

# **Le Regioni nel sistema di *multilevel governance* Adattare e trasformare la *governance* e le sue sfide (\*)**

*di Fabrice Larat*

## **Sommario**

**1.** – *A mo' di introduzione.* **2.** – *Le sfide lanciate alla governance regionale.* **2.1.** – *La mondializzazione come rimessa in causa delle modalità tradizionali dell'azione pubblica.* **2.2.** – *L'evoluzione generale delle modalità e delle forme dell'azione pubblica.* **2.3.** – *Gli effetti del processo di europeizzazione.* **2.4.** – *Le particolarità della governance comunitaria.* **3.** – *Diffusione e recepimento della governance comunitaria.* **3.1.** – *Variazioni possibili.* **3.2.** – *Adozione e adattamento.* **4.** – *Conclusioni.*

## **1. A mo' di introduzione**

Analogamente agli Stati-nazione, le Regioni devono attualmente far fronte a tre grandi tipologie di sfide politiche di ordine generale, le quali presentano come effetto quello di rimettere in discussione il loro ruolo come ambito peculiare di azione pubblica, così come la loro modalità di funzionamento in seno a quello che si è convenuto di denominare un sistema di *governance* a più livelli.

Al riguardo si pongono molteplici questioni: quali sono esattamente l'origine e la natura di queste sfide? In quale misura es-

---

(\*) Il presente articolo è tratto dalla relazione tenuta in occasione del convegno "The role of the regions in the new European governance", Barcellona, 28 e 29 gennaio 2003 e riprende in gran parte le argomentazioni presentate in un articolo scritto con BEATE KOHLER-KOCH, *La dissémination du modèle communautaire de gouvernance comme processus d'adoption et d'adaptation*, in *Politique Européenne* n. 2, 2000, Parigi, pp. 87-106.

se rappresentano veramente un fattore di trasformazione della *governance* nelle Regioni? Quali sono le implicazioni di queste trasformazioni per quanto concerne il funzionamento dell'Unione Europea?

A causa degli sconvolgimenti in corso (ripetute modificazioni dei Trattati europei, preparazione di una Costituzione da parte della Convenzione europea), uno degli interrogativi principali che si pongono attualmente è, in effetti, quello di conoscere in quale misura l'approfondimento dell'integrazione europea porti a un cambiamento in materia di modi di governare, e ciò non solamente a livello comunitario, ma anche dei Paesi membri e, per estensione, a livello regionale.

La questione della diffusione di specifiche forme mutate dalla *governance* della Comunità europea e dal suo recepimento (come viene accolta a livello regionale?) risulta egualmente di grande rilievo nella misura in cui la sua risposta permette – o meno – di pronosticare la prossima uniformazione delle modalità di *governance* praticate all'interno dell'Unione europea, vale a dire in seno agli Stati membri e alle Regioni e nelle relazioni esistenti tra questi diversi livelli.

La finalità di questo contributo è, quindi, quella di apportare degli elementi di risposta a tali interrogativi, sottolineando le interazioni esistenti e la posta in gioco.

## 2. *Le sfide lanciate alla governance regionale*

Sebbene talora strettamente intrecciate le une alle altre sul piano dei loro effetti e delle loro manifestazioni, sotto il profilo dell'analisi si possono distinguere tre fondamentali tipologie di sfida che incidono sullo sviluppo delle Regioni come realizzatori di *politics*.

### 2.1. *La mondializzazione come rimessa in causa delle modalità tradizionali dell'azione pubblica*

La prima sfida risulta legata al fenomeno della mondializzazione. Con l'incremento delle interdipendenze e la moltiplicazione degli strumenti e delle istituzioni che tentano di rispondere ai crescenti bisogni di regolazione negli ambiti e nei campi più svariati, l'azione pubblica non può più venire concepita se non nel quadro di un sistema a livelli multipli. Anche rapportato al caso dell'Unione europea, questo riferimento non può ignorare la presenza di un livello superiore a quello comunitario, ossia quello globale. Senza voler prendere posizione nel dibattito sull'importanza rispettiva dei livelli mondiale e regionale, la questione della *governance* regionale non può tralasciare i fenomeni legati alla mondializzazione e considerati da qualcuno alla stregua di un "capovolgimento del mondo", vale a dire l'irruzione delle società, l'incremento dei flussi transnazionali, la delimitazione dello Stato e l'anomia della società mondiale (Badie/Smouts 1999). Non soltanto cambiano molte cose (appaiono nuovi problemi e talune difficoltà già esistenti si pongono con ancora maggiore acutezza), ma, in stretta connessione con il fenomeno della mondializzazione (o, quanto meno, secondo quanto viene presentato), si assiste ad una serie di rilevanti trasformazioni che investono le modalità e la natura stessa dell'azione pubblica. Tali mutazioni costituiscono l'esito di molteplici fattori. Si tratta, in primo luogo: *a)* di un cambiamento di scala, *b)* di un processo di de-territorializzazione e, per finire, *c)* di una ricomposizione del campo degli attori coinvolti nell'azione pubblica.

