

EUROPEIZZAZIONE E PARTECIPAZIONE DELLE REGIONI AL PROCESSO DECISIONALE EUROPEO.

IL CASO DELL'ARE E IL FUTURO DELL'ATTIVAZIONE REGIONALE

di Sara De Martino

Introduzione.

Il lungo processo di integrazione Europea ha contribuito a mettere in luce la complessa struttura di relazioni che intercorrono tra i vari livelli di governo. Da un lato, i legami tra le istituzioni europee, gli Stati membri e le entità territoriali sono di natura diversa, a seconda dei contesti politico-istituzionali domestici, danno vita a una realtà interconnessa in cui convivono differenti intenzioni ed interessi. Dall'altro per comprendere il funzionamento "dell'intero" organismo europeo è senza alcun dubbio necessario guardare a tutti e tre i livelli (europeo, statale e regionale) ed analizzarne le dinamiche di interazione. Sulla questione europea e sul metaforico braccio di ferro tra le istanze comunitarie e quelle statali la letteratura è ricca di interessanti spunti di riflessione (Marks, Hooghe, 2001). Tale letteratura, e in particolare gli studi che hanno guardato alle relazioni di governance multi-livello nel quadro dell'UE sono sviluppati perlopiù a cavallo tra tutti gli anni Novanta e i primi Duemila periodo in cui il complesso fenomeno dell'europeizzazione delle differenti istanze governative, specialmente delle regioni, raggiungeva la sua massima espansione.

Nella definizione del processo di europeizzazione sono state avanzate numerose prospettive teoriche, riconducibili perlopiù a due visioni : "ascendente o bottom up", tipica degli studiosi delle relazioni internazionali, che vede l'europeizzazione come un processo di costruzione di un complesso sistema di norme ed istituzioni di livello sovranazionale; e quella "discendente o top down", diametralmente opposta a quella bottom up che interpreta invece l'europeizzazione come un "reshaping" o trasformazione delle politiche pubbliche domestiche e dei sistemi politici nazionali in funzione di quelle europee (Fargion, Morlino, Profeti, 2006). L'utilizzo di molteplici lenti interpretative, legate ad differenti prospettive teoriche, ha reso complicata la formulazione di un'unica definizione di europeizzazione che tenga conto di tutta una serie di aspetti diversi del medesimo fenomeno. Una delle definizioni che maggiormente tiene conto della complessità intrinseca al concetto è quella di Olsen secondo cui : l'europeizzazione può essere definita come un processo dalle molte facce principalmente caratterizzato da: a) l'emergere e lo sviluppo a livello europeo di un insieme di istituzioni che formalizzano le interazioni tra i diversi attori (Green Cowles,

Caporaso e Risse, 2001, 3); b) lo sviluppo di reti di interazioni tra attori interni a ciascun stato membro ed attori sopranazionali per iniziare e assumere le decisioni durante la fase di input; e c) la graduale e diversificata diffusione-penetrazione di valori, norme generali, direttive specifiche dalle istituzioni europee ai diversi ambiti e livelli dei vari Stati membri. (Olsen, 1996)

La maggior parte delle pubblicazioni scientifiche riguardo l'europeizzazione e le dinamiche di partecipazione delle istanze substatuali, in particolare le regioni, non solo hanno conosciuto una battuta d'arresto intorno alla metà degli anni 2000, ma anche e soprattutto si sono spesso concentrate solo su una parte degli aspetti salienti di tale fenomeno. In particolare la letteratura si è soffermata sulle "variabili forti" dell'europeizzazione, e quindi sullo studio delle relazioni di potere tra il livello sovranazionale e nazionale e i rapporti tra gli attori "più influenti" appartenenti agli stati membri di paesi che hanno avuto un peso notevole all'interno del processo di integrazione europea. Questo paper si propone di avviare una riflessione su una dimensione meno esplorata rispetto le altre, e che riguarda l'attitudine al cambiamento dei paesi membri, il differente grado di penetrazione degli orientamenti e delle politiche europee all'interno degli stati nazionali, con un particolare riferimento alle unità substatuali, ovvero alle regioni.

Nello specifico si analizzerà il livello di coinvolgimento e di partecipazione delle regioni a Bruxelles, mettendo in evidenza se e come è cambiato il modo di mobilitarsi di quest'ultime attraverso una sommaria rassegna dei canali di accesso al policy making europeo e la loro evoluzione temporale. L'intento è quello di riaccendere i riflettori su una questione che è rimasta in ombra nell'ultimo decennio e sulla quale, ad oggi, è opportuno a mio avviso ritornare a fare ricerca. Alcune novità recenti nelle politiche europee (ad es. nella politica di coesione e dei fondi strutturali, dove si è fatto strada il principio di cooperazione territoriale e l'idea della creazione di macroregioni) (inserire riferimenti, es. Piattoni 2016), così come altri processi concomitanti come le riforme delle relazioni tra centro e periferia in molti stati UE, la crisi globale che comporta una riduzione delle risorse finanziarie disponibili sui territori (Bolgherini 2015), e il rafforzamento di movimenti, anche su base regionale, avversi all'Unione europea, rendono infatti il tema dell'attivazione regionale verso Bruxelles particolarmente saliente.

Il paper è così strutturato: un primo paragrafo è incentrato sull'evoluzione della partecipazione delle regioni a Bruxelles; un secondo paragrafo in cui vengono presentate le differenti tipologie di canali di accesso di cui le regioni dispongono per poter prender parte al processo decisionale europeo; un terzo paragrafo in cui viene presentata l'analisi del caso di studio dell'Assemblea delle Regioni

d'Europa (ARE) utilizzata in questa sede come una "cartina di tornasole" per avviare una riflessione sul cambiamento del fenomeno partecipativo regionale negli ultimi anni. L'analisi del caso è stata sviluppata nella mia tesi di laurea grazie all'utilizzo di fonti diverse: analisi della letteratura sulle associazioni interregionali, documentazione ufficiale dell'ARE, report annuali della sua attività, nonché alcune interviste a testimoni privilegiati che sono state utili a integrare le informazioni raccolte e a comprendere le prospettive di cambiamento, politico e organizzativo, dell'associazione negli ultimi anni.

Nella sezione conclusiva si proverà infine a delineare le possibili prospettive future della partecipazione in un'Europa in continua crisi di identità tra riforme interne e pressioni esterne.

1. La partecipazione delle regioni a Bruxelles.

Al di là delle differenti prospettive teoriche che si sviluppano attorno all'interpretazione di un fenomeno complesso come quello dell'europeizzazione, possiamo senza dubbio sostenere che quest'ultima abbia rappresentato per le regioni una vera e propria opportunità. Questo non solo perché il processo di europeizzazione ha spinto le regioni verso Bruxelles indicando loro il cammino privilegiato per la partecipazione al policy-making di livello sovranazionale, ma anche e soprattutto perché in molti casi esso ha fatto da volano per lo sviluppo di una più generale tendenza alla regionalizzazione (Caciagli 2006). La prima ed immediata conseguenza del diffondersi dell'europeizzazione, e quindi dei modelli di governance multilivello e dei sistemi di norme e principi derivanti dall'Unione Europea, (si pensi, ad esempio, al principio di sussidiarietà, sia verticale che orizzontale), è stata infatti la promozione di un dibattito sul rafforzamento (o sulla creazione, nel caso in cui non esistessero), delle regioni e delle loro funzioni, anche in quei paesi che storicamente erano stati ben distanti dall'idea di devoluzione di competenze dal centro alla periferia, come ad esempio la Grecia e il Portogallo. I due binari, quello della creazione delle regioni e quello della mobilitazione regionale verso l'arena decisionale europea, hanno viaggiato spesso di pari passo determinando un legame di consequenzialità forte tra l'europeizzazione e la creazione e la mobilitazione delle regioni (Bolgherini 2006).

