

*Working Papers Series*

*Stefania Profeti*

***LE REGIONI ITALIANE A BRUXELLES.  
IL FENOMENO DEGLI UFFICI  
DI RAPPRESENTANZA***

WP 1/2004

***CIRES***  
*Italian Research Centre for European Studies*

**CIRES**  
*Italian Research Centre for European Studies*  
**Working Papers Series**

**Director** *Leonardo Morlino*  
**Deputy Director** *Roberto Di Quirico*

**Managing Board**

*Luciano Bardi, Alessandro Chiaramonte, Maurizio Cotta, Roberto  
D'Alimonte, Valeria Fargion, Pierangelo Isernia, Massimo Morisi,  
Leonardo Morlino*

Tutti i diritti sono riservati. Nessuna parte del working paper può essere riprodotta o diffusa con un mezzo qualsiasi, fotocopie, microfilm o altro a scopo di lucro, senza il permesso scritto dell'editore. Il testo può essere riprodotto liberamente per scopi di studio e ricerca a patto che sia citata la fonte. Questa pubblicazione beneficia del supporto del CIRES Italian Research Centre for European Studies. Ciononostante la responsabilità dei contenuti e delle opinioni espresse è da attribuire esclusivamente all'autore. Il CIRES ed il suo direttore non possono in nessun modo essere ritenuti responsabili per il modo in cui le informazioni contenute nel testo verranno utilizzate.

§§§§§§

All rights reserved. No part of this working papershall be reproduced, stored in a retrieval system, or transmitted by any means, electronic, mechanical, photocopying, recording, or otherwise, for the sake of gain without written permission from the publisher. The text may be reproduced for research and study purposes if the source cited. This publication benefits from the support of the CIRES Italian Research Centre for European Studies. Nevertheless its content is the sole responsibility of the author. Niether the CIRES nor its Director are to be held responsible for the manner in which the information in this text may be used.

©2004 by CIRES  
University of Florence, Italy  
[www.cires-ricerca.it](http://www.cires-ricerca.it)

**LE REGIONI ITALIANE  
A BRUXELLES.  
IL FENOMENO DEGLI UFFICI  
DI RAPPRESENTANZA**

*di Stefania Profeti*

Working Paper Cires 1/2004

**CIRES**

Centro Interuniversitario di Ricerca sul Sud Europa  
Dipartimento di Scienza della Politica e Sociologia  
Università degli studi di Firenze  
Via delle Pandette 21, 50127 Firenze  
[www.cires-ricerca.it/publications/publications.php](http://www.cires-ricerca.it/publications/publications.php)



**LE REGIONI ITALIANE  
A BRUXELLES.  
IL FENOMENO DEGLI UFFICI  
DI RAPPRESENTANZA**

di *Stefania Profeti*

**Sommario**

1. Premessa
2. Sviluppo del fenomeno e panorama attuale
3. Gli uffici a Bruxelles delle regioni italiane
4. Alla radice delle differenze: alcune possibili spiegazioni
5. Conclusioni

*Relazione presentata al Convegno annuale  
della Società Italiana di Scienza Politica,  
Università degli Studi di Trento  
14-16 settembre 2003*

## 1. Premessa

Nel panorama attuale di studi sull'integrazione europea e sul *policy-making* comunitario uno dei temi oggetto di maggiore interesse è sicuramente quello del ruolo assunto dalle regioni nella realizzazione di tali processi. L'attenzione verso questo fenomeno è tuttavia relativamente recente: fino a poco più di un decennio fa, infatti, il dibattito sul futuro dell'Unione si concentrava sulla questione dei rapporti di forza e degli equilibri di potere tra Stati membri e istituzioni sovranazionali, traducendosi in letteratura nella contrapposizione tra il filone intergovernativista e quello neofunzionalista. È solo dall'inizio degli anni '90 che il tema della partecipazione regionale ai processi decisionali europei comincia ad assumere interesse di per sé; questo è principalmente dovuto alla maturazione, in quegli anni, di una serie di eventi che, in maniera diretta o indiretta, sono destinati ad incidere sull'assetto istituzionale dell'intero "apparato" comunitario: la creazione di una vera e propria politica regionale europea, l'ampliamento consistente delle risorse ad essa destinate, l'introduzione del principio della *partnership*, il riconoscimento del ruolo delle regioni in seno al Trattato di Maastricht e la conseguente istituzione, nel 1994, del Comitato delle Regioni, sono tutte novità che stimolano studiosi e cultori della materia ad indagare quali nuove prospettive si schiudano per i livelli di governo subnazionali.

La crescita dell'attenzione verso questo tema trova giustificazione anche nell'evidenza empirica: fiorisce infatti in questo periodo quel fenomeno che in letteratura è stato etichettato con il termine di "mobilitazione regionale"<sup>1</sup>. In misura maggiore o minore, e con tempi e modalità diversi, numerose regioni di tutta Europa hanno dato vita a strategie di attivazione al di fuori dei confini nazionali, avviando una sorta di "attività paradiplomatica" (Keating, 1999) in ambito comunitario. Tale attività, in parte già collaudata negli anni precedenti da alcune realtà territoriali particolarmente intraprendenti<sup>2</sup>, si concretizza nella partecipazione ad associazioni regionali a carattere transnazionale e nell'apertura di propri uffici di rappresentanza a Bruxelles, e quindi nell'utilizzazione di canali "extra-statali" al fine di costruire stabili contatti con le istituzioni comunitarie<sup>3</sup>, specie con la Commissione<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> Tra i principali contributi: Hooghe, 1995; Hooghe, 1996; Marks et al. 1992; Hooghe e Keating, 1994

<sup>2</sup> Come vedremo meglio in seguito, già dalla metà degli anni '80 alcuni governi regionali e locali si erano dotati di una propria postazione a Bruxelles. Tuttavia, fino al 1994-95, tale fenomeno assumeva ancora dimensioni piuttosto ridotte.

<sup>3</sup> Alcuni contributi su questo tema distinguono tra *strategie di mobilitazione individuale*, che includono l'apertura di un ufficio a Bruxelles, e *strategie di azione collettiva*, in cui rientra la partecipazione a reti e associazioni di carattere transnazionale (Hooghe, 1995; Smets, 1998). La distinzione operata è senz'altro valida a fini analitici, ma si ritiene in questa sede che la linea di demarcazione tra i due "tipi" di attivazione non sia poi così netta: come vedremo nel corso del capitolo, infatti, molto del lavoro svolto dalle sedi regionali a Bruxelles è infatti dedicato proprio alla ricerca di partner per la costruzione di "solidarietà" che

In questa sede ci concentreremo sull'esame del secondo dei canali sopra menzionati, analizzando i tempi e le modalità con cui le regioni italiane hanno provveduto a stabilire le proprie sedi a Bruxelles e cercando di individuare i perché di tale scelta e i diversi modelli di rappresentanza che sembrano emergere. Non disponendo attualmente di studi che contemplino in maniera sistematica ed aggiornata questo argomento in relazione al caso italiano, le informazioni e i dati che saranno utilizzati sono stati ottenuti in larga misura grazie ad interviste ai responsabili degli uffici o al personale politico e amministrativo delle diverse Regioni. Al fine di meglio collocare il caso Italia nel più ampio panorama europeo, comunque, si ritiene opportuno operare una previa ricostruzione generale del fenomeno, illustrando il suo sviluppo cronologico e proponendo una breve rassegna delle interpretazioni maturate in letteratura nell'ultimo decennio.

## 2. Sviluppo del fenomeno e panorama attuale

La "prima pietra" a Bruxelles è stata posata nel 1984 dal Birmingham City Council, che in tale anno ha aperto una propria sede di rappresentanza nella capitale comunitaria<sup>5</sup>. È quindi alla metà degli anni '80 che occorre risalire per individuare il momento genetico del fenomeno in questione; tuttavia, fino alla metà degli anni '90, la "corsa" verso Bruxelles ha conosciuto uno sviluppo piuttosto contenuto: dal 1984 all'inizio del decennio successivo l'esempio del Birmingham City Council è stato seguito da altri governi locali britannici, da numerosi Länder tedeschi, da poche Regioni francesi e dalle Comunità Autonome spagnole di Catalogna e Paesi Baschi<sup>6</sup>. La vera esplosione del numero degli uffici si registra invece a partire dal 1994/95 (vedi tabella 1), in concomitanza con l'apertura delle nuove "finestre di opportunità" a livello comunitario<sup>7</sup>. Proprio in questi anni, inoltre, anche alcune prime Regioni e Province Autonome italiane, come l'Emilia Romagna (1994) e la Toscana (1995), o come Trento e Bolzano (1995), si sono mosse verso Bruxelles, in relativo ritardo rispetto alle realtà territoriali di altri paesi, ma in maniera del tutto pionieristica (e sfidando il divieto statale, come vedremo meglio in seguito) rispetto al resto del panorama nazionale.

Attualmente, se si escludono le esperienze del Portogallo e del Lussemburgo, la quasi totalità delle Regioni appartenenti a tutti gli stati membri ha istituito una propria "antenna" a Bruxelles; addirittura numerose realtà territoriali dei paesi in preadesione si sono già dotate di proprie strutture di raccordo diretto con le istituzioni comunitarie<sup>8</sup>. Si potrebbe quindi, a prima vista, leggere il fenomeno degli uffici di rappresentanza come la risultante di un processo lento e incrementale di "diffusione" transregionale e transnazionale; è anche vero però che un simile processo non ha prodotto risultati del tutto omogenei: se l'interesse ad aprire proprie sedi nella capitale comunitaria è un tratto che accomuna la maggioranza delle Regioni europee, ben maggiore è il numero dei punti di discordanza che contraddistinguono le diverse realizzazioni di tale intento: gli uffici infatti, oltre a differire in merito alla data di istituzione, variano anche in base alla dimensione, alle risorse disponibili (umane e finanziarie),

---

vadano al di là dei confini statali, nonché all'ampliamento della rosa dei propri interlocutori; strategia di mobilitazione individuale e strategia di azione collettiva risultano, quindi, "empiricamente" interconnesse.

<sup>4</sup> Da sempre, infatti, la Commissione viene considerata come interlocutore privilegiato da parte dei livelli di governo regionale, che la percepiscono come molto più "attenta" e avvicinabile rispetto ad altre istituzioni europee, e più permeabile rispetto ai propri governi nazionali. La Commissione, dal canto suo, ha cercato di incoraggiare questo tipo di visione, portando avanti una strategia parallela di potenziamento delle regioni per ridimensionare il potere degli stati membri e, di conseguenza, del Consiglio europeo (Tömmel, 1998).

<sup>5</sup> Per un'analisi del caso britannico si rimanda a John, 1994

<sup>6</sup> Queste ultime due regioni hanno aperto le loro sedi in forma non ufficiale, in quanto in aperto contrasto con la legge spagnola che, analogamente a quella italiana, vietava alle comunità di aprire uffici di rappresentanza a Bruxelles.

<sup>7</sup> Si veda la premessa.

<sup>8</sup> Rapporto del comitato delle Regioni "Associations/bureaux de représentation régionale et communale a Bruxelles – Répertoire", 04-06-2002

alle funzioni che svolgono e agli interlocutori con i quali intrecciano rapporti. Ed è proprio sull'analisi di tali differenze e sulle loro possibile spiegazione che si concentrano i principali contributi maturati in letteratura.