*a)* Il cambiamento di scala in oggetto viene illustrato bene dalla nozione di *governance* a più livelli (*multilevel governance*). Per quanto il termine ricopra talvolta delle categorie assai differenti quali la *governance* multi- o policentrica <sup>(1)</sup>, esso descrive ad un tempo la giustapposizione di livelli (locali, regionale, nazionale, europeo, mondiale) e l'esistenza di interpen-

---

(1) Per una tipologia dettagliata, cf. Hooghe/Marks 2001.

trazioni reciproche tra questi livelli. Essendo le interazioni fra i diversi livelli molteplici e varie e le frontiere fra gli strati poco impermeabili ed ermetiche, risulta ormai impossibile concepire l'azione pubblica a partire da un'unica dimensione, tanto in termini di spazio d'azione che per quanto riguarda la dipendenza di questo livello dalle influenze esterne.

b) Per quanto piuttosto astratta, l'idea di de-territorializzazione risulta assai idonea a descrivere il fenomeno di ridefinizione della collocazione degli spazi fisici nella ideazione e nella implementazione dell'azione pubblica. Con la moltiplicazione delle reti e la funzionalizzazione della politica, certe attività assumono un carattere virtuale o si iscrivono in un campo paradossale al tempo stesso limitato e sprovvisto di una chiusura o di una frontiera territoriale. Questo processo procede di pari passo con quello di de-frontierizzazione <sup>(2)</sup> e rende conto delle difficoltà di governare presso spazi dalle frontiere mobili, quando non in via di scomparsa <sup>(3)</sup>.

c) La ricomposizione in corso nel campo degli attori concerne la tipologia di individui o di organizzazioni che partecipano all'azione pubblica e il ruolo che viene loro attribuito o che intendono giocare in avvenire. La de-gerarchizzazione dei rapporti tra le categorie di attori e il fatto che la scala d'azione di tali attori non si riveli più limitata, né in senso verticale né orizzontale, si coniuga all'effetto dei fattori precedentemente citati: taluni attori privati hanno ormai accesso ad ambiti che erano loro preclusi (funzioni, ma pure settori), e dispongono della possibilità di scegliere i loro campi di azione che non risultano più forzatamente territorializzati, dal che deriva una minore dipendenza nei confronti del potere pubblico.

---

(2) Questo concetto corrisponde a quello di *debordering* inventato da M. Albert, cfr. Albert/Brock, 2000.

(3) Kohler-Koch 1998.

## 2.2. L'evoluzione generale delle modalità e delle forme dell'azione pubblica

L'evoluzione conosciuta in generale dalle modalità di azione pubblica e la comparsa di nuove forme e strumenti di *governance* non risparmia il livello regionale e costituisce un secondo tipo di sfida per quanto concerne il ruolo delle Regioni in questo sistema a livelli multipli. Il passaggio dal concetto di governo a quello di *governance* designa in maniera generale il complesso dei meccanismi alternativi di negoziazione tra differenti gruppi, reti e sottosistemi suscettibili di rendere possibile l'azione del governo (Grossman, Irondelle, Saurugger, 2001, 148) <sup>(4)</sup>. Nel campo delle relazioni internazionali, Rosenau e Czempiel attraverso l'espressione *governance without government* <sup>(5)</sup> hanno espresso l'idea che la *governance* sia un fenomeno più ampio del governo. Essa ingloba l'attività delle istituzioni governative, ma anche una serie di meccanismi informali, non governativi o governamentali, attraverso cui queste persone e organizzazioni agiscono nell'ambito della politica internazionale.

Allo stesso modo, a livello dei principi base dell'azione pubblica, si constata la generalizzazione dei "nuovi" precetti come l'autoregolazione degli attori privati, la generalizzazione della necessità di rendicontazione (*accountability*), quella di assicurare la trasparenza delle scelte e delle responsabilità. Tali precetti acquistano una dimensione nuova, venendo a confronto con fenomeni recenti, quali l'ingresso massiccio dell'*expertise* e le consulenze su grande scala, con tutto quello che ne deriva in termini di aspettative e contestazioni <sup>(6)</sup>. La rimessa in causa dei modelli tradizionali risulta, peraltro, intimamente legata agli ostacoli incontrati dai poteri pubblici nella messa in opera delle loro politiche, problemi che sono prevalentemente collegati a

---

(4) Per una dettagliata presentazione del concetto di *governance*, si veda l'articolo citato di Kohler-Koch/Larat, 2000.

(5) Rosenau, 1992.

(6) Si pensi alle manifestazioni di contestazione nei confronti dell'OMC/WTO (Seattle, Genova) o dell'Unione Europea (Nizza, Göteborg).

uno dei fenomeni sopra evocati, come l'intrecciarsi dei livelli, la de-territorializzazione o la cancellazione delle gerarchie tra attori.

In funzione dei livelli di riferimento e degli ambiti di attività, queste mutazioni investono componenti diverse dell'azione pubblica:

- l'esercizio stesso del potere e delle responsabilità pubbliche e il modo in cui questo esercizio viene legittimato, così come il funzionamento delle organizzazioni pubbliche;
- il contenuto delle politiche e la loro gerarchizzazione in termini di priorità (soggetti, temi, obiettivi);
- il modo in cui l'azione pubblica viene preparata e attuata (modalità di negoziazione e presa delle decisioni, accesso delle diverse categorie di attori alle arene di negoziazione).

Superando queste tre dimensioni, si incontra la questione della redistribuzione dell'autorità politica tra i differenti livelli in cui l'azione pubblica si rivela necessaria (livello mondiale, europeo, nazionale e regionale), ma anche per quanto riguarda la ripartizione delle competenze e la loro articolazione.

### 2.3. *Gli effetti del processo di europeizzazione*

La terza sfida con la quale le Regioni si confrontano si rivela legata con molta evidenza agli effetti del processo di integrazione europea che si ha la consuetudine di indicare con la parola tanto pratica quanto indefinita di europeizzazione. Si tratta qui di una sfida decisiva. Tenuto conto del passaggio dell'UE da sistema di assunzione di decisioni a instaurazione di un ordine politico <sup>(7)</sup>, non stupisce che la propagazione dell'espressione *governance* risulti collegata all'approfondimento dell'integrazione europea e alle problematiche sollevate dalle pratiche comunitarie in materia di politiche pubbliche <sup>(8)</sup>.