La definizione di politiche di coesione da parte dell'Unione Europea, rivolte alle aree più arretrate dei diversi paesi membri, ha segnato del resto il primo e decisivo passo nella storia della partecipazione regionale (Fargion, Morlino e Profeti 2006). La letteratura ha apportato numerosi utili spunti di riflessione sulla questione della partecipazione regionale e sulla spiegazione del timing,

dell'estensione e dell'intensità di questa a seconda delle zone d'Europa e del previo background politico, economico e sociale dei vari paesi membri (Hooghe 1995, Smets 1998). In questi studi, la regione è considerata uno dei livelli di governo che, insieme agli altri, contribuisce alla formulazione e alla messa in opera delle politiche comunitarie; ed è in questo ambito che si sviluppa il dibattito sull'effettivo peso delle regioni in questo gioco multilivello, e che si interroga sul fatto se sia più corretto parlare di "Europa delle regioni", di Europa "con" le regioni (Hooghe, 1996) o, come altri provocatoriamente suggeriscono, di Europa con "alcune" regioni (Marks et al., 1992; Le Galès, 1998).

Le analisi che affrontano questo tema si caratterizzano generalmente per una spiccata attenzione dedicata alla ricerca empirica. L'analisi del fenomeno partecipativo è dunque passata attraverso lo studio di dati riguardanti i vari casi europei, e la mole di informazioni raccolte è stata davvero utile per riuscire a cogliere le principali differenze all'interno della partecipazione regionale. La maggior parte degli apporti scientifici in merito si sono concentrati principalmente sullo studio dei canali utilizzati dalle regioni per poter accedere al processo decisionale europeo, e sulle motivazioni che hanno acceso il desiderio nelle regioni "di essere parte attiva dell'Europa che decide".

Si sono dunque portate avanti analisi incentrate sulle cosiddette variabili forti, ovvero sulle variabili rivolte al benessere socioeconomico, ed agli assetti istituzionali che tendevano a spiegare l'attivazione delle regioni in relazione con il livello di ricchezza della regione o con la sua posizione all'interno dell'ordinamento statale. Questo tipo di analisi soddisfa solo in parte la ricerca sul fenomeno della partecipazione regionale, in quanto la multidimensionalità insita al fenomeno non può essere compresa facendo riferimento unicamente a variabili "statiche". Questo filone di studi ha evidenziato in maniera netta i limiti che erano insiti in un'unica lettura: l'impossibilità di estendere le ipotesi che spiegavano la mobilitazione come principale, oltre che unico, effetto dello sfruttamento da parte delle regioni dell'opportunità concreta di essere parte dei processi decisionali europei e derivante dall'attuazione delle politiche di coesione e più precisamente dallo stanziamento di fondi strutturali. Proprio per questo motivo successivamente, si sono intraprese strade di ricerca che facevano riferimento anche ad altri aspetti della partecipazione regionale; che si concentravano in particolare sulla dimensione relazionale o "processuale del fenomeno dell'attivazione che consente di rispondere in maniera più completa al quesito del perché le regioni decidono di muoversi verso Bruxelles" (Profeti, 2006, p. 303).

2. I canali di accesso della partecipazione regionale in Europa.

La prima distinzione teorica, utile alla categorizzazione del fenomeno della partecipazione regionale, è quella tra canali di accesso formali ed informali. I canali di partecipazione regionale formali sono riconosciuti istituzionalmente, all'interno delle differenti legislazioni, sia a livello europeo che nazionale e regolano, secondo precise disposizioni, le possibilità e i margini di azione e rappresentanza delle regioni in Europa. L'esempio classico di questo tipo di canali è il Comitato delle Regioni, formalmente istituito dall'UE nel 1994. I canali informali sono invece rappresentati da una tutta una serie di opportunità, che spesso non sono del tutto codificate; è il caso ad esempio di progetti ed adesioni a specifiche politiche comunitarie che permettono una forma di partecipazione delle regioni meno strutturata nel contesto decisionale europeo; delle associazioni di cooperazione interregionale; o, ancora, degli uffici di rappresentanza istituiti a Bruxelles dalle realtà territoriali dei diversi paesi.

La seconda distinzione può essere associata al tipo di strategia di attivazione delle regioni che possono decidere di muoversi verso Bruxelles in maniera individuale tramite un canale di tipo singolo per l'appunto oppure, al contrario, tramite un canale di tipo collettivo che raggruppi in sé più regioni.

La terza ed ultima distinzione è il frutto dell'intreccio delle due precedenti e riguarda l'accesso ai canali di partecipazione che può essere diretto, nel caso in cui questi canali pongano le regioni direttamente in contatto con le istituzioni europee oppure indiretto, nel caso in cui questo rapporto sia mediato dal Governo di appartenenza nazionale; e il grado di "legittimazione" di questi canali (Brunazzo 2004). La legittimazione riguarda invece lo spazio, il peso e il riconoscimento che trovano tali canali nell'ordinamento legislativo, che può essere di livello nazionale o europeo.

Tabella 1 Suddivisione canali di partecipazione in base ad accesso e fonte di legittimazione

	FONTE DI LEGITTIMAZIONE	
	EUROPEA	NAZIONALE
ACCESSO	DIRETTO Comitato delle regioni	Uffici regionali Associazioni interregionali
	MEDIATO Consiglio dei ministri	Forma procedimentale e organica di consultazione delle regioni Rappresentanti presso le rappresentanze permanenti

Fonte: Marco Brunazzo, 2004, *“Le Regioni italiane nella multi-level governance: i canali di accesso alla UE”*.

A seconda del grado di accessibilità e di riconoscimento istituzionale del canale le regioni hanno potuto, e attualmente possono, con forza variabile, prendere parte attivamente al processo decisionale europeo. La variabilità della propensione ad utilizzare i canali di partecipazione, e la loro efficacia, dipendono da una serie di fattori che sono sia esogeni alla regione che intraprende “il percorso verso Bruxelles” ,ad es. il grado di autonomia che essa ha rispetto al governo nazionale), sia endogeni, come ad es. il livello di "ricchezza" del territorio, la presenza di imprenditori di policy attenti alle opportunità legate alla sfera comunitaria, l'interesse specifico verso alcune issue di portata transregionale ecc. (Profeti 2006). E' da sottolineare infatti che, a parità di canali di accesso attraverso i quali si realizza la partecipazione, non è garantito necessariamente un livello di mobilitazione regionale uguale ed omogeneo dappertutto. Da un lato, infatti, gli ordinamenti normativi e politici nazionali determinano qual è lo spazio e il peso reale che le regioni possono trovare nei diversi canali. A ciò si deve aggiungere che, anche nei casi in cui l'ordinamento interno concede ampio margine di manovra per accedere tramite i canali di partecipazione all'arena decisionale europea, le opportunità derivanti dai vari network sono colti in modo ed intensità differente da regione e regione. La possibilità di accesso ai canali di partecipazione, anche se riconosciuta formalmente, non è dunque condizione sufficiente e necessaria affinché la

mobilitazione regionale si realizzi. Qui di seguito si offre una breve descrizione dei differenti principali canali di accesso di partecipazione regionale, seguirà un ordine che possa potrà aiutare a ricostruire il percorso parabolico, la storia e l'evoluzione del processo partecipativo dalla fine degli anni ottanta ad oggi.

