

*Comunicazione, Istituzioni, Mutamento Sociale*

Fiorella Vinci

# **L'EFFICACIA DEI FONDI STRUTTURALI EUROPEI**

**Processi e protagonisti al vaglio  
della sociologia dell'azione pubblica**



**FrancoAngeli**

## *Comunicazione, Istituzioni, Mutamento Sociale*

*Direttore:* Antonio La Spina (Università di Palermo)

*Comitato scientifico:* Raymond Boudon (École des Hautes Études en Sciences Sociales di Parigi), Vincenzo Cesareo (Università Cattolica del Sacro Cuore di Milano), Rosaria Conte (Istituto di Scienze e Tecnologie della Cognizione, CNR, Roma), Salvatore Costantino (Università di Palermo), Marina D'Amato (Università di Roma 3), Marcello Fedele (Università di Roma la Sapienza), Fabio Lo Verde (Università di Palermo), Carlo Pennisi (Università di Catania), Alberto Trobia (Università di Palermo)

Comunicazione, Istituzioni, Mutamento Sociale. Ciascuno di questi tre ambiti viene trattato sia autonomamente, sia talvolta coniugandolo con gli altri. Vista anche la collocazione territoriale di alcuni di noi, vi è anche un'attenzione ai temi del ritardo e delle distorsioni dello sviluppo, e di conseguenza alle politiche e alle istituzioni relative a quest'ultimo. Se per un verso, infatti, "nuova comunicazione", società dell'informazione e globalizzazione possono rappresentare delle risorse per uscire dalle situazioni di stasi o declino socio-economico, per altro verso, di nuovo a seconda dei vincoli istituzionali dati e delle storture endemicamente presenti, esse possono invece ben convivere con il sottosviluppo, senza scalfirlo.

È stata attivata una procedura di referaggio anonimo cui vengono sottoposti gli scritti presi in considerazione ai fini della pubblicazione nella collana.

La Collana "Comunicazione, Istituzioni, Mutamento Sociale" si articola in due sezioni: "testi", riservata a temi generali e a riflessioni di più ampio respiro teorico, e "ricerche", in cui vengono presentati i risultati originali di ricerche empiriche a medio e breve raggio, e vengono discusse questioni di metodo.

I lettori che desiderano informarsi sui libri e le riviste da noi pubblicati possono consultare il nostro sito Internet: [www.francoangeli.it](http://www.francoangeli.it) e iscriversi nella home page al servizio “Informatemi” per ricevere via e.mail le segnalazioni delle novità.

Fiorella Vinci

# **L'EFFICACIA DEI FONDI STRUTTURALI EUROPEI**

**Processi e protagonisti al vaglio  
della sociologia dell'azione pubblica**

**FrancoAngeli**

Immagine di copertina: *Enrica Cerruti*

Copyright © 2013 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy.

*L'opera, comprese tutte le sue parti, è tutelata dalla legge sul diritto d'autore. L'Utente nel momento in cui effettua il download dell'opera accetta tutte le condizioni della licenza d'uso dell'opera previste e comunicate sul sito [www.francoangeli.it](http://www.francoangeli.it).*

# Indice

<b>Introduzione</b>	pag.	9
---------------------	------	---

## **Parte prima - La logica della ricerca**

<b>1. Il paradosso del mancato utilizzo dei fondi strutturali europei</b>	»	19
1. Primi elementi di analisi	»	19
2. Le percentuali nazionali di attuazione	»	20
3. La ricorrenza dei dati nazionali e la funzione di mediazione del FSE e del FEOGA nell'attuazione del FESR	»	25
4. Le attuazioni finanziarie dei fondi strutturali nelle Regioni italiane Obiettivo 1	»	34
<b>2. Caratteristiche e trasformazioni dei fondi strutturali europei</b>	»	38
1. Caratteri e funzionamento dei fondi strutturali	»	38
2. La politica strutturale e i processi di integrazione comunitari	»	42
3. I fondi strutturali europei e la coesione economica, sociale e territoriale	»	45
4. Il significato politico della coesione e le attuazioni nazionali dei fondi strutturali	»	49
5. Competenza e competitività territoriale: i caratteri della programmazione 2000-2006	»	55
6. La difficile ricerca dell'efficacia nella programmazione 2007-2013	»	56