Tab.1 Numero di uffici di rappresentanza dei governi regionali e locali a Bruxelles: un excursus

Anno	1990	1995	1999	2000	2002
<b>Stato</b>					
Austria	-	8	12	11	11
Danimarca	-	4	10	12	11
Finlandia	-	2	3	7	8
Francia	4	8	24	17	16
Germania	4	15	21	21	21
Grecia	-	-	1	2	2*
Irlanda	-	2	4	2	2
Italia	-	4	17	18	19
Paesi Bassi	1	1	5	7	9
Regno Unito	5	28	32	26	25
Spagna	4	13	17	18	19
Svezia	2	6	8	10	10
Belgio	-	-	-	3	3
Lussemburgo	-	-	-	-	-
Portogallo	-	-	-	-	-
<b>Totale</b>	<b>20</b>	<b>91</b>	<b>154</b>	<b>155</b>	<b>158</b>

\*In realtà di questi due uffici solo uno rappresenta una singola area territoriale (l'Epìro), mentre l'altro è espressione di tutte le collettività locali

Fonte: Dati fino al 2000: Regione Emilia Romagna, Quarto eurorapporto, pg.21

Dati 2002: Rapporto del Comitato delle Regioni, 04-06-2002

## 1. Gli uffici a Bruxelles: i come e i perché di un fenomeno in crescita

Gli studi che si occupano di investigare il fenomeno degli uffici di rappresentanza a Bruxelles possono essere collocati al crocevia tra due filoni di ricerca: l'approccio della *multi-level governance* (MLG) e gli studi sulle lobby nell'UE.

I contributi che possono essere ricondotti sotto l'etichetta della MLG sono molteplici (tra questi, si ricordano i principali: Benz e Eberlein, 1998; Hooghe, 1996; Jachtenfuchs, 2001; Marks, 1997; Sbragia, 1992), tuttavia è possibile "estrarne" l'idea centrale, e cioè che il frutto del processo di integrazione europea non si concretizza e non si esaurisce tanto in un passaggio di potere tra stati e istituzioni comunitarie, ma piuttosto nell'emergere di una nuova forma di *policy-making* caratterizzata dalla condivisione/suddivisione di competenze tra i diversi livelli di governo (sovranazionale, nazionale e subnazionale) e dalla relativa apertura del processo decisionale all'influenza di nuovi attori, pubblici (Regioni ed Enti locali) e privati (soggetti economici, sociali e mondo dell'associazionismo). I sostenitori della MLG riconoscono che gli stati membri, e di riflesso il Consiglio europeo, continuano a giocare un ruolo determinante sulla scena europea, tanto che ad oggi l'idea anche solo normativa di un'Europa delle Regioni rischia di essere tutt'altro che realistica (Hooghe, 1996); tuttavia, il processo di integrazione ha condotto ad un grado tale di interdipendenza tra governi (probabilmente ben al di là delle intenzioni originarie dei suoi promotori<sup>9</sup>) da mettere in crisi da un lato il tradizionale modello decisionale autoritativo fondato sul concetto di *government*<sup>10</sup>, e dall'altro l'idea di livelli di governo nettamente separati in merito ai loro ambiti di azione. Secondo questa visione, quindi, la Regione si configura come uno dei livelli di governo che, insieme agli altri - e con notevoli differenze da caso a caso - partecipa e contribuisce alla

<sup>9</sup> Un'interessante riflessione in merito è stata maturata da Pierson e da lui tradotta nel concetto di "unanticipated consequences" (Pierson, 1996)

<sup>10</sup> In proposito, si veda Conzelmann, 1998, pg.5; Bobbio, 2002, pgg.11-12; Le Galès, 1998, pgg.239-267



formulazione e alla messa in opera delle politiche comunitarie; anziché di Europa delle Regioni, quindi, sarà più corretto parlare di Europa “con” le Regioni (Hooghe, 1996) o, come altri provocatoriamente suggeriscono, di Europa con “alcune” Regioni (Marks et al., 1996, pg.63; Le Galès, 1998, pg.267). Nell’ambito di questo approccio, quindi, l’apertura degli uffici a Bruxelles è concepita come uno degli strumenti di partecipazione e di attivazione messi in atto dai governi regionali al fine di inserirsi nella gamma di attori rilevanti sulla scena comunitaria.

Gli studi sulle lobby nell’UE, invece, si concentrano sull’analisi dei gruppi di interesse operanti a livello europeo e delle loro strategie di pressione sulle istituzioni comunitarie. Sebbene le istituzioni comunitarie e soprattutto la Commissione siano state oggetto di lobbismo sin dai loro inizi, è solo con la metà degli anni ’80 che il fenomeno assume dimensioni considerevoli e comincia a suscitare curiosità scientifica; a partire dall’AUE del 1986, infatti, l’ampliamento della gamma degli interessi potenzialmente toccati dal *policy-making* europeo e l’aumento delle competenze della Commissione – percepita dai gruppi come un canale preferibile rispetto al Consiglio europeo, in quanto svincolata dagli esecutivi nazionali e quindi più pronta ad ascoltare direttamente le loro istanze<sup>11</sup> – hanno avuto come effetto una “crescita esponenziale delle organizzazioni pubbliche e private rappresentate a Bruxelles” (Morata, 1998, p.353). La presenza diretta nella capitale comunitaria è infatti una condizione molto importante per poter mantenere contatti costanti e sistematici con i possibili canali d’accesso ai centri decisionali, per acquisire visibilità e, quindi, per dar vita ad una efficace attività di pressione. In tale ottica, l’apertura di uffici di collegamento da parte dei governi regionali può essere letta anch’essa come espressione di una strategia di *lobbying* (Mc Aleavey e Mitchell, 1994; Morata, 1998; Smets, 1998), stimolata dall’impatto crescente della legislazione comunitaria sulle attività di loro competenza e dall’affermazione di una vera e propria politica regionale europea. Il termine *lobbying* per “descrivere le attività delle Regioni e il tipo di relazioni che esse hanno sviluppato con le istituzioni comunitarie (...) è generalmente impiegato nel suo senso più ampio, senza tener conto delle classiche distinzioni tra lobby, gruppo di pressione o gruppo di interesse” (Smets, 1998, p.303); più semplicemente, tale etichetta è stata adottata in quanto le forme di rappresentanza e di intermediazione adottate dai governi territoriali nei confronti degli organismi comunitari hanno progressivamente assunto tratti decisamente simili alle strategie e ai canali utilizzati dagli altri interessi presenti a Bruxelles, ivi compresa l’apertura di una propria sede vicino ai centri decisionali europei.

Indipendentemente dalla maggiore “vicinanza” ad uno o all’altro filone di ricerca, i principali contributi che si concentrano sul fenomeno degli uffici regionali di rappresentanza si articolano comunque su due versanti: quello descrittivo, che si concentra sulla ricostruzione e sulla descrizione del panorama degli uffici esistenti a Bruxelles, e quello esplicativo, che mira invece ad individuare le possibili cause delle numerose differenze riscontrate sia a livello transnazionale che infranazionale, nonché ad avanzare alcune ipotesi in merito alle reali motivazioni che possono spingere i governi regionali a stabilire una propria sede nella capitale comunitaria.

## 2.1 Il panorama degli uffici a Bruxelles: le varie facce dello stesso fenomeno

Come si è già accennato, il panorama degli uffici di rappresentanza a Bruxelles è alquanto variegato. Una prima importante distinzione può essere operata in merito al modello di rappresentanza prescelto: semplificando al massimo i termini del problema, si possono individuare 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

---

<sup>11</sup> In proposito si veda Mazey e Richardson, 1993

nell'organigramma<sup>12</sup>, e le rappresentanze regionali “non istituzionali”, nel caso in cui i governi regionali (o subregionali) si appoggino alle sedi di rappresentanza di agenzie regionali o delle camere di commercio grazie ad appositi accordi o convenzioni<sup>13</sup>.

All'interno di queste due grandi “famiglie”, si possono collocare vari tipi di ufficio: le sedi possono infatti essere individuali (quando rappresentano una sola Regione) o condivise tra più Regioni. Gli uffici individuali, a loro volta, possono essere espressione dell'amministrazione regionale *tout court* oppure rappresentare l'intero “sistema” regionale, ospitando sia gli organi di governo locale che le varie espressioni degli interessi territoriali (camere di commercio, associazioni degli industriali, sindacati, università, associazioni...); gli uffici condivisi, invece, variano a seconda che le Regioni ospitate appartengano o meno allo stesso paese (in quest'ultimo caso, essi prendono la denominazione di uffici regionali transnazionali). In genere la forma dell'ufficio condiviso viene scelta per una questione di ripartizione dei costi, ma può accadere anche che la coabitazione sia scelta per l'esigenza di tutelare interessi e priorità politiche comuni. Qualunque sia il tipo di ufficio, comunque, nella maggior parte dei casi questo dipende dalla presidenza dell'esecutivo regionale.

Oltre alla “forma”, gli uffici variano anche in base alle proprie dimensioni, sia in termini di modello organizzativo (e quindi di personale impiegato e di ripartizione delle competenze) che di risorse disponibili; sotto questo aspetto il quadro globale è talmente complesso da non consentire una precisa classificazione: Bruxelles conosce infatti casi come la Catalogna o la maggior parte dei Länder tedeschi, le cui sedi si configurano come vere e proprie *mini-ambassades* (Heichlinger, 1999, p.12) e, all'estremo opposto, mini-uffici che impiegano una o due persone ospitate in locali piuttosto ristretti (come la Regione greca dell'Epiro, o lo stesso Molise). Il personale a disposizione dell'ufficio può essere reclutato appositamente tra candidati “esterni” oppure tra funzionari regionali disponibili al distacco; non di rado i funzionari prescelti sono supportati da personale di segreteria, consulenti esterni e stagisti.

La questione della dimensione organizzativa dell'ufficio è strettamente legata alla gamma delle funzioni che ad esso sono destinate. La più basilare delle funzioni, che può essere assolta anche da un ufficio relativamente modesto, è indubbiamente quella informativa: gli uffici fungono cioè da canale di trasmissione tra le istituzioni comunitarie e la propria Regione, agendo come una “postazione di sorveglianza preventiva”, da cui si seguono sistematicamente gli sviluppi della legislazione comunitaria e delle opportunità ad essa collegate, e procedendo ad una tempestiva comunicazione di tali informazioni (quotidianamente tramite contatti diretti e periodicamente tramite l'invio telematico di bollettini e newsletter, rivolti anche agli operatori economici presenti sul territorio). Oltre all'informazione, gli uffici possono fornire altri “servizi” al governo e agli altri attori regionali, primo fra tutti il supporto logistico per il personale in visita a Bruxelles: tale attività può assumere varie “sfumature”, dalla semplice ospitalità nei locali alla preparazione vera e propria degli incontri (con la creazione degli appositi contatti). Inoltre gli uffici, soprattutto se prevedono nel loro modello organizzativo l'ausilio di consulenti dotati di preparazione specialistica, possono svolgere un importante ruolo facilitatore nell'elaborazione di progetti cofinanziati dal livello europeo e nella relativa gestione dei contatti con i rappresentanti comunitari, in particolare durante la fase di monitoraggio e valutazione. Altra gamma di attività svolte dalle sedi regionali a Bruxelles è quella legata alla cosiddetta funzione di *networking* (o *network making*), che consiste nell'intavolare numerose reti di rapporti sia con rappresentanti delle istituzioni europee, sia con le altre Regioni presenti nella capitale comunitaria. Il rapporto con queste ultime è diventato vitale soprattutto nell'ultimo periodo, visto che adesso la partnership e la

---

<sup>12</sup> Solitamente tali sedi di rappresentanza sono istituite in seguito all'emanazione di una apposita legge regionale (Badiello, 2000, p.98)

