazione, con importanti ricadute anche dal punto di vista culturale. La *ratio* delle riforme procedurali è, infatti, di restituire la gestione della politica europea dell'Italia ad una prassi non più emergenziale o, comunque, differenziata rispetto alla normale amministrazione degli affari interni italiani.

Tavola rotonda

Sandro Gozi (XIV Commissione "Unione europea" della Camera)

François Lafond (Ministero degli Affari Esteri e Glocus)

Antonio Missiroli (European Policy Centre)

Roberto Santaniello (Commissione europea – Rappresentanza per l'Italia)

Intervento del Capo del Dipartimento per le politiche comunitarie della Presidenza del Consiglio **Carmela Decaro**

Il contributo alla discussione fornito dai partecipanti alla tavola rotonda è stato di evidenziare alcuni punti qualificanti la relazione Italia-Europa:

1) Il ruolo dell'Italia nell'Europa a 25.

Gozi sostiene che, oggigiorno, l'uropeismo da media potenza che ha tradizionalmente contraddistinto la politica europea italiana non è più una politica sostenibile. Rispetto ad un passato che ha visto l'Italia presentarsi come difensore delle posizioni europeiste dei paesi minori al cospetto delle grandi potenze, bisogna tener conto del fatto che l'Europa odierna ha accolto nuovi stati di piccole dimensioni ma con minore tasso di europeismo.

Lafond desidera contribuire alla discussione con qualche elemento di *hard politics*. Pone l'accento sul fatto che il peso specifico internazionale di un paese è il risultato della convergenza di un vasto numero di fattori, tra cui il rapporto tra le sue *capabilities* militari ed economiche e quelle degli altri attori nel sistema. Rispetto all'Italia, Francia e Regno Unito sono potenze nucleari, con cospicui investimenti nel settore della difesa, godono di una consolidata rete di relazioni con le ex colonie e possono vantare una performance economica migliore. L'Italia non possiede i numeri per giocare sullo stesso piano con questi due partners europei. Il ripensamento del ruolo italiano in Europa deve partire dalla consapevolezza dei suoi limiti ma anche dei suoi punti di forza, quali la riconosciuta capacità di mediatore.

2) L'Italia nella fase discendente.

Gozi condivide l'affermazione fatta da Giuliani che l'inefficienza del nostro sistema amministrativo sul versante discendente danneggia la nostra credibilità di paese europeista a Bruxelles (fa il confronto con il caso dell'euroscettica ed "euro-efficace" Danimarca): ha tutti i tratti di un europeismo di comodo agli occhi dei nostri partners. Si tratta, inoltre, di un europeismo che sicuramente beneficia l'Europa, perché genuino e convinto, ma che danneggia l'Italia, che si troverebbe in difficoltà nel sistema rafforzato di cui auspica la formazione. La riforma dell'efficienza amministrativa italiana deve partire dal dato di fatto che, nell'arena comunitaria, è in atto una vera e propria competizione tra amministrazioni. Gli spagnoli l'hanno capito molto bene e hanno dato sostanza al concetto di "fare sistema". Per quanto concerne le procedure di recepimento, sostiene che un modo per accelerare i lavori è di prediligere (per alcune fattispecie di direttive) il recepimento per via amministrativa o, direttamente, attraverso l'iter legislativo ordinario.

Santaniello, prendendo spunto da un volume curato da Amato e Salvatori ("Europa conviene?", Roma, Laterza, 1990), ritiene che la fase dell' "europeismo distratto" sia stata definitivamente superata dall'Italia e che, prima con la legge Fabbri e poi con la legge La Pergola, il nostro paese sia entrato in una fase di "europeismo informato". Ora è richiesto

un nuovo salto di qualità in direzione dell' "europeismo partecipato". La legge 11/2005 sembra essere un oggettivo passo avanti. Ha comportato una "fabbricazione" della legge La Pergola, in quanto prevede l'introduzione di strumenti di recepimento della normativa comunitaria più flessibili e che non chiamano in gioco necessariamente il parlamento.

3) L'Italia nella fase ascendente.

Gozi riconosce che l'approccio frammentato della politica europea del nostro paese è, in parte, collegabile alla persistente centralità del Ministero degli esteri nella gestione delle relazioni con Bruxelles. È opinione diffusa che le risorse della Farnesina non siano più sufficienti ed adatte alle esigenze di coordinamento richieste dalla partecipazione al policy-making comunitario. Quest'ultimo comprende, infatti, non solo le discussioni in sede di Consiglio dei Ministri dell'Unione ma, ancor prima, la partecipazione ai gruppi di lavoro dove le iniziative legislative della Commissione prendono corpo. Il CIACE potrebbe essere una delle possibili risposte al deficit italiano in sede di coordinamento politico, ma ulteriori misure sono necessarie. Alla luce della sua esperienza parlamentare, Gozi rileva come la stessa partecipazione del parlamento sia inadeguata, se confrontata con il *Volketing* danese, un esempio di assemblea rappresentativa pienamente informata e partecipe sin dalla fase ascendente. La partecipazione del parlamento italiano sconta il fatto di attivarsi solo in occasione della fase di valutazione e approvazione della legge comunitaria, quando la direttiva è già stata adottata in sede europea. Se si vuole imprimere un cambiamento di rotta bisogna partire dalla riforma dei regolamenti parlamentari (ad esempio, la XIV commissione permanente ha competenze eccessivamente limitate) e da un'accresciuta sensibilizzazione dei parlamentari italiani nei confronti delle tematiche comunitarie.

