

# L'Unione Europea e lo spazio delle regioni

*di Alessandro Ambrosino*

## I limiti del dibattito attuale sulle regioni

Fra le molte trasformazioni politiche che gli stati europei hanno sperimentato dal secondo dopoguerra in poi vi è l'emergere della dimensione regionale come spazio politico e decisionale. Tali processi di devoluzione dei poteri e delle risorse dal centro alla periferia, siano essi derivati da decisioni statali prese sotto le spinte di movimenti e partiti regionalisti oppure siano il risultato di politiche comunitarie di coesione, hanno contribuito a rafforzare il protagonismo dei territori, i quali sono riusciti ad acquisire funzioni e competenze e sono stati per lungo tempo uno fra gli spazi più avvantaggiati dalle riforme di sviluppo economico e sociale dell'Unione.

Attualmente però, il ruolo delle regioni nell'Unione Europea sembra essersi affievolito ed è poco conosciuto da chi non si occupa di politiche pubbliche e di amministrazione. Certamente, tale situazione è determinata prima di tutto dal fatto che la maggior parte delle regioni in Europa si rapporta alle istituzioni di Bruxelles solo per questioni burocratiche, non avendo mai sviluppato un ruolo politico autonomo, ma non va dimenticato che, nel contesto attuale, l'Europa e gli Stati membri si trovano in un'impasse decisionale rispetto al maggiore o minore livello di integrazione che ci deve essere all'interno dello spazio europeo, nel quale l'unico rapporto che ha trovato un margine di analisi teorica è quello dalla dimensione nazionale alla dimensione europea e viceversa.

Nel dibattito corrente, infatti, gli attori che giocano un ruolo attivo nelle discussioni sul futuro politico ed economico dell'Europa sono le istituzioni comunitarie, peraltro neanche tutte, e gli Stati membri, mentre le acedini si strutturano su quello che Francesco Scatigna ha descritto come un triangolo composto dalla politica intergovernativa, dal nazionalismo e dal federalismo, ovvero da tre visioni che prospettano o il mantenimento dello status quo o il ritorno alle Patrie, oppure sperano si concretizzi l'idea degli Stati Uniti d'Europa[1].

Ne risulta una disputa alquanto semplificata, che, come spesso accade nel contesto attuale, caratterizzato dall'immediatezza e dall'assenza di spessore dell'analisi[2], non solo non permette l'inserimento di altri attori decisionali, ma soprattutto impedisce qualsiasi sfumatura e colloca da un lato dello spettro gli euroscettici, spesso critici in maniera assoluta di tutto quello che è stato costruito in questi ultimi settant'anni, e dall'altro lato i sostenitori dell'Europa federale, convinti che l'intero progetto europeo sia sotto l'attacco dei riemergenti nazionalismi e vada difeso a spada tratta senza soffermarsi su cosa voglia effettivamente significare il federalismo in Europa[3]. Costringere il discorso sul futuro delle politiche europee ad una contrapposizione così netta non può che ridurre l'efficacia. Per di più, limitando la gamma delle proposte, vengono ostacolate delle riflessioni su alcune alternative che sono state elaborate nel corso della storia dell'integrazione in seno al progetto comunitario.

Chiaramente non si vuole qui sostenere che il superamento delle difficoltà dell'Unione sia da ricercarsi in una ristrutturazione che preveda le regioni come sue unità politiche centrali, poiché, osservando le trasformazioni in atto, tale idea sarebbe palesemente errata. Tuttavia, va riconosciuto come, nel processo che ha portato alla costruzione dell'odierna UE, vi sia stato chi ha proposto un'opzione regionalista che in certi momenti della storia dell'integrazione europea ha influito non

poco sul risultato finale dell'intero percorso di costruzione dell'Europa Unita così com'è oggi. Si tratterà dunque di dare una panoramica di questa opzione, capire perché, per certi versi, non ha avuto successo e considerare criticamente che stimoli può attualmente offrire.