<sup>13</sup> Come vedremo meglio nell'analisi dell'esperienza italiana, in alcuni casi le regioni hanno cominciato la loro esperienza “paradiplomática” istituendo raccordi non istituzionali per poi passare, dopo qualche anno, all'apertura di veri e propri uffici regionali

transnazionalità sono due dei requisiti che maggiormente pagano in termini di approvazione dei progetti comunitari. Gli uffici, in vari casi, hanno promosso anche iniziative di formazione per personale regionale ed operatori economici, talvolta a carattere transnazionale. Infine, e in maniera trasversale rispetto alle funzioni precedenti, gli uffici a Bruxelles cercano di rappresentare in sede comunitaria gli interessi del proprio territorio: tale funzione di rappresentanza può esplicitarsi in forme diverse, a seconda che l'ufficio agisca da semplice portavoce delle richieste dell'amministrazione regionale, degli enti locali e dei soggetti privati, da "apripista" per i negoziati della componente tecnica e politica regionale con la Commissione, o ancor più incisivamente tramite una vera e propria azione di *lobbying* presso le istituzioni comunitarie: non di rado, infatti, i responsabili delle sedi a Bruxelles sono incaricati di accompagnare e "facilitare" l'approvazione dei progetti regionali, sfruttando la rete di contatti creatasi nel tempo con alcuni funzionari della Commissione, con i membri delle rappresentanze permanenti presso il Consiglio e, ultimamente, anche con gli europarlamentari eletti nel territorio di appartenenza<sup>14</sup>. La cosiddetta funzione di rappresentanza si concretizza infine nel presentare e rendere note alle istituzioni comunitarie (anche in questo caso, principalmente alla Commissione) le strategie della Regione su particolari questioni<sup>15</sup>: quest'ultimo compito risulta particolarmente significativo per quei governi regionali che ambiscono ad influire sulla fase ascendente del *decision-making* comunitario, specie se le proposte avanzate presentano caratteri di innovatività. Ovviamente, affinché un ufficio di Bruxelles sia investito di questa funzione, occorre che l'amministrazione regionale abbia la "coscienza" e la volontà politica necessarie per elaborare proprie strategie e per proporre un proprio modello in sede europea.

Se la presenza a Bruxelles può quindi essere ormai considerata un dato comune alla quasi totalità delle Regioni europee, la gamma di esperienze registrate assume sfumature decisamente non omogenee; l'eterogeneità, inoltre, non riguarda solo le sedi di Regioni appartenenti a stati differenti, ma in alcuni casi si spinge fino al livello infranazionale (come nel caso italiano).

## 2.2 Il "perché" degli uffici a Bruxelles: alcune ipotesi

Vista la rilevanza e la crescita esponenziale – quasi "contagiosa" – del fenomeno, gran parte della letteratura ha cominciato a interrogarsi, soprattutto a partire dalla metà degli anni '90, sulle motivazioni che possono spingere i governi subnazionali a dotarsi di proprie "antenne" nella capitale comunitaria. La scelta di aprire un ufficio di rappresentanza a Bruxelles, infatti, comporta notevoli sforzi in termini sia organizzativi che finanziari; in più, la semplice creazione di tale strumento non è di per sé garanzia di successo: la sua reale efficacia, secondo quanto riferiscono molti operatori, può dispiegarsi solo nel lungo periodo, in seguito a continue operazioni di "tessitura" di rapporti e di familiarizzazione con il *milieu communautaire*. Pare legittimo, quindi, chiedersi quali siano i fattori in grado di spiegare perché una Regione decida di operare tale scelta, piuttosto dispendiosa e dagli esiti incerti. Inoltre, vista la varietà degli uffici, ci si può interrogare su quali siano i fattori che possono in qualche modo consentire l'interpretazione delle difformità riscontrate.

In linea generale, le risposte fornite dalla letteratura (Marks et al. 1996; Hooghe e Keating, 1994, Smets 1998) si concentrano principalmente sulla risoluzione del primo di questi due interrogativi, e possono essere ricondotte a due versanti, quello delle risorse e quello delle variabili politico-istituzionali. A cavallo tra queste due chiavi di lettura, che pur presentano al loro interno varie sfaccettature, sembra qui opportuno inserire anche fattori di tipo più

---

<sup>14</sup> In seguito al Trattato di Amsterdam, infatti, il Parlamento europeo ha visto in qualche modo rafforzata la propria posizione, grazie all'ampliamento delle materie in cui si applica la procedura di codecisione.

<sup>15</sup> Oltre che verbalmente, tali strategie possono essere presentate anche in forma di "*position paper*", così come riferiscono gli intervistati di alcune Regioni italiane.

propriamente cognitivo, legati alle caratteristiche e alle percezioni dei singoli attori, utili soprattutto per rendere conto delle differenze registrate su scala infranazionale.

### 2.2.1 Le risorse

In relazione al versante delle risorse, l'ipotesi più diffusa – nonché la più intuitiva – sostiene che più una Regione è “ricca”, maggiori saranno le probabilità che questa decida di aprire una propria sede a Bruxelles (*Resource-push hypothesis*, Marks et al. 1996); l'idea centrale è che, sia che disponga di un sistema di fiscalità autonomo, sia che presenti un PIL elevato, una Regione potrà in primo luogo sopportare più agevolmente i costi di un ufficio distaccato, e in secondo luogo sentire maggiormente l'esigenza di “investire” in un canale che possa essere sfruttato per salvaguardare la propria competitività in ambito comunitario. Sebbene questa ipotesi, nella sua semplicità, sembri assai plausibile, essa è più adatta a spiegare le differenze di dimensioni e “attrezzatura” dei vari uffici, piuttosto che la decisione di istituirne uno: esistono infatti soluzioni che consentono di risparmiare sui costi, come ad esempio la condivisione dell'ufficio da parte di più Regioni, o l'appoggio presso sedi di rappresentanza di altre associazioni territoriali (come le camere di commercio). In più, il semplice dato empirico sembra smentire questa ipotesi: Regioni non certo “benestanti”, come ad esempio l'Epiro, o le Regioni del Mezzogiorno d'Italia, sono presenti a Bruxelles a dispetto dell'esiguità delle risorse di cui dispongono, sebbene si siano mosse con relativo ritardo rispetto ad altri governi territoriali più “facoltosi”.

Le risorse finanziarie, oltre a costituire la “molla” per l'attivazione regionale, possono svolgere anche una funzione di “calamita” (*Resource-pull hypothesis*, Marks et al. 1996): soprattutto nell'ambito della politica regionale dell'UE e con riferimento ai fondi strutturali, pare lecito supporre che una Regione si decida ad istituire un canale di interlocuzione diretta con le istituzioni comunitarie al fine di ottenere una fetta consistente di finanziamenti, o quantomeno di perderne il meno possibile<sup>16</sup>. Anche in questo caso, sebbene l'ipotesi regga sul piano della logica, l'osservazione empirica sembra sminuirne notevolmente la portata: le Regioni in ritardo di sviluppo rientranti nell'obiettivo 1 (il più consistente tra gli obiettivi della politica dei fondi strutturali) sono quelle che fin dall'inizio potevano aspirare a ottenere la maggior parte delle risorse disponibili nell'ambito della politica di coesione; a rigor di logica, quindi, ci dovremmo aspettare che proprio queste Regioni si siano mosse prima delle altre verso Bruxelles. In realtà, tranne sporadiche eccezioni, è accaduto proprio il contrario: le Regioni dell'obiettivo 1 si sono attivate più tardi e in maniera mediamente più “timida” rispetto a quelle interessate dagli altri obiettivi, specie dall'obiettivo 2. Tale ritardo potrebbe essere letto come il frutto di una scarsa attenzione rivolta all'ambito comunitario, e di una conseguente, rallentata percezione delle opportunità (anche finanziarie) ad esso collegate. Sulla scia di quest'ultima considerazione, sembra quindi necessario arricchire le ipotesi legate al versante delle risorse con elementi che vadano al di là del semplice dato finanziario.

In aggiunta alle risorse materiali, infatti, anche quelle di tipo socio-culturale possono esercitare una qualche influenza: più precisamente, l'ipotesi avanzata è che più una regione è caratterizzata da una cultura civica di tipo associativo, maggiore sarà la probabilità che scelga di istituire una sede di rappresentanza dei propri interessi territoriali a Bruxelles (Marks et al., 1996). La presenza di un fitto e vivace tessuto di relazioni sociali ed economiche, caratterizzata dall'abitudine ad instaurare reti di collaborazione e di scambio, può tradursi infatti, grazie ad una sorta di *spillover effect*, in una maggiore consapevolezza, da parte del governo regionale,

---

<sup>16</sup> In realtà, infatti, la maggior parte dei fondi strutturali è assegnata sulla base di precisi requisiti di ammissibilità, per cui i margini per eventuali azioni di *lobbying* sono piuttosto ristretti e limitati alla quota di finanziamento destinato ad iniziative e programmi comunitari. Piuttosto che al momento della zonizzazione e della relativa distribuzione delle risorse, quindi, le possibilità dei governi regionali di esercitare una qualche influenza sul processo di allocazione dei fondi si giocano nella fase (ascendente) di definizione dei requisiti di ammissibilità e delle priorità della Commissione in tema di sviluppo regionale.

dell'importanza di creare *network* che promuovano e sostengano gli interessi del proprio territorio, e quindi far percepire più chiaramente all'amministrazione pubblica le opportunità legate alla presenza diretta sulla scena europea. L'ipotesi, pur contribuendo ad arricchire le precedenti spiegazioni, lascia però insoluti alcuni interrogativi: anche nel caso in cui una regione sia caratterizzata da una cultura di tipo associativo, il governo territoriale ha l'autonomia necessaria per decidere di muoversi sulla scena comunitaria? E ha l'interesse politico a farlo? Per rispondere a tali quesiti è necessario introdurre nelle nostre ipotesi altri possibili fattori esplicativi, a cominciare da quelli di natura politico-istituzionale.

### 2.2.2 I fattori politico-istituzionali

L'ipotesi più ricorrente tra quelle che fanno leva su fattori di tipo politico-istituzionale pone al centro della spiegazione il grado di autonomia di una Regione rispetto al governo centrale (Hooghe e Keating, 1994): più precisamente, maggiori sono le competenze regionali nell'ambito del sistema politico nazionale, maggiore è la probabilità che la Regione decida di aprire un ufficio a Bruxelles, in primo luogo perché più direttamente toccata dalle decisioni prese in ambito comunitario, che possono sovrapporsi a quelle che esercita abitualmente, ed in secondo luogo perché nella maggior parte dei casi essa risulta soggetta a minori vincoli statali (Marks et al. 1996). L'elemento del *national constraint* è infatti spesso chiamato a giustificare perché Regioni come i Länder tedeschi si siano mosse in anticipo e con maggiore determinazione verso Bruxelles rispetto ai "colleghi" francesi o italiani.

Tuttavia, tale spiegazione non riesce a rendere conto delle differenze registrate su scala infranazionale: perché all'interno dello stesso Paese alcune Regioni si sono attivate prima di altre, in alcuni casi addirittura sfidando la legislazione statale? Cosa ha determinato la loro maggiore propensione a proiettarsi sulla scena comunitaria? A tale proposito, Marks *et al.* propongono di introdurre l'ipotesi della *distinctiveness*: maggiori cioè sono le frizioni tra governi regionali e governo centrale - sia per differenze di colore politico, sia per aspirazioni di autonomia - maggiore è la probabilità che i primi scelgano di cortocircuitare il filtro statale per interloquire con le istituzioni comunitarie, e che decidano quindi di aprire un ufficio di rappresentanza a Bruxelles. Tale spiegazione sembra trovare una forte conferma nel caso spagnolo: come anticipato, Catalogna e Paesi Baschi, tradizionalmente impegnati a promuovere il processo di devoluzione e di autonomia nei confronti del governo centrale, sono stati tra i primi governi subnazionali in tutta Europa ad istituire una propria sede a Bruxelles; lo stesso può dirsi di Scozia, Galles e Irlanda del nord nei confronti del governo britannico.