2.1 Il canale ad attivazione singola: gli uffici di rappresentanza a Bruxelles

La politica di coesione dell'UE ha dato il via alla necessità di comunicazione diretta tra le entità subnazionali e le istituzioni comunitarie. Il bisogno di comunicazione, e di informazione per mantenersi aggiornati e al passo con un'Europa in crescita e sempre più interconnessa ha spinto quindi le regioni a mobilitarsi e a creare degli uffici di collegamento che garantissero la rappresentanza del proprio territorio direttamente a Bruxelles, nel cuore della comunità europea. Tali uffici, anche conosciuti come "uffici antenna", hanno aperto la strada ad un'interazione sempre più diretta e meno mediata dalle istanze nazionali e hanno conosciuto la loro massima estensione tra il 1994 e il 1995 (sebbene il primo ufficio di rappresentanza a Bruxelles fosse stato aperto ben 10 anni prima dal Birmingham City Council) (Profeti 2006, Bolgherini 2006). Le differenze di attivazione e di utilizzo di tale canale, passando da una regione europea all'altra, nonché le molteplici forme che questi uffici hanno assunto, e il ruolo che hanno svolto e svolgono tutt'ora mettono in evidenza in maniera netta la disomogeneità del contesto europeo e dell'intensità con cui l'europeizzazione ha impattato nelle diverse zone del nostro continente. Un'importante prova empirica dell'eterogeneità della partecipazione regionale a Bruxelles tramite la creazione di uffici antenna coincide con una fondamentale distinzione che si può fare nell'analisi di tale canale individuando il legame organizzativo che intercorre tra l'ufficio di rappresentanza e l'istituzione regionale; in particolar modo si possono distinguere: " le rappresentanze regionali istituzionali, in cui gli uffici a Bruxelles sono da considerare come vere e proprie sedi distaccate dell'ente regionale e ne rientrano a pieno titolo nell'organigramma, e le rappresentanze regionali non istituzionali, nel caso in cui i governi regionali si appoggino alle sedi di rappresentanza di agenzie regionali o delle camere di commercio grazie ad appositi accordi o convenzioni. Ci sono poi all'interno di queste due grandi famiglie vari tipi di ufficio con sedi che possono essere singole o condivise con più regioni" (Profeti, 2006, p. 293).

La tabella sottostante consente di visualizzare l'evoluzione degli uffici di collegamento regionale a Bruxelles e mostra le sostanziali differenze nel percorso partecipativo delle regioni nei singoli paesi.

Tabella 2. Numero uffici di rappresentanza regionale e locale: un excursus nel tempo.

	1990	1995	2000	2004	2013
Austria	-	8	11	11	8
Danimarca	-	4	12	11	8
Finlandia	-	2	7	9	6
Francia	4	8	17	24	19
Germania	4	8	21	27	29
Grecia	-	-	2	4	4
Irlanda	-	2	2	2	1
Italia	-	4	18	27	21
Paesi Bassi	1	1	7	13	20
Regno Unito	5	28	26	33	19
Spagna	4	13	18	21	20
Svezia	2	6	10	10	12
Belgio	-	-	3	12	10
Portogallo	-	-	-	-	1
Estonia	-	-	-	1	-
Ungheria	-	-	-	2	4
Lituania	-	-	-	1	-
Polonia	-	-	-	13	18
Slovacchia	-	-	-	3	5
Repubblica Ceca	-	-	-	4	13
Romania	-	-	-	1	3
Bulgaria	-	-	-	1	5
Cipro					2
Croazia					6
Lettonia					1
Lussemburgo					1
Malta					1

Fonti: fino al 2006, Stefania Profeti, (2006); per il periodo successivo, e raccolta dati sul sito del Comité des Regions 2013

Durante il periodo di ricerca è stato possibile intervistare alcuni referenti¹ che si occupano di gestire ed organizzare il lavoro all'interno degli uffici regionali posti a Bruxelles; quello che è emerso, che prescinde da un'analisi puramente quantitativa, è che nella storia degli uffici di collegamento e nell'affermazione di questi in quanto strumenti di partecipazione attiva regionale abbiano contato (soprattutto nella fase iniziale di attivazione) da un lato, la motivazione economica e quindi il poter beneficiare di progetti europei diretti in maniera esclusiva ed immediata alle regioni, dall'altro la volontà di affermazione politica e di riconoscimento istituzionale delle singole entità substatali.

Alle motivazioni di natura economica (agevolare l'accesso ai fondi) si aggiunge dunque una funzione di natura squisitamente politica, divenuta preponderante nel tempo e cruciale per l'evoluzione della partecipazione, che si concretizza nella rappresentanza diretta degli interessi territoriali e delle proprie aree regionali. Per rappresentanza, in questo caso, s'intende più che altro la presenza strategica delle regioni in Europa, che possano dunque partecipare attivamente non solo nella fase di implementazione del ciclo di policy making ma anche e soprattutto nella fase di decision making ed agenda setting presentando le proprie opinioni, idee e strategie su particolari nodi e questioni significative e rilevanti per i territori. La funzione di rappresentanza politica delle regioni in Europa può assumere dunque diverse modalità. Tali modalità corrispondono alla volontà e alla capacità delle regioni stesse di intessere delle relazioni utili per la promozione dei propri interessi e per il raggiungimento di determinati obiettivi di sviluppo e miglioramento regionale. La creazione di networks può avvenire in maniera verticale tra le regioni e le istituzioni europee ma ha dei limiti ben precisi rappresentati dalla presenza di numerosissimi altri gruppi e lobbies in competizione e dall'impossibilità di stringere rapporti troppo stretti e preferenziali con le istituzioni specialmente nell'ambito di politiche di coesione, come i fondi strutturali, che prevedono redistribuzione di ricchezza e riequilibrio economico. Le relazioni e il network making però non avvengono solo tra le regioni e le istituzioni, attraverso la creazione degli uffici di rappresentanza a Bruxelles, ma anche e soprattutto in maniera orizzontale tra regioni, che trovandosi a contatto nella capitale europea, possono stringere rapporti, e decidendo di adottare una via comune, possono avere maggior margine di manovra e migliori opportunità nell'arena politica europea. La partecipazione regionale dunque, anche nel caso di un canale ad attivazione singola da parte di ciascuna regione, può assumere talvolta un aspetto ibrido e polimorfo, lasciando la possibilità alle regioni di trasformare, tramite la formazione di "unioni tra più regioni", tale canale in uno ad attivazione collettiva.

¹ Interviste telefoniche con i responsabili tecnici degli uffici regionali a Bruxelles di Campania e Midi-Pyrénées, Languedoc Rousillon.

