

Politica di coesione e identità Europea

di

Roberta Capello, Politecnico di Milano

Giovanni Perucca, Politecnico di Milano

(i) Politica di coesione e identità Europea: esiste un nesso?

Dal referendum del 23 giugno 2016 sulla Brexit, all'avvento di governi populistici e anti-europeisti in diversi Paesi europei, il processo di unificazione dell'Europa sembra aver subito un rallentamento, se non un arresto. Visioni nazionaliste prendono sempre più strada su temi di grande interesse, quali migrazioni, sicurezza, e crescita economica. L'Europa cerca di comprendere tutti i meccanismi che possano rilanciare il sogno iniziato nel 1957, rafforzare l'identità Europea e, con essa, il processo di unificazione. In questo ambito, l'Unione Europea si è recentemente chiesta quanto la realizzazione della politica di coesione possa avere un ruolo nell'avvicinare i cittadini europei all'istituzione sovra-nazionale. In che modo il principio di solidarietà che anima e regola la politica regionale della UE contribuisce, oltre all'obiettivo primario di redistribuire i benefici del mercato unico, a promuovere un sentimento identitario dei cittadini verso l'Europa?

Per rispondere a questa domanda, la DG Research nell'ambito di Horizon 2020 ha lanciato un grande progetto di ricerca (COHESIFY)¹, volto proprio ad interpretare il ruolo della politica di coesione nel rafforzamento del progetto europeo. Oltre alla rilevanza rispetto allo scenario economico e politico attuale, il motivo di interesse verso questo tema deriva anche dalla ridotta letteratura che ha studiato la relazione tra politiche comunitarie ed identità europea. I lavori, tra gli altri, di Risse (2003) sull'introduzione dell'Euro e di Sigalas (2010) e Kuhn (2012) sul programma Erasmus sono esempi di un filone di ricerca che non ha mai preso in esame l'impatto della politica di coesione sull'identità europea.

Il gruppo di economia regionale e urbana del Politecnico di Milano ha partecipato attivamente al progetto scientifico COHESIFY, con l'obiettivo di definire concettualmente, e misurare empiricamente, gli elementi territoriali che mediano la relazione tra l'implementazione della politica di coesione e lo sviluppo di un'identità europea. Dal punto di vista concettuale, l'idea è che il legame tra implementazione della politica e rafforzamento dell'identità europea passi necessariamente dal modo in cui i cittadini percepiscono l'azione comunitaria e, di conseguenza, la misura in cui siano soddisfatti dei suoi risultati. Questa percezione, tuttavia, non è neutrale rispetto a due fondamentali caratteristiche dei territori in cui le politiche stesse sono attuate.

La prima è la *sensitività* di un territorio ad una politica in un certo campo (ad esempio nei trasporti, ICT, sostegno alle PMI, ecc.). La sensitività rappresenta il grado di

¹ Informazioni dettagliate sul progetto sono disponibili sul sito internet www.cohesify.eu.

necessità e priorità di quell'azione pubblica, e può essere sia oggettiva, ovvero basata su evidenza empirica oggettiva e misurabile, sia soggettiva, ovvero basata sulla percezione della popolazione. Naturalmente non è detto che la dimensione oggettiva e quella soggettiva della sensitività combacino, per cui possono esserci casi in cui una politica oggettivamente necessaria in una regione sia percepita dalla popolazione come poco importante, e viceversa.

La seconda caratteristica che definisce il contesto in cui la politica di coesione viene attuata è la *recettività* di un territorio, ovvero la misura in cui le istituzioni locali sono in grado di implementare in maniera efficace l'azione pubblica. Anche in questo caso, la recettività si compone di una dimensione oggettiva e di una soggettiva. La prima è la vicinanza nelle strategie e visioni politiche dei governi locali al progetto Europeo. Ci si aspetta che tale comunione di intenti abbia un'influenza significativa sulla maniera in cui i cittadini percepiscono le politiche comunitarie. La dimensione soggettiva, invece, è rappresentata dalla qualità delle istituzioni locali, così come percepita dalla popolazione. Anche in questo caso, l'ipotesi è che tale percezione influisca sulla soddisfazione dei cittadini rispetto all'azione pubblica.

Una volta definito questo quadro teorico, lo sforzo è stato quello di tradurlo in termini empirici per le regioni dell'Unione Europea, andando a definire una tassonomia di regioni rispetto al loro grado di sensitività e recettività (Capello e Perucca, 2018).