Per **Lafond**, l'efficacia delle procedure di coordinamento degli altri partner comunitari è in larga parte addebitabile al fatto che tali istituzioni sono in funzione da lungo tempo (vedi in Francia l'SGCI, il *Secrétariat Général du Comité Interministériel*). L'accentramento del coordinamento in un'unica istituzione, il CIACE, è stato introdotto in Italia solo recentemente. In secondo luogo, Lafond sottolinea che i limiti all'efficacia della Farnesina sono in primo luogo economici e riguardano tutta l'attività del Ministero (ad esempio, un solo diplomatico rappresenta l'Italia presso le istituzioni di Pechino). Ci vorrebbe, inoltre, un Ministro per le politiche comunitarie a tempo pieno (non con competenze estese al commercio estero).

L'intervento di **Missiroli** si propone di meglio qualificare la relazione stabilità di governo/influenza nel caso italiano, portando l'esempio della politica italiana nella sfera della PESC (Politica Estera di Sicurezza Comune). Nella sua analisi delle ultime tre legislature, egli rintraccia una coerenza nelle linee di policy europee dell'Italia, nonostante siano avvenuti avvicendamenti governativi. È esistita in primo luogo una continuità in termini di personale. In secondo luogo, le modalità stesse di conduzione della politica estera europea durante la presidenza italiana dell'Unione e le conferenze intergovernative non si sono discostate da esperienze precedenti: a guidare la partita è restato il Ministero degli esteri (nonostante la forte personalità del premier) mentre è rimasta intatta la tradizionale strategia italiana di multilateralizzare gli accordi raggiunti tra le grandi. Certo l'Italia ha recentemente sofferto dell'allontanamento politico della Germania, nostro partner d'elezione per anni in Europa. Lo scenario europeo ha visto, infatti, un riavvicinamento tra Germania e Francia, allorché tradizionalmente le due cancellerie si posizionavano agli antipodi in tema d'integrazione europea. Questo ha

determinato, almeno in parte, una sorta di schizofrenia italiana in materia di politica estera (vedi il caso dell'assegnazione del seggio permanente nel Consiglio di sicurezza dell'ONU alla Germania). Missiroli mostra, tuttavia, come nella gestione della PESC tra Prodi e Berlusconi ci sia stata assoluta continuità. Ieri come oggi, siamo stati tra i paesi più impegnati e che hanno maggiormente contribuito in termini di risorse e uomini alle operazioni internazionali di mantenimento della pace. La divisione tra i poli è emersa solo in occasione della missione "antica Babilonia", ma in questo caso non si trattava di una missione europea. Dovendo giudicare l'incidenza italiana nella definizione di una politica comune, le valutazioni sono più critiche. C'è stato un taglio delle spese di bilancio per il Ministero della difesa e degli esteri. Come se non bastasse, i pochi finanziamenti esistenti sono stati utilizzati per il mantenimento del personale all'estero, mentre l'investimento nel settore della ricerca è stato quasi nullo. Altro punto dolente è la carenza di personale che grava sulla Farnesina. La scelta d'allocazione del personale nelle varie arene internazionali ha, in alcuni casi, lasciato sguarnito la nostra rappresentanza in Europa. Al riguardo, Missiroli porta l'esempio dei paesi entrati nell'UE nel 1995. In virtù del consistente quantitativo di funzionari che hanno strategicamente distaccato nell'area della PESC (riducendo contemporaneamente il loro impegno su altri fronti), essi detengono oggi un'influenza sproporzionata rispetto al loro concreto contributo alle missioni di pace. Per quanto concerne il ruolo storico della Farnesina in Europa, va ricordato che solo una volta, nel corso degli anni '90, si è presentata un'alternativa al suo monopolio: il rafforzamento dei dicasteri economici e di Bankitalia legato al raggiungimento del traguardo dell'Euro. Missiroli nota che è un peccato che le competenze sviluppate durante quegli anni non siano rimaste un patrimonio da cui attingere per la riorganizzazione di altri dicasteri. In particolare, uno dei ministeri più direttamente in concorrenza con la Farnesina per la gestione della politica europea è il Ministero per gli affari comunitari. A questo proposito è interessante osservare che, nella maggior parte dei paesi europei con governi di coalizione, la possibilità di avere un Ministero per l'Europa di pieno rango è stata in buona parte legata alla divisione politica tra presidenza del Consiglio e Ministero degli esteri. Questa reciproca diffidenza ha, infatti, spesso portato ad un accentramento della politica europea nelle mani della presidenza del Consiglio (vedi caso tedesco nella scorsa legislatura).

Santaniello pone l'accento sulle nostre rappresentanze regionali, organismi ormai diffusi in tutte le regioni. Il suo timore è che non si faccia sistema e si arrivi a Bruxelles alla spicciolata. In questo modo non si farebbe altro che confermare uno stereotipo diffuso, per cui l'Italia è considerato un ottimo presidente di turno. L'argomentazione è che, non avendo un interesse nazionale definito da difendere, i nostri rappresentanti si trovano a proprio agio di fronte alla sfida di mediare tra interessi divergenti e traghettare le negoziazioni a buon fine. Effettivamente, si tratta di uno stereotipo confermato in più occasioni.

4) La formazione di nuova classe dirigente "europea".

Gozi ritiene che siamo inefficienti perché non produciamo idee e non sappiamo inserirci in circuiti di dibattito europei. Bisogna essere più propositivi e vendere meglio i nostri "buoni" modelli nazionali, in modo che diventino parte integrante delle politiche comunitarie. Allo stesso tempo, i nostri funzionari europei non possono essere incisivi senza un adeguato sostegno delle istituzioni nazionali alle proprie spalle. Il supporto alla carriera e alla formazione dei nostri funzionari presso l'UE è ancora deficitaria. Non sono

previste, ad esempio, attività di appoggio per quei candidati italiani che vincono il concorso per entrare in Commissione (come nel Regno Unito).