Proprio gli esempi fin qui citati, inoltre, introducono un'altra possibile spiegazione della varianza infranazionale, vale a dire l'esistenza o meno di un sistema di regionalismo "asimmetrico": quando "il territorio di uno stesso paese è suddiviso in aree governate da istituzioni che hanno un diverso status e diversi poteri" (Bobbio, 2002, p.93), si può supporre che le Regioni dotate di maggiore autonomia e di maggiori competenze abbiano intrapreso più prontamente la strada dell'attivazione in ambito comunitario, sia per una questione di sovrapposizione di funzioni che per tutti i motivi avanzati a proposito dell'ipotesi della *distinctiveness*. Un esempio di regionalismo asimmetrico, oltre a quelli già elencati, è fornito proprio dal caso italiano, caratterizzato dalla distinzione tra Regioni a statuto ordinario e Regioni a statuto speciale.

### 2.2.3 Fattori cognitivi e versante degli attori

Al di là della struttura delle opportunità costituita dal proprio assetto politico-istituzionale, la decisione di una Regione di attivarsi in ambito europeo può dipendere anche da fattori di carattere cognitivo, specie con riferimento alla élite politico-amministrativa che ne è alla guida: perché un governo regionale investa nell'apertura di un ufficio a Bruxelles occorre infatti che vi siano attori al timone in grado di percepire le opportunità connesse al contatto diretto con

le istituzioni comunitarie, e più in generale alla partecipazione al *policy making* di livello sovranazionale. Proprio per questo si può supporre che la presenza di leader politici o di dirigenti amministrativi particolarmente sensibili alle tematiche europee possa aver facilitato l'attivazione della Regione fuori dai confini statali, sia come occasione di emancipazione dal governo nazionale (specie in quegli stati in cui le Regioni godono di status costituzionale e di potere legislativo), sia come finestra di opportunità per la creazione di veri e propri "sistemi" territoriali dotati di una propria specificità, in cui le istituzioni regionali possano diventare punto di riferimento dei vari interessi e delle varie istanze. Come vedremo meglio esaminando il caso italiano, il ricorso ai fattori cognitivi e al tipo di élite politico-amministrativa può essere utile soprattutto per spiegare le differenze registrate su scala infranazionale.

### 3. Gli uffici a Bruxelles delle Regioni italiane

Rispetto al resto del panorama europeo, le Regioni italiane si sono mosse in relativo ritardo (vedi tabella 1); uno dei fattori responsabili di tale "apatia" va senz'altro ricercato nel vincolo imposto dalla legislazione nazionale: fino al 1996, infatti, non era consentito alle amministrazioni regionali e delle Province Autonome di intrattenere rapporti diretti con le istituzioni comunitarie, in quanto le relazioni con l'Unione europea erano assimilate ad attività di rango internazionale, e quindi considerate di stretta competenza del Ministero degli Esteri. La situazione conosce una svolta già nel 1994, con l'art.4 del d.P.R. del 31 marzo "con il quale il legislatore statale ha riconosciuto alle Regioni e alle Province Autonome di Trento e Bolzano di poter intrattenere rapporti diretti con uffici, organismi e istituzioni comunitarie, ivi compreso il Comitato delle Regioni dell'UE, senza gli adempimenti previsti per lo svolgimento delle attività internazionali *tout court*, in relazione a questioni che direttamente le riguardino" (Bocci, 2002, pp.32-33), prevedendo però che tali rapporti potessero essere esercitati soltanto in collegamento con la Rappresentanza permanente d'Italia presso l'UE (Italrap); è solo con l'art.58 della L.52/96, infatti, che la normativa nazionale consente alle Regioni e alle Province autonome italiane di "istituire presso le sedi delle istituzioni dell'Unione europea uffici di collegamento propri o comuni"<sup>17</sup>, e di intrattenere quindi rapporti non necessariamente mediati con le autorità europee.

Tuttavia, se l'elemento del vincolo legislativo nazionale può costituire una ragione convincente del ritardo su scala comunitaria, questo non basta a spiegare le numerose differenze infranazionali che caratterizzano le varie sedi di rappresentanza: come già richiamato, infatti, alcune Regioni si erano attivate già prima della rimozione del *national constraint*, così come numerosi governi regionali hanno atteso ancora qualche anno dopo la L.52/96 per istituire un proprio ufficio a Bruxelles. L'eterogeneità che contraddistingue le varie esperienze non è comunque confinata alla variabile tempo: in realtà le diverse sedi differiscono in merito ad una pluralità di aspetti, che possono essere ricondotti alle categorie evidenziate in letteratura e descritte in precedenza. In questa sezione ci occuperemo di ricostruire un quadro il più possibile completo di tali aspetti, per poi interrogarci sui perché delle diversità registrate.

#### 3.1 L'attivazione

La prima Regione italiana a mettere radici a Bruxelles è stata l'Emilia Romagna, nel 1994. In realtà, per scavalcare il divieto nazionale, la Regione adottò una sorta di *escamotage*, non istituendo un vero e proprio ufficio "istituzionale", ma usufruendo piuttosto della sede di rappresentanza dell'ASTER, l'Agenzia per lo Sviluppo Tecnologico dell'Emilia Romagna,

---

<sup>17</sup> L.52/96, art.58 comma 4. La stessa legge consente inoltre il distacco di quattro funzionari regionali presso l'Italrap; tali funzionari vengono scelti nell'ambito della Conferenza dei Presidenti delle Regioni.

presente a Bruxelles già dal 1985. La stessa strategia è stata adottata dalla Toscana l'anno successivo, tramite la sede della propria finanziaria (Fidi Toscana s.p.a.)<sup>18</sup>, dalle Province autonome di Trento e Bolzano (sempre nel 1995), e da Piemonte, Lombardia e Veneto agli inizi del '96, presso le rispettive sedi regionali di Unioncamere. Anche il Lazio disponeva già dai primi anni '90 di un proprio collegamento, l'Antenna Lazio, creata tramite il *Business Innovation Centre* (BIC) al fine di supportare le imprese regionali nelle loro attività in ambito europeo; pur non essendo un ufficio direttamente voluto dalla Regione (Badiello, 1998, p.336), esso lavorava comunque in collaborazione con le altre sedi regionali, e può quindi essere considerato alla stregua di un primo strumento di collegamento.

In seguito alla L.52/96 (febbraio), e quindi una volta eliminato il vincolo normativo, le prime Regioni ad attivarsi sono state la Basilicata<sup>19</sup> e la Sardegna (1996), la Liguria (1997), la Sicilia e la Valle d'Aosta (1998), l'Abruzzo, la Calabria, le Marche e l'Umbria (1999). Negli ultimi due/tre anni si è assistito al completamento del panorama nazionale nella capitale comunitaria: nel 2000 Molise e Puglia hanno istituito la propria sede, seguite dal Friuli (2001) e, per ultima, dalla Campania (maggio 2002) (vedi figura 1).

L'osservazione del tempismo dell'attivazione regionale ci fornisce fin da subito un primo dato rilevante, e cioè la distinzione tra Regioni particolarmente attive, che addirittura hanno anticipato la legislazione nazionale in materia, e Regioni più propriamente reattive<sup>20</sup>; tra queste ultime, inoltre, si può subito notare come alcune abbiano manifestato un grado di inerzia decisamente maggiore, attivandosi solamente negli ultimi due anni. Tale distinzione non offre però indicazioni in merito alla natura degli uffici (istituzionali o meno), al modello di rappresentanza scelto e alla gamma delle attività svolte, elementi indispensabili per avere un quadro completo del panorama degli uffici presenti. In più, occorre prendere in considerazione anche i cambiamenti che le diverse sedi hanno conosciuto dal loro momento genetico fino ad oggi: come vedremo in seguito, infatti, non necessariamente una pronta attivazione si è tradotta in una rapida istituzionalizzazione della sede e in un suo elevato grado di consolidamento.

### 3.2 I "tipi" di ufficio

Le prime sedi di rappresentanza a Bruxelles, che come abbiamo appena ricordato erano state aperte quasi clandestinamente e in aperto contrasto con la normativa nazionale, non avevano ovviamente una forma "istituzionale", nel senso che non rientravano direttamente nell'organigramma dell'ente e non vi erano atti formali che ne sancissero l'appartenenza agli apparati di governo regionale; in questi casi, semplicemente, il personale politico e amministrativo delle Regioni utilizzava gli uffici di proprie società o delle unioni camerali già presenti a Bruxelles come "teste di ponte officiose" (Bocci, 2000) per ottenere informazioni di prima mano e come supporto logistico per incontri o contatti nella capitale comunitaria. In seguito alla L.52/96, non tutte queste Regioni hanno provveduto immediatamente a

---

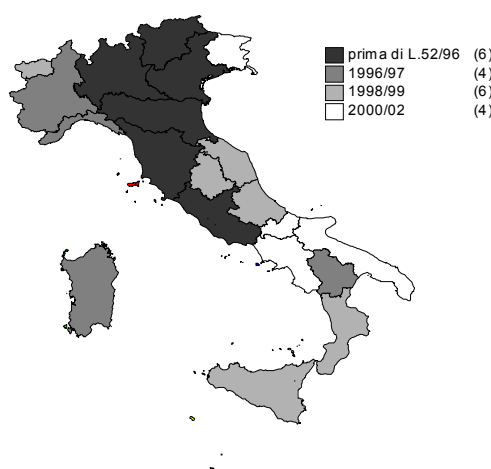
<sup>18</sup> Le esperienze della Toscana e dell'Emilia Romagna, proprio per il loro carattere pionieristico, sono state oggetto di numerosi studi; tra questi, per ottenere informazioni più dettagliate, si segnalano Bocci (2000), Badiello (2000), Smyrl (1997)

<sup>19</sup> In realtà, secondo quanto riferito in alcune interviste, già nei primi anni '90 la Basilicata aveva stipulato una convenzione con la Camera di commercio di Potenza la quale, disponendo di una sede di appoggio a Bruxelles, poteva fornire informazioni utili e fungere da raccordo con le istituzioni comunitarie (Intervista a testimone privilegiato, 15 maggio 2003)

<sup>20</sup> Goldsmith e Klausen (1997) operano una distinzione tra governi locali attivi e reattivi, indicando con quest'ultimo termine quei governi che, pur avendo un atteggiamento positivo verso l'Europa, non prendono iniziative ma si accodano a quelle già intraprese da altri, per esempio unendosi a reti già esistenti. Nel nostro caso, pur riconoscendo la validità euristica della distinzione appena menzionata, il termine reattivo è usato anche in contrapposizione con lo stile anticipatorio rispetto alla legislazione nazionale adottato da alcune Regioni italiane.

“regolarizzare” la propria posizione tramite apposite leggi istitutive: primo tra tutti si è mosso il Veneto (L.R.30/96), seguito dalla Lombardia (L.R.2/97) e dal Lazio; Emilia, Toscana e le due Province autonome hanno atteso il 1998, mentre il Piemonte ha “ufficializzato” la propria presenza solo nell’aprile del 2002. Nel frattempo, sempre in seguito alla L.52/96, anche le altre Regioni che non avevano scavalcato il divieto nazionale cominciavano a “darsi da fare”: la Sardegna è stata la prima ad emanare una legge regionale in proposito il 15 febbraio 1996 - anche se l’ufficio non vede concretamente la luce fino al 1999 - seguita da Liguria e Sicilia (1997) e da Abruzzo, Marche, Umbria e Valle d’Aosta<sup>21</sup> (1998). Basilicata (1996) e Calabria (1999) hanno preferito adottare un profilo non istituzionale, stipulando convenzioni rispettivamente con Mondimpresa<sup>22</sup> e con il BIC Calabria. Molise, Puglia, Friuli e Campania, che come abbiamo visto hanno aperto i propri uffici solo negli ultimi due anni, hanno scelto invece di inserire formalmente le sedi nell’organigramma regionale.