La sensitività oggettiva, ovvero la necessità oggettiva di una certa regione per una politica in un determinato ambito, è senza dubbio l'aspetto più difficile da misurare. Nell'approccio proposto in Capello e Perucca (2018), tale necessità oggettiva viene definita come un'asimmetria tra l'offerta di una certa risorsa e la sua potenziale domanda. Per esempio, se l'offerta di investimenti in R&S è inferiore alla potenziale domanda, allora una politica in questo ambito è giustificata. Lo stesso ragionamento è stato applicato ad altri sette aree di intervento della politica di Coesione². Ovviamente, la difficoltà della misurazione empirica non è rappresentata tanto dal lato dell'offerta, quanto dalla domanda potenziale, che per definizione non è possibile osservare. Malgrado ciò, l'ipotesi di Capello e Perucca (2018) è che tale domanda potenziale dipenda da una serie di caratteristiche territoriali delle regioni. Nel caso degli investimenti in R&S, per esempio, essi dipendono dalla specializzazione produttiva delle regioni, dalla loro propensione ad innovare, dalla specializzazione funzionale e dalla presenza di aree urbane. Queste caratteristiche sono empiricamente misurabili, ed è di conseguenza possibile, studiandone l'associazione rispetto agli investimenti regionali in R&S, stimare lo sbilanciamento tra offerta e domanda potenziale³.

La sensitività soggettiva, vale a dire le necessità e priorità per le politiche così come percepite dai cittadini, non coincidono necessariamente con la dimensione oggettiva. Empiricamente, sono state misurate utilizzando i risultati di diverse indagini campionarie condotte da Eurobarometro nelle regioni Europee. Ad un campione di cittadini è stato chiesto di individuare, tra le aree di intervento della politica di Coesione

² Queste aree, oltre alla R&S, sono: sostegno alle imprese, trasporto, ICT, turismo, ambiente ed energia, sanità, sociale.

³ Per maggiori dettagli si veda Capello e Perucca (2018).

elencate in nota 2, quelle su cui, a loro parere, l'Unione Europea avrebbe dovuto concentrarsi maggiormente.

Per quando riguarda la recettività, la vicinanza nelle strategie e visioni politiche dei governi locali al progetto Europeo (dimensione oggettiva) è stata misurata con la percentuale di voti ai partiti euroscettici alle elezioni per il Parlamento Europeo del 2009. La dimensione soggettiva della recettività, ovvero la percezione della qualità delle istituzioni locali, è catturata dall'indicatore di qualità istituzionale sviluppato da Charron et al. (2014) ed ampiamente utilizzato in letteratura.

Uno dei risultati più interessanti dell'aspetto empirico di questa analisi riguarda la relazione inversa tra sensitività e recettività. Regioni ad alto grado di sensitività oggettiva, e quindi maggiormente coinvolte come beneficiarie dalla politica di coesione, sono anche quelle con il più basso livello di recettività. In termini di relazione tra politiche e identità europea, ciò suggerisce che in tali contesti l'azione comunitaria possa non tradursi in un rafforzamento del progetto europeo proprio a causa del contesto istituzionale in cui viene applicata.

Il passo successivo nell'ambito del progetto COHESIFY è stato quello di associare empiricamente la percezione della politica di coesione da parte dei cittadini con le caratteristiche territoriali definite in precedenza, in modo da verificarne la relazione. I risultati mostrano come le ipotesi di ricerca siano confermate soltanto in parte (Capello e Perucca, 2017). In particolare, la coerenza tra spesa della politica di coesione e sensitività oggettiva delle regioni non è associata significativamente ad una maggiore soddisfazione dei cittadini. L'opposto vale invece per il legame tra la spesa della politica comunitaria e la sensitività soggettiva delle regioni; infatti, i fondi allocati da una regione alle necessità oggettive della regione stessa non aumenta la probabilità che i cittadini siano soddisfatti della politica di coesione. Al contrario, la probabilità aumenta significativamente nel caso in cui i fondi vengano allocati alle necessità percepite dalla popolazione. È chiaro come tale evidenza ponga delle implicazioni rilevanti nella relazione tra attuazione della politica di coesione e rafforzamento dell'identità europea qualora si verifichi una dissonanza tra le necessità oggettive e quelle percepite dai cittadini.