Di fatto, sembra che nel quadro di questo processo si assista

---

(7) Wallace, 2000.

(8) L'aggettivo comunitario rimanda al funzionamento del primo pilastro dell'Unione europea. Utilizzeremo quindi l'espressione "governance comunitaria" in maniera preferenziale rispetto a quella di "governance europea".

contemporaneamente ad una europeizzazione dell'azione collettiva e di quelli che sono i suoi modelli (Muller, 1995). Infatti, i concetti, le regole di funzionamento e le altre procedure alla base della *governance* comunitaria, contenuti nei programmi e misure realizzati da Bruxelles, partecipano alla generale competizione di modelli e rappresentano un modello alternativo o complementare rispetto alle modalità in vigore negli Stati membri e nelle loro Regioni, laddove esse dispongono di competenze sufficientemente ampie per agire in modo autonomo.

In termini generali, la distinzione in vigore tra "governo" e "*governance*" è particolarmente adatta al caso dell'UE, dato che non esistono né uno Stato né un governo europeo in senso proprio. Accade per di più che, in assenza di un asse verticale di potere forte in seno all'UE, le forme decisionali restino fluide e poco gerarchizzate, elemento che lascia uno spazio importante al coordinamento orizzontale delle reti <sup>(9)</sup>.

Così facendo, l'Unione offre un buon esempio di spazio di *governance* e di reti d'azione pubblica con una molteplicità di attori, pubblici e privati, partecipanti alla formulazione e alla messa in opera delle politiche pubbliche (Smouts, 1998, 25). In effetti, le istituzioni comunitarie, così come gli Stati membri o i loro rappresentanti, non sono i soli soggetti a partecipare al funzionamento dell'UE e alle sue attività, poiché vi si trovano molti altri attori, tra cui ogni genere di collettività locali o di gruppi di interesse più o meno organizzati sotto il profilo istituzionale.

Se si vuole dare una definizione appropriata, la *governance* comunitaria deve dunque venire intesa come la coordinazione non gerarchica di numerosi attori (non unicamente statali) all'interno di un sistema complesso di relazioni di mutua dipendenza. Si tratta, quindi, esattamente di una forma di *governance* specifica che si differenzia da altre forme possibili <sup>(10)</sup>.

In compenso, non si può veramente parlare di *new European governance*, dal momento che la *governance* comunitaria è in

---

(9) Lequesne, 1998.

(10) Cfr. la tipologia configurata da B. Kohler-Koch in Kohler-Koch/Larat, *op. cit.*

se stessa innovatrice e non risulta fundamentalmente cambiata dopo la sua apparizione.

#### 2.4. *Le particolarità della governance comunitaria*

In comparazione con le altre modalità di *governance*, la caratteristica principale della *governance* a rete consiste nel fatto che la politica così condotta non è la riproduzione di una qualsivoglia identità collettiva, bensì la gestione della differenziazione <sup>(11)</sup>. La natura reticolare della *governance* comunitaria si spiega mediante la struttura particolare del sistema politico europeo, e soprattutto attraverso quegli elementi essenziali coincidenti con la rappresentanza funzionale, la regolazione tecnocratica e la deliberazione istituzionalizzata. Così, la *governance* comunitaria si rivela sprovvista di ogni aspetto piramidale o gerarchico, il quale si opporrebbe alla logica che governa la sua organizzazione istituzionale, così come alle idee direttrici che presiedono alla cooperazione tra Paesi membri. Nella *governance* reticolare, lo Stato, nella sua qualità di attore pubblico più pertinente in seno a un sistema politico, non risulta più attore con pieno diritto. La sua funzione è mutata, passando da un'attività di regolazione e allocazione autoritaria dall'alto al ruolo di mediatore e "attivatore" <sup>(12)</sup>.

L'idea centrale della *governance* "di rete" è quella per cui gli attori politici considerano che la risoluzione dei problemi rappresenta l'essenza del processo politico (nel senso di "*politics*") e che l'azione pubblica sia definita in virtù dell'esistenza di sotto-sistemi sociali i quali presentano un grado elevato di organizzazione. Per governare in maniera effettiva ed efficace, risulta conseguentemente necessario tenere conto delle razionalità specifiche di questi sotto-sistemi. Il sistema politico, d'altronde,

---

(11) Kohler-Koch, 1999.

(12) Ciò non significa, pur tuttavia, che il Governo costituisca un gruppo di pressione tra gli altri, né che, da un punto di vista metodologico, il concetto di "gruppo attore" non sia già stato applicato in precedenza al Governo. Cfr. al riguardo Richardson e Jordan (1979: 17).

è segmentato orizzontalmente e verticalmente.

Oltre all'organizzazione in rete, le forme di *governance* praticate dalla Comunità europea hanno in comune una politica di conformità che, per il tramite di strategie di coinvolgimento e di azione comunicativa, produce dei regimi politici comuni<sup>(13)</sup>. A questo riguardo, è interessante constatare come le modalità di formazione del consenso (gestione condivisa, importanza accordata alle negoziazioni consensuali) non influenzino soltanto il contenuto della politica, ma contribuiscano anche a modellare lo spazio pubblico europeo, specialmente attraverso l'istituzione di spazi transnazionali di *governance* (Kohler-Koch, Eddler, 1999) che possono assumere forma funzionale o territoriale.

Uno studio approfondito dei principali ambiti di azione pubblica comunitaria mostra che la *governance* "di rete" risulta predominante, in particolare nell'ambito di tutti i settori riguardanti il mercato interno e l'ambiente, anche se modalità di *governance* diverse possono coesistere in seno alla Comunità, andando da una forma di *governance* di tipo statale per quanto concerne la politica monetaria a una serie di pratiche di tipo maggiormente neocorporativo in materia di politica sociale<sup>(14)</sup>.