Fig.1 L’attivazione delle Regioni italiane



Le sedi, comunque, non differiscono soltanto in merito al loro livello di istituzionalizzazione: sia tra gli uffici non istituzionali che tra quelli “formalizzati” si possono infatti individuare tipi di ufficio assai diversi; innanzitutto, occorre distinguere tra uffici individuali (rappresentativi, cioè, di un’unica Regione) e uffici condivisi tra più Regioni. Quest’ultima soluzione ha trovato in Italia due sole realizzazioni: l’ufficio delle Province Autonome di Trento e Bolzano, aperto in comune con la parte austriaca del Tirolo (ufficio transnazionale) e l’ufficio comune delle Regioni del centro Italia (denominato, appunto, Centritalia), che assembla le sedi di rappresentanza di Toscana, Lazio, Marche, Umbria e Abruzzo. A differenza della sede trentina, che ha visto fin dalla sua genesi la collaborazione tra i tre enti coinvolti, la nascita di Centritalia può essere letta come il risultato della maturazione di esperienze già avviate da singole amministrazioni regionali: Toscana e Lazio, infatti, erano già presenti a Bruxelles con propri uffici individuali; è solo in seguito ad una serie di incontri e di accordi di natura prevalentemente politica tra i vari Presidenti delle Regioni<sup>23</sup>, che nasce il progetto della “casa

<sup>21</sup> La Valle d’Aosta, pur istituendo un ufficio istituzionalizzato tramite apposita legge regionale, ha scelto comunque di condividere la sede con la finanziaria regionale, la Finaosta, avvalendosi anche dell’apporto dei suoi dipendenti.

<sup>22</sup> Mondimpresa nasce nel 1986 come Agenzia del sistema italiano delle Camere di Commercio, con lo scopo di promuovere i processi di internazionalizzazione del sistema produttivo, specie con riferimento alle PMI. Nel corso degli anni ’90 diventa società consortile per azioni senza scopo di lucro, ed acquisisce come soci Confindustria, Confcommercio, Confartigianato e Confagricoltura.

<sup>23</sup> Il percorso che ha accompagnato la nascita di Centritalia è cominciato nell’estate del 1997, in occasione della Convention di Orvieto, promossa dai Presidenti delle cinque Regioni in collaborazione con il CNEL:



comune”, vale a dire di un ufficio di riferimento comune caratterizzato dalla condivisione di costi, strutture, personale di segreteria e attrezzature, dal perseguimento di strategie concertate, ma anche dal mantenimento di ambiti specifici di autonomia operativa, al fine di tutelare le esigenze specifiche dei diversi territori regionali. In effetti, come sottolineano alcuni intervistati, i primi due anni di vita di Centritalia hanno seguito questo orientamento, cercando di impostare linee e programmi comuni al fine di formare una “massa critica” in grado di premere più efficacemente sulle istituzioni comunitarie e di esercitare un ruolo più rilevante nella cosiddetta fase ascendente delle politiche europee. Intorno alla fine del 2000 si è però assistito ad una sorta di rallentamento dell’esperienza, e di un ridimensionamento delle aspettative iniziali. La fine dell’omogeneità politica che caratterizzava le cinque Regioni, dovuta al cambiamento di maggioranza avvenuto in Lazio e Abruzzo in occasione delle ultime elezioni regionali, sembra non essere considerata dai personaggi interpellati come fattore rilevante nello spiegare il recente impasse, sebbene gli stessi, curiosamente, non esitano poi ad imputare la situazione attuale ad un mutamento di strategia da parte delle singole giunte e dei loro presidenti<sup>24</sup>. Piuttosto ambigua risulta anche la posizione del Molise: al momento dell’istituzione dell’ufficio, infatti, era in programma l’annessione alla casa comune, mentre a due anni di distanza tale annessione è rimasta lettera morta, traducendosi solamente nella comunanza della sede: l’ufficio del Molise è infatti situato nello stesso stabile dove sono ospitate le cinque Regioni.

Al di là delle due esperienze di sedi condivise, tutte le altre Regioni hanno optato per l’apertura e il mantenimento di uffici individuali, sebbene in forme relativamente diverse da caso a caso: le sedi variano infatti in base al coinvolgimento delle realtà istituzionali (Comuni e Province) e socioeconomiche presenti sul territorio, coinvolgimento che può essere formalmente statuito tramite la stipula di apposite convenzioni, assumere carattere “informale” oppure, come caso estremo, essere del tutto trascurato. È soprattutto nell’ultimo periodo che questa distinzione si è rafforzata: dal 2000, infatti, alcune Regioni hanno dato vita alla creazione di uffici, denominati “case” (es. Casa Lombardia, Casa Liguria), che ospitano le varie componenti del sistema istituzionale, socioeconomico e culturale della Regione, la cui presenza è sancita tramite una convenzione; il caso della Lombardia risulta a questo proposito interessante: l’apertura “fisica” della sede di Bruxelles al territorio ha riguardato molteplici espressioni degli interessi e numerose università<sup>25</sup>, ma è stata di fatto preclusa, almeno in questa prima fase, al sistema degli enti locali, in quanto “ANCI e UPI non riescono a rappresentare interessi omogenei”<sup>26</sup> visto il differente colore politico che contraddistingue le diverse esperienze. Tale chiusura non interessa invece la maggior parte delle altre sedi: a titolo di esempio, si pensi che la Regione Friuli, tra le ultime ad insediarsi nella capitale comunitaria, ha stabilito quasi da subito un protocollo d’intesa con le sue quattro Province, tra le quali due espressioni di una maggioranza diversa da quella regionale, che garantisce loro servizi e libero accesso ai locali

---

durante questo incontro fu sottoscritto un primo protocollo di intesa che avviò un processo di “programmazione cooperativa” tra i cinque governi. Tale indirizzo è stato ulteriormente articolato nella Convention di Roma del luglio 1998, durante la quale sono stati specificati gli ambiti di intervento comuni (ambiente montano e difesa idrogeologica, innovazione tecnologica, reti telematiche, mercato del lavoro, formazione e innovazione nella pubblica amministrazione) ed è stato sancito il proposito di aprire una casa comune nella capitale comunitaria. Per maggiori informazioni si rimanda alla pagina web delle cinque regioni : [www.regionicentroitalia.org](http://www.regionicentroitalia.org)

<sup>24</sup> Il caso dell’ufficio della Regione Abruzzo risulta piuttosto problematico: da alcune interviste – effettuate anche in altre Regioni – sembrava imminente l’uscita della Regione dalla compagine di Centritalia, in vista della creazione di un ufficio indipendente; tuttavia tali “voci” non sono poi state confermate dai diretti interessati.

<sup>25</sup> Al progetto di Casa Lombardia hanno aderito Finlombarda S.p.a, Cestec S.p.a, Artivive S.r.l (che riunisce Confartigianato, CNA e CASA), l’Università degli studi di Milano, l’Università degli studi di Brescia, l’Università degli studi di Bergamo, l’Università degli studi Milano Bicocca, l’Università degli studi di Pavia, l’Università Carlo Cattaneo LIUC e il Politecnico di Milano (Nicolai, 2000).

<sup>26</sup> Intervista a testimone privilegiato, Regione Lombardia, luglio 2002

che ospitano l'ufficio. Lo stesso ha fatto la Liguria, includendo nel progetto di "Casa Liguria" anche l'Unione delle Province liguri, per la maggior parte governate da giunte dell'Ulivo. Oltre a differire in merito a questo aspetto, tutte le sedi variano in base al loro modello organizzativo, e quindi al numero di personale addetto, alle sue qualifiche e competenze e all'inquadramento nell'organigramma dell'ente regionale.

### 3.3 I modelli organizzativi

Rispetto agli uffici dei Länder tedeschi e delle Comunità autonome spagnole le sedi delle Regioni italiane hanno sicuramente dimensioni più ridotte. Tuttavia, al di là di questo dato, le differenze infranazionali sono tutt'altro che trascurabili, non solo da un punto di vista numerico ma anche e soprattutto rispetto al tipo di personale utilizzato. Riguardo al primo versante, il numero degli addetti varia da un minimo di una sola persona (Molise) a un massimo di undici unità (Lombardia); in mezzo a questi due estremi, si può notare come il modello più ricorrente sia quello che prevede un dirigente responsabile affiancato da uno o due funzionari, eventualmente supportati da personale di segreteria (vedi tabella 2). Tra gli uffici più "attrezzati", oltre a quello lombardo, vanno sicuramente annoverati anche quelli di Veneto, Lazio, Toscana ed Emilia Romagna. La rilevazione puramente numerica del personale addetto risulta comunque limitativa ai fini dell'analisi: le dimensioni dell'ufficio, infatti, tendono a crescere man mano che questo si consolida e amplia la gamma delle proprie attività; come si può osservare, gli uffici che dispongono di un numero piuttosto ampio di dipendenti sono quelli che ormai da diversi anni operano nella capitale comunitaria, e che hanno progressivamente ampliato il proprio organico<sup>27</sup>. Di converso, le Regioni che si sono mosse solo recentemente e che devono ancora definire chiaramente la propria missione impegnano in questa fase di "rodaggio" un numero limitato di persone.

Assai più interessante si rivela invece la ricognizione del tipo di personale adottato, specificando se si tratta di personale di estrazione regionale o meno ed esaminando il background dei vari responsabili. A questo proposito si possono infatti individuare due strategie-limite che una Regione può scegliere di adottare: da un lato, il distacco di funzionari o dirigenti regionali e l'attribuzione ad uno di questi della responsabilità della sede; dall'altro lato, il ricorso a consulenti esterni o comunque a personalità esterne all'apparato regionale dotate di comprovata esperienza in ambito comunitario. Come si osserva nella tabella 2, varie Regioni (Campania, Friuli, Marche, Molise, Sardegna, Toscana, Umbria, Veneto e le due Province autonome) hanno scelto la prima strada, assegnando la responsabilità della sede a dirigenti o funzionari che già si occupavano, in un modo o in un altro, di tematiche comunitarie per conto della Regione ed affiancandoli con alcuni dipendenti regionali distaccati a Bruxelles. Anche la Regione Piemonte sembra seguire questa strategia nella predisposizione del suo "nuovo" ufficio istituzionale.

Diametralmente opposto, invece, il caso lombardo, in cui i criteri principe per la selezione del personale sono stati "l'esperienza in ambito comunitario e la capacità di gestire relazioni complesse all'interno dell'Unione"<sup>28</sup>: la Regione si è avvalsa di un'agenzia per il lavoro di Bruxelles al fine di reclutare soggetti dotati di tali requisiti, e degli undici dipendenti attuali solamente uno è un funzionario regionale. Lo stesso modello è stato adottato da Liguria, Valle d'Aosta e, in parte, dalla Calabria. La Liguria rappresenta un caso interessante, in quanto con il cambiamento di maggioranza del 2000 si è assistito ad una vera e propria rivoluzione nell'organico dell'ufficio, che è stato sostituito in toto: fino al 2000 la responsabilità era assegnata ad un dirigente regionale e la direzione ad una consulente esterna, affiancata da un funzionario regionale trasferito a Bruxelles; dopo le elezioni il disegno organizzativo

---

<sup>27</sup> All'inizio della loro esperienza, per esempio, l'ufficio della Lombardia disponeva di quattro persone (tra cui solo un dirigente) e quello toscano solo di tre, compresi gli addetti alla segreteria.