Santaniello ricorda che, laddove ci sono candidature esterne per entrare nell'apparato della Commissione, la regola è di prediligere la competenza. In tutti gli altri casi, la Commissione tende a premiare la carriera all'interno delle sue strutture. In base a propri calcoli, Santaniello rileva come i membri italiani nei gabinetti comunitari non arrivino a 12. La cosa ancor più grave è che mancano nei gabinetti più rilevanti. Altrettanto scarsa è la nostra presenza a livello di quadri intermedi (i capi dei dipartimenti). Siamo sottorappresentati nelle istituzioni. Per quanto concerne la formazione dei nostri funzionari specializzati in Europa, rimarca come il CIDE (Centro Italiano di Documentazione Europea), più che essere un diffusore di informazioni, era stato originariamente pensato come uno strumento di coordinamento di tutte le agenzie di formazione europea in Italia. Purtroppo l'esperimento non ha funzionato e al momento regna la frammentazione. La conclusione dell'esperienza del CIDE lascia un vuoto su cui lavorare. Il collegio di Parma potrebbe diventare un centro d'eccellenza per la formazione di funzionari pubblici.

Missiroli porta all'attenzione dei partecipanti il fatto che, in ambito PESC, è un funzionario junior della rappresentanza permanente ad occuparsi della formazione del personale. La prassi seguita dai nostri partner è di affidare quest'importante funzione all'ex-rappresentante permanente, in virtù della sua conoscenza degli interessi in gioco a Bruxelles e degli individui che vi lavorano.

5) L'Italia e il futuro dell'Unione Europea.

Per **Lafond**, la sfida odierna per i *decision-makers* italiani è di chiarire le proprie idee su cosa il nostro paese vuole dall'Europa. Di fronte a questa questione il disorientamento non è solo italiano ma anche della stessa Europa a 25. Quali sono le sfide internazionali che ci accomunano? L'integrazione europea è storicamente progredita quando è esistita una comunanza di vedute tra i paesi membri. Lafond giudica positivamente le scelte di fronte in politica estera nette e coerenti, quale quella di stampo atlantista del governo Berlusconi (pur non condividendone i contenuti). Il governo Prodi ha sicuramente un maggior spessore europeista, che deve però riuscire a tradurre in una coerente linea di politica estera. Proporsi e proporre al resto dei paesi membri un indirizzo politico chiaro è, mai come oggi, attuale e necessario. Né la Francia, né il Regno Unito presentano candidati alle prossime elezioni con credenziali da futuri leaders europei.

Per **Gozi**, dobbiamo contribuire alla riforma istituzionale dell'attuale Unione. Abbiamo bisogno di maggiore flessibilità (cooperazioni rafforzate) ma all'interno di un quadro istituzionale comune. Venisse meno questo quadro comune, il rischio per l'Italia è l'esclusione.

Carmela Decaro (Dipartimento per le politiche comunitarie)

Decaro dichiara di voler fornire nel corso del suo intervento delle osservazioni tratte dalla propria esperienza professionale presso il dipartimento per le politiche comunitarie.

Decaro ha, in primo luogo, alcune riserve in merito alla visione della Farnesina come monopolista della politica europea a Bruxelles. Ciò era sicuramente vero in passato ed era giustificato dal fatto che l'Europa era considerata una classica arena di politica estera. In base alla sua esperienza, oggi c'è una maggiore disponibilità a fare sistema.

Sottolinea che c'è stato un evidente recupero di posizioni nello scoreboard comunitario rispetto alla situazione trovata nella primavera 2006. Per quanto riguarda le procedure di infrazione, è stata creata una struttura di missione preposta al monitoraggio dei *dossiers* aperti dalla Commissione contro l'Italia. Lo scenario trovato è inquietante. Succedeva che l'amministrazione, chiamata in causa da una lettera di messa in mora dalla Commissione, rispondeva alla richiesta di chiarimento in maniera sbrigativa e spesso incompetente. Per di più, allorché la Commissione dimostrava la propria insoddisfazione per la risposta, la reazione dell'amministrazione era di rinviare la medesima risposta. Da un'altra prospettiva, lo stato delle cose è rassicurante perché è facile venire a capo di tali deficienze amministrative. Il dipartimento per le politiche comunitarie ha messo a capo della struttura di missione appena citata un ex-funzionario presso la rappresentanza italiana a Bruxelles. Alla luce della sua conoscenza dei meccanismi di lavoro comunitari, il suo compito è di stimolare le amministrazioni ad un contraddittorio competente con la Commissione. A questo scopo, negli ultimi 5 mesi sono state organizzate ben 4 riunioni pacchetto, mettendo attorno allo stesso tavolo rappresentanti delle amministrazioni e della Commissione. L'obiettivo è di motivare le amministrazioni a partecipare e ad informarsi. Si tratta di un nuovo metodo che sta progressivamente incontrando il favore delle amministrazioni.

Decaro difende la riforma della legge 11/2005. Quest'ultima rappresenta uno strumento che ha reso maggiormente flessibile il recepimento e svecchiato le procedure della Legge La Pergola, delle misure pensate per la situazione di emergenza che attraversava l'Italia dei primi anni novanta. L'ambizione odierna è di anticipare il lavoro di recepimento (non aspettando gli ultimi giorni della delega), di sfruttare la possibilità di interventi mirati per il recepimento di alcune direttive già in scadenza (art.10 della legge 11/2005), nonché di creare uno "scoreboard" delle amministrazioni che segnali i casi più virtuosi. La mancata o rallentata applicazione di alcune parti della legge 11/2005 è dovuta al fatto che si tratta di una giovane legge ancora in fase di rodaggio e al sommarsi di appuntamenti elettorali nell'ultimo anno. Tuttavia, vuole sottolineare che il CIACE è stato riunito due volte quest'anno e che, in entrambi i casi, si è rilevato un esercizio riuscito di coordinamento in fase ascendente. Di particolare interesse è stato il funzionamento del comitato direttivo, che ha visto la partecipazione di rappresentanti di tutte le amministrazioni interessate alla stesura di un rapporto informativo per la Commissione sul conseguimento degli obiettivi di Lisbona.