2.2 I canali ad attivazione multipla:

2.2.1 Il Comitato delle Regioni d'Europa.

Il Comitato delle Regioni d'Europa è senza dubbio uno dei tra i più importanti canali di partecipazione regionale. Questo non solo perché è stato il primo ad essere istituito formalmente dopo l'entrata in vigore del trattato di Maastricht nel 1994, ma anche e soprattutto perché è il risultato dell'azione concreta delle regioni e degli enti locali che, tramite l'Assemblea delle Regioni d'Europa (altro importante canale di partecipazione che verrà esaminato a fondo come caso di studio) hanno operato forti pressioni, a partire dalla fine degli anni ottanta, per poter avere un effettivo potere d'incidere sulle decisioni politiche europee. La sua legittimazione è stata garantita dalla base giuridica che trova fondamento all'interno del trattato sull'Unione Europea, TUE, all'articolo 13, paragrafo 4 e agli articoli 300 e 305-307 del trattato sul funzionamento dell'Unione Europea TFUE; nella decisione dell'UE 2014/930 del Consiglio che definisce la composizione del Comitato, e decisione UE 2015/116 del Consiglio che stabilisce le nomine dei membri titolari e dei supplenti del Comitato delle regioni. Il Comitato delle regioni è un organo di tipo consultivo che rappresenta le intenzioni e gli interessi degli enti regionali e locali dell'Unione Europea e ha la funzione di inviare pareri (non vincolanti) al Consiglio e alla Commissione. Ad oggi è composto da 350 membri e da altrettanti supplenti che possono essere o i presidenti delle autorità regionali, o i sindaci delle città, o più in generale rappresentanti eletti o non eletti di regioni e città dei 28 paesi membri. Il numero dei membri presenti per ciascun paese varia in funzione della grandezza demografica: la Francia, la Germania, l'Italia e il Regno Unito in seno al Comitato delle regioni hanno 24 membri, a seguire ci sono la Polonia e la Spagna con 21 membri, la Romania ne ha 15, per l'Austria, il Belgio, la Repubblica ceca, la Grecia, i Paesi Bassi, il Portogallo, la Svezia e l'Ungheria ci sono 12 membri, 9 invece per la Croazia, la Danimarca, la Finlandia, l'Irlanda, la Lituania e la Slovacchia, 7 per la Lettonia e la Slovenia, 6 per l'Estonia e infine solo 5 membri per Cipro, Lussemburgo e l'isola di Malta.

Nel corso del tempo la membership all'interno di quest'organo è cresciuta positivamente e costantemente questo perché "nonostante i molti scetticismi sulla sua reale influenza e rilevanza, ha acquisito legittimità ed è attualmente una delle arene comunitarie a cui tutte le regioni riconoscono l'importanza di partecipare" (Bolgherini, 2006, p. 65).

2.2.2 Le associazioni interregionali.

Le associazioni interregionali sono frutto della creazione di un legame di integrazione orizzontale tra varie regioni di differenti paesi. Le associazioni rappresentano un canale di partecipazione regionale, di natura collettiva, all'interno del quale l'intento è generalmente quello di fare fronte comune per la promozione di interessi diffusi che accomunano regioni diverse, spesso appartenenti a differenti stati membri. Esse si pongono dunque come "un ponte" che collega le regioni e le istituzioni europee con una funzione di mediazione e coordinamento delle varie istanze territoriali; si occupano, in altre parole, di rappresentare i variegati interessi delle autorità substatali dinanzi all'arena decisionale europea, così come, di mostrare e far progredire opinioni, idee e progetti dei loro membri sul funzionamento e l'articolazione tra i vari livelli governativi (autorità locali e regionali, stato membro di appartenenza ed Unione Europea).

All'interno di questo canale collettivo si possono distinguere due tipi di associazioni interregionali: quelle a carattere generalista e quelle tematiche o specifiche, che a loro volta si suddividono ulteriormente in associazioni transfrontaliere e transregionali. La differenza principale che intercorre tra i due diversi tipi di associazioni interregionali risiede nei diversi obiettivi che hanno portato alla loro creazione; le associazioni generaliste infatti nascono principalmente con l'intenzione di rafforzare e dare maggior peso al ruolo delle autorità substatali, delle regioni, nel processo decisionale europeo, le associazioni tematiche sono "più orientate ad influenzare il contenuto delle politiche prodotte, per salvaguardare o promuovere interessi più specifici legati ad una particolare condizione geografica o a determinati settori produttivi" (Smets 1998, in Profeti, 2006, p.297).

Le primissime forme di associazioni interregionali si sono sviluppate a partire dagli anni cinquanta, proprio quando il processo di integrazione ed europea cominciava ad affermarsi, ed erano la CPLRE, ovvero il Consiglio dei Comuni e delle regioni d'Europa, e la IULA Unione internazionale delle autorità locali. Successivamente, negli anni settanta, si sono sviluppate molte forme di associazionismo sia transregionale che transfrontaliero tra le regioni d'Europa geograficamente contigue e con delle condizioni strutturali simili "per promuovere un modello di sviluppo policentrico, contrapposto a quello che favorisce i territori geograficamente centrali nello spazio europeo" (Brunazzo, p. 641, 2004).

Nel 1971 fu fondata l'ARFE, Associazione delle regioni frontaliere europee. A seguire si costituirono numerose associazioni interregionali di tipo transfrontaliero come l'ARGE ALP, l'ALPE ADRIA, o

COTRAO che si occupavano di raggruppare le regioni appartenenti a diversi paesi geograficamente vicini e con potenziali interessi comuni legati alla loro condizione transfrontaliera. La più importante associazione che è nata in questo stesso lasso di tempo è però la CRPM, ovvero la Conferenza delle Regioni Periferiche e Marittime, fondata nel 1973. Tale associazione opera in favore della coesione territoriale all'interno del continente europeo promuovendo allo stesso tempo uno sviluppo sostenibile e bilanciato tra le varie regioni d'Europa e una sana competitività regionale. Il suo ambito di attività si concentra in particolar modo su tutte le politiche che agiscono e che hanno un forte impatto a livello territoriale nell'area del Mediterraneo, come la gestione delle reti dei trasporti, l'agricoltura e lo sviluppo rurale, la cultura, la ricerca e l'innovazione tecnologica, l'occupazione nelle varie regioni e l'integrazione e l'inclusione sociale (Bolgherini 2006). L'integrazione che porta avanti la CRPM è incentrata sulla dimensione marittima per promuovere la regionalizzazione anche nel settore delle politiche della pesca e di sicurezza nelle acque del Mediterraneo; essa includendo infatti, ad oggi, paesi come il Marocco e la Tunisia, che pur non facendo parte direttamente della comunità europea, giocano un ruolo, da sempre, molto importante nell'area mediterranea. Quest'associazione ha un ruolo di rilievo in quanto favorisce il posizionamento delle regioni nel loro ambiente e in equilibrio con le altre regioni circostanti nella scena internazionale, che sicuramente contribuiscono e partecipano al lavoro di integrazione in un contesto europeo sempre più interconnesso con il resto del mondo. Se da una parte dunque tra la fine degli anni settanta e l'inizio degli anni ottanta erano nate e cresciute numericamente le associazioni di tipo tematico che avevano raggruppato in maniera vincente numerose regioni con gli stessi modelli produttivi ed interessi economici affini, dall'altra, in seguito ad una serie di mutamenti nel quadro normativo dell'UE (come l'Atto Unico Europeo), si fece più viva la necessità di un'unione regionale che fosse in grado di esercitare una concreta pressione sulle istituzioni comunitarie per ottenere il giusto ed adeguato riconoscimento delle regioni e della loro capacità d'azione all'interno del complesso processo decisionale europeo. Nel 1985 venne così creata quella che è stata, e nonostante tutto oggi resta, la più importante associazione generalista d'Europa: l'ARE (Assemblea delle Regioni d'Europa).