<sup>28</sup> Intervista a dirigente della Regione Lombardia, luglio 2002

dell'ufficio è completamente mutato, prevedendo la presenza di un organico completamente esterno all'amministrazione regionale<sup>29</sup>. Parzialmente diversi risultano invece i casi della Valle d'Aosta e della Calabria, in quanto le sedi delle due Regioni si appoggiano rispettivamente alle strutture di Finaosta e del BIC Calabria, le quali hanno chiaramente mantenuto il loro personale.

Tra i due modelli "estremi", troviamo poi diverse forme miste: Abruzzo e Puglia hanno scelto di affidare la responsabilità dell'ufficio a dei consulenti esterni e di affiancarli a un funzionario di estrazione regionale, mentre la Sicilia e il Lazio hanno preferito operare la scelta inversa, assegnando la responsabilità e il coordinamento della sede a personale di estrazione regionale e utilizzando esperti esterni per le attività di supporto (Sicilia) o di direzione (Lazio). L'Emilia Romagna, infine, si configura come un caso particolare: sebbene la responsabile dell'ufficio non sia da considerare formalmente una dirigente regionale, essa è comunque alla guida della sede fin dal momento della sua nascita, avendo ricoperto dal 1994 al 1997 la direzione dell'Aster<sup>30</sup>, e risulta quindi difficile definirla come "esterna"; veri e propri consulenti esterni sono invece le tre persone che affiancano la suddetta responsabile e i due funzionari regionali che la coadiuvano.

La scelta di un tipo di personale piuttosto che di un altro è strettamente collegata con il tipo di missione che l'ente regionale intende assegnare al proprio ufficio di Bruxelles; come vedremo meglio in seguito, infatti, entrambe le opzioni presentano dei vantaggi e dei limiti: reclutare personalità già conosciute nel "salotto"<sup>31</sup> delle istituzioni comunitarie, magari già esperte nell'attività di *lobbying* e in possesso dei giusti contatti può sicuramente pagare in termini di facilità di ottenere incontri informali e informazioni "confidenziali"; lo scotto opposto, che invece viene evitato distaccando personale di estrazione regionale, è che tali personaggi, solitamente provenienti da esperienze in campo aziendale, faticano non poco "a riconoscere e a convivere con i meccanismi di funzionamento di una pubblica amministrazione"<sup>32</sup>, e risulta quindi più difficile elaborare una strategia congiunta, coordinata e condivisa tra la Regione e la sua "appendice" comunitaria.

Il privilegiare l'uno o l'altro aspetto può probabilmente essere letto come il risultato della strategia che la Regione intende perseguire in ambito europeo, delle attività che di conseguenza sono affidate alle sedi distaccate e del modello di rappresentanza che si ambisce a promuovere. Prima di passare all'analisi di quest'ultimo punto e alla ricognizione delle funzioni assegnate ai vari uffici, occorre comunque evidenziare uno dei pochi elementi in comune ai diversi modelli organizzativi riscontrati: se osserviamo la collocazione degli uffici nell'organigramma regionale, nella quasi generalità dei casi gli uffici si situano nell'ambito della Presidenza della Giunta, tranne per il Molise, in cui l'ufficio dipende dal Settore programmazione, e per la Provincia Autonoma di Trento, che colloca la sede nell'ambito dell'Assessorato all'Europa. Secondo la maggioranza degli intervistati, la decisione di collocare l'ufficio in tale ambito è in realtà una scelta piuttosto obbligata, visto il carattere "quasi-diplomatico" delle sedi di Bruxelles, e considerato che ad esse viene generalmente attribuito il compito di stabilire contatti con le istituzioni comunitarie. Inoltre, come sottolineano altri, la collocazione dell'ufficio nell'ambito della Presidenza o del Gabinetto consente di sostenere più agevolmente quelle spese di rappresentanza che per altre direzioni diventerebbero problematiche<sup>33</sup>; ciò non toglie che le diverse sedi, a prescindere dalla loro collocazione, mantengano un rapporto di interlocuzione e di scambio con tutte le direzioni regionali toccate dalle tematiche comunitarie nello svolgimento delle loro attività.

---

<sup>29</sup> Secondo quanto dichiarato da uno dei soggetti intervistati, "i nostri due personaggi dell'ufficio (...) hanno in effetti molto le caratteristiche dei lobbisti, possiamo tranquillamente dirlo, non tanto le caratteristiche dei funzionari regionali". Intervista a testimone privilegiato, Regione Liguria, febbraio 2003

<sup>30</sup> Agenzia per lo Sviluppo Tecnologico dell'Emilia Romagna; vedi § 3.1

<sup>31</sup> L'espressione è stata mutuata dalle parole della dirigente intervistata in Lombardia, vedi nota precedente.

<sup>32</sup> *Ibidem*

<sup>33</sup> Intervista a testimone privilegiato, Regioni Friuli, luglio 2001

Tab.2 Personale degli uffici di rappresentanza delle Regioni e delle Province Autonome italiane. Aspetti quantitativi e qualitativi (situazione al luglio 2003)

Regione	N. e tipo di personale	Background del responsabile
<b>Abruzzo</b>	3 (1 dirigente responsabile e 2 funz. reg.li)	La responsabile è una consulente esterna (Mondimpresa), ex direttrice dell'ufficio a Bruxelles della Regione Liguria
<b>Calabria</b>	5 (4 dipendenti del BIC Calabria e 1 funz. reg.le)	Il responsabile è un dipendente del BIC
<b>Campania</b>	4 (1 dirigente responsabile, 2 funzionari reg.li e 1 segretaria)	Il responsabile è un dirigente regionale che da ormai cinque anni ricopre incarichi a livello europeo (Commissione e Itarap)
<b>Emilia</b>	6 (1 dirigente responsabile, 2 funzinarie regionali, 3 elementi di supporto forniti da una società di consulenza) + stagisti a rotazione	La responsabile è esterna all'amministrazione regionale, ma si occupa dell'ufficio fin dall'inizio dell'esperienza. Dal 1994 al 1997 è stata infatti direttrice dell'Aster.
<b>Friuli</b>	3 (1 funzionario coordinatore e 2 "consiglieri" – qualifica inferiore a funzionario – regionali)	Il responsabile è l'ex capo di gabinetto della giunta regionale.
<b>Lazio</b>	7 (1 dirigente responsabile, 1 dirigente, 4 funzionari e 1 segretaria)	Il responsabile è un dirigente regionale (area Relazioni con l'Unione europea), mentre la dirigente del servizio è esterna.
<b>Liguria</b>	3 (due senior e un intermedio) + stagisti a rotazione	Il responsabile è un consulente esterno, con precedenti esperienze a Bruxelles
<b>Lombardia</b>	11 (1 dirigente responsabile, 3 dirigenti esterni, 7 funzionari di cui solo uno di estrazione regionale)	Il responsabile è un consulente esterno che può vantare 15 anni di esperienza di lavoro a Bruxelles, come responsabile delle politiche comunitarie per grosse aziende.
<b>Marche</b>	3 (1 dirigente responsabile, 1 funzionario regionale e 1 segretaria)	Il responsabile è un dirigente regionale che ha sempre ricoperto incarichi inerenti alle politiche comunitarie.
<b>Molise</b>	1 funzionario regionale	Era dipendente della Direzione generale della programmazione
<b>Piemonte</b>	2 (1 dirigente responsabile regionale pendolare e 1 collaboratrice esterna) + 1 consulente del presidente. A breve dovrebbero però essere distaccati un paio di funzionari regionali.	La responsabile è la dirigente del Settore Supporto al Coordinamento delle politiche comunitarie per l'accesso ai fondi strutturali, nell'ambito della Direzione della Presidenza
<b>Puglia</b>	2 (1 dirigente responsabile e 1 funzionaria regionale)	Il responsabile è un consulente esterno, che è stato direttore generale della direzione informazione e relazioni pubbliche del PE.
<b>Sardegna</b>	4 (1 dirigente responsabile, 2 funzionari regionali e 1 dattilografa)	Il responsabile è un dirigente regionale (Servizio Politiche dello Sviluppo, Rapporti con lo Stato e le Regioni, Rapporti con l'Unione Europea e Rapporti Internazionali)
<b>Sicilia</b>	4 (1 dirigente responsabile, 1 funzionario regionale, 2 esperti esterni)	Il responsabile è un dirigente regionale che ricopre numerosi incarichi a livello europeo (CRPM, altre associazioni) e attualmente collabora al progetto PORE del Ministero per gli affari regionali.
<b>Toscana</b>	5 (3 alti dirigenti regionali + 2 segretarie) + stagisti a rotazione	Il responsabile è un dirigente regionale che da molti anni ricopre incarichi a livello europeo. Anche gli altri due dirigenti, comunque, condividono la responsabilità della sede e possono vantare numerose esperienze in ambito comunitario (CdR, Commissione...)
<b>Umbria</b>	2 (1 dirigente responsabile e 1 funzionaria regionale)	Il responsabile è un dirigente regionale, che si occupava del coordinamento degli uffici di Presidenza della Giunta
<b>Valle d'Aosta</b>	3 (2 funzionari per la Regione, 1 per la Finaosta) + 1 stagista	Il responsabile (ma anche l'altro personale) è un consulente esterno.
<b>Veneto</b>	11 (1 dirigente responsabile, 3 funzionari e 7 collaboratori tra junior e senior)	Il responsabile è un dirigente regionale (direzione regionale per le relazioni internazionali)
<b>Prov. Bolzano e Trento</b>	4 (1 dirigente per la prov. di Bolzano, 1 per quella di Trento più 2 segretarie)	I responsabili sono dirigenti provinciali.

### 3.4 Attività degli uffici e loro "profilo"

A dispetto della relativa omogeneità delle formulazioni legislative che istituiscono i vari uffici regionali, definiti genericamente "strutture di collegamento" o di "rappresentanza", la gamma di attività da essi realmente svolta varia sensibilmente da caso a caso, sia in termini quantitativi che qualitativi (Smets, 1998, p.308). Se in alcuni casi essi esercitano un nucleo minimo di funzioni prevalentemente di carattere informativo e di supporto logistico, all'estremo opposto troviamo sedi che portano avanti un'insieme coerente di azioni di vera e propria rappresentanza degli interessi territoriali, unito alla presenza di una strategia precisa per influenzare la formazione delle politiche comunitarie. Generalmente, gli uffici tendono ad ampliare e ad "approfondire" l'insieme delle loro mansioni man mano che la loro presenza a

Bruxelles si consolida nel tempo: nei primi anni dalla loro creazione, essi si trovano infatti a fare i conti con una sorta di “rodaggio” della loro missione, dovendo imparare a muoversi in un ambiente nuovo e a prendere familiarità con il “linguaggio della Commissione”. Durante questa fase, quindi, le attività di un ufficio si concentreranno prevalentemente sulla creazione di contatti stabili con alcuni funzionari europei e con i vari organismi comunitari, sul reperimento e la trasmissione di informazioni “di prima mano” alle istituzioni regionali (e, eventualmente, agli enti locali e alle forze socioeconomiche presenti sul territorio)<sup>34</sup> e su una funzione indicata da molti come di “statica rappresentanza” o di “rappresentanza diplomatica”, che si traduce semplicemente nel presenziare alle riunioni del Comitato delle Regioni e del PE e nel “far vedere che si è presenti in loco”.