Se si prendono le mosse dal principio per cui esiste una forma particolare di *governance* a livello comunitario (il cui funzionamento è in gran parte assicurato dall'intermediazione delle reti alle quali partecipano degli attori nazionali e regionali), ci si deve domandare quale sia la sua influenza sull'evoluzione delle modalità di *governance* dentro gli Stati membri, compreso il livello sub-nazionale e come si svolga la sua diffusione presso gli altri livelli dell'azione pubblica. Si possono prevedere almeno due scenari. Il processo di europeizzazione dei contesti dell'azione collettiva può significare la semplice esportazione di un modello di *governance*, il quale si trasmetterebbe così dal livello europeo al piano nazionale – e perfino regionale – attraverso le politiche pubbliche comunitarie. Le pratiche veicolate

---

(13) La nozione di azione comunicativa rimanda a Habermas e quella di regime al senso che le viene attribuito nella teoria delle relazioni internazionali.

(14) Eising, Kohler-Koch, 1999, pp. 272-275.

da questo modello verrebbero così adottate “in blocco” da certi attori nazionali o sub-nazionali (primo scenario). Ma può accadere ugualmente che gli effetti dell’azione comunitaria si rivelino maggiormente complessi e meno unilaterali in termini di conseguenze. Sempre integrando queste pratiche, gli attori in oggetto ne adatterebbero il funzionamento ai loro bisogni e alle loro specifiche situazioni (secondo scenario). Quello che cambia, quindi, nel secondo caso di scuola illustrato, è il comparire di possibili variazioni dovute alle piccole trasformazioni che occorrono al momento di questi adattamenti.

Appare dunque totalmente pertinente notare come l’europeizzazione degli ordini pubblici nazionali e il processo di adattamento cui essa dà luogo passino per la traduzione e la reinterpretazione delle norme comunitarie da parte di istituzioni e culture nazionali portatrici di diversità e specificità (Lequesne, 1998). Difatti, non sono esclusivamente le norme comunitarie che, all’occorrenza, possono essere l’oggetto di traduzione e reinterpretazione, ma i paradigmi stessi che reggono il funzionamento delle politiche comunitarie.

### 3. *Diffusione e recepimento della governance comunitaria*

Tenuto conto dell’interpenetrazione dei sistemi politici comunitario e nazionali, si può pensare che le forme di *governance* che vi sono praticate non si limitino nei loro effetti esclusivamente al campo dell’azione pubblica comunitaria, ma che essa trovi anche una certa eco negli ambiti nazionali. L’assenza di frontiere ermetiche tra le reti, la partecipazione di questi stessi attori a molteplici reti contemporaneamente – all’intersezione tra le politiche nazionali, comunitarie e, in taluni Paesi, regionali – al pari del loro aspetto multi-funzionale rafforzano le possibilità di diffusione delle caratteristiche della *governance* comunitaria presso altri domini e campi di attività.

Sotto un profilo analitico la diffusione della *governance* “di rete” in seno agli Stati membri può passare attraverso tre canali distinti, sebbene spesso nella pratica combinati, come nel caso

degli ultimi due: *a*) l'imposizione da parte degli attori comunitari, *b*) un processo di apprendimento/apprendistato legato alla partecipazione ai programmi comunitari e *c*) l'adesione alle idee direttrici della *governance* comunitaria<sup>(15)</sup>.

Le trasformazioni che vanno più lontano sono quelle che intervengono in occasione della revisione dei Trattati, quando i principi, le regole e le procedure del sistema regionale vengono ridefiniti. In questo caso, i destinatari di tali modificazioni sono identici a coloro che prendono le decisioni. Tuttavia, nel particolare sistema dell'UE, i cambiamenti che si producono in materia di *governance* non provengono tutti da accordi formali di natura giuridica o istituzionale imposti dall'alto, come è il caso della revisione dei Trattati, da accordi intergovernativi o da decisioni giurisprudenziali<sup>(16)</sup>.

In effetti, una gran parte delle suddette trasformazioni viene prodotta, invece, dall'incontro tra le altre due fonti di cambiamento che si dirigono dal basso verso l'alto. Ciò può passare per una implicazione materiale di attori statali (o non statali) in programmi e misure comunitari (secondo canale di influenza); mentre l'offerta in materia di concetti e idee veicolati da queste stesse politiche comunitarie costituisce una terza via di diffusione. Tramite la partecipazione di attori diversi e dei canali di accesso da essi utilizzati, si affermano nuove reti con strutture e modalità di funzionamento che sono loro proprie, specialmente in materia di procedure e cooperazione. Si tratta in questo caso di una forma di socializzazione, di un processo di apprendimento istituzionalizzato che permette a differenti tipi di attori di familiarizzarsi con pratiche nuove e di venire confrontati a nuove idee in materia di *governance*.

Le caratteristiche fondamentali della *governance* comunitaria che si trovano così diffuse attraverso il sistema a più livelli

---

(15) Cfr. Kohler-Koch, 1998, p. 22. Questa distinzione è stata ripresa da Knill e Lehmkuhl, 1999.