Proprio per l'importanza rivestita sin dall'inizio da questa associazione, e per il peso che essa ha avuto all'interno della storia della partecipazione delle regioni, è stato deciso all'interno del percorso di ricerca di dedicare uno spazio di analisi particolare alla sua evoluzione. Sia per la numerosità della sua membership, sia per la sua sostanziale estraneità a dinamiche strategiche di partecipazione legate alla promozione di interessi specifici, essa rappresenta infatti un angolo di

osservazione privilegiato per interrogarsi sulla natura delle motivazioni (politiche o strumentali) che spingono le regioni ad attivarsi in ambito europeo, sia sulle prospettive future della partecipazione regionale. Il paragrafo successivo è dunque interamente rivolto alla descrizione dell'ARE, al suo sviluppo nel tempo, e alle diverse funzioni che riveste oggi e che nel complesso sembrano determinare concretamente uno spostamento della partecipazione regionale in una nuova direzione.

3. Il caso dell'Assemblea delle Regioni d'Europa.

All'interno del gruppo delle associazioni generaliste un particolare spazio va dedicato alla prima e più importante tra queste: l'Assemblea delle Regioni d'Europa. Tale associazione sin dal 1985, anno della sua creazione, ha riscosso un gran successo e un notevole seguito nel contesto europeo facendo sì che il trend delle adesioni fosse positivo ed in crescita ed assicurandole in maniera schiacciante il ruolo, come si legge sul sito web dell'associazione, del "più grande network di autorità regionali in Europa che offre ai suoi membri voce concreta nell'arena europea e un forum di dibattito dinamico per la cooperazione interregionale".

3.1 La membership.

L'ARE si presenta infatti come il più grande network in Europa in quanto è stata in grado, soprattutto inizialmente, di riunire in un unico canale collettivo una molteplicità di interessi di regioni appartenenti a zone d'Europa con backgrounds e storie di regionalismo ben diverse, e di ritagliare e rivendicare un ruolo preciso per la partecipazione regionale in Europa. L'estensione della sua rappresentatività in netta e visibile crescita fino al 1994, anno in cui fu costituito il Comitato delle Regioni d'Europa, è stata davvero importante nella realizzazione e nell'affermazione della sua attività di lobbying. Fino alla seconda metà degli anni'90 infatti la preponderanza del ruolo di intermediazione dell'Assemblea all'interno del processo decisionale europeo era chiara: il grande numero delle adesioni era la prova empirica e tangibile del fatto che, seppure quest'associazione non fosse effettivamente specializzata in nessun campo specifico e circoscritto, grazie alla forza della propria membership, essa fosse considerata un network potenzialmente molto influente. Un'altra caratteristica fondamentale nel determinare la forza e l'attrattiva dell'ARE, che emerge in maniera evidente dalla definizione della stessa, è l'essere un vero e proprio "forum"; ovvero un luogo di scambio, d'incontro, di confronto e di dibattito finalizzato alla cooperazione interregionale e alla

realizzazione di un potere d'azione e di influenza per le regioni nei confronti delle istituzioni europee.

Il grado d'intensità e forza partecipativa dell'Assemblea si è però modificato nel tempo e ha determinato un andamento paragonabile a quello di una parabola, dapprima crescente e poi progressivamente decrescente. Se si osservano i dati relativi alla membership, infatti, si può ben vedere come all'inizio, nel 1985, anno della sua creazione, partecipavano solamente 7 paesi per un totale di 47 regioni; tale trend è stato in crescita fino al 1994, quando l'istituzione del Comitato delle Regioni d'Europa ha formalizzato a tutti gli effetti, anche grazie al ruolo come gruppo di pressione dell'ARE sull'UE, la presenza delle regioni in Europa. Successivamente, soprattutto a partire dal 2000, tale trend, seppure ancora positivo, comincia proporzionalmente a essere in calo; come scrive Bolgherini l'ARE continuava sì ancora ad essere il "canale più importante per la promozione degli interessi regionali, ma negli ultimi anni aveva perso sempre più la partecipazione dei vecchi stati membri" (Bolgherini, 2006, p. 116). Il vero e proprio scarto nell'estensione della membership e della rappresentatività dell'ARE si è registrato in seguito, in particolare a partire dalla crisi finanziaria del 2008 che ha determinato un punto rottura all'interno del fenomeno partecipativo. Nella ricostruzione dei dati quantitativi è emerso che la membership dell'ARE nel 2011 era ancora in relativa crescita perché poteva fare affidamento sulla partecipazione di 270 regioni per un totale di 33 paesi; la tabella sottostante descrive invece la situazione degli ultimi due anni, 2015 e 2016, evidenziando come pur restando ben 32 paesi tra le entità territoriali rappresentate (uno solo di meno rispetto al 2011) il numero delle regioni partecipanti sia in netto ed evidente calo (da 270 a 174 regioni). Proprio durante quest'ultimo quinquennio si è palesata la crisi di rappresentatività dell'ARE e il cambio di rotta della partecipazione delle regioni attraverso quella che, fino a poco tempo fa, e anche grazie alla sua ampia membership (rispetto a qualsiasi altra associazione), era senza ombra di dubbio il canale con una delle più importanti funzioni ovvero quella di "portare avanti l'interesse comune di numerose regioni provando a superare gli scarti e le differenze di queste sia dal punto di vista delle competenze sia dal punto di vista linguistico, culturale, delle risorse e della politica" (Neihouser, 2011, 13).

Tabella 2. Paesi e regioni che fanno parte dell'Assemblea delle Regioni, 2015-2016

Paese che aderisce all'ARE	Num di regioni che aderiscono all'ARE
Albania	12
Armenia	2
Austria	6
Belgio	4
Bosnia-Erzegovina	6
Bulgaria	1
Croazia	13
Cipro	2
Danimarca	1
Finlandia	5
Francia (fino al 31/12/2015)	13
Fyrom	1
Georgia	3
Grecia	2
Ungheria	6
Irlanda	1
Italia	6
Moldavia	1
Montenegro	1
Olanda	3
Norvegia	6
Polonia	1
Portogallo	2
Romania	32
Russia	2
Serbia	1
Spagna	3
Svezia	13
Svizzera	9
Turchia	13
Regno Unito	1
Ucraina	2
Totale	32 paesi e 174 regioni

Fonte: Report ufficiale dell'attività dell'Assemblea delle Regioni 2015-16.

3.2 I mutamenti organizzativi

L'analisi della parabola discendente che l'ARE sta vivendo negli ultimi anni, è "piuttosto interessante perché rispecchia l'evoluzione rapida del contesto europeo nell'ultimo ventennio rispetto ai temi dell'integrazione" (Bolgherini, 2006, p. 116) e anche perché probabilmente è il risultato delle conseguenze di un diffuso sentimento di sfiducia e scetticismo maturato negli ultimi anni nei confronti delle istituzioni europee. Per ricostruire dunque il quadro della partecipazione all'interno

dell'ARE è stato utile analizzare i singoli reports che tracciano il bilancio dell'attività dell'Assemblea di anno in anno. Con tale studio si è potuto sin da subito mettere in evidenza che dal 2007 le strategie e le linee guida dell'ARE sono cominciate a cambiare.