[Continua a leggere - Pagina seguente](#)

[Indice dell'articolo](#)

[Pagina corrente: I limiti del dibattito attuale](#)

[Pagina 2: Integrazione europea e regioni](#)

[Pagina 3: Le regioni in Europa oggi: incerte prospettive](#)

[Vuoi aderire alla nuova campagna di abbonamento di Pandora per i numeri 4,5 e 6? Tutte le informazioni qui](#)

[Pagina 2 - Torna all'inizio](#)

[Integrazione europea e regioni](#)

Il fatto stesso che al giorno d'oggi si discuta delle nazioni nei termini di un loro possibile superamento o addirittura di un loro "ritorno" dimostra che negli ultimi trent'anni si è assistito a processi che hanno messo sempre più in crisi la nostra percezione di spazi definiti da confini certi: la crescente interdipendenza degli stati nel mondo "globale" ha impedito di pensare al concetto di nazione nei termini delle relazioni internazionali classiche, mentre sempre più sfumati sono apparsi i confini e le identità territoriali. Nelle parole di Marco De Nicolò: « Se non è in atto una generale crisi degli Stati nazionali, certamente le mutevoli linee di confine dell'identità hanno traballato in più di una nazione »[4].

Eppure, un riflusso di questo processo di "globalizzazione" è stata una evidente riscoperta dei microcosmi[5], una dimensione locale spesso caricata di pesanti significati simbolici in cui ritrovare la sicurezza e l'identità più genuina. È in questo contesto, per alcuni versi estremamente contraddittorio poiché il pericolo di utilizzare il locale come ripiego verso una supposta autenticità dell'appartenenza è estremamente concreto, che un certo tipo di regionalismo ha tentato di proporre un'alternativa istituzionale all'interno dell'Europa.

Va detto subito che il concetto di regionalismo si presta a numerosi fraintendimenti poiché, essendo un tema vago ed utilizzato in diversi campi d'indagine, presenta molteplici incongruenze. La prima delle quali viene proprio dalla definizione di regione, segnata da una forte ambiguità. Secondo Michael Keating, uno fra i maggiori studiosi del fenomeno, se ne possono distinguere due tipi fondamentali: da un lato esse possono rappresentare un paesaggio fisico, che spesso si rivela

---

asettico e utile alla ricerca, ma dall'altro le regioni si strutturano su elementi storico-culturali, i quali implicano quasi sempre un forte senso di appartenenza che spesso scade nel localismo, impedendo qualsiasi crescita costruttiva[6].

Dal secondo dopoguerra in poi i politologi e gli scienziati sociali che si sono occupati del problema regionale hanno cercato di mantenersi equidistanti fra il mero fattore geografico e l'incondizionato punto di riferimento identitario, tentando di trovare alle regioni un ruolo utile in un'Europa che, prospettando di articolarsi oltre lo stato centrale, potesse prevedere anche una dimensione politica diversa da quella della nazione.

L'idea di un'Europa strutturata sulla base di enti intermedi tra la dimensione nazionale e quella locale non è nuova, anzi: «si aggira per il continente da una settantina d'anni»[7]. Ma soprattutto, essa non è stata solo un'idea, in quanto ha tentato più volte di concretizzarsi in un piano politico operativo che, però, ha avuto una notevole battuta d'arresto intorno alla metà degli anni Novanta[8].

Secondo Mario Caciagli, dopo una prima fiammata negli anni fra le due guerre, l'idea riemerse nel contesto dei dibattiti teorici all'avvio dell'integrazione europea. Tuttavia, la crisi del federalismo fra il 1944 e il 1946 impedì da subito il superamento della dimensione nazionale e spinse l'Europa sulla via del modello funzionalista[9]. Pochi federalisti e regionalisti riproposero quella che iniziò ad essere etichettata come l'idea di una "Europa delle Regioni". Fra costoro il più citato è Denis de Rougemont, considerato il primo ad sviluppare la definizione, che fino alla fine degli anni Settanta continuò a rielaborare il progetto di una federazione europea basata su enti intermedi, in un contesto dove gli Stati-Nazione erano divenuti, nella sua ottica, troppo piccoli per gestire efficacemente la politica estera e troppo grandi per permettere una partecipazione politica adeguata per tutti[10]. Tale progetto, se da un lato era visto con estremo sospetto, dall'altro sembrava aver trovato un'applicazione pratica non solo nel tentativo della Comunità Europea di integrare coerentemente tutti i suoi territori, compresi quelli più periferici o arretrati, ma soprattutto nella riemersione della regione nell'arena decisionale a causa dei profondi cambiamenti istituzionali che avevano intrapreso molte nazioni, le quali, per rispondere alle pressanti richieste, a volte anche violente[11], che arrivavano dai territori, furono costrette a rafforzare gli enti più vicini ai cittadini[12].