<b>3. Il dibattito scientifico sui fondi strutturali</b>	pag.	61
1. Internazionalità e pluridisciplinarietà	»	61
2. La ricorrenza delle analisi mono causali	»	62
3. Dall'interdipendenza dei processi all'analisi cognitiva	»	64
4. Specificità del dibattito relativo all'Italia meridionale	»	70
<b>4. Dalla sociologia dello sviluppo alla sociologia dell'azione pubblica</b>	»	75
1. La valorizzazione di una tensione interdisciplinare	»	75
2. La definizione europea della coesione e le analisi sociologiche dello sviluppo territoriale	»	76
2.1. La comprensione sociologica del significato politico del principio europeo di coesione	»	77
2.2. Dalle teorie della crescita non equilibrata ai sistemi integrati delle politiche pubbliche	»	79
2.3. I processi di legittimazione collettiva delle politiche pubbliche	»	80
3. L'analisi sociologica delle condizioni storiche dello sviluppo economico e sociale	»	82
4. I processi attuativi dei fondi strutturali alla luce di una sociologia dell'azione pubblica	»	85
<b>5. La coesione economica e sociale: da principio europeo a categoria di analisi sociologica</b>	»	89
1. La comprensione sociologica della coesione e i processi di attuazione dei fondi strutturali	»	89
1.1. La dimensione organizzativa della coesione	»	89
1.2. La dimensione giuridico-morale della coesione	»	92
2. Dalla <i>governance multi-levels</i> all'analisi della coesione delle diverse azioni pubbliche	»	98
3. Un programma di ricerca	»	9
3.1. Il percorso di concettualizzazione	»	100
3.2. Le analisi empiriche	»	101

## Parte seconda - Analisi empiriche

<b>6. La coesione comunitaria e la formalizzazione della politica di coesione</b>	»	107
1. La coesione comunitaria: un ambito di analisi necessario	»	107
2. Modelli di coesione comunitaria	»	109
2.1. Modelli oligarchici	»	113
2.2. Modelli poliarchici	»	118

3. Cristallizzazioni e modifiche dei modelli di coesione comunitaria	pag.	120
4. Dalla coesione comunitaria all'analisi della partecipazione comunitaria degli Stati membri	»	125
<b>7. La coesione dell'azione pubblica nazionale: il caso dell'Italia</b>	»	128
1. La coesione dell'azione pubblica nazionale nell'analisi della politica strutturale	»	128
1.1. La difficile costruzione di un orientamento strategico	»	129
1.2. Adattamenti istituzionali inefficaci e mancanza di politiche nazionali complementari	»	132
2. Tradizioni politiche e apprendimenti istituzionali	»	136
3. I processi di istituzionalizzazione dello Stato e le legittimazioni collettive della sua autorità	»	138
3.1. Gli effetti giuridici delle politiche economiche e sociali dello Stato	»	140
3.2. Il problema del Mezzogiorno	»	142
<b>8. La coesione dell'azione pubblica regionale: una comparazione tra la Regione Sardegna e la Regione Sicilia</b>	»	144
1. Le regioni protagoniste della politica di coesione?	»	144
1.1. La coesione giuridico-morale	»	145
1.2. La coesione organizzativa	»	149
2. Un'autonomia dipendente: il caso della Regione Sicilia	»	151
3. L'attuazione della politica di coesione della Regione Sicilia	»	154
4. Un'autonomia partenariale: il caso della Regione Sardegna	»	159
5. L'attuazione della politica di coesione della Regione Sardegna	»	163
<b>9. L'attuazione locale dei fondi strutturali: una comparazione tra il caso dell'agenzia di sviluppo integrato Calatino Sud Simeto in Sicilia e il Consorzio turistico Sa Corona Arrùbia in Sardegna</b>	»	167
1. Due distinti casi regionali	»	167
1.1. L'agenzia di sviluppo integrato Calatino Sud Simeto in Sicilia	»	168
1.2. Il consorzio turistico Sa Corona Arrùbia in Sardegna	»	172
2. La coesione delle agenzie di sviluppo locale	»	175
2.1. Un'organizzazione tattica: il caso dell'agenzia di sviluppo locale Calatino Sud Simeto	»	175
2.2. Un orientamento strategico: il caso del Consorzio turistico Sa Corona Arrùbia	»	179