In effetti tra gli uffici di più recente creazione sia la Puglia che il Molise, in questo primo periodo, svolgono prevalentemente azioni di supporto e di informazione rivolte al personale politico e amministrativo della Regione, e di ricerca di contatti sia con l’Italrap che con le altre Regioni presenti a Bruxelles, rimandando le ambizioni di influire sulla fase ascendente delle politiche comunitarie ad un futuro piuttosto imprecisato. Anche il Friuli si attesta più o meno sullo stesso livello, seppur distinguendosi per l’offerta di assistenza tecnica fornita al personale regionale in caso di problemi durante l’iter dei progetti sottoposti all’attenzione della Commissione. Il caso della Campania, l’ultima Regione italiana ad aver istituito la propria sede, si discosta invece parzialmente dai precedenti in quanto tra le attività menzionate dagli intervistati, oltre all’informazione e alla ricerca di contatti, viene riportata l’ambizione di “sfidare il modello di amministrazione pubblica (...) in modo che un domani l’idea e il funzionamento dell’ufficio di Bruxelles possano essere trapiantati anche a livello locale”<sup>35</sup>: un progetto nato da una comunanza di intenti tra l’attuale Presidente della Regione e il responsabile della sede, che fa percepire la volontà di utilizzare l’esperienza diretta nella capitale comunitaria anche come occasione di apprendimento amministrativo, confidando in una sorta di ricaduta positiva sulla capacità dell’ente e dell’intero sistema regionale di affrontare le politiche europee e le opportunità ad esse collegate (come nel caso dei fondi strutturali), capacità dimostratasi decisamente scarsa fino ad un passato molto recente. Chiaramente tuttavia, essendosi la Campania insediata solo nel maggio del 2002, le attività della sede sono ancora in una fase embrionale e occorrerà attendere un suo maggiore radicamento per vedere se questo disegno troverà un riscontro concreto nella pratica.

Man mano che gli uffici consolidano la loro presenza, anche i loro compiti assumono tratti diversi: lo stesso passaggio di informazioni dalla sede alla “casa madre”, ad esempio diventa più mirato, strategico, ed orientato a recepire gli orientamenti della Commissione prima che vengano resi ufficiali, al fine di formulare progetti che abbiano maggiore probabilità di successo. L’iter di tali progetti comincia poi ad essere seguito passo passo dal personale che, oltre a facilitare i contatti tra amministrazione di riferimento e funzionari della Commissione (funzione di “apripista”), passa ad esercitare la cosiddetta funzione di “accompagnamento”, sorvegliando l’avanzamento procedurale ed avvertendo i responsabili regionali ogniqualvolta si presentino degli “intoppi”. Contemporaneamente, una volta individuati i referenti nei diversi organismi europei, l’operazione di “tessitura dei rapporti” si estende anche alle altre Regioni presenti a Bruxelles, col duplice scopo di individuare possibili partner per programmi comuni e di creare reti di solidarietà intorno a problematiche condivise per influenzare congiuntamente il *decision making* comunitario in tali ambiti. Tutti gli intervistati nelle Regioni che si sono insediate a Bruxelles da almeno tre anni hanno infatti menzionato quest’ultima

---

<sup>34</sup> Informazione che può riguardare sia l’evoluzione della normativa comunitaria in ambiti di interesse regionale, sia la segnalazione di specifici bandi o programmi, anche in relazione ai fondi strutturali. Molti degli intervistati sottolineano l’importanza di agire come una sorta di postazione di sorveglianza preventiva, o di radar, in modo da far sì che l’informazione fornita dall’ufficio sia prevalentemente di carattere anticipatorio, e assuma così un valore aggiunto rispetto alle comunicazioni ufficiali offerte dalle istituzioni comunitarie.

<sup>35</sup> Intervista a testimone privilegiato, Regione Campania, maggio 2002

operazione tra i compiti principali dell'ufficio; tra queste, mentre le Marche e l'Umbria hanno teso a privilegiare i rapporti e la collaborazione con le altre Regioni del centro Italia (con le quali condividono l'ufficio), la Sicilia e la Sardegna si sono orientate prevalentemente verso quelle Regioni europee che come loro devono fare i conti con il problema dell'insularità. La funzione di *network making* sembra riguardare invece in misura minore quelle Regioni come la Valle d'Aosta e la Calabria che dividono la propria sede con strutture di supporto alle realtà economiche territoriali (Finaosta e BIC Calabria): in questi casi, infatti, assumono maggiore rilevanza le funzioni di assistenza tecnica e progettuale e di promozione degli interessi regionali. Le attività promozionali e la rappresentanza del territorio, che possono spaziare dalla semplice organizzazione di fiere e manifestazioni mirate fino alla presentazione esplicita di precise istanze a livello di organismi europei, rientrano comunque tra le priorità di tutte le sedi, così come l'organizzazione di corsi di formazione rivolti agli operatori socioeconomici e ai funzionari amministrativi.

Se consideriamo infine il "gruppo di testa" delle Regioni che da più tempo si sono insediate a Bruxelles vediamo che, nella maggior parte dei casi, queste possono ormai contare su degli uffici che hanno interiorizzato la propria missione e sono in grado di spaziare efficacemente tra l'ampio ventaglio di funzioni finora illustrate; addirittura, le sedi di Emilia Romagna e Toscana riferiscono di dedicare ormai pochissime energie alle attività di semplice informazione, dato che all'interno degli enti regionali sono stati sviluppati dei sistemi che non rendono necessario il ricorso agli uffici di Bruxelles per il reperimento di notizie<sup>36</sup>. L'attenzione si concentra piuttosto nel tessere e mantenere relazioni multilivello, nell'aiutare la Regione nello stabilire i partenariati, nel favorirne la capacità progettuale e, trasversalmente a queste attività, nel rappresentare gli interessi del territorio, anche tramite azioni di *lobbying*. Il concetto di *lobbying*, ormai diffuso e diventato di uso comune per coloro che operano a Bruxelles, è però concepito in maniera sostanzialmente diversa da ufficio a ufficio; mentre per la Lombardia la *lobbying* è prevalentemente orientata all'ambito dei fondi strutturali e si concretizza nello sfruttare i contatti giusti per ottenere anticipazioni, agevolare progetti ed esercitare così una maggiore "penetrazione finanziaria"<sup>37</sup>, coloro che lavorano nella sede della Toscana riferiscono che la migliore *lobbying* si fa lavorando bene, risultando affidabili ed acquisendo riconoscimento e visibilità presso le istituzioni comunitarie. Ciò non esclude che si ricerchino contatti e informazioni di prima mano per quanto attiene ai bandi e alla fattibilità dei progetti<sup>38</sup>, ma queste attività risultano comunque complementari rispetto all'obiettivo prioritario, che è quello di affermare e "posizionare" l'istituzione regionale in ambito europeo<sup>39</sup>. Come conseguenza di questa differente concezione e delle diverse priorità, il

---

<sup>36</sup> Ad esempio, la Regione Emilia Romagna ha stipulato una convenzione con l'Agenzia di sviluppo regionale Ervet Spa che prevede la realizzazione di una serie di attività a supporto dell'ente regionale e anche dell'ufficio a Bruxelles; tra le altre cose Ervet cura infatti Europ@facile, un sito internet sulle politiche e i finanziamenti dell'Unione europea al servizio dell'intero territorio regionale.

<sup>37</sup> Intervista a testimone privilegiato, Regione Lombardia, luglio 2002

<sup>38</sup> Parlando di queste attività, gli intervistati sottolineano che occorre essere coscienti dei risultati che si possono concretamente ottenere. Come precisa uno di essi "noi stiamo parlando di piccolissimi progetti da un punto di vista finanziario rispetto al grosso che è quello che invece gestisce la regione con i Fondi strutturali, obiettivo 2 e 3 già a Firenze, per cui non è che noi stiamo parlando di operazioni per fare affluire.....scherzando, l'altra sera, dicevamo che in qualche operazione talvolta si rischia che gli spostamenti dei vari dirigenti per seguire una certa iniziativa, alla fine siano quasi superiori.....perché è importante avere questi rapporti e far passare progetti qua a Bruxelles? E' importante perché si tratta quasi sempre o di azioni sperimentali innovative, di azioni che poi mirano ad essere disseminate a livello europeo, cioè si tratta di una punta di diamante, piccola nella quantità ma significativa nella qualità. Ecco, è un po' questo il motivo, perché poi uno magari dice: tutta questa confusione per pochi euro di un progetto".

<sup>39</sup> Come tiene a precisare uno degli intervistati, "è un caso che la Regione Toscana sia la Regione coordinatrice delle Regioni a potere legislativo in Europa? Oppure è frutto di un'operazione che non si improvvisa, ma di un impegno costante di serietà, fatto di contenuti e di lavoro continuo? In Europa nulla si improvvisa e niente è regalato..."

profilo dell'ufficio e le caratteristiche di chi vi lavora variano sensibilmente: come abbiamo già avuto modo di sottolineare, la Regione Lombardia (e principalmente il suo Presidente) ha scelto di affidare la sede di Bruxelles a personale esterno alla Regione, privilegiando il possesso di un fitto *carpet* di contatti rispetto all'esperienza diretta nell'amministrazione regionale. Questo tipo di decisione è perfettamente in linea con la missione che l'ufficio è chiamato a svolgere, e cioè "favorire la capacità progettuale della Regione per accedere ai programmi e ai fondi" e, a tale scopo, "stabilire un sistema di relazioni il più possibile esteso ed efficace"<sup>40</sup> (profilo "lobbista"). Al contrario, la responsabilità dell'ufficio toscano è stata affidata a "tre dirigenti di massimo livello, che insieme contano quasi ottanta anni di anzianità di lavoro in Regione"<sup>41</sup>, dotati di rapporti consolidati e fiduciari con la componente politica e amministrativa operante a Firenze, e quindi in grado di rappresentare con coerenza le strategie del governo regionale. Il profilo dell'ufficio infatti, come è riconosciuto sia dagli intervistati della sede toscana che da quelli di altre Regioni, può essere definito come un profilo "politico": non a caso, è forse l'unico ufficio al quale "tante volte viene dato il mandato a negoziare" con i funzionari della Commissione.

In linea generale, si può comunque concludere che per assumere un profilo ben distinto e distinguibile è necessario che un ufficio abbia raggiunto un discreto grado di consolidamento, elemento che non necessariamente coincide con la sua "età anagrafica": vi sono casi come la Sardegna, o il Lazio, che pur essendo tra le prime Regioni ad attivarsi verso Bruxelles non sembrano disporre ancora di sedi dotate di una chiara missione.

### 3.5 Gli interlocutori

La ricerca di contatti da parte del personale degli uffici a Bruxelles privilegia in genere le DG della Commissione che si occupano delle questioni di interesse regionale (es. DG regio, DG agri, DG impresa...), specie se in riferimento alle questioni legate ai programmi cofinanziati dai fondi comunitari (fase discendente della *policy*). Tuttavia non si può trascurare il "peso" di altre interazioni: le sedi, nella generalità dei casi, hanno tra i loro scopi prioritari mantenere contatti costanti con la rappresentanza permanente dell'Italia in seno al Consiglio (Italrap) e creare reti di relazioni con le altre Regioni presenti a Bruxelles, al fine di incidere più efficacemente nella fase "ascendente" del *policy-making* comunitario e di reclutare partner con i quali mettere in piedi progetti a carattere transnazionale. Tra gli uffici regionali italiani, inoltre, esiste una sorta di collegamento informale, con una segreteria a turno trimestrale, che permette la realizzazione di iniziative comuni e la messa a punto di eventuali strategie congiunte, anche tramite uno scambio sistematico di informazioni.

Ultimamente, specie dopo l'estensione della procedura di codecisione operata con il Trattato di Amsterdam, anche il Parlamento Europeo è diventato un interlocutore appetibile: i rapporti con questa istituzione vengono mantenuti soprattutto tramite gli europarlamentari della propria Regione, o per lo meno eletti nella circoscrizione a cui questa fa riferimento. Sebbene molti ammettano che è più facile dialogare con rappresentanti che presentano un'affinità politica con il governo regionale, tutti riconoscono che il criterio principale che guida le interazioni è piuttosto quello del territorio, al fine di tutelarne e promuoverne gli interessi al di là dell'appartenenza di specifiche maggioranze.