Tale mobilitazione regionalista si sviluppò anche grazie all'utilizzo politico della nozione di "colonialismo interno", il quale divenne un vero e proprio slogan dei movimenti e dei partiti indipendentisti in numerosi Stati europei[13]. In realtà, l'utilizzo del concetto era nato al fine di riportare in ambito accademico gli studi sulle identità regionali, spesso lasciate in disparte rispetto agli studi su nazioni e nazionalismi, ed era stato sviluppato negli anni Settanta da Michael Hechter, il quale, criticando alcune teorie dei decenni precedenti che sostenevano una sostanziale omogeneizzazione della provincia alla metropoli grazie alla diffusione di buone pratiche politiche ed economiche, mise in luce come, al contrario, molte regioni periferiche fossero rimaste sottosviluppate o dipendenti dal centro. Certamente, Hechter non aveva elaborato tale critica per dimostrare che lo sviluppo della nazione fosse stato un male o che fosse necessario crearne di altre, tuttavia, avendo osservato soprattutto il caso delle isole britanniche in cui Scozia e Irlanda del Nord versavano in condizioni di forte arretratezza rispetto alle metropoli dell'Inghilterra, era stato in grado di dimostrare che i riferimenti culturali "pre-nazionali" della provincia servivano come mobilitazione politica contro Londra[14].

Negli anni Sessanta e Settanta, dunque, si assistette a quella che è stata definita una vera e propria «euforia regionalista»[15], in cui parole come "autogestione", "autodeterminazione" e lo slogan

---

"piccolo è bello" appartenevano al bagaglio culturale di molti movimenti regionalisti legati agli ambienti della sinistra e dell'ecologia che vedevano nel locale uno spazio di democrazia diretta e più vicina all'individuo, la quale solo a Bruxelles avrebbe potuto trovare voce[16].

Lo stretto e quanto mai stravagante legame che andava consolidandosi fra la "genuina" riscoperta della regione da parte di molti di questi movimenti che col tempo andarono sempre più ad intendere il locale come autonomia politica se non addirittura come secessione, e il desiderio di riprendere il processo di integrazione politica europea dopo il periodo definito di « paralisi comunitaria »[17] promosso da altri ambienti più europeisti in senso lato, portò ad una particolare accelerazione della legittimazione delle regioni in Europa fra gli anni Ottanta e Novanta. Le svolte dell'Atto Unico Europeo del 1987 e del Trattato di Maastricht del 1992 consolidarono definitivamente il ruolo di questi enti nell'UE in quanto con il primo l'Europa sottrasse le regioni dalla tutela degli Stati e le portò ad avere un contatto diretto con Bruxelles grazie al Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (FESR) mentre il secondo istituì il Comitato delle Regioni (CoR), un organo consultivo in seno all'UE composto da membri delle autorità regionali e locali che diede inizio ai lavori nel 1994[18].

Da quel momento in poi le regioni non hanno fatto altro che aumentare il loro attivismo amministrativo: a Bruxelles gli uffici di rappresentanza regionale con la funzione di lobbying sugli organi della Commissione sono aumentati a dismisura[19], così come le associazioni interregionali che, da trent'anni a questa parte, stringono accordi di cooperazione e scambio più o meno efficaci[20].

Continua a leggere - Pagina seguente

Vuoi aderire alla nuova campagna di abbonamento di Pandora per i numeri 4,5 e 6? Tutte le informazioni qui

Pagina 3 - Torna all'inizio

Le regioni in Europa oggi: incerte prospettive

Il riconoscimento degli enti sub-statali e del loro ruolo nello sviluppo dell'integrazione europea è dunque un fatto acquisito dal lato delle riforme amministrative, eppure, dal punto di vista politico, dopo le aspettative e l'attivismo dei primi anni Novanta, il processo ha subito dapprima rallentamenti, per poi essere accantonato quasi completamente. Innanzi tutto il Comitato delle Regioni, il quale avrebbe dovuto essere una sorta di "Senato d'Europa" sul modello della Camera Alta tedesca[21] non è mai andato oltre la sua funzione consultiva, con il risultato di avere non solo una scarsa influenza sulle politiche dell'Unione ma di non aver neanche risolto il problema del deficit democratico, su cui molti, in primis i Länder tedeschi, avevano sperato. In secondo luogo la politica regionale non si è sviluppata né nel senso auspicato dai federalisti di superamento della nazione, né in quello auspicato dai regionalisti più intransigenti che non solo non hanno raggiunto alcun obiettivo di indipendenza ma nemmeno il grado di autonomia decisionale da loro desiderato[22]. A causa di ciò, la crescita delle regioni dentro i meccanismi dell'UE è andata sempre più bloccandosi e limitandosi alla sola amministrazione dei fondi che vengono a loro concessi. Se a questo si