A partire dal 2007, infatti, uno dei principali obiettivi dell'Assemblea delle Regioni diventa quello di estendere la membership aprendosi verso l'est e il sud-est Europa. In altre parole, l'ARE comincia a rendersi conto che bisognava cominciare ad interessarsi alle problematiche di quelle aree geografiche per facilitare e rendere più rapida l'integrazione dei paesi di recente adesione, e per stimolare la cooperazione con i paesi vicini. Proprio per questa rinnovata strategia di apertura "verso Est" il 2007 è stato un anno intenso che ha visto l'ARE intraprendere consultazioni e lavori con differenti "paesi di nuova leva" come la Croazia, la Russia, l'Ucraina e la Turchia. Nello stesso anno infatti si sono aggiunte alla lista degli attori dell'ARE ben 13 regioni la maggior parte delle quali appartenevano proprio a paesi dell'est di recente adesione (Polonia, Slovacchia, Croazia). Contemporaneamente all'entrata e all'adesione di queste 13 regioni dell'est Europa si è verificata però anche l'uscita di quattro regioni appartenenti a quattro paesi del blocco nord occidentale europeo: Danimarca, Finlandia, Norvegia e Francia.

Nel biennio 2009-2010, nonostante il trend delle adesioni e della partecipazione delle regioni dei vecchi stati membri continuasse a declinare (seppur in misura ridotta rispetto a quanto accadrà nel periodo 2011-2015), la mobilitazione generale all'interno dell'Assemblea restava comunque ancora abbastanza solida. E' solo a partire dal 2011 che la crisi di rappresentanza e partecipazione delle regioni nell'ARE comincia effettivamente a palesarsi, come testimoniato dall'uscita di numerose regioni. In merito a ciò si prenda come esempio il caso italiano; nel 2006 aderivano all'ARE tutte le regioni mentre, ad oggi, partecipano solamente sei regioni, come si può vedere dalla tabella sottostante.

Tabella 3 Regioni d'Italia che attualmente aderiscono all'ARE

Membership delle regioni italiane 2015-2016
Abruzzo
Friuli Venezia Giulia
Molise
Trentino Alto Adige
Umbria
Valle d'Aosta

Fonte : Report ufficiale dell'attività dell'Assemblea delle Regioni 2015-2016.

Nel 2012 le adesioni complessive erano scese infatti dalle 270 del 2007 a 250. Proprio per questo calo negativo, la strategia di risposta dell'ARE ha accentuato la già avviata ricerca di nuovi partner, sia per bilanciare le "perdite" delle regioni che decidevano di uscire dall'associazione, sia per la creazione di nuove reti finalizzate allo scambio di buone pratiche e alla promozione del regionalismo tra le autorità europee. Si sono così introdotte delle nuove logiche all'interno dell'ARE che hanno consentito non solo un'ulteriore apertura verso altri paesi, anche extraeuropei, ma anche nei confronti di "nuovi mondi" come quello accademico e del business che venivano così coinvolti per farli collaborare con i membri delle regioni ed incentivare ulteriori adesioni.

Emerge, in questo preciso frangente temporale, un significativo tratto distintivo da sempre presente all'interno dell'associazione: lo spirito imprenditoriale dell'ARE. Alla crisi che ha coinvolto la partecipazione nella prima e più grande ed importante associazione generalista, i vertici dell'associazione hanno risposto migliorando l'expertise, allargando gli orizzonti e recuperando terreno attraverso nuove collaborazioni con i più disparati partner con l'obiettivo di stabilire un'immagine più dinamica e comunicativa dell'ARE. Per il raggiungimento di tale obiettivo l'ARE ha cominciato a mettere in comunicazione le regioni e le società private, offrendo loro la possibilità di portare avanti comuni orientamenti di natura economica, di condividere l'expertise e il know-how, e di creare nuove dinamiche e sinergie con molte delle regioni europee.

Tutte queste misure messe in atto dall'ARE per risollevere le sorti dell'attività di lobbying dell'assemblea possono essere senz'altro definite come il frutto del cambio di modello di "governance" interno che ha rafforzato gli strumenti organizzativi a supporto dei propri membri e ha teso sempre più verso logiche privatistiche ed imprenditoriali. Le nuove strategie messe in atto per fronteggiare le conseguenze della crisi finanziaria che avevano impattato sulla partecipazione e la mobilitazione in seno all'ARE hanno infatti da un lato mantenuto l'obiettivo di migliorare la cooperazione sia interregionale che territoriale, rafforzando il supporto concreto ai membri che avevano deciso di restare attraverso la creazione di equipe tecniche (commissioni interne ed executive board) in grado di comprendere ed affrontare i diversi livelli di decentralizzazione in Europa e il nuovo quadro partecipativo e, dall'altro, hanno introdotto degli indicatori, ispirati al mondo imprenditoriale, per verificare l'effettiva ripresa dell'attività dell'associazione. L'ARE, rispetto agli altri organismi che operano nel contesto europeo, adotta infatti oggi un sistema di valutazione delle proprie attività centrato su una logica di risultato.

Il cambiamento delle logiche organizzative dell'ARE è riscontrabile empiricamente attraverso un'attenta lettura dello statuto dell'associazione il quale, a partire dall'ultima modifica nel 2014, ha introdotto numerose novità circa la strutturazione interna e la suddivisione delle funzioni svolte dalle varie regioni partecipanti. Il rinnovato statuto ha evidenziato che ad oggi possono aderire all'ARE anche le regioni di paesi extraeuropei come ad esempio la Turchia, di alcuni paesi del Maghreb (Marocco, Tunisia), di paesi dei Balcani non UE, fino ad arrivare all'area della Russia e degli stati prospicienti. L'apertura partecipativa all'interno dell'ARE è stata accompagnata dall'introduzione di una nuova logica di suddivisione delle regioni partecipanti all'assemblea in due gruppi: "i membri a pieno titolo" (full members), ovvero tutte le regioni che possiedono diritto di osservazione, espressione e voto (cfr. tabella 4); e i cosiddetti "membri osservatori", ovvero le regioni che, pur non avendo piena possibilità d'azione, possono comunque assistere alle sedute e ai lavori dell'ARE per studiare la natura e il funzionamento delle regioni in Europa (ad oggi tra gli osservatori troviamo solo la regione di Imereti, in Georgia). Si noti come le adesioni più numerose caratterizzino alcuni stati di recente adesione (Romania e Croazia); mentre tra i paesi ex EU15 la partecipazione più ampia si registri nei paesi scandinavi, fisicamente più "distanti" dal cuore decisionale europeo.

Accanto ai due tipi di partecipazione regionale, sono stati previsti altri livelli: i membri associati, tra i quali rientrano organizzazioni e associazioni europee o meno, così come le associazioni tematiche che rientrano tra i membri fondatori dell'ARE (cfr. tabella 5); i "partner networks", ovvero networks di amministrazioni pubbliche, o reti pubblico-private, formatesi su base funzionale o geografica, con l'obiettivo di rafforzare le competenze e i rispettivi know-how tramite attività di cooperazione; e i partner privati che possono avere convenienza a monitorare lo scenario delle attività delle regioni in Europa, e che possono attivare con esse proficue collaborazioni in materia di sviluppo, tra cui oggi figurano Accor Hotels, BNP Paribas, Brussels airlines, Innovator LLC, Volvo group².