(16) Anche se tali trasformazioni sono "imposte dall'alto", non si deve dimenticare che si tratta il più delle volte di un esito negoziato (in particolare dagli Stati membri in quanto *masters of the treaty*). Le idee e gli interessi degli attori coinvolti nelle negoziazioni si ritrovano sovente nel risultato finale che, dunque, non è loro completamente estraneo.

dell'UE costituiscono un modello nel senso in cui esse formano un complesso coerente e diverso dalle altre tipologie esistenti. Secondo le loro convinzioni in materia di ordine politico legittimo e in funzione della situazione nella quale si trovano gli attori che fanno l'esperienza di queste pratiche comunitarie di *governance*, taluni di essi potrebbero vedervi un modello di riferimento, portatore di alternative in materia di funzionamento dell'azione pubblica, in particolare per quanto riguarda le forme privilegiate della partecipazione (principio del partenariato pubblico privato) o delle priorità date a certe strategie (per esempio, il principio di addizionalità).

### 3.1. *Variazioni possibili*

Stando le cose in questi termini, se il contatto con Bruxelles sembra sensibilizzare gli attori regionali alle pratiche valorizzate dalla Comunità, la loro adozione varia considerevolmente da una Regione all'altra<sup>(17)</sup>. In termini generali, è la maniera stessa in cui le modalità comunitarie di *governance* vengono fatte proprie dagli attori nazionali o sub-nazionali che può variare sensibilmente.

L'analisi di certi dati disponibili mette in evidenza l'esistenza di differenze sensibili a livello delle culture politiche nei vari Paesi studiati, così come al livello sub-nazionale (Knodt, Larat, 1998)<sup>(18)</sup>. L'effetto unificatore dello Stato-nazione non è

---

(17) Mentre più del 71% degli attori della Regione Rhône-Alpes dicono di procedere ad un accordo con le principali parti coinvolte al fine di aumentare il loro peso nelle negoziazioni con Bruxelles, la percentuale si riduce al 45,6% in Catalogna. In Baden-Württemberg, quasi il 74% degli attori afferma che si deve stabilire una cooperazione con dei *partners* stranieri, mentre solamente il 55,7% degli attori della Bassa Sassonia ha fatto ricorso a tale pratica.

(18) Iniziato e coordinato dal Centro di ricerca in scienze sociali dell'Università di Mannheim, il progetto di ricerca REGE ha riunito vari gruppi di ricercatori europei dal 1994 al 1997, associando il CEPEL (Montpellier), il laboratorio RIVES dell'ENTPE (Lione), l'Università autonoma di Barcellona e l'Università del Galles a Cardiff. La ricerca ha avuto come oggetto 1250 attori regionali in Rhône-Alpes, Languedoc-Roussillon, Baden-Württemberg, Bassa Sassonia, Lombardia, Sicilia, Catalogna, Andalusia, Galles. I risultati di tale ricerca sono stati pubblicati sotto il titolo *Interaktive Politik in Europa. Regionen im Netzwerk der Integration*, Leske + Budrich, 1998, come pure nell'opera *Que dirigent les régions d'Europe?*, codiretta da B. Jouve e E.

visibilmente tanto potente da evitare ogni divergenza a livello delle Regioni in materia di rappresentanza di interessi e di formazione della volontà politica. Di fatto, la maniera in cui funziona la *governance* di una Regione può essere differente da quella praticata a livello nazionale (ancora una volta: quando questa dispone di competenze sufficienti). Nella Repubblica federale tedesca, la modalità di *governance* del Land del Baden-Württemberg è sensibilmente differente da quella praticata in Bassa Sassonia <sup>(19)</sup>. Una possibile spiegazione per queste variazioni è che la cultura, le pratiche organizzative, gli ordinamenti istituzionali, ma pure l'appartenenza di parte degli attori rappresentano altrettanti fattori influenzanti la capacità e la volontà di cambiamento.

Il legame esistente tra cultura e cambiamento non rappresenta necessariamente un freno, dal momento che esistono – quanto meno in assoluto – delle culture del cambiamento e che l'adattamento può far parte della tradizione. Ancor più, il fattore cultura preso nella sua accezione ampia agisce soprattutto a livello dei meccanismi di percezione dei problemi, delle “immagini del mondo” (nel senso weberiano della parola), le quali determinano loro stesse, almeno in parte, le soluzioni e le strategie prese in considerazione.

Allorché si verifica l'adozione e l'adattamento dei modelli di *governance* comunitaria, ci si deve attendere delle trasformazioni a livello di azione collettiva. Oltre agli aspetti generali quali la formulazione delle politiche pubbliche e il modo in cui vengono assunte le decisioni e implementate queste politiche, tali cambiamenti vertono sulle strategie relative alle vie di accesso all'influenza, sullo stile di esercizio di tale influenza oppure sulle modalità di risoluzione dei conflitti. In questo caso di scuola, le modalità di *governance* giocano il ruolo di una grammatica europea dell'azione pubblica caratterizzata da propri codici, linguaggio e modi operativi (Muller, 1995).

Per riassumere, si può dire che tre tipi di fattori intervengono

---

Négrier, L'Harmattan, 1998.

(19) Su questo argomento, cfr. Knodt, 1998, capitoli 4 e 5.

nella maniera in cui la *governance* viene percepita e ricevuta dagli interessati:

a) *le concezioni che gli attori si fanno dell'ordine politico legittimo*. La *governance* comunitaria non è determinata esclusivamente dalla struttura della Comunità e dalle sue particolarità, ma essa è anche influenzata dalla percezione, posseduta dagli attori partecipanti a tale *governance*, dei principi che reggono un ordine politico legittimo. Le idee non intervengono solamente sul piano dell'ordine costituzionale, ma prendono corpo nella politica sotto la sua forma pratica. Esse si iscrivono più largamente nell'affermazione di una cultura politica locale che agisce essa stessa come un fattore rilevante.