aggiunge anche l'incerto clima politico attuale, il quale, a causa della crisi, ha risvegliato egoismi e paure nei singoli Stati, si capisce che il ruolo delle regioni come elemento politico appare quanto mai traballante e ben poco attraente[23]. Infine, anche il partito europeo che riunisce i partiti regionalisti ed etno-nazionalisti, l'Alleanza Libera Europea (ALE) fatica a trovare un progetto politico comune che tenga insieme tutte le sue numerose correnti, le quali spaziano dalla destra populista dei Südtiroler Freiheit ai partiti europeisti come il Partito Nazionale Scozzese, ed è ipotizzabile che, invece di una strategia che abbia per obiettivo un rinnovato protagonismo dei territori dentro i meccanismi comunitari, molti dei suoi componenti scelgano la via dell'indipendentismo e dell'euroscetticismo, rendendo così marginale il ruolo del partito ed estremamente difficile conciliare le istanze dei territori che ricercano un dialogo diretto con l'Unione e le rivendicazioni indipendentiste[24].

A causa di tutti questi elementi, risulta chiaro il motivo per cui l'idea dell'Europa delle Regioni sia definitivamente tramontata. Eppure, nel contesto attuale, si è affermato un modello interpretativo che potrebbe ridare slancio a questi attori, che verrebbero inseriti in un processo di strutturazione dell'architettura europea sulla base della cosiddetta governance multilivello. Secondo questo schema, «l'Unione Europea sarebbe una struttura multipolare dove gli enti sub-statali interagiscono con attori statali, internazionali, sopranazionali, transnazionali, regionali, municipali dando vita a una intricata e densa rete»[25]. In un sistema di tal fatta, si avrebbe quindi un continuo rapporto di negoziazione fra i vari livelli di potere territoriali, i quali si influenzerebbero a vicenda redistribuendo le decisioni e arricchendo la creatività istituzionale[26]. Ne risulterebbe un assetto non gerarchico dei processi decisionali, in cui la cooperazione e la negoziazione avviene tra attori collocati su piani istituzionali diversi, con la conseguenza di uno spostamento di competenze non solo verso l'alto ovvero al livello delle istituzioni europee, ma anche verso il basso, ovvero al livello degli enti sub-statali. La partecipazione di questi ultimi, sarebbe dunque garanzia di più democrazia, contro l'accentramento dei poteri nei governi degli Stati membri[27]. Viste in quest'ottica, le regioni non andrebbero dunque a sostituirsi nel processo decisionale rispetto agli stati, bensì si inserirebbero in un processo di mutua interdipendenza, spingendo le varie componenti territoriali dell'Unione alla cooperazione e alla piena realizzazione della propria multiculturalità, elemento cardine di un'identità europea matura e integralmente compiuta.

[1] F. Scatigna, Deconstruction, Reconstruction: time for a Europe of Regions, in « The New European » a. I (2014), n.2, p. 27.

[2] Si veda, recentemente, M. Flinders, In difesa della politica, Bologna, Il Mulino, 2014, pp. 197-231.

[3] Per una prima introduzione sul tema il classico M. Albertini, Nazionalismo e federalismo, Bologna, Il Mulino, 1999.

[4] M. De Nicolò, La storia regionale in Italia tra comparazioni, apporti pluridisciplinari e ricerca di definizioni, in « Memoria e Ricerca » a. XIV (2006), p. 5.

[5] Il concetto, di derivazione letteraria, si trova in C. Magris, microcosmi, Milano, Garzanti, 1997.

[6] M. Keating, Introduction, in M. Keating (a cura di), Region and Regionalism in Europe,

Cheltenham, Edward Elgar Publishing, 2004, p. XI.

[7] M. Caciagli, *Regioni d'Europa*, Bologna, il Mulino, 2006, p. 215.

[8] *Ibidem*, p. 217. Inoltre cfr. F. Scatigna, *Deconstruction*, cit., p. 28.

[9] *Ibidem*, p. 216. Inoltre G. Mammarella, P. Cacace, *Storia e politica dell'Unione Europea (1926-2013)*, Bari, Laterza, 2013.