3. Pratiche economiche “storiche” e “convenzionali”: il caso del Consorzio turistico Sa Corona Arrùbia in Sardegna	pag. 184
4. Pratiche economiche “storicizzanti” e “informali”: il caso dell’agenzia di sviluppo locale Calatino Sud Simeto in Sicilia	» 186
5. Dalle analisi empiriche a nuove piste di ricerca	» 188
5.1. Le condizioni storico-sociali dello sviluppo locale	» 188
5.2. Le costanti della complessa funzione dello sviluppo locale	» 190
<b>Conclusioni</b>	» 192
<b>Riferimenti e fonti bibliografiche</b>	» 199

## Introduzione

Il dibattito scientifico sui differenti utilizzi nazionali dei fondi strutturali europei non è nuovo; dai primi anni '90, in alcuni Stati, tra i quali l'Italia, appare anzi ininterrotto. Si tratta di un dibattito multidisciplinare attivato da scienziati della politica, economisti, giuristi e, più recentemente, anche da sociologi.

La crisi economico-finanziaria in corso, rendendo per un verso più che mai attuale il tema dell'efficacia dei fondi strutturali, e suscitando per l'altro, interrogativi ricorrenti sull'organizzazione politico-istituzionale dell'Unione europea, contribuisce alla ridefinizione della problematica relativa agli utilizzi differenziati dei fondi strutturali.

Le politiche europee non appaiono più degli *outputs* politici, e appaiono, invece e sempre più, degli *outcomes*; la processualità, il radicamento nella politica, intesa come formazione e funzionamento dei differenti governi comunitari nazionali e sub-nazionali sono elementi che forniscono agli analisti modalità interpretative differenti. Per i sociologi, la scoperta della rilevanza che nell'analisi delle politiche europee ha lo studio delle diverse società rappresenta una piccola rivoluzione copernicana: la politica come ambito sociologico di studio non solo si disaggrega nel funzionamento delle diverse istituzioni ma può essere studiata come insieme di azioni pubbliche efficaci, ossia legittimate da specifiche morfologie sociali.

Come sociologi, come possiamo spiegare i differenti utilizzi nazionali dei fondi strutturali europei?

Muovendo dai caratteri specifici dei fondi strutturali e situandosi in una tradizione sociologica precisa, la ricerca ha l'obiettivo di comprendere le condizioni sociali che in contesti nazionali e regionali specifici frenano e, a volte, impediscono l'utilizzo dei fondi.

L'identificazione della sociologia dell'azione pubblica appare coerente con una ricerca che per un verso analizza le molteplici configurazioni dell'azione pubblica e, per l'altro esplora, soprattutto, in riferimento a nor-

me che impongono la formazione di azioni pubbliche cooperative, la differente realizzazione contestuale di tali configurazioni.

Muovendo dalle esigenze di ridefinire l'oggetto della ricerca, la collocazione nell'alveo della sociologia dell'azione pubblica appare più che una scelta operata a priori e statica, una sorta di messa alla prova delle possibilità esplicative offerte da tale tradizione, e fa emergere la necessità di prendere in considerazione alcuni degli apporti più significativi provenienti da altre tradizioni disciplinari e scientifiche, fra tutti, gli apporti provenienti dalla sociologia delle organizzazioni e, più specificamente, quelli provenienti dalle analisi istituzionali.