b) *La concorrenza tra regole, procedure e norme esistenti*. La *governance* fa parte dell'ordine costituzionale vissuto. Quest'ultimo non costituisce unicamente l'esito di atti di natura costituzionale, di revisioni di Trattati e di negoziazioni intergovernative, ma risulta anche dalle regole, norme e procedure veicolate dalle politiche pubbliche comunitarie. Questi paradigmi (intesi come un insieme di nozioni, fattori e rappresentazioni strutturanti la nostra comprensione della realtà) sono portatori di criteri di buona *governance* a partire dai quali saranno giudicate anche altre forme di intervento pubblico. Dal fatto del carattere interattivo della relazione tra coinvolgimento (approccio applicato dal potenziale interessato) e offerta di paradigmi (che proviene dagli organi comunitari), e tenuto conto delle ripercussioni che tali modelli e norme potrebbero avere una volta adottati e reimpiegati in un contesto altro rispetto alle politiche comunitarie, è un'autentica dinamica di diffusione a prodursi in tale occasione.

c) *La dimensione cognitiva*. La domesticizzazione delle regole e norme che formano la base della *governance* comunitaria è resa possibile, in parte, dal fatto che queste ultime costituiscono dei fattori referenziali (Faure, Pollet, Warin, 1995), vale a dire che esse divengono delle matrici di senso, le quali servono da riferimento ed eventualmente da modello per gli attori investiti. Nondimeno, resta il fatto che l'adozione di norme e regole passa attraverso un processo di valutazione, interpretazio-

ne e presa di coscienza concernente la loro utilità e pertinenza per gli interessati. La rilevanza della dimensione cognitiva relativa a ogni comunicazione viene amplificata dal fatto che l'azione pubblica comunitaria si trova a venire appresa mediante differenti filtri percettivi e codici operativi e valutativi (Balme e Chabanet, 2000). La razionalità delle politiche comunitarie è ancorata all'interno di un quadro di significato molto ampio, in cui le immagini incorporate, le rappresentazioni e i sistemi di valore che esse veicolano si riferiscono a un contesto più largo dei simboli legittimanti e delle norme (Gottweis, 1999). Tali rappresentazioni uniscono una politica particolare agli altri ambiti delle politiche pubbliche e ai campi di interazione sociale e culturale.

Il processo di apprendimento che passa attraverso un confronto con la pratica comunitaria si accompagna, dunque, a un processo cognitivo che fa intervenire delle razionalità dipendenti dagli ambiti delle politiche coinvolte, così come dalle idee direttrici generali per quanto riguarda il carattere auspicabile e appropriato dei principi, delle procedure e norme veicolate dalle politiche pubbliche comunitarie. Le idee così diffuse trovano un'ampia eco, ma essendo istituzionalizzata la diffusione di nuovi paradigmi, il loro recepimento da parte degli attori nazionali e regionali è anche questione di interessi e di risorse. Accanto alla volontà degli attori, la loro capacità di cogliere le opportunità offerte dalla Comunità in materia di apprendimento e di nuovi paradigmi può quindi costituire un freno alla diffusione. D'altronde, contrariamente all'apprendimento, frutto di un confronto diretto e pratico con le modalità di *governance* comunitaria, una diffusione che fosse unicamente di natura concettuale non potrebbe avere un grande impatto sul piano politico. Sebbene assai utile, l'aspetto puramente cognitivo non deve essere sopravvalutato, giacché la capacità di trasformazione delle idee sulle forme appropriate di governo dipende dall'ancoraggio istituzionale degli attori in gioco, così come dal contesto nel quale si sviluppa l'azione pubblica. In quanto variabile esplicativa, tale dimensione non acquista senso se non in stretta

combinazione con questi altri due fattori (<sup>20</sup>).

### 3.2. Adozione e adattamento

Di fatto, il processo di europeizzazione così spesso evocato è più di una semplice adozione e uniformazione risultante dall'influenza delle istituzioni comunitarie in seno ai Paesi membri in ambiti di attività sempre più numerosi. "Europeanisation does not only incorporate the member States into a complex trans-national and multi-level system of decision making, it also pushes economic and social actors to go beyond the nation State". Nella sua quintessenza, l'europeizzazione ritorna a "enlarging the scope of the relevant unit of policy-making" (Kohler-Koch, 2000). La diffusione dei fattori referenziali della *governance* comunitaria partecipa così al processo di europeizzazione delle modalità dell'azione collettiva. Attraverso il fenomeno di europeizzazione, anche i limiti territoriali (la nazione, territori allargati a uno spazio multinazionale o transnazionale), istituzionali (superamento dello Stato quale attore esclusivo) e funzionali (azioni deterritorializzate), così come l'essenza e la forma dell'azione pubblica nei campi in oggetto, vengono tutti coinvolti e investiti.

Accade al processo di apprendimento soggiacente alla diffusione delle modalità di *governance* comunitaria così come agli effetti dell'esperienza comunitaria (<sup>21</sup>): entrambi si accompagnano ad una costruzione di senso. La diffusione, in quanto fattore tra gli altri, può cambiare l'apprezzamento che gli attori nazionali e sub-nazionali rivolgono ai confronti di altre procedure e norme di regolazione, e condurre a dei cambiamenti, senza tuttavia automatismi al riguardo. Da questo punto di vista, il processo di europeizzazione corrisponde perfettamente ad un crescente riferirsi alla dimensione europea in termini di ricette di politiche pubbliche e di legittimazione politica (Hassen-

---

(20) I dati REGE sono molto espliciti per quanto riguarda i problemi incontrati dagli attori siciliani e – in misura minore – lombardi (Kohler-Koch, 1998).