Decaro conclude il suo intervento, dando risalto all'importanza della Strategia di Lisbona sia per l'Europa nel suo complesso sia per il nostro paese, dove ha introdotto una cultura della valutazione e del monitoraggio prima sconosciuta. Altro elemento di novità nel contesto italiano è il contributo del livello regionale e locale al compimento dell'esercizio di Lisbona. Di questi mutamenti dovrà tenere conto la prossima conferenza stato-regioni, ridiscutendo il suo ruolo di filtro delle istanze regionali e locali.

SECONDA SESSIONE

Le regioni nel sistema di governance dell'Unione europea

Introduzione

Maurizio Ferrera (Urge e Università di Milano)

Al fine di introdurre la sessione pomeridiana, che si concentrerà specificatamente sulla partecipazione subnazionale (regionale e locale) al policy-making comunitario, Ferrera si sofferma su alcuni punti rilevanti emersi durante la prima parte del convegno e che possono fare da apripista alla discussione che seguirà. Gli interventi del mattino hanno ribadito la pregnanza odierna del concetto di governance multilivello. Esiste un nuovo protagonismo delle autorità locali e regionali, sia in senso verticale accordandosi con lo stato centrale, sia in senso orizzontale tessendo relazioni tra di loro all'interno e all'esterno dei confini statali. Viene scompaginata l'immagine di Europa come sistema di scatole. Ora, queste scatole (fuori metafora: gli stati nazionali) si sono aperte, sono diventate porose. A sostegno di quest'affermazione, c'è il dato che gran parte delle politiche comunitarizzate, il nucleo centrale del policy-making comunitario, sono diventate al giorno d'oggi di competenza (esclusiva o concorrente) delle regioni. Altro dato rilevante è che la stessa strategia di Lisbona prevede, in un'ottica di sussidiarietà, un forte coinvolgimento delle regioni. Questo dovrebbe valere in particolare per un paese quale l'Italia dove esiste un alto livello di differenziazione territoriale e in cui gli obiettivi di Lisbona richiedono una calibratura che tenga conto di questa realtà.

Collegandosi a quanto detto nel mattino, è lecito domandarsi se e come i fattori individuati per spiegare la bassa performance nazionale si riproducano a livello subnazionale.

Interventi

LE SFIDE DELLA GOVERNANCE EUROPEA

Alessia Damonte (Urge e Università di Milano)

In linea con quanto evidenziato nella precedente discussione, il dato di partenza della relazione di Damonte è che le politiche europee creano un problema se vengono considerate "politica estera", se escludono chi ha risorse rilevanti per farle funzionare e se vengono separate dalle politiche nazionali. Per comprendere la scissione tra politica europea e politica estera è necessario cambiare le lenti concettuali con cui guardare all'Unione Europea. L'ottica proposta dalla relazione di Damonte è offerta dallo studio delle politiche pubbliche. Tale prospettiva consente non solo di meglio definire la specificità delle policies europee, ma anche di giungere ad una più chiara comprensione della natura del sistema europeo: un sistema, per l'appunto, destinato alla produzione di politiche pubbliche comuni.

Le politiche pubbliche possono essere concepite come un ciclo composto da varie fasi, ciascuna caratterizzata da proprie dinamiche politiche. Il primo momento prevede la definizione del problema (*issue-shaping*), cui segue la decisione sulla sua possibile soluzione, nonché di chi la metterà in pratica e come (*decision-making*). Solo dopo queste

due fasi possiamo dare avvio alla fase di concreta applicazione. L'ultimo stadio del processo richiede, infine, un'analisi dei risultati conseguiti e degli ostacoli incontrati lungo il processo. In generale, gli analisti di politiche pubbliche non pongono eccessiva fiducia nella definitiva soluzione dei problemi. Si tratta, in questo senso, di un ciclo che si autoalimenta.

Osservare il dipanarsi di questo processo ci consente di comprendere il funzionamento del sistema comunitario. Il processo è multilivello perché soggetti provenienti da diverse arene si incontrano per incidere sul processo lungo tutti i suoi stadi di sviluppo. Si parla di governance perché è fondamentalmente cambiato il modo in cui viene data risposta ai problemi emersi durante il processo.

Il modello vigente fino in epoca recente è stato quello di *government*. L'idea sottesa a questo modello è quella "top-down" di comando-controllo, in base alla quale le policies definite ex-ante vengono calate dall'alto nel territorio. In aggiunta, l'applicazione delle policies presuppone l'accentramento delle decisioni nel corpo politico ed il ricorso a finanziamenti e strutture pubbliche. Questo modello pone dei problemi se applicato ad un contesto fortemente differenziato al proprio interno quale l'Unione europea. Imporre una policy comune decisa ex-ante comporta maggiori rischi di cattiva implementazione, poiché spesso non si tiene conto delle specificità del contesto in cui si verifica l'impatto della policy.

Il modello di governance risponde al deficit di efficacia dimostrato dal modello di *government* concependo le politiche come contratti aperti. Gli implementatori acquisiscono una nuova centralità nel processo di costruzione della policy. Sono loro a possedere le risorse conoscitive e materiali ed è, quindi, il loro contributo a determinare, in gran parte, la riuscita o meno di una policy. La filosofia del modello di governance riconosce i limiti dell'accentramento decisionale e propone di sostituirlo con strategie di decentramento quali il partenariato, l'esternalizzazione e la delega. Alla classica immagine di stato regolatore, si affianca quella di regolatore isolato (l'agenzia regolatrice).