[10] D. de Rougemont, *Federalismo culturale*, Capriasca, Pagine d'Arte, 2010, p. 34. 1° ed. Neuchâtel, 1965.

[11] Si pensi solo ai disordini dell'ETA, all'Irlanda del Nord, alla Catalogna post-Franco o anche, più vicino a noi, gli attentati in Sudtirolo.

[12] M. Caciagli, *Regioni*, cit., p. 11.

[13] K. Köstlin, *Le regioni fra identità e progetto*, in « *Memoria e ricerca* » a. III (1995), p. 20.

[14] M. Hechter, *Internal Colonialism*, London, Routledge, 1975.

[15] K. Köstlin, S. Cavazza, *Premessa*, in « *Memoria e ricerca* » a. III (1995), p. 7.

[16] K. Köstlin, *Le regioni fra identità e progetto*, in « *Memoria e ricerca* » a. III (1995), p. 14 e segg.

[17] G. Mammarella, P. Cacace, *Storia e politica*, cit., p. 168.

[18] M. Caciagli, *Le Regioni nell'UE*, cit., p. 54. Si veda inoltre G. Mammarella, P. Cacace, *Storia e politica*, cit., p. 215 e p. 243. Sul Comitato delle Regioni (CoR) si veda J. L. Loughlin, *(Representing Regions in Europe: The Committee of the*

*Regions*, in C. Jeffrey (a cura di), *The Regional Dimension of the European Union*, London, Frank Cass, 1996.

[19] Ve ne sono, ad oggi, circa 215. Sul lobbying delle regioni si veda G. Pirzio Ammassari, *L'Europa degli interessi. Rappresentanza e lobbying nell'Unione Europea*, Roma, Euroroma, 1997 e L. Badiello, *Ruolo e funzionamento degli uffici regionali europei a Bruxelles*, in « *Le istituzioni del federalismo. Regione e governo locale* », a. I (2000), pp. 89-119.

[20] Fra queste, le più dinamiche e funzionali sono sicuramente le associazioni transfrontaliere come l'Euregio Tirolo, l'Euregio Strasburgo-Ortenau, la comunità di lavoro Alpe Adria, o la comunità di lavoro dei Pirenei. Un po'datato ma ancora valido S. Weyand, *Inter-Regional Associations and the European Integration Process*, in « *Regional & Federal Studies* » a. 2 (1996), pp. 166-182 e O. Kramsch, B. Hooper (a cura di), *Cross-Border Governance in the European Union*, London, New-York, Routledge, 2004. Si veda anche il sito dell'associazione delle regioni europee di confine <http://www.aebr.eu/en/index.php>.

[21] Nei primi anni novanta l'idea di "Europa delle Regioni" e la tendenza ad allineare i concetti di

federalismo e regionalismo ricorreva soprattutto nel mondo accademico tedesco. Si veda G. Müller-Brandeck-Bocquet, *Ein föderalistisches Europa?*, in « *Aus Politik und Zeitgeschichte* » a. XLV (1991), pp. 13-25 e F.H.U. Borkenhagen, *Vom kooperativen Föderalismus zum « Europa der Regionen »* in « *Aus Politik und Zeitgeschichte* » a. XLV (1991), pp. 36-42.

[22] F. Scatigna, *Deconstruction*, cit., p. 28.

[23] M. Caciagli, *Le Regioni*, cit., p. 63.

[24] Una buona introduzione alla storia dell'Alleanza Libera Europea può essere P. Lynch, *Minority nationalism and European Integration*, Cardiff, University of Wales Press, 1996, pp. 190-191. Più di recente, dello stesso autore *Organising for a Europe of the Regions: The European Free Alliance-DPPE and Political Representation in the European Union*, European Union Studies Association conference, Montreal, 17-19 maggio 2007, reperibile al link: <http://aei.pitt.edu/7954/1/lynch-p-11e.pdf>.

[25] M. Caciagli, *Le regioni*, cit., p. 62.

[26] Si veda la pubblicazione di S. Piattoni, *The Theory of Multi-Level-Governance. Conceptual, Empirical, and Normative Challenger*, Oxford, Oxford University Press, 2010.

[27] Cfr. M. Caciagli, *Le regioni*, cit., pp. 58 e segg.

Vuoi aderire alla nuova campagna di abbonamento di Pandora per i numeri 4,5 e 6? Tutte le informazioni qui