(21) Intesa come "an institution which forms part of an ongoing process of constructing meaning and applying knowledge" (Wiener, 2000, p. 326).

teufel, Surel, 2000). Questo riferimento, tuttavia, è lontano dall'essere uniforme e potrebbe venire ben descritto in termini di reinterpretazione, di recupero e persino di deviazione<sup>(22)</sup>. Se si definisce il processo di adozione/adattamento come la volontà di far proprio un modello esterno, le diverse forme considerabili si situano ai poli opposti, rappresentando ciascuna un caso estremo. Ad un'estremità di questa linea continua, si avrebbe un adattamento delle modalità locali o nazionali di *governance* che si tradurrebbe in una uniformazione secondo quelle comunitarie. All'altro capo, questo processo prenderebbe la forma di un adattamento dei modi comunitari alle particolarità nazionali o sub-regionali sotto la forma di trasposizione del modello comunitario e la sua traduzione in termini di categorie di pensiero tradizionale. In funzione del grado di trasformazione di cui esse sono l'oggetto, le modalità di *governance* così disseminate possono venire considerate come dei complementi alle pratiche nazionali e ai loro particolarismi, come accade nel caso della rappresentanza di interesse (Sidenius, 1999), oppure alla stregua di estensioni della *governance* quale viene praticata dagli attori nazionali, come nel caso del dominio della politica comunitaria di protezione dell'ambiente (Lenshow, 1999).

#### 4. Conclusioni

L'indefinitezza constatata in merito all'utilizzo del termine "*governance*", analogamente al legame esistente tra, da un lato, il modo in cui è governata l'UE e, dall'altro, la diffusione di certe pratiche e paradigmi in occasione dell'azione pubblica della Comunità, tutto ciò mostra la necessità di discernere, quanto meno sul piano analitico, tra l'esistenza di una gover-

---

(22) Quando non si tratta di idee provenienti da attori nazionali o regionali. Anche se le idee di "*governance* cooperativa", di "partenariato" o, come quella introdotta recentemente, di "democrazia partecipativa" sono riprese da attori nazionali o sub-nazionali, sarebbe un errore metterle unicamente sul conto della produzione comunitaria in materia di paradigmi. Può infatti essere che tali idee siano state introdotte al livello comunitario da questi stessi attori.

*nance* comunitaria (contraddistinta dal suo carattere “di rete”) e l’emergere di un sistema europeo di *governance*. Poiché l’UE è un sistema interpenetrato di *governance* e non esiste separazione artificiale tra il livello europeo, il livello nazionale (Jachtenfuchs, 1997; Wallace, 2000) e, in un certo numero di casi, quello regionale, è possibile che la *governance* in rete si diffonda nei Paesi membri e nel sistema nel suo complesso. L’esistenza di un sistema europeo di *governance* a tutti i livelli di azione pubblica risulterebbe dall’incontro delle differenti modalità di *governance* in vigore e influenzerebbe di rimando il funzionamento generale dell’Unione in quanto *polity*.

L’europeizzazione degli ordinamenti pubblici nazionali attraverso l’integrazione europea è assai meno l’esito di un processo di adozione pura e semplice che non il risultato della traduzione e della reinterpretazione delle norme e dei paradigmi comunitari da parte degli attori e delle istituzioni, alquanto differenti per quanto concerne le loro tradizioni, le loro modalità di funzionamento e il loro contesto. La diffusione della *governance* comunitaria e il grado di adozione/adattamento che si può rilevare ai differenti gradi del sistema a più livelli rinvia a fattori di genere ben diverso, che toccano anche il funzionamento di talune politiche pubbliche a livello regionale (si tratta dell’aspetto *policy* evocato nelle sezioni IIb e IIc della conferenza), la dimensione *politics* richiamata da B. Rittberger (sezione IIa) e, beninteso, l’Unione europea in quanto *polity* (sezione Ia).

Il grado – e l’orientamento – delle interpretazioni di cui sono oggetto i principi e le modalità tipiche della *governance* comunitaria a livello regionale non sono neutri, nel senso in cui essa possiede un carattere normativo. Come testimonia la discussione intorno ai concetti di “buona *governance*” o il successo dei metodi aperti di coordinazione e di altri “nuovi” strumenti (*best practices, bench marking*), la nozione di *governance* non si limita dunque all’analisi del funzionamento dell’azione pubblica, ma si converte spesso in giudizio a proposito dell’efficienza e del carattere democratico – oppure no – di quest’ultima. La posta in gioco comprende, in primo luogo, la possibile apparizio-

ne di tensioni in seno all'Unione a causa della concorrenza tra Regioni in funzione delle modalità di *governance* privilegiate, oppure nel caso in cui, per esempio, le forme plurali di *governance* praticate in talune Regioni entrino in contrasto con i principi direttivi della *governance* comunitaria, il che renderebbe difficile, o persino problematico il coinvolgimento e la messa in opera delle politiche comunitarie e minaccerebbe la coerenza del sistema, ponendo vari problemi di compatibilità.

Di fatto, la complessità della *governance* europea risiede nella coesistenza tra un denominatore comune che permette il soddisfacente funzionamento delle politiche in seno al sistema comunitario a molteplici livelli e la presenza di modi specifici, propri degli spazi nazionali o sub-nazionali. L'esistenza di questi ultimi è da mettere in relazione con il grado dell'interpretazione a cui l'adozione/adattamento ha dato luogo e perfino con la loro resistenza alla diffusione dei modi di *governance* comunitaria. Qui risiede l'aspetto più problematico della *governance* dell'Unione europea: la coabitazione all'interno di uno stesso sistema politico di principi opposti quando non incompatibili che possono condurre a forme disfunzionali gravi. Messo da parte questo caso di scuola ipotetico, e per plagiare quello che diventerà ben presto il motto ufficiale dell'Unione (23), appare verosimile che l'uropeizzazione delle modalità di *governance* negli Stati membri conduca ad una omogeneizzazione nella diversità, assai più che a un'uniformazione improbabile.