Tra i modelli di buona governance più rinomati troviamo quello teorizzato dal World Bank Institute. Gli indicatori aggregati utilizzati per giudicare la bontà della governance di un sistema politico sono i seguenti (in parte esistono delle sovrapposizioni): "voice and accountability"; stabilità politica; "rule of law"; controllo della corruzione; efficacia di governo; qualità della regolazione. A controprova dell'affermazione che la governance costituisce una risposta al deficit di efficacia manifestato dal modello di *government*, dovremmo trovare un'alta correlazione tra "efficacia di governo" e gli altri indicatori di governance. In effetti, prendendo come base empirica le misurazioni annuali (1996-2005) degli indicatori di *governance* dei 213 paesi compresi nel database della World Bank, le correlazioni riscontrate sono positive e piuttosto forti. In particolare, le relazioni più forti sono quelle con la qualità della regolazione (con un trend crescente nel tempo), la "rule of law" e il controllo della corruzione. Dal punto di vista delle politiche pubbliche sono questi fattori ad avere un ruolo determinante nel definire la buona governance. Sempre sulla base di questi dati (misurazioni che risalgono alla fine 2005) è possibile osservare che l'Italia ha un problema di efficacia di governo e di qualità della regolazione rispetto ai propri partner europei (UE a 15 membri). Se includiamo la nostra performance in tema di controllo della corruzione, lo scarto con gli altri paesi diventa ancora più preoccupante.

Quali indicazioni possiamo trarre da un'analisi comparata con i nostri partners? Partendo dall'assunto che le politiche si fanno a partire dai problemi per come si presentano sul territorio, dalle risorse necessarie per risolverli e dagli attori che detengono queste

risorse, bisogna imparare a governare il processo in base ai seguenti precetti: le politiche sono processi di co-produzione guidati da un *outcome* desiderato; gli assetti necessari a generare questo *outcome* si decidono durante il processo; la valutazione è parte integrante (e fondamentale) del processo perché costringe a pensare a ciò che si fa.

Di quali requisiti è già in possesso il nostro paese al fine di migliorare l'efficacia di governo del processo? Ha i requisiti per definirsi governance: esiste una diffusione delle risorse tra i diversi livelli di governo e un'opinione pubblica favorevole alla territorializzazione delle politiche. Tuttavia, la realizzazione pratica di tutti quei processi che differenziano la governance rispetto al *government* (complementarità, partenariato, addizionalità e sussidiarietà) variano a seconda dello stile di governo regionale e delle risorse disponibili. Mancano definizioni condivise su come governare questi processi. Per quanto concerne l'orientamento all'*outcome*, il problema di disorientamento non è solo regionale ma anche nazionale: spesso non sappiamo cosa vogliamo dall'Europa.

In conclusione, le sfide della governance europea sono da considerarsi sfide alla nostra capacità di risolvere problemi attraverso politiche pubbliche efficaci. Gli attributi fondamentali affinché un sistema possa affrontare al meglio questa sfida sono la presenza di un assetto istituzionale orientato all'efficacia, di arene decisionali maggiormente inclusive e di una valutazione esterna competente e pubblica (in altri termini trasparente e accessibile). Nello specifico, puntare sulla valutazione esterna pubblica può contribuire ad aumentare la credibilità del sistema politico nazionale, orientare il dibattito pubblico, legittimare (e far ripensare pragmaticamente a) scelte di policy ed, infine, rendere più efficace il trasferimento della domanda italiana nelle arene europee (contribuendo alla redazione di *dossiers*).

LE NUOVE RELAZIONI FRA LIVELLI DI GOVERNO: OPPORTUNITÀ E RISCHI PER LE REGIONI ITALIANE

Valeria Fargion (Università di Firenze)

Il focus del suo intervento riguarda il modo in cui le regioni italiane hanno reagito alle opportunità, rischi e sfide rappresentate dai fondi strutturali. I dati presentati sono tratti dai risultati di una ricerca, appena conclusasi presso l'università di Firenze, che ha riguardato le 19 regioni e le due province autonome ed ha coperto l'arco temporale dei primi due periodi di programmazione (1989-99), ma ha considerato anche sviluppi più recenti (2000-06). La relazione di Fargion tocca quattro temi:

- 1) Rapporto tra politica e amministrazione.
Emerge una frammentazione fra centro-nord e centro-sud. Nel centro-nord, è stata riscontrata una diffusa latitanza della politica: pochissimi politici si sono personalmente attivati per guidare il processo. La sfida è stata colta dalla dirigenza amministrativa, che ha svolto un compito di supplenza. È l'amministratore il vero imprenditore di policy, per lo più in virtù della maggiore competenza tecnica. Nel caso delle regioni meridionali, al contrario, l'amministrazione non ha assunto questo ruolo di guida. Rispetto al centro-nord, gli apparati amministrativi del sud possono vantare una minore autonomia e i maggiori snodi decisionali rimangono saldamente nelle mani del corpo politico. Il problema è che nemmeno il corpo politico ha visto nei fondi strutturali

un'opportunità. Il vuoto creatosi è stato colmato dalla figura dei consulenti, creando una triangolazione perversa tra consulenti, apparati e singoli interessi.

2) L'impatto sulla macchina amministrativa.

Quali soluzioni organizzative sono state approntate in risposta alla sfida dei fondi strutturali? Si va dall'esternalizzazione, in generale considerata negativamente come una sorta di abdicazione dai propri compiti, alla costituzione di uffici ad hoc, che però hanno spesso sofferto del loro isolamento rispetto alla restante macchina amministrativa. La soluzione più efficiente è probabilmente quella dell'integrazione, che prevede l'incorporazione delle nuove agenzie per la gestione dei fondi strutturali nelle strutture amministrative ordinarie. Si tratta di una risposta organizzativa difficile da avviare e gestire e che solitamente non sopravvive al venir meno dello stato di emergenza. Nel meridione, la spinta propulsiva al cambiamento è venuta dall'intervento del DPS (Dipartimento per le Politiche di Sviluppo), che si è letteralmente sostituito alle regioni nella redazione della documentazione necessaria (caso di illuminismo paternalista) e ha fatto un utilizzo strategico degli incentivi finanziari per incoraggiare le riforme amministrative. Il rischio è che la conformità con gli indicatori di avanzamento istituzionale sia solo formale e che manchi un vero *commitment* politico.