L'attuazione della ricerca propone un'interpretazione della sociologia dell'azione pubblica specifica; un'interpretazione che valorizza l'analisi storica delle politiche, l'interdipendenza tra livelli governativi differenti, e che non considera scontati i comportamenti degli individui all'interno delle istituzioni ma al contrario è attenta a rilevarne continuità, discontinuità e apporti differenziali ai processi innovativi. Gli attori sociali entrano a tutto tondo nell'analisi non solo come *élite* di governo e di amministrazione delle politiche ma come agenti dei processi di legittimazione delle politiche; la sociologia dell'azione pubblica proposta è, conseguentemente, una sociologia della storia delle istituzioni, delle politiche e dei territori. La metodologia adottata è composita ed ha la comparazione come punto unificante metodi differenti; l'analisi muove innanzitutto dalla comparazione storica dei tassi di utilizzo dei fondi strutturali dei Paesi europei dal 1989 al 2007 per passare successivamente all'analisi diacronica delle diverse riforme dei fondi strutturali e alla comparazione dei processi di integrazione europei che hanno caratterizzato l'elaborazione delle diverse riforme. Lo studio sociologico dei processi di integrazione europei lontano dal costituire unicamente e staticamente il clima storico-politico caratterizzante le successive riforme fa emergere la formulazione di un'ipotesi di ricerca specifica.

L'ipotesi che la ricerca verifica consiste nel ritenere che la coesione economico-sociale e, più recentemente, anche territoriale formulata dal legislatore comunitario non sia soltanto l'obiettivo delle politiche di sviluppo regionale promosse dall'Unione europea ma rappresenti la condizione contestuale di efficacia di tali politiche.

La formulazione dell'ipotesi consente l'organizzazione della ricerca, ossia dapprima l'approfondimento della parte teorica con la comprensione del principio europeo di coesione e del concetto sociologico di coesione e, successivamente, l'analisi empirica con lo studio della coesione che caratterizza i quattro principali livelli di implementazione dei fondi strutturali: il livello comunitario, il livello nazionale, quello regionale e quello locale.

La presentazione della ricerca è articolata in due parti. La prima è denominata "logica della ricerca", la seconda "analisi empirica".

La logica della ricerca è presentata ricostruendo nei vari capitoli le varie fasi della ricerca e, soprattutto, sottolineando la formulazione delle domande più rilevanti, quelle utili all'elaborazione dell'ipotesi. Dalla classificazione dei dati emergono alcune prime constatazioni: i diversi Paesi europei fruitori delle politiche comunitarie di coesione possono essere classificati in Stati che riescono sin dall'introduzione dei fondi strutturali a utilizzarli quasi completamente e in Stati che sin dall'inizio mostrano difficoltà. Le ricorrenze dei dati regionali italiani rivelano l'esistenza di Regioni più efficaci e di Regioni meno efficaci e delineano sin da subito che l'analisi delle politiche di coesione in Italia si interseca con la cosiddetta questione meridionale. L'analisi dei dati rivela però anche aspetti meno noti; in alcuni Paesi, come ad esempio in Francia le politiche sociali europee hanno un *effetto driver* sulle politiche di coesione, in altri, come ad esempio in Spagna, un effetto simile è svolto dal fondo europeo per l'agricoltura. Tra le politiche di coesione e le altre politiche europee emerge conseguentemente un rapporto di interdipendenza che la *situazione* del Paese permette di analizzare in maniera differenziata. Lo studio delle riforme dei fondi strutturali mette in luce i successivi obiettivi del legislatore comunitario, i vari modelli di politiche proposti e soprattutto consente di connettere le politiche a azioni di governo comunitario differenziate. L'analisi dell'obiettivo della coesione, principio sancito dal legislatore dell'Atto unico, e successivamente implementato, denota il condizionamento che il processo di integrazione comunitario, soprattutto nei suoi aspetti istituzionali, esercita sulla formulazione comunitaria dei fondi strutturali. Le politiche di coesione indicano esercizi di sovranità comunitaria specifici, segnalano le caratteristiche dell'Unione europea come soggetto politico, ma denotano soprattutto il gioco dell'associazione degli interessi e delle istanze dei differenti Stati membri che caratterizzano l'Unione europea, fanno emergere l'importanza di un concetto di coesione intesa non solo come obiettivo politico ma come qualità dell'associazione dei differenti interessi dei Paesi membri.

La ricostruzione della letteratura scientifica dedicata dalla fine degli anni '80 ai fondi strutturali, facendo innanzitutto apparire la multidisciplinarietà dei diversi contributi, fa emergere la necessità di una ricerca attenta ai differenti contributi disciplinari, e all'analisi storica delle diverse tradizioni scientifiche mobilitate dall'oggetto della ricerca. L'analisi della letteratura scientifica serve da cartina tornasole, permette di identificare le principali criticità dei diversi contributi, fa emergere come per quel che riguarda le tradizioni sociologiche, la questione dei fondi strutturali, intersechi la sociologia dello sviluppo e, in particolare, le teorie della modernizzazione e sottolinea come relativamente all'Italia, un'analisi sociologica dei mancati utilizzi dei fondi strutturali non possa prescindere da un'analisi della questione meridionale non solo nei suoi aspetti politici ma anche in quelli scientifici. Il capitolo sulla ricostruzione della letteratura scientifica

è propedeutico all'approfondimento dei caratteri della sociologia dell'azione pubblica. La tradizione prescelta prende a prestito dalle teorie sociologiche dello sviluppo le interconnessioni tra i diversi fattori causali, l'identificazione di fattori causali non immediatamente evidenti, l'interconnessione tra fattori interni e fattori esterni dello sviluppo e li inserisce in una teoria politica della società sottolineando la funzione dei processi di legittimazione collettivi di modalità associative differenti nella promozione dello sviluppo territoriale e, in ultima istanza, nella definizione delle individualità. La riflessione teorica sulle possibilità esplicative della sociologia dell'azione pubblica applicata al nostro oggetto di ricerca configura una sorta di andirivieni continuo tra soggetti collettivi: governi, amministrazioni, e individui. Questo rimando si realizza soprattutto grazie all'analisi della storia delle differenti azioni pubbliche e dei relativi processi di legittimazione collettiva. Dalla riflessione teorica e dalla formulazione dell'ipotesi di ricerca emerge l'articolazione del lavoro e la metodologia di verifica dell'ipotesi; lo studio dei livelli comunitari, nazionali, regionali e locali oltre ad essere imposto dalle caratteristiche dei processi di implementazione dei fondi strutturali, appare coerente con un'analisi che prendendo le mosse da contesti macro si avvicina sempre più a definizioni e analisi di contesti micro.

La verifica empirica dell'ipotesi di ricerca è sviluppata nella sezione denominata analisi empirica. I successivi capitoli di questa sezione sono dedicati all'analisi della coesione dei diversi livelli di implementazione dei fondi strutturali.

Dalla formalizzazione comunitaria della politica strutturale a oggi emergono due distinti modelli caratterizzanti la coesione dell'azione pubblica dell'Unione europea: un modello di coesione maggiormente oligarchico e un modello maggiormente poliarchico; i due modelli dal valore unicamente idealtipico, non delineano una trasformazione diacronica unilineare della coesione comunitaria, ma sono utili per identificare le caratteristiche di processi di coesione plurimi condizionati dall'azione politica di alcuni Paesi membri ma anche dalla situazione politico-economica di paesi esterni all'Unione. I periodi storici nei quali prevalgono modelli di coesione maggiormente poliarchici sono quelli nei quali si collocano le riforme dei fondi strutturali più innovative. Dall'analisi di questi modelli emergono Paesi europei che hanno utilizzato la coesione oligarchica per fruire di posizioni di vantaggio nell'elaborazione e nell'appropriazione delle politiche strutturali (Francia e Germania), l'analisi comparata degli utilizzi che questi paesi sono riusciti a realizzare dei fondi strutturali rivela tuttavia che in situazioni economiche di competizione crescente le posizioni di vantaggio non si rivelano condizioni sufficienti e le politiche sociali – lontano dal costituire – unicamente delle politiche accessorie dal punto di vista del budget loro assegnato – svolgono come sottolineato da Pierson e Liebried *funzioni spillover* sulle possibilità nazionali di fruire delle politiche strutturali

(Liebfried 1995). L'analisi della coesione comunitaria rivela inoltre la funzione che la partecipazione differenziata dei diversi Paesi membri ai processi di europeizzazione svolge nel favorire o frenare gli utilizzi dei fondi strutturali. Da questo punto di vista il caso della formalizzazione del fondo di coesione appare emblematico: l'Italia il cui territorio nazionale, al momento dell'istituzionalizzazione del fondo, per più della metà era classificato "obiettivo 1" non risulta, in base alla norma istitutiva del fondo, tra gli Stati che possono beneficiare del fondo di coesione.

Perché alcuni Stati partecipano ai processi di europeizzazione con ruoli di direzione e di guida, mentre altri, soprattutto in alcuni periodi, con ruoli meramente reattivi? La partecipazione ai processi di europeizzazione dei Paesi membri è influenzata dalla coesione dell'azione pubblica nazionale?

L'ipotesi che la ricerca sviluppa si basa sulla convinzione che le caratteristiche nazionali della coesione dell'azione pubblica influenzino sia le forme di partecipazione ai processi di integrazione comunitari sia gli utilizzi dei fondi strutturali europei. Non si tratta unicamente dello scarso coordinamento esistente tra le politiche comunitarie e quelle regionali, né del ritardo con il quale in Italia sono state realizzate alcune riforme istituzionali che a livello nazionale avrebbero potuto facilitare l'implementazione delle politiche comunitarie, quanto di rilevare – come già fatto ad esempio da Wolleb e Wolleb o da Tarrow – le caratteristiche della ricerca italiana dell'accordo politico (Wolleb, Wolleb 1990, 1993; Tarrow 1978, 1990). Quest'ultimo, più che frutto di negoziazioni fra interessi differenti finalizzato alla realizzazione di un interesse generale percepito dalle diverse parti politiche come bene primario, appare – anche in periodi storici differenti – la risultante della composizione di più interessi particolaristici. I tratti particolaristici dell'azione pubblica nazionale emergono dalla ricostruzione dell'esperienza dell'intervento straordinario per il Mezzogiorno, ed emergono altresì dalla ricostruzione dei differenti processi nazionali di istituzionalizzazione del decentramento amministrativo dello Stato. Entrambi questi casi mostrano come la coesione dell'azione pubblica nazionale rappresenti una qualità delle azioni politiche che si realizza in contesti storici e geografici specifici. Le legittimazioni collettive di azioni pubbliche legal-razionali, per utilizzare il vocabolario weberiano, non solo appaiono disomogenee sul territorio nazionale ma supportano in maniera differente le amministrazioni regionali, creando Regioni più virtuose nelle quali le capacità amministrative dell'ente regionale costituiscono un insieme di condizioni di facilitazione non solo delle implementazioni delle politiche di coesione ma anche di realizzazione dell'autorità dello Stato nazionale e, Regioni meno virtuose, nelle quali il federalismo imperfetto, realizzato con le riforme del titolo V della Costituzione, rafforza circuiti e stili amministrativi che costituiscono vere e proprie trappole per l'autorità dello Stato.

In questa prospettiva, l'analisi comparata della coesione dell'azione pubblica che caratterizza i processi di implementazione delle politiche di coesione in due differenti Regioni italiane a statuto speciale come la Sicilia e la Sardegna appare emblematica.

Le forme di coesione che caratterizzano l'azione pubblica della Regione Sardegna appaiono ispirate a relazioni Stato-Regione che potrebbero essere definite partenariali, quelle che caratterizzano la Regione Sicilia a relazioni che potremmo definire assistenziali.

La ricostruzione storica dei processi realizzativi dell'autonomia amministrativa nelle due Regioni rivela due differenti modelli di autonomia. Un modello più riflessivo e maggiormente fondato su corresponsabilità progettuali in Sardegna e un modello più autarchico e di supporto elettorale all'azione del governo dello Stato in Sicilia.

Attraverso quali meccanismi questi due modelli condizionano gli utilizzi dei fondi strutturali nelle due Regioni? L'analisi dell'esperienza delle politiche di coesione in Sardegna e in Sicilia rivela la maggiore preparazione della Regione Sardegna nella messa a punto delle innovazioni istituzionali richieste dalla legislazione europea e rivela altresì una maggiore facilità nell'interpretare e realizzare le forme di partenariato intergovernativo proposte dal legislatore comunitario come forme obbligate di partecipazione ai diversi bandi. La Regione Sicilia nei meccanismi di intercettazione delle risorse finanziarie dei fondi strutturali sembra invece adeguare le proprie strutture istituzionali ed amministrative ai modelli comunitari con maggiore ritardo e, soprattutto, attivando frequentemente forme di partenariato occasionali, unioni di scopo, realizzate con l'obiettivo immediato di accedere ai fondi.

Come si originano le differenti capacità politiche ed amministrative delle due Regioni, e, soprattutto, quali rappresentazioni sociali, intese come modi di pensare e di agire ritenuti validi dalla collettività locale, li legittimano?

La constatazione di culture dell'autonomia regionale attive nelle due Regioni molto differenti, emergenti ad esempio dall'analisi dei differenti statuti regionali o dall'analisi dei dibattiti delle commissioni regionali di approvazione dei piani di sviluppo realizzativi dell'intervento straordinario non rappresenta unicamente un dato storico da attualizzare ma rivela soprattutto una *retorica dell'autonomia* diffusa nelle due Regioni differenti ed attivata in maniera evidente dalle implementazioni regionali dei fondi strutturali.

La comparazione tra due studi di caso, uno in Sicilia e uno in Sardegna, permettendo di comprendere i meccanismi sociali di formazione e di legittimazione dell'azione cooperativa locale consente di avanzare alcune ipotesi sulle radici sociali della coesione dell'azione pubblica regionale.

In Sardegna, il caso di un consorzio turistico locale, costituito nel 1982 con l'obiettivo di promuovere le risorse del patrimonio archeologico e naturalistico del territorio costituisce un esempio di utilizzo dalla metà degli

anni '90 ad oggi della quasi totalità dei fondi strutturali. In Sicilia, il caso di un'agenzia di sviluppo integrato territoriale attiva dalla metà degli anni '90 ad oggi costituisce un esempio di un soggetto collettivo che nasce con l'obiettivo di fruire dei fondi strutturali e che riesce, pur se con difficoltà, a fruire delle quasi totalità dei fondi.

Sono entrambi due casi virtuosi ma differenti.

La costituzione del consorzio sardo anticipa la legislazione comunitaria e la utilizza per realizzare i propri obiettivi, quella dell'agenzia siciliana è attuativa della legislazione comunitaria.

In Sardegna i soggetti che si consorziano hanno un'idea comune di sviluppo del territorio, si associano per realizzare dei progetti, originariamente non sono dei politici, alcuni lo diventeranno nel corso degli anni. In Sicilia, i soggetti che si associano perseguono l'obiettivo di ottenere i finanziamenti comunitari e sono originariamente dei soggetti politici.

Perché nelle due Regioni vi è una differente mobilitazione politica intesa soprattutto come differente iniziativa pubblica? Perché in Sardegna nel 1982 un gruppo di amici ha fiducia in un'azione cooperativa che diventi pubblica?