² <http://aer.eu/aer-largest-independent-network-regions-wider-europe/business-partners/>

Tabella 4. Regioni/ enti amministrativi membri a pieno titolo dell'ARE, e loro numerosità per paese (2017)

Paese	N. regioni
Albania	10
Armenia	2
Austria	6
Azerbaidjan	1
Belgium	3
Bosnia and Herzegovina	6
Bulgaria	1
Croatia	17
Cyprus	1 (unione dei comuni)
Czech Republic	1
Denmark	1
Finland	5
France	7
Georgia	3
Greece	3
Hungary	8
Ireland	1
Italy	6
Moldova	1
Montenegro	1
Netherlands	3
Norway	6
Poland	1
Portugal	2
Romania	32
Russia	2
Serbia	1
Spain	3
Sweden	12
Switzerland	6
Turkey	12
Ukraine	2
United Kingdom	1

Tabella 5: membri associati dell'ARE, 2017

Geographic Interregional Associations of European Regions	Association of European Border Regions (AEBR)
	Alps-Adriatic-Alliance (AAA)
	Alps–Mediterranean Euroregion
	Arbeits Gemeinschaft Donauländer (ARGE)
	Communauté de Travail des Pyrénées/Comunidad de Trabajo de los Pirineos (CPT)
	Association of Alpine States (ARGE ALP)
	Conférence TransJurassienne (CTJ)
	European Grouping for Territorial Cooperation Galicia-Norte de Portugal (GNP-EGTC)
	Baltic Sea States Subregional Co-operation (BSSSC)
	Channel Arc Manche
	World Mountain People Association (WMPA)
Sectorial Interregional Associations of European Regions	Assembly of European Wine Regions (AREV)
	Assembly of European Fruit and Vegetable Growing and Horticultural Regions (AREFLH)
	Association of Local Democracy Agencies (ALDA)
	Federation of Local Authority Chief Executives in Europe (UDiTE)
Serbia	Regional Economic Development Agency for Sumadija and Pomoravlje

All'estensione e più stringente perimetrazione della membership, come modifica organizzativa, c'è da aggiungere il rinnovamento dell'organigramma interno finalizzato al chiarimento dei ruoli dei differenti attori partecipanti e ad un maggiore coinvolgimento di questi:³ il presidente, il consiglio esecutivo e il segretario generale sono stati affiancati da tre specifiche commissioni interne (economia e sviluppo regionale, politiche sociali e sanità pubblica, cultura educazione e gioventù) con annesse sottocommissioni; sono state introdotte delle figure dal profilo tecnico (si pensi all'affiancamento al segretario di commissione di un tecnico specializzato in una o più materie), si è definita la possibilità di istituire dei gruppi di lavoro (organismi temporanei per affrontare di volta in volta nuove problematiche che emergono nel contesto delle attività delle commissioni), e si sono ridimensionate infine le mansioni e i compiti assegnati al segretario dandogli come ruolo principale quello di facilitatore e coordinatore del lavoro dei membri delle regioni partecipanti.

³ Dall'intervista con il Segretario Generale dell'ARE era emerso chiaramente che uno dei problemi riscontrati, prima della riforma dello statuto interno, era rappresentato dal basso livello di impegno attivo ai lavori e ai progetti portati avanti dall'associazione.

3.3 L'evoluzione delle priorità strategiche.

Lo studio dell'evoluzione della partecipazione all'interno dell'ARE è particolarmente importante perché il cambiamento del suo ruolo e le conseguenti modifiche all'interno del suo statuto, e in generale del suo funzionamento, hanno senza dubbio fatto registrare un significativo spostamento della partecipazione da un senso verso un altro. Nell'analisi di un fenomeno così complesso e legato a molteplici aspetti è impossibile non considerare l'influenza esercitata dall'evoluzione dell'intero contesto europeo, che ha intrecciato più linee di cambiamento che puntano verso un nuovo modello di partecipazione regionale in Europa.

Sicuramente, come accennato, la crisi finanziaria ha determinato un forte shock e il suo eco si è fatto sentire anche sul peso e sul ruolo delle regioni all'interno del processo decisionale europeo; questo perché le regioni, come è emerso anche da alcune interviste condotte nel caso italiano⁴, si sono dovute adeguare ai tagli del proprio budget e spesso hanno scelto di cominciare a ridurre, per volontà sostanzialmente del vertice esecutivo, la quantità di risorse umane e finanziarie dedicate all'azione internazionale o sovranazionale. La stessa crisi ha modificato, come si è visto, anche gli stessi obiettivi strategici e i target degli addetti ai lavori operanti all'interno dell'ARE, che ad un certo punto, piuttosto che concentrarsi sul mantenimento delle "vecchie adesioni" e sul perseguimento del rapporto di fidelizzazione con l'Europa dei 15, si sono rivolti maggiormente all'estensione e all'apertura verso est, nonché a una più fattiva collaborazione con il settore privato.

Il cambiamento di rotta dell'ARE è visibile anche guardando le sue attuali linee strategiche e la rosa di attività di cui si fa oggi promotrice: sebbene la missione dell'associazione rimanga piuttosto generale, ovvero "essere la voce delle Regioni d'Europa", la trasformazione degli strumenti organizzativi di cui dispone rivela un intento maggiormente orientato al capacity building e alla fornitura di "servizi" di intermediazione per le regioni che necessitino di un supporto alla creazione di reti o all'interlocuzione con altri enti pubblici o privati. Tra i servizi oggi offerti infatti troviamo strumenti di facilitazione per il rapporto con le altre regioni, corsi di formazione, pratiche di trasmissione di best practices, organizzazione di incontri tematici, nonché iniziative finalizzate alla promozione dell'immagine delle singole regioni⁵. Tutti elementi che senz'altro hanno favorito la

⁴ Intervista con il referente tecnico della regione Campania a Bruxelles, con il Segretario Generale dell'Assemblea delle Regioni d'Europa.

⁵ <http://aer.eu/secretariat/what-we-offer-our-services/>

capacità dell'associazione di attrarre nuovi membri bisognosi di tali servizi, ma che probabilmente non hanno ugualmente soddisfatto le aspettative di regioni già pienamente inserite in network di livello europeo e transnazionale, che possono così aver ulteriormente perso interesse verso un canale "ibrido", considerato sempre più trascurabile.

Tale cambiamento di rotta è stato intrapreso forse poco consapevolmente, perché ad esempio dagli incontri annuali dell'Assemblea, almeno a quanto si evince dalla documentazione ufficiale, non è mai emerso il rischio che la modifica delle linee strategiche d'azione dell'associazione potesse alimentare ulteriormente l'esodo dei vecchi membri dall'associazione, che in un'ottica di razionalizzazione delle risorse avrebbero potuto concentrare la loro attenzione verso network caratterizzati da obiettivi meno generici e più focalizzati sulla promozione dei loro interessi specifici.

Conclusioni: l'ARE come cartina di tornasole della parabola dell'attivazione regionale?

Il contesto circostante è evidentemente di notevole rilievo per il buon funzionamento di un'organizzazione che, per la propria sopravvivenza, è spinta da una logica di continuo adattamento; infatti, se è vero che nel 1985 il veloce passo con cui l'integrazione europea si andava diffondendo ha sicuramente favorito la nascita e l'ascesa di tale associazione, non si può non evidenziare come oggi il caotico contesto determinato dalla crisi, il crescente sentimento di diffidenza, se non di ostilità, nei confronti dell'UE nel suo complesso, e le spinte alla ricentralizzazione visibili in numerosi stati membri (Bolgherini 2015) e nella stessa impostazione della politica regionale europea (Bachtler e Mendez 2007), abbiano introdotto nuovi fattori di incertezza riguardo all'andamento e al buon funzionamento della governance europea, giocando un ruolo decisivo nel cambiamento della partecipazione e dell'attivazione regionale verso Bruxelles.

Tutte le azioni e le nuove linee guida create all'interno dell'ARE sono state il frutto della risposta al calo di partecipazione delle regioni dei paesi dell'Europa dei 15 che erano stati storicamente più attivi. La ricerca ha evidenziato un cambiamento nelle attività di molte delle regioni europee, che hanno gradualmente ridimensionato il loro ruolo all'interno della più grande ed importante associazione interregionale, ma anche nel più esteso e generale quadro dei canali di accesso al decision-making europeo, in cui effettivamente la mobilitazione delle regioni ha assunto caratteri e direzioni diverse. Alla presenza costante e rilevante delle "regioni storiche" dell'Unione Europea si è sostituita, per diversi motivi, una maggiore presenza di paesi dell'est e del nord Africa, che probabilmente utilizzano l'interesse, e per certi versi anche la necessità, dell'ARE di ingrandire e

rafforzare la partnership come occasione per creare canali privilegiati con l'Europa, nel caso delle regioni di paesi terzi, o per avviare interazioni più sistematiche e finalizzate al loro riconoscimento istituzionale e alla loro rapida integrazione, nel caso delle regioni dei paesi di più recente adesione.

Nell'arco di soli quindici anni, il complesso fenomeno della partecipazione regionale al processo decisionale europeo è dunque cambiato profondamente; si è modificato in generale l'andamento della mobilitazione regionale e le principali motivazioni alla base di questa. L'ARE è effettivamente passata dall'essere una leva per la promozione degli interessi regionali in Europa, o più in generale per l'affermazione del livello regionale nell'ambito del policy-making europeo, a fungere da "catalizzatrice di rappresentanza" per i paesi di più recente adesione o per paesi non UE che hanno interesse ad intrattenere delle relazioni privilegiate direttamente con il contesto europeo.

Sulla base dell'analisi, seppur parziale, condotta finora, pare inoltre lecito ipotizzare che il cambiamento del ruolo dell'ARE e la modifica in generale del fenomeno partecipativo regionale siano stati influenzati anche dall'insorgere della crisi economica, che ha probabilmente alterato le priorità delle regioni e riconfigurato le loro strategie di rappresentanza verso Bruxelles.

Si è dunque delineato un nuovo quadro in cui le singole regioni appartenenti ai differenti paesi dell'Unione Europea hanno intrapreso dei percorsi ben precisi con diversi obiettivi legati alla rappresentanza e alla partecipazione regionale a Bruxelles. Da un lato infatti si trovano le regioni storiche dell'Europa dei 15, che al progressivo abbandono del loro supporto e della loro adesione in seno all'ARE, hanno fatto corrispondere un interesse e un coinvolgimento maggiore all'interno delle associazioni tematiche, o anche l'emergere di nuove priorità d'azione, intraprendendo dei progetti di cooperazione interregionale specifici e legati a delle precise aree geografiche arrivando, in certi casi, a creare delle vere e proprie nuove aree di cooperazione territoriale, come testimoniato dal crescente dibattito sulle macroregioni". Dall'altro lato invece si trovano le regioni appartenenti ai paesi di più recente adesione che, per portare a buon fine il loro obiettivo di riconoscimento istituzionale, sia a livello nazionale che internazionale e sovranazionale, rivolgono prioritariamente il loro interesse e la loro attenzione nei confronti delle associazioni a carattere generalista, e nel caso specifico, nei confronti dell'ARE che, anche se in maniera diversa, continua ad essere il portavoce e il rappresentante degli interessi regionali in Europa.

Tutto ciò sembra poter far individuare una doppia tendenza, o potremmo dire un doppio binario, nella partecipazione regionale a Bruxelles: una rappresentanza più funzionale, quasi di lobbying, per le regioni dell'UE 15 e una rappresentanza più formale per le regioni degli stati di più recente

adesione e di stati vicini che si stanno attualmente affacciando al panorama europeo. Si potrebbe ipotizzare dunque che il fenomeno partecipativo delle regioni a Bruxelles segua l'andamento di una sorta di parabola fisiologica la cui traiettoria è determinata in funzione due variabili: la maggiore o minore anzianità di permanenza dell'UE, e il grado di consolidamento delle istituzioni regionali a livello domestico.

Seguendo tale pista sarebbe interessante, in futuri percorsi di ricerca, provare a testare queste ipotesi tramite l'analisi delle strategie effettivamente portate avanti da alcuni casi regionali, appartenenti a paesi collocati in aree differenti, non solo nell'ARE ma nel più ampio ventaglio di canali ad oggi disponibili. Sarebbe poi opportuno provare a ricostruire il rinnovato quadro delle relazioni tra i vari livelli di governo (sovranazionale, nazionale e regionale) in un contesto in continuo mutamento. Per arrivare a delineare i possibili scenari futuri della partecipazione delle regioni in Europa bisognerebbe in altre parole riesaminare il modello della Multilevel Governance (MLG), un tempo esplicitamente incoraggiato dall'Unione Europea, mettendone in rilievo punti di forza e debolezza ed eventuali modifiche intercorse nel tempo. Tale modello appare di fatto oggi in bilico per via delle numerose trasformazioni in direzione di una ricentralizzazione che hanno interessato la principale politica alla base del modello di MLG, ovvero la politica di coesione.

Alla luce di quanto detto si aprono dunque ulteriori possibili scenari di ricerca che varrebbe la pena esplorare per descrivere la nuova dimensione relazionale delle regioni in Europa e le ipotetiche, molteplici strade che le regioni potranno seguire in un contesto europeo differente dal passato. Quali saranno le carte che le regioni metteranno in gioco per poter continuare ad avere un ruolo all'interno delle arene decisionali europee? Con quali differenze? E' proprio su tale strada, rimasta perlopiù inesplorata negli ultimi anni, che bisognerà continuare a cercare per poter valutare se e in che modo i cambiamenti che oggi registriamo nel panorama del fenomeno partecipativo potranno rappresentare un vincolo o un'opportunità per il "terzo livello" in Europa.

Riferimenti bibliografici

Bachtler J. e Mendez C. (2007), "Who Governs EU Cohesion Policy? Deconstructing the Reforms of the Structural Funds", in *Journal of Common Market Studies* n. 3. pp. 535–564.

Bolgherini S. (2006), *Come le regioni diventano europee. Stile di governo e sfide comunitarie nell'Europa mediterranea*, Bologna, Il Mulino.

Bolgherini S. (2015), *Navigando a vista*, Bologna, Il Mulino.

Brunazzo M. (2004), *Le regioni italiane nella multilevel governance: i canali di accesso all'Unione Europea*, in *Le istituzioni del Federalismo*, n.4, pp. 624-645.

Caciagli M., (2006), *Regioni d'Europa. Devoluzioni, regionalismi, integrazione europea*, Bologna, Il Mulino.

Fargion V., Morlino L., Profeti S., (2006), *Europeizzazione e rappresentanza territoriale. Il caso italiano*, Bologna, Il Mulino.

Fargion V., Morlino L., Profeti S., (2006), *Europeinisation and Territorial Representation in Italy*, in *West European Politics*, vol.29, n. 4, pp. 757-783.

Neihsuser M., (2011), *La Défense des Intérêts Régionaux en Europe. Le cas de l'Assemblée des régions d'Europe*, Paris, l'Harmattan.

Panara C., (2015), *Multilevel Governance in the EU, in the sub-national dimension of EU, Switzerland*, Springer International Publishing.

Piattoni S., (2016), *Cohesion Policy, Multilevel governance and democracy*, in S. Piattoni (a cura di), *Handbook of Cohesion Policy in the EU*, Cheltenham, Edward Elgar, pp. 65-78.

Tatham M., (2015), *Regional Voices in the European Union: Subnational Influence in Multilevel Politics*, in *International Studies Quarterly*, pp. 1-14.