3) I rapporti con i gruppi di interesse.

Ci sono modalità estremamente differenti di interpretare la partecipazione da regione a regione. Alcune regioni hanno istituzionalizzato e ampliato la concertazione, altre molto meno. Il dato che emerge è che esistono diverse concezioni di *partnership*.

4) Rischi e problemi aperti.

Si farà riferimento in modo particolare alle logiche di *partnership*, governance e riconfigurazione della rappresentanza. Il risultato più solido è che, per tutti gli anni novanta, i partiti sono stati il grande assente. Nel centro nord, la riconfigurazione della rappresentanza si è delineata lungo un asse tra interessi e dirigenze amministrative. La prima conseguenza di questo stato delle cose è stata un incremento del livello di opacità dei processi decisionali. Il monitoraggio avviene solo in un momento successivo alla decisione su chi partecipa, quando la partita è già stata prefigurata. La responsabilità si disperde e sono solo i gruppi più forti a partecipare. Queste osservazioni gettano un'ombra su rappresentazioni idealizzate dei processi di governance europei. Al contrario, la presenza (per quanto rara) di politici è un valore aggiunto che ha consentito alla regione (caso di Lombardia, Emilia Romagna e Toscana) di presentarsi all'esterno come attore unitario, muoversi strategicamente nello scacchiere europeo e giocare d'anticipo rispetto alle opportunità disponibili.

Quali spunti possono essere estrapolati dall'analisi condotta al fine di migliorare gli attuali meccanismi di accountability? Di fronte ad una tendenza del ceto politico italiano alla chiusura e all'autoreferenzialità, la presenza di tavoli di negoziazione regionale che coinvolgono anche portatori di interessi privati può costituire un importante canale di responsabilizzazione della politica. Perché questo avvenga, bisogna però poter stabilire chiaramente su chi ricade la responsabilità politica ultima e questo soggetto non può che essere il corpo politico rappresentativo dei cittadini. Bisogna rivalutare il ruolo consultivo, più che negoziale, dei tavoli di concertazione. A sua volta, nella fase di espletamento

di questi compiti, il rischio è quello della deriva tecnico-burocratica. Per contrastare questa tendenza, nella sua relazione Fargion auspica: uno snellimento dei documenti programmatori, in modo da renderli intelligibili anche al cittadino medio; un rafforzamento della selezione iniziale dei progetti basata su criteri quali la fattibilità delle politiche; una più efficace valutazione ex-post dei risultati; una migliore pubblicizzazione dei risultati raggiunti tramite i progetti; e, infine, un ripensamento critico del rapporto tra politici e burocrati in termini di *accountability*.

Tavola rotonda

Sergio Chiamparino (Sindaco di Torino)

Linda Lanzillotta (Ministro per gli Affari regionali e le Autonomie locali)

Maurizio Ferrera apre la tavola rotonda ricapitolando quanto è emerso dalle precedenti sessioni. Le relazioni presentate hanno dato risalto al fatto che l'integrazione europea ha offerto nuove opportunità per i livelli di governo subnazionali. Sono però emersi anche alcuni aspetti problematici: la complessità e pesantezza procedurale dell'accesso ai fondi strutturali; il complicato rapporto tra tecnici e politici, nonché tra corpo amministrativo e interessi particolari; sfide di carattere generale quali il coinvolgimento degli *stakeholders* locali. Ferrera invita il sindaco Chiamparino ad esprimere la propria opinione sui seguenti temi: quali sono le sfide e le opportunità per i governi locali all'interno del nuovo sistema di governance europea? Quali sono le specificità del rapporto tra una realtà urbana di grandi dimensioni come Torino e l'Europa? Quali raccomandazioni per rendere più virtuoso il rapporto tra autorità subnazionali e nazionali?

Il sindaco **Chiamparino** porta l'esperienza di Torino, una tra le città che più e meglio hanno utilizzato i contributi europei. Premettendo che il periodo cui si riferisce è quello tra il 1994 e il 2006 (all'incirca due cicli di programmazione), riferisce che i meccanismi attraverso cui si è operato hanno visto la predominanza di logiche di concertazione tra gli enti locali interessati, per lo più di tipo informale. Questa esperienza non è stata persa, ma si è trasfusa nell'attuale processo di elaborazione del DOCUP (il Documento Unico di Programmazione), che vede la collaborazione diffusa tra regione ed enti locali. L'esperienza insegna che non ci sono ruoli e procedure formali che permettono di massimizzare i risultati. Conta la capacità degli attori di andare oltre la mera divisione in fazioni e di dialogare/negoziare (anche in sedi informali) avendo chiari gli obiettivi da conseguire. C'è una pluralità di esempi in cui i fondi europei hanno avuto un ruolo fondamentale (vedi la riqualificazione di ex stabilimenti industriali). Alla luce di questi buoni risultati, la stessa Commissione europea è stata portata a rivedere i propri progetti di riforma della politica URBAN II.

Per quanto concerne l'inclusione degli *stakeholders* nelle dinamiche decisionali, non sono riscontrabili, in base alla sua diretta esperienza, clamorosi problemi di *accountability*. Nel complesso, sono sempre stati consultati gli *stakeholders* che erano più direttamente interessati dalla politica.

Altro tema delicato è quello dei grandi progetti transnazionali, quali il progetto alta velocità Torino-Lione. La gestione di questi progetti ha messo in risalto un problema di coinvolgimento di tutte le comunità locali interessate. Ci sono paesi come la Francia, in cui il coinvolgimento delle realtà locali avviene fin dalle prime fasi di progettazione. Nel nostro paese, questa abitudine al coinvolgimento non è altrettanto consolidata. A ciò

deve aggiungersi il ricorso a forzature da parte del legislatore (le leggi-obiettivo hanno teso a sorpassare gli interessi locali) e la difficoltà del dialogo quando la resistenza vede alla radice motivazioni di tipo politico. Chiamparino ritiene che il coinvolgimento delle comunità locali all'interno dei meccanismi istituzionali europei potrebbe contribuire a creare maggiore supporto in occasione dell'implementazione dei grandi progetti. In aggiunta, bisognerebbe rivedere il ruolo dei comuni all'interno del comitato delle regioni. Oggigiorno, essi non hanno che un diritto di tribuna in questa sede.

Rivolgendosi al Ministro Lanzillotta, Chiamparino esprime i propri dubbi sul contenuto del disegno di decreto legislativo sulle città metropolitane. Quest'ultimo riflette in modo insufficiente il ruolo dei grandi comuni, che sono grandi aree urbane in cui i cittadini affondano le proprie radici identitarie. È uno sbaglio non investire su tali qualità dei comuni. Lo scioglimento (possibile) dei comuni capoluogo per dare spazio alle città metropolitane è visto come un depotenziamento della governance. Il Sindaco esprime il suo disappunto, in particolar modo, per l'avvenuta costituzionalizzazione delle città metropolitane. La non-costituzionalizzazione avrebbe permesso di pensare a meccanismi di aggregazione indiretta che preservassero le identità di base. Non potendo modificare quanto è stato stabilito costituzionalmente, Chiamparino si augura tuttavia che l'applicazione della riforma si avvicini nel maggior grado possibile ad un modello a geometria variabile, che non discrimini alcune forme organizzative a favore di altre.

Il Ministro **Lanzillotta** si collega direttamente all'ultimo tema toccato nell'intervento del sindaco Chiamparino. Riconosce che ogni modello ha i suoi pro e i suoi contro e che la sfida sta nell'applicare un determinato modello con la massima flessibilità consentita dalla cornice comune. Dopo una riflessione durata 14 anni sul tema delle città metropolitane, la priorità è di creare una comune cornice istituzionale, stabilizzando le strutture di governance in ottemperanza con l'intera riforma del Titolo V della Costituzione e con l'obiettivo condiviso del federalismo fiscale. Poi si vedrà di scegliere dal menu di opzioni (ampio però non illimitato) quali strumenti siano più adatti per i differenti contesti, anche dando avvio ad un dibattito a livello locale.

Non sono previsti incentivi affinché vengano preferiti determinati modelli rispetto ad altri. In base al tipo di forma organizzativa che si deciderà di adottare, sarà chiaro quale tipo di funzioni potranno essere espletate ed il tipo di risorse necessarie. Il fatto di basare l'allocazione delle risorse su criteri di tipo oggettivo rispetta in modo sostanziale il dettato costituzionale che prevede che le funzioni amministrative fondamentali siano attribuite "sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza" (Art.118 della Costituzione).

Tale discorso si inserisce all'interno dell'operazione, attualmente in corso, di rilettura globale della riforma costituzionale del titolo V della Costituzione, al fine di conferirgli una struttura maggiormente equilibrata. È un errore limitarne la portata al semplice rafforzamento delle competenze legislative esclusive e concorrenti delle autorità regionali e locali. L'obiettivo è quello di edificare dal basso un sistema di governance, in cui sia chiara l'identificazione di chi fa che cosa. In questo modo si recupera e rafforza il concetto di sussidiarietà che sta alle origini del progetto di federalismo territoriale.

Tra i soggetti che saranno investiti da questo tentativo di rilettura del titolo V troviamo anche le sedi della concertazione. La conferenza Stato-regioni, accusata da alcuni di essere un mero "parerificio", è una di queste sedi. Essa nasce in una fase di decentramento amministrativo, durante la quale la priorità era di coinvolgere nel processo decisionale le autorità subnazionali nelle aree a competenza concorrente. Alla luce della rilettura del Titolo V, essa dovrà diventare la sede dove concertare le politiche:

un'arena dove si incontrano imprenditori di policy in grado di definire linee-guida comuni per i vari livelli di governo.

Il Ministro Lanzillotta ritiene che il miglioramento della politica europea dell'Italia deve partire da una visione più realistica di Europa, che tenga conto dei mutamenti avvenuti nell'ultimo decennio. Se da un lato l'Europa ci ha accompagnato nella crescita attraverso il mercato unico e l'introduzione dell'Euro, dall'altro la strategia di Lisbona, la risposta europea alle sfide poste della globalizzazione, non ha adempiuto al suo compito. Il fallimento di Lisbona è dovuto, in parte, al fatto di non avere stabilito obiettivi economici condivisi altrettanto vincolanti e stringenti quanto quelli posti dal patto di stabilità e crescita. I parametri della modernizzazione sociale ed economica definiti a Lisbona non hanno la medesima forza. Le politiche in cui l'Europa ha dimostrato maggiore efficacia in tempi recenti coinvolgono, viceversa (e non a caso), la dimensione locale. Oggigiorno le autorità locali emergono come i nuovi attori rilevanti in grado di rispondere al bisogno di sicurezza del cittadino. La programmazione dei fondi strutturali è una rappresentazione emblematica di ciò che sta avvenendo nelle varie realtà territoriali. La gestione dei fondi ha incoraggiato la creazione di alleanze strategiche tra gli attori presenti nel territorio, presentandosi come un'alternativa alle classiche tipologie di intervento da parte degli attori pubblici (attualmente soggetti ad una forte crisi di legittimazione).

Il Ministro Lanzillotta sostiene che è da queste realtà subnazionali che deve ripartire ed essere riconfigurata la strategia di Lisbona. I governi degli stati membri devono prendere atto della diffusione del potere e riconoscere che il modo per riconquistare legittimazione agli occhi dei cittadini è quello di proporsi in una nuova veste. Il nuovo ruolo degli esecutivi nazionali deve essere quello di definitori della missione generale intorno alla quale organizzare gli attori locali. Si tratta di un cambiamento non facile, in quanto necessita di capacità di negoziazione e di convinzione attraverso incentivi (un armamentario di governo totalmente differente rispetto al passato). La sfida contemporanea per gli esecutivi nazionali è di reinventarsi in un nuovo ruolo di *leaders*.

PARTECIPANTI

Sergio Chiamparino

Ricopre la carica di sindaco di Torino dal 2001, è componente del Consiglio nazionale dell'ANCI (Associazione Nazionale dei Comuni Italiani) e coordinatore dei Sindaci delle Città Metropolitane. È stato deputato tra il 1996 e il 2001.

Alessia Damonte

Ricercatrice in Scienza Politica presso il Dipartimento di Studi Sociali e Politici dell'Università di Milano ed URGE. È attualmente titolare del corso "Amministrazione e società in Europa".

Carmela Decaro

Ricopre l'incarico di Capo del Dipartimento per le Politiche Comunitarie dal giugno 2006. Dal 1999 al 2006 è stata Direttore dell'Ufficio della Segreteria generale della Presidenza della Repubblica. È professoressa ordinaria di Diritto costituzionale italiano e comparato e docente di Diritto pubblico comparato presso la Facoltà di Scienze Politiche della Luiss G.Carli di Roma.

Valeria Fargion

Professore in Scienza Politica presso il Dipartimento di Scienza della Politica e Sociologia (Dispo) dell'Università degli Studi di Firenze. Insegna "Teoria dell'organizzazione" nel Corso di laurea in Scienze dell'Amministrazione e "Analisi Comparata delle Politiche Pubbliche" nel Master Europeo in Scienze del Lavoro. In merito ai temi affrontati nel corso del convegno ha recentemente curato un volume collettaneo (con L.Morlino e S.Profeti) "Europeizzazione e rappresentanza territoriale. Il caso italiano", Bologna, il Mulino (2006).

Sergio Fabbrini

Professore in Scienza Politica presso l'Università degli Studi di Trento e di Istituzioni politiche comparate nel programma di dottorato in "Comparative and European Politics" presso l'Università di Siena. È attualmente direttore della Scuola di Studi Internazionali (SSI) dell'Università degli Studi di Trento. In merito ai temi affrontati nel corso del convegno ha recentemente curato un volume collettaneo (con S.Piattoni) "Italy in the EU: pigmy or giant?" Lanham, MD, Rowman and Littlefield (2007).

Maurizio Ferrera

Professore di Politiche Sociali e del Lavoro presso la Facoltà di Scienze Politiche dell'Università degli Studi di Milano e direttore di URGE del Collegio Carlo Alberto di Moncalieri (Torino). Nel 2005 ha pubblicato il volume "The Boundaries of Welfare, European Integration and the New Spatial Politics of Social Protection" Oxford, Oxford University Press, frutto di una ricerca condotta presso URGE.

Marco Giuliani

Professore di Politica comparata e di Istituzioni e politiche europee presso l'Università degli Studi di Milano e ricercatore di URGE. In merito ai temi affrontati nel corso del convegno ha recentemente pubblicato un volume dal titolo "La politica europea", Bologna, il Mulino (2006).

Sandro Gozi

Eletto deputato nella XV legislatura, è membro della Commissione Affari Costituzionali e della Commissione Politiche dell'Unione europea. È stato funzionario della Commissione europea, dove era membro di gabinetto del Presidente della Commissione europea Prodi e consigliere politico dell'attuale Presidente Barroso.

François Lafond

Consigliere politico presso il Ministero per gli affari esteri e membro del comitato scientifico di Glocus. È stato vicedirettore di "Policy Network", think tank internazionale presieduto da Peter Mandelson.

Linda Lanzillotta

Ministro per gli Affari regionali e le autonomie locali nell'attuale governo e presidente di Glocus. È docente di Programmazione e Controllo delle Pubbliche Amministrazioni presso la Facoltà di Scienze Politiche dell'Università di Roma Tre e presso la Scuola di Specializzazione in Studi sull'Amministrazione pubblica della facoltà di Giurisprudenza dell'Università di Bologna.

Stefano Micossi

Direttore generale dell'Assonime (dall'aprile 1999), e prima direttore generale dell'Industria alla Commissione europea (1995-1998), direttore del Centro studi della Confindustria (1988-1994), direttore del settore internazionale del Servizio studi della Banca d'Italia (1986-88). Professore al Collegio d'Europa, è membro del comitato scientifico di Glocus.

Antonio Missiroli

Chief Policy Analyst dello European Policy Centre a Brussels. È stato research fellow presso il WEU Institute for Security Studies dal 1998 al 2005, professore presso il Dickinson College e direttore del corso in Studi Europei presso il CeSPI (Roma).

Roberto Santaniello

Direttore della rappresentanza a Milano della Commissione Europea dal 2002, in precedenza ha ricoperto il ruolo di amministratore presso l'Ufficio di Rappresentanza per l'Italia della Commissione europea di cui è Portavoce. Insegna presso l'Istituto di studi giuridici internazionali di Roma (Istud), il Servizio Europa (SEU) di Perugia e la facoltà di Scienze politiche della Terza Università di Roma.