---

(23) In seguito a un voto di personalità europee in rappresentanza dei quindici Paesi membri, l'Unione europea si è dotata, il 4 maggio 2000, del motto "L'unità nella diversità".

## Bibliografia

- ARMSTRONG K. e BULMER S. (1998), *The Governance of the Single Market*. Manchester, Manchester University Press.
- BALME R. e CHABANET D. (2000), *Modèles d'Européanisation de l'action collective*, in R. BALME, D. CHABANET, V. WRIGHT (dirs.), *L'action collective en Europe*, Parigi, Presses de Sciences Po.
- CHRISTIANSEN T., JOERGENSEN K.E. e WIENER ANTJE (1999), *The Social Construction of Europe*, in *Journal of European Public Policy*, 6: 4, Special Issue, pp. 528-544.
- EISING R. (1999) *Reshuffling Power: the Liberalisation of the EU electricity market and its Impact on the German Governance regime*, in KOHLER-KOCH, R. EISING (dirs.), *The Transformation of Governance in the European Union*, Londres, Routledge, pp. 208-228.
- EISING R. e KOHLER-KOCH B. (1999), *A Comparative Assessment*, in KOHLER-KOCH, R. EISING (dirs.), *The Transformation of Governance in the European Union*, Londres, Routledge, pp. 267-285.
- FAURE A., POLLET G. e WARIN P. (dirs.) (1995), *La construction du sens dans les politiques publiques*, Parigi, L'Harmattan.
- HASSENTEUFEL P. e SUREL Y. (2000), *Des politiques publiques comme les autres? Construction de l'objet et outils d'analyse des politiques européennes*, in *Politique européenne*, 1, pp. 8-24.
- JACHTENFUCHS M. (1995), *Theoretical Perspectives on European Governance*, in *European Law Journal*, 1, (2), pp. 115-133.
- JOERGENSEN KNUT E. (1997), *Approaching European Governance* in K. JOERGENSEN (dir.), *Reflective Approaches to European Governance*, Londres, Mac Millan, pp. 1-14.
- KNILL C. e LEHMKUHL D. (1999), *How Europe Matters? Different*

*Mechanisms of Europeanization*, in *European Integration online Papers*, vol. 3.

KNODT M. (1998), *Tiefenwirkung europäischer Politik*, Baden-Baden, Nomos.

KNODT M. e LARAT F. (1998), *Styles de politique et échange politique territorialisé: l'exemple des régions françaises et allemandes* in B. JOUVE, E. NEGRIER (dirs.), *Que gouvernent les régions en Europe?*, Parigi, L'Harmattan, pp. 247-272.

KOHLER-KOCH B. (1998), *Europäisierung der Regionen : Institutioneller Wandel als sozialer Prozeß* in B. KOHLER-KOCH (sd.), *Interaktive Politik in Europa. Regionen im Netzwerk der Integration*, Opladen: Leske und Budrich, pp. 13-31.

KOHLER-KOCH B. (1999), *The Evolution and Transformation of European Governance* in KOHLER-KOCH B., EISING R. (dirs.), *The Transformation of Governance in the European Union*, Londres, Routledge.

KOHLER-KOCH B. (2000), *Europeanisation: concepts and empirical evidences*, Paper prepared for the International Workshop on Europeanisation, Bradford.

LARAT F. (1998), *Prägende Erfahrung: Regionale Reaktionen auf europäische Politik* in B. KOHLER-KOCH (dir.), *Interaktive Politik in Europa. Regionen im Netzwerk der Integration*, Opladen: Leske und Budrich, pp. 153-180.

LEQUESNE C. (1998), *Comment penser l'Union européenne?*, in M. C. SMOUTS (dir.), *Les nouvelles relations internationales. Pratiques et théories*, Parigi, Presses de Science Po, pp. 103-134.

MARCH J.G. e OLSEN J.P. (1995), *Democratic Governance*, New York, The Free Press.

MULLER P. (1995), *Un espace européen des politiques publiques*, in Y. MENY, P. MULLER, J-L. QUERMONNE (dirs.), *Politiques publiques en Europe*,

Parigi, L'Harmattan, pp. 11-24.

RHODES R.A.W. (1997), *Understanding Governance. Policy networks, Governance, Reflexivity and Accountability*, Buckingham, Open University Press.

SCHARPF F. (1997), *Games Real Actors Play. Actor centred Institutionalism in Policy Research*, Boulder, Westview.

SCHMIDT V. (1999a), *La France entre l'Europe et le monde. Le cas des politiques économiques nationales*, in *Revue Française de Science Politique*, 49 (1), pp. 51-78.

SCHMIDT V. (1999b), *National Patterns of Governance under Siege: the Impact of European Integration*, in B. KOHLER-KOCH, R. EISING (dirs.), *The Transformation of Governance in the European Union*, Londres, Routledge, pp. 155-172.

SIDENIUS N.C. (1999), *Business, governance Structures and the EU: the case of Denmark*, in B. KOHLER-KOCH, R. EISING (dirs.), *The Transformation of Governance in the European Union*, Londres, Routledge, pp. 173-189.

WALLACE H. (2000), *Collective Governance. The EU Political Process*, in H. WALLACE, W. WALLACE (dirs.), *Policy making in the European Union*, Oxford, Oxford University Press.

WIENER A. (2000), *The Embedded Acquis Communautaire: Transmission Belt and Prism of New Governance*, in K. H. NEUNREITHER, A. WIENER (dirs.), *European Integration after Amsterdam*, Oxford, Oxford University Press, pp. 318-341.