Infine, anche i rapporti con il Comitato delle Regioni sono piuttosto fitti, specie in quei casi in cui il Presidente della Regione ricopre la carica di membro effettivo. Non di rado, infatti, all'interno degli uffici di Bruxelles viene assegnato a qualcuno del personale l'incarico specifico di assistere e "preparare" il Presidente in occasione delle varie sedute, oltre a presenziare al suo posto nel caso egli non possa parteciparvi.

---

<sup>40</sup> Intervista a testimone privilegiato, Regione Lombardia, luglio 2002

<sup>41</sup> Intervista a testimone privilegiato, Regione Toscana, maggio 2002

Come per la gamma delle attività intraprese, anche il “pacchetto” di interlocutori a disposizione delle varie sedi si amplia e si diversifica man mano che la loro presenza a Bruxelles assume caratteri di continuità e radicamento. L’attenzione a stabilire e mantenere contatti con specifici organismi e istituzioni è poi chiaramente influenzata dalle possibilità di partecipazione per i governi regionali che progressivamente si aprono a livello comunitario; come riferiscono quasi tutti gli interpellati, infatti, il futuro degli uffici e il loro ulteriore sviluppo sono legati a filo doppio con le prospettive di riforma istituzionale a livello nazionale ed europeo: il processo di revisione del titolo V della Costituzione italiana e il percorso della Convenzione europea sono due fenomeni a cui, in misura maggiore o minore, tutti gli uffici fanno riferimento, individuando in essi le possibili finestre di opportunità a cui guardare per pensare e ripensare il proprio funzionamento.

#### **4. Alla radice delle differenze: alcune possibili spiegazioni**

Una volta scandagliato il vasto panorama degli uffici a Bruxelles delle Regioni italiane, si può cercare di capire se vi siano dei fattori in grado di spiegare la molteplicità delle differenze riscontrate sia in termini di tempismo nell’attivazione che di consolidamento delle diverse sedi. Partendo dal “testare” le principali ipotesi fornite dalla letteratura (vedi §2.2), possiamo innanzitutto affermare che, nell’ambito delle variabili politico-istituzionali, il fattore del *national constraint* ha senza dubbio ritardato l’attivazione generale delle Regioni italiane rispetto al resto del panorama europeo; anche quei governi regionali che si sono mossi in maniera pionieristica, infatti, risultano comunque indietro di circa un decennio se paragonati alle esperienze registrate in altri paesi, primo tra tutti la Germania. Tuttavia, è altrettanto evidente che su scala infranazionale si registrano differenze significative in merito al “tempismo” dei diversi governi regionali, che pure erano tutti sottoposti allo stesso vincolo normativo: innanzitutto, una prima distinzione deve essere operata tra quelli che hanno anticipato la legislazione nazionale e quelli che vi hanno semplicemente “reagito”; tra questi ultimi, inoltre, occorre evidenziare la particolare inerzia propria di alcuni casi, che hanno provveduto ad istituire una propria sede solo negli ultimi due anni. Occorre quindi prendere in considerazione altri fattori per capire cosa ha spinto alcuni governi subnazionali ad attivarsi in tempi più rapidi.

La *resource-push hypothesis*, secondo cui una Regione “ricca” avrebbe più strumenti per “mobilitarsi” e sfruttare al meglio le opportunità offerte dall’Europa, sembra trovare nel panorama italiano solo una parziale conferma (vedi fig.2): se è vero che molte delle Regioni del gruppo di avanguardia presentano un PIL<sup>42</sup> decisamente elevato (Lombardia, Emilia, Veneto ed entrambe le Province autonome), ci si può chiedere perché Toscana e Marche, che presentano livelli di reddito quasi identici, abbiano invece tempi sostanzialmente diversi di attivazione. Lo stesso può dirsi di Sardegna e Basilicata<sup>43</sup>, che pur rientrando tra le Regioni più “povere”, hanno comunque cercato di creare un proprio collegamento non appena la legislazione nazionale lo ha consentito.

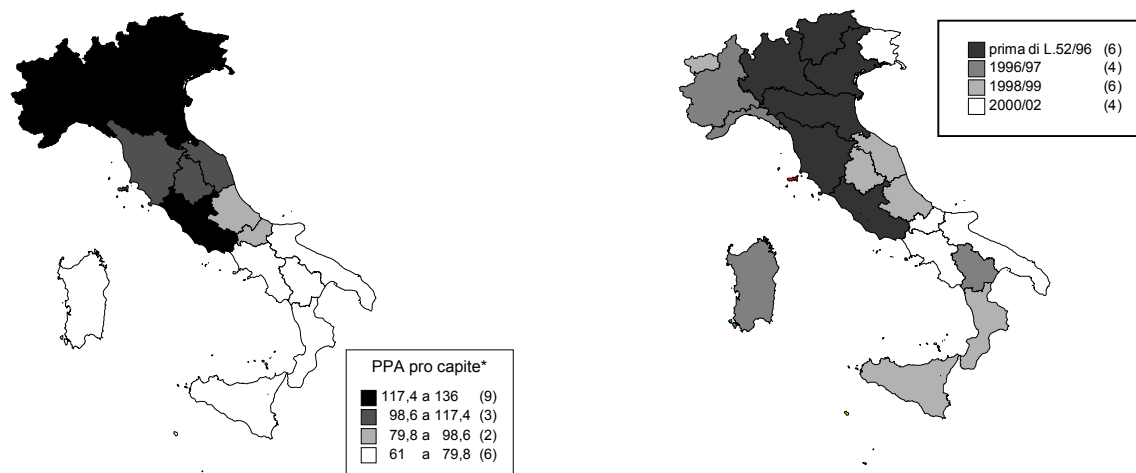
---

<sup>42</sup> In questa sede il PIL regionale è espresso in Parità di Potere d’Acquisto (PPA) rispetto alla media comunitaria, intendendo quest’ultima equivalente a 100.

<sup>43</sup> Si ricorda tuttavia che, ad oggi, la Basilicata ha interrotto la propria esperienza di collaborazione con il Desk di Bruxelles



Fig.2 Confronto tra PIL regionale pro capite (espresso in SPA<sup>44</sup>) e tempismo nell'istituzione di uffici



\* Dati 1995, tratti da Leonardi, 1998 (media UE = 100)

La stessa perplessità può essere estesa all'ipotesi speculare (*resource pull hypothesis*), in base alla quale la politica regionale europea e i fondi strutturali costituirebbero una "calamita" in grado di attrarre i vari governi regionali, specialmente quelli potenzialmente beneficiari, nell'orbita comunitaria; se è vero infatti che la politica di coesione, i fondi strutturali e i progetti ad essi correlati sono spesso menzionati tra i campi di interesse prioritari di tutti gli uffici, è altrettanto diffusa la consapevolezza che l'influenza che questi possono esercitare sulla spartizione dei finanziamenti in ballo è limitata alle "peanuts", e cioè ad un ammontare di risorse decisamente limitato se paragonato alle quote stabilite in base ai parametri delle zonizzazione. Più che per la possibilità di esercitare pressioni dirette sulle istituzioni comunitarie al fine di procacciarsi più fondi, quindi, la politica di coesione ha probabilmente incentivato l'attivazione diretta a Bruxelles perché ha rappresentato per le Regioni una vera e propria finestra di opportunità: il principio del partenariato, il frequente richiamo al principio di sussidiarietà e la creazione di appositi programmi a vocazione interregionale e transnazionale (le iniziative comunitarie e, in particolare, INTERREG) hanno lasciato intravedere ad alcune Regioni la possibilità di emanciparsi dal filtro nazionale, stimolando così l'apertura di canali di interlocuzione diretta a Bruxelles, anche al fine di vedere meglio tutelati i propri interessi territoriali nell'ambito della normativa europea. L'interrogativo da sciogliere riguarda allora il perché alcune Regioni prima di altre sono riuscite a percepire questa opportunità e ad attivarsi in proposito. L'ipotesi della *distinctiveness*, secondo cui maggiori sono le frizioni tra Regioni e governo centrale, maggiori sono le probabilità che i primi cerchino di cortocircuitare il filtro nazionale, se interpretata con un certo grado di elasticità può fornire una prima risposta abbastanza soddisfacente; osservando le Regioni che si sono attivate in anticipo rispetto alla legislazione statale, si può infatti notare come queste condividano una comune ambizione ad emanciparsi e a distinguersi dal filtro nazionale, sebbene tale ambizione sia da ricondurre a radici differenti: la Toscana e l'Emilia Romagna, per esempio, sono due Regioni tradizionalmente "rosse", storicamente governate da maggioranze a netta dominanza PCI. Le loro élite politico-amministrative, impegnate fin dagli anni '70 a proporre un modello innovativo di politica e politiche, hanno probabilmente individuato fin da subito nell'ambito comunitario

<sup>44</sup> Come spiega Leonardi (1998), la Parità di potere d'acquisto (PPA) – o standard di potere d'acquisto – "paragona i prezzi per lo stesso paniere di beni e servizi nei diversi stati membri" (p.137), ed è quindi un indicatore delle differenze di reddito più adeguato rispetto al PIL pro capite.

un'occasione di "riscatto" rispetto all'esclusione forzata dalle compagini governative nazionali, impegnandosi entrambe, fin dalla loro nascita, in associazioni regionali a carattere transnazionale<sup>45</sup>. Pare plausibile, dunque, che queste due Regioni, già attente alla dimensione europea, si siano dimostrate pronte a cogliere le opportunità di partecipazione non appena queste si sono manifestate. Le Province Autonome di Trento e Bolzano, che rientrano invece tra le istituzioni territoriali a statuto speciale dell'ordinamento costituzionale italiano, presentano al loro interno una spiccata diversificazione culturale e linguistica, e mostrano problematiche e caratteristiche che ne sanciscono lo status di vera e propria "regione frontiera", assai poco assimilabile al resto del panorama nazionale. L'apertura del loro ufficio in comune con la Regione austriaca del Tirolo sembra rispecchiare appieno questa loro vocazione. Infine, Lombardia<sup>46</sup> e Veneto (e, poco più tardi, il Piemonte) hanno probabilmente percepito lo scenario comunitario, specie dopo l'entrata in vigore del mercato unico, come un'occasione di emancipazione per i loro sistemi produttivi e di espansione della propria competitività al di là dei confini nazionali, attivandosi, non a caso, tramite le sedi a Bruxelles dei loro organismi camerali. L'ipotesi della *distinctiveness* nelle sue varie sfumature, seppur insufficiente a spiegare in maniera convincente tutte le diversità, ci offre però un primo, parziale suggerimento: se già un governo regionale era alla ricerca di opportunità al di fuori del vincolo nazionale (fosse esso politico o economico), le progressive aperture in ambito comunitario sono state subito colte e fatte proprie.

Tuttavia, se è vero come riferiscono i vari intervistati che l'iniziativa di aprire una propria sede è "sempre il risultato di una decisione politica" (Badiello, 1998, p.338) da ricondurre al Presidente o comunque all'ambito della Presidenza (che nella stragrande maggioranza dei casi detiene la titolarità dei rapporti con l'Unione europea), il versante delle élite di governo e in particolar modo il fattore della leadership politica diventano elementi imprescindibili ai fini della nostra analisi. La presenza di una leadership sensibile alle tematiche europee e attenta a cogliere le opportunità di partecipazione che si aprono sullo scenario comunitario è infatti un elemento che accomuna gran parte delle Regioni del gruppo di testa: sia Formigoni in Lombardia che Chiti in Toscana sono indicati da tