

Regione, soggetto “membro” e attivo dell’Unione Europea

Spada Silvia

Durante gli incontri del ciclo di seminari dedicati alla tematica dell’Unione Europea e il suo rapporto con le Regioni d’Europa, mi ha incuriosito sempre più, settimana dopo settimana, la forte **interdipendenza** fra i due soggetti giuridici: la riflessione che è maturata, prima dall’interessamento agli incontri e durante da alcune ricerche individuali svolte, è stata un “rovescio della medaglia”, cioè se prima in me era forte l’idea che lo Stato fungesse da intermediario fra la realtà regionale e quella europea, ora so con certezza che questo ponte non esiste più in tantissime materie e che le due realtà hanno la possibilità di interfacciarsi direttamente.

Questa breve relazione, breve a fronte delle tante evoluzioni che ci sono state e che ancora ci saranno a riguardo della collaborazione euro-regionale, cerca di mettere in luce l’affascinante cammino dell’affermarsi delle regioni a livello comunitario, ora dell’Unione, a partire dall’aspetto storico fino a quelli politici, economici e sociali che riguardano la politica di coesione e alla *multi-governance*.

Valorizzare le regioni

Innanzitutto, la valorizzazione delle regioni appartiene all’intera storia dell’integrazione europea. Se ne accennò al momento della costituzione del Mercato Comune nel 1957. Interventi in favore delle regioni meno sviluppate furono realizzati già negli Anni Sessanta, ma fu nel 1975 che la creazione del Fondo europeo per lo sviluppo regionale pose

le premesse per quello che sarebbe diventato uno degli assi portanti della politica comunitaria. Tuttavia, le regioni hanno acquisito maggiore presenza e protagonismo all’interno del processo ancora in corso di integrazione europea negli ultimi vent’anni, in particolar modo negli Anni Novanta, in seguito all’adozione dell’Atto Unico Europeo e al Trattato di Maastricht a cui hanno fatto seguito una serie di riforme regionali attuate dai singoli stati membri che, rispecchiando anche le politiche comunitarie di coesione, attribuivano alle regioni stesse un più ampio ventaglio di competenze. Trascendendo le singole misure nazionali, il fattore che accomuna tali procedimenti è l’uropeizzazione, cioè l’adattamento di tutti i soggetti politici al processo di integrazione europea: l’uropeizzazione dunque ha interessato anche le regioni.

Questo adattamento è stato bidirezionale: dall’alto verso il basso, ha fatto sì che i vincoli comunitari interessassero gli aspetti amministrativi e giurisdizionali nazionali e regionali. L’Atto Unico Europeo ha sottratto le regioni dalla tutela degli Stati dotando la Comunità, oggi Unione, Europea di una vera e propria politica regionale, divenuta tassello importantissimo delle strategie comunitarie. Come promosso dal Trattato di Maastricht, le regioni ebbero pieno riconoscimento nel 1994 con l’istituzione Comitato delle Regioni, voluto da una dinamica Assemblea delle Regioni d’Europa. che permette ancora oggi a regioni, *département*, *comunidades autónomas*, *Länder*, o in qualsiasi altra maniera si definiscano, di avere voce in capitolo nello scenario europeo. Inoltre, la preponderante attenzione verso le regioni è stata affiancata da un processo di **attivismo regionale**, una rivendicata volontà delle regioni stesse di accedere al palco europeo

per usufruire di fondi, diventare influenti politicamente, partecipare ai progetti europei e ridurre, e poi annullare, il precedente ruolo marginale. Ancor prima della nascita di uffici dedicati alle regioni a Bruxelles, le rappresentanze locali erano, seppur silenziosamente, presenti ed esercitavano una funzione di *lobbying* sugli organi della Commissione al fine di far comprendere o tutelare i propri interessi; ma anche un'attività fiorente di scambi fra di loro. L'attivismo regionale continua a proliferare attraverso associazioni interregionali di ogni tipo: alcune regioni europee hanno stabilito rapporti di cooperazione transnazionale fra loro, portando alla stesura di accordi formalizzati e alla creazione di associazioni generaliste o con interessi più precisi. Le più attive sono le associazioni transfrontaliere, formate da regioni periferiche dei rispettivi Stati che curano comprensibili interessi comuni e sono legate spesso da affinità linguistiche e culturali che scavalcano i confini di stato (ad esempio le regioni alpine e pirenaiche). Ci sono le regioni che coltivano una cooperazione "specifica": hanno cioè simili interessi economici da difendere, come quelle riunite nella più grande fra le associazioni specifiche, la Conferenza delle regioni periferiche e marittime. Ormai il numero delle associazioni e degli accordi bi- o multilaterali fra le regioni europee è sempre più alto e si stenta a farne censimenti aggiornati. Accanto a queste associazioni, costituite su base di interessi precisi, ce ne sono altre, dette "generaliste", la più importante delle quali è l'Assemblea delle Regioni d'Europa (ARE) a cui aderiscono perfino i cantoni svizzeri, che sono fuori dell'Unione. La vita di tutte queste associazioni ha indubbiamente accresciuto l'interdipendenza delle regioni e, nel lungo termine, non può che aver favorito e favorire la costruzione dell'Europa. Insomma, **la materia regionale è diventata sempre più oggetto istituzionale europeo.** Le

regioni hanno creato organismi e realizzato iniziative per marcare la loro presenza sullo scenario dell'Unione Europea mentre le politiche comunitarie hanno, in molti settori, acquisito influenza **diretta** e non più indiretta verso i governi regionali: quest'ultima, è stata rafforzata dall'aumento del livello di autonomia conferito alle realtà locali, in seguito al quale esse hanno potuto adattarsi alla legislazione comunitaria attraverso riforme amministrative interne alla regione, ergo non statali.

Le regioni vogliono e riescono a partecipare al *policy-making* europeo. Ne è la prova l'applicazione della politica di coesione, strumento e strategia politica, economica e sociale, perseguita dalle istituzioni europee e messa in atto ormai inevitabilmente dalle regioni. Obiettivo primario della politica di coesione è ridurre le disparità territoriali: lo stretto legame fra le riforme regionali dei vari Stati Membri e la continuità del processo di integrazione europea hanno simbioticamente contribuito al suo raggiungimento. In più, la grande responsabilità delle regioni nell'attuazione di tale politica ha anche avuto l'onere di accrescere la loro partecipazione al processo di consolidamento della società europea: il loro ruolo di salvaguardia degli equilibri economici ha reso centrali, nell'Unione Europea, le politiche regionali. Infine, i fondi strutturali associati alla politica di coesione sono diventati strumento di redistribuzione non solo economica ma sociale, ovviamente su larga scala, e sono ormai i mezzi che permettono rapporto diretto fra autorità europee e autorità regionali.

Uno sguardo al domani

Le prospettive europee future sono molteplici: le più pessimiste si rifanno alla crisi economica e finanziaria del 2008 per rivendicare una maggiore autorità degli Stati sovrani, in seguito all'incertezza e all'incapacità di intervenire delle regioni. È anche vero che gli Stati hanno esperienza come attori politici a livello internazionale da secoli, le regioni da pochi decenni quindi più che incapacità potrebbe trattarsi di inesperienza. In contrapposizione ad esse, ci sono studi che contemplan l'Europa delle Regioni, altri che vedono un suo proseguo in una *governance* su più livelli, che vede disperdersi l'attività. Il più verificabile e plausibile, anche perché metterebbe fine ai tanti slanci nazionalisti e creerebbe l'effettiva Unione auspicata sin dal fondamento delle Comunità, è proprio il modello MLG: **multi-level governance**. Esso si basa sui processi che hanno modificato e continuano a modificare i sistemi di governo dei soggetti giuridici europei, Stati e non: il processo di europeizzazione infatti accresce la loro interdipendenza spingendoli ad una maggiore cooperazione e facendo sì che le politiche interne siano maggiormente influenzate non solo da fattori endogeni ma anche esogeni, quali l'attività degli altri attori e le politiche promosse dall'UE. In altre parole, la visione e il riconoscimento di diverse forme di governo che si affiancano allo Stato porteranno al potenziamento delle istituzioni che sono al di dentro e al di fuori di esso, cioè le organizzazioni internazionali e sopranazionali e, dall'altro lato, le regioni.

I primi frutti è possibile raccogliarli a partire dalle riforme regionali le quali decentrano i poteri dei governi centrali trasferendoli alle regioni. La spinta dell'Unione Europea è fondamentale essendo essa promotrice e fondo di interazione fra attori di ogni genere: sopranazionali, transnazionali, internazionali,

statali, regionali e municipali ma anche non istituzionali, come associazioni, organizzazioni non governative e gruppi d'interesse. L'insieme di costoro sta permettendo la costruzione di una fitta rete di interconnessione in cui le decisioni sono rimesse a diverse autorità che non mirano a prevalere le une sulle altre ma collaborano fra loro e operano in settori differenti, per interessi comuni, simultaneamente.

In sintesi, l'autorità statale ormai anacronistica è destinata non a sparire ma a **disperdersi** sia sul piano gerarchico, verso cioè le realtà regionali e locali, che sul piano laterale, verso altri soggetti, pubblici o privati. Questo processo è possibile anche grazie all'input dell'Unione Europea, la quale è un sistema politico *multi-level governance*: un sistema politico cioè in cui l'autorità si disperde fra i più disparati centri di potere, posti a livelli differenti: ci sono infatti le istituzioni europee, come la Commissione, il Parlamento Europeo, il Consiglio, gli organi collegiali, gli organi intergovernativi ma anche i singoli governi, a livello statale e sottostatale. Le regioni dunque sono destinate a continuare il loro processo di emersione: emergeranno politicamente, economicamente, socialmente, così da accrescere ancora i poteri e le capacità che a loro spettano.

Riferimenti bibliografici

Bauman, Z. *Oltre le nazioni*, Bari, SEDIT per Laterza, 2012

Zizek, S. *La nuova lotta di classe*, Milano, Adriano Salani Editore, 2016