L'analisi delle esperienze dei due soggetti collettivi mostra una serie di differenze. Il consorzio traccia nel corso degli anni una sorta di orientamento strategico di fondo: i progetti sono tutti coerenti e quasi nascono uno dall'altro. L'agenzia pone in essere azioni tattiche, non sempre coerenti, mostrando frequentemente la difficoltà nella ricerca di progetti di sviluppo comuni.

Il consorzio occupa personale locale e tenta di formarlo, l'agenzia occupa dipendenti pubblici in forza presso i diversi enti locali associati. Il consorzio stabilisce partenariati con la Provincia, con la CCIAA, con una finanziaria regionale; cerca e formalizza cooperazioni interistituzionali preesistenti rispetto ai bandi di finanziamento. L'agenzia attiva forme di partenariato meno selettive e più occasionali. L'azione pubblica del consorzio rivela un processo di formazione di interessi pubblici comuni. L'azione pubblica dell'agenzia è un'azione precostitutamente pubblica, i modelli di coesione imposti dal legislatore comunitario, aggiustano molto relativamente la sua morfologia e, frequentemente, la ripropongono; il processo di *formazione degli interessi comuni pubblici* appare in questo caso più problematico.

Rappresentazioni sociali più diffusamente fondate su formazioni delle soggettività meno riflessive possono motivare le differenze riscontrate nei due processi di formazione dell'azione pubblica? Individuo e comunità – come insegnatoci da Durkheim – sono effettivamente così indissociabili? E quali caratteristiche deve assumere una sociologia dell'azione pubblica che sperimenti l'analisi congiunta delle configurazioni collettive delle azioni pubbliche e delle sue radici individuali?

Più che delle risposte, sempre parziali, e delle ipotesi di ricerca da verificare in studi successivi, è la valorizzazione della sociologia dell'azione pubblica come ambito di coniugazione dell'individuale e del collettivo e di integrazione delle spiegazioni storiche nelle analisi sociologiche che questa ricerca si propone prioritariamente di offrire al lettore.

*Parte prima*

*La logica della ricerca*



# *1. Il paradosso del mancato utilizzo dei fondi strutturali europei*

## **1. Primi elementi di analisi**

I dati relativi all'attuazione della politica di coesione rivelano percentuali nazionali di utilizzo dei fondi strutturali differenti: esistono infatti quote di risorse finanziarie assegnate dall'Unione europea ai diversi Stati ma non utilizzate dai destinatari.

In contesti economici caratterizzati dalle difficoltà di accedere al mercato del credito e più, generalmente, dalla scarsa disponibilità di capitali circolanti, il fatto di non riuscire a fuire delle risorse finanziarie assegnate, costituisce un vero e proprio paradosso.

Perché alcuni Stati dell'Unione europea e, in particolare, alcune loro Regioni riescono a tradurre l'assegnazione dei finanziamenti in risorse finanziarie effettivamente disponibili ed altri incontrano molte difficoltà? Che cosa nasconde il paradosso del mancato utilizzo dei fondi strutturali? E, soprattutto, la sociologia può offrire a queste domande risposte specifiche?

Le variazioni nazionali e regionali delle percentuali di attuazione dei fondi appaiono sorprendenti e segnalano immediatamente i seguenti caratteri europei e nazionali del problema.

Innanzitutto sorprende la ricorrenza dei dati. Come sottolineato dal secondo, dal terzo e dal quarto Rapporto sulla coesione economica e sociale dell'Unione europea, pubblicati rispettivamente nel 2001, nel 2004 e nel 2007, nonostante la produttività media sia aumentata e sia conseguentemente possibile constatare una convergenza tra i differenti tassi dei PIL degli Stati destinatari dei fondi, in alcuni Stati (Italia, Grecia) e in alcune Regioni si continuano a notare tassi del PIL e della produttività modesti.

Secondariamente, sorprende la rigidità, in alcuni Stati, dei confini geografici delle Regioni che non raggiungono il 75% della media comunitaria del PIL.