(ii) Verso un nuovo concetto di identità territoriale

La ricerca condotta nell'ambito del progetto COHESIFY ha evidenziato, tra l'altro, come il tema dell'identità sia stato esplorato soprattutto da discipline quali la politologia e la sociologia, senza un'approfondita analisi della relazione tra identità e territorio. Il contributo dell'economia regionale può aggiungere una prospettiva originale, ed è per questo motivo che il gruppo di economia regionale e urbana del Politecnico di Milano ha continuato, e continua tuttora, a studiare questo tema.

In particolare, il lavoro di ricerca si è concentrato sulla concettualizzazione della nozione di identità, e di come diversi livelli identitari (ad esempio identità locale ed europea) interagiscano tra loro. Esiste infatti un dibattito in letteratura volto alla comprensione del ruolo dell'identità locale nella costituzione di una identità di un'area geografica più ampia, sia essa nazionale o europea; un forte radicamento locale può chiudere la società all'interno di suoi valori e ideologie, rifiutando l'appartenenza a

gruppi più ampi, così come può invece essere segno di una capacità degli individui di sviluppare un senso di appartenenza a una comunità, di qualsiasi natura essa sia, e pertanto avere un effetto positivo sul benessere collettivo (Bruter, 2005; Laffan, 2004). Tale approccio tuttavia presenta due punti di debolezza. Il primo consiste nell'ambiguità della definizione di identità e degli elementi che la promuovono. Il secondo riguarda la scarsa chiarezza su quali siano quegli elementi territoriali possano portare ad un'apertura rispetto ad altre comunità piuttosto che ad una chiusura rispetto all'esterno.

L'obiettivo del gruppo di ricerca è stato quello di sviluppare una nuova definizione di identità locale, più propriamente chiamata identità territoriale, in quanto attinge a caratteristiche socio-economiche e culturali per la sua identificazione (Capello, 2008a). In un'analisi della letteratura, appare evidente la mancanza di una definizione di identità territoriale, nonostante alcuni interessanti tentativi mossi da alcuni colleghi (Calafati, 2009; Camagni, 2007).

La definizione da noi proposta attinge a concetti base dell'identità, definiti dagli scienziati politici, dai sociologi e psicologi sociali, per i quali l'identità, sia essa riferita al livello Europeo, nazionale o locale, è analizzata come il risultato di due coesistenti sentimenti negli individui. Il primo è un sentimento di similitudine che porta le persone a considerarsi parte di una stessa comunità, di cui condivide valori sociali e culturali, su cui basa un destino comune (Risse, 2002), e sui quali fonda una diversità "dagli altri", creando barriere attorno alla collettività. Il secondo è un sentimento di solidarietà, definita come il comportamento altruistico, spontaneo, di soluzione di problemi collettivi, che trova origine proprio dal sentirsi parte di una comunità.

Nella definizione di identità territoriale che proponiamo, per entrambi i concetti di similitudine e solidarietà sono state individuate radici socio-economiche e territoriali. Il senso di similarità può essere il risultato di processi cognitivi, culturali o relazionali che si sviluppano sul territorio. Infatti, la costruzione di un senso di similarità può avvenire grazie allo svilupparsi di conoscenze specifiche attraverso la realizzazione di 'vocazioni industriali' che spingono verso regole comuni di comportamento nel mercato del lavoro e nelle relazioni fornitori-clienti. Competenze comuni si esprimono in esperienze e pratiche di lavoro comuni; valori etici e culturali condivisi tipici dei nostri distretti industriali sono un esempio di quanto qui sostenuto (Capello, 2018a). Inoltre, il senso di similarità può anche trovare origine in modelli culturali simili, orientati a nuovi stili comportamentali; una collettività attenta alla sostenibilità ambientale, che promuove la sua immagine intorno a stili di vita e di consumo attenti alla salute e all'ambiente, può generare attaccamento e senso di appartenenza da parte dei suoi individui. Infine, in una logica relazionale, il senso di similarità può essere il risultato di una forte esistenza di legami potenziali e reali tra attori economici locali, reti di relazioni costruite nel tempo che, se necessarie, possono facilmente essere attivate e che spingono gli individui a rimanere ancorati al luogo in cui sono localizzati, generando quella che Antonio Calafati ha definito "lealtà territoriale" (Calafati, 2009).

Quando la similarità trova queste diverse origini, la solidarietà non può essere lasciata al solo senso altruistico: al contrario, la solidarietà trova una spiegazione nella coincidenza tra interessi privati e collettivi, che spingono gli individui, e gli attori economici, a rimanere nell'area perché nel raggiungimento degli interessi collettivi

vedono rafforzati gli interessi privati. Quando questo è il caso, una comunità locale lavora in modo armonioso, in un tutt'uno, per risolvere problemi collettivi; gli individui si amalgamano, si uniscono e formano una unica entità, una collettività destinata a rimanere stabile nel tempo, grazie alla protezione da parte della collettività degli interessi privati, una situazione che ancora gli individui al destino dell'area (Capello, 2018a).

Questa riflessione è strettamente legata alla concettualizzazione dei contesti territoriali di attuazione della politica di coesione. Il convergere di necessità oggettive e soggettive e, quindi, di interessi collettivi e privati, è secondo questo approccio l'elemento cruciale grazie al quale similarità e solidarietà generano un sentimento identitario e di integrazione comunitaria virtuosa che genera benefici sul benessere collettivo.

La concettualizzazione dell'identità territoriale è stata quindi testata empiricamente, in un modello econometrico nel quale si assume che il senso di appartenenza alla propria regione di residenza dipenda, oltre ad un ampio gruppo di variabili individuali e di contesto, dalla coincidenza tra interessi pubblici e privati, misurati anche in questo caso dalle due dimensioni di sensitività (oggettiva e soggettiva) definiti in precedenza (Capello, 2018b). Utilizzando una ricca base dati a livello individuale, i risultati mostrano come l'identità territoriale (misurata dal senso di appartenenza alla regione di residenza) dipenda, *ceteris paribus*, positivamente e in maniera statisticamente significativa dal grado di convergenza tra interessi privati e collettivi. In altre parole, se le necessità oggettive di una regione sono considerate e percepite come tali anche dai cittadini, questo rafforza l'identificazione alla comunità di appartenenza.

Nel loro insieme, questi contributi al tema dell'identità e della sua relazione con il territorio mostrano come il discorso del rafforzamento dell'identità Europea passi necessariamente attraverso la sfera locale; non tutti i contesti locali hanno la stessa capacità di rafforzare e spingere verso un senso di appartenenza comunitario, e al tempo stesso non tutte le azioni comunitarie sono in grado di rafforzare questa identità. La complessità del tema ci spinge a dire che i nostri risultati costituiscono un primo passo verso una maggiore comprensione di argomenti di sempre più stretta attualità. Tuttavia sono assolutamente necessarie ulteriori riflessioni da parte della comunità delle scienze regionali perché si possa dire di aver ben compreso le relazioni tra azioni comunitarie e identità Europea.

Riferimenti bibliografici

- Bruter M. (2005), *Citizens of Europe? The emergence of a mass European identity*. Berlino: Springer Verlag.
- Calafati A. (2009), *Economie in cerca di città*. Roma: Donzelli Editore
- Camagni R. (2009), Territorial capital and regional development, in Capello R., Nijkamp P. (Eds.), *Handbook of regional growth and development theories*. Cheltenham: Edward Elgar, 118–132.
- Capello R. (2018a), Cohesion Policies and the creation of a European identity: The role of territorial identity, *Journal of Common Market Studies*, 56, 3: 489-503.

- Capello R. (2018b), Interpreting and understanding territorial identity, *Regional Science Policy & Practice*, 11, 1: 141-158.
- Capello R., Perucca G. (2017). Cohesion policy perceptions of EU citizens. The role of context conditions, COHESIFY Research Paper 5, Available at: <http://www.cohesify.eu/research-papers/>
- Capello R., Perucca G. (2018), Understanding citizen perception of European Union Cohesion Policy: the role of the local context, *Regional Studies*, 52, 11: 1451-1463.
- Charron N., Dijkstra L., Lapuente V. (2014), Regional governance matters: Quality of government within European Union member states, *Regional Studies*, 48, 1: 68-90.
- Kuhn T. (2012), Why educational exchange programmes miss their mark: Cross-border mobility, education and European identity, *Journal of Common Market Studies*, 50, 6: 994-1010.
- Laffan B. (2004), The European Union and its Institutions as 'Identity Builders', in Herrmann R., Risse T., Brewer M. (eds.), *Transnational Identities: Becoming European in the EU*, Lanham MD: Rowman and Littlefield, 75-96.
- Risse T. (2002), Nationalism and Collective Identities. Europe versus the Nation-State?, *Developments in west European politics*, 2: 77-93.
- Risse T. (2003), The Euro between national and European identity, *Journal of European Public Policy*, 10, 4: 487-505.
- Sigalas E. (2010), Cross-border mobility and European identity: The effectiveness of intergroup contact during the ERASMUS year abroad, *European Union Politics*, 11, 2: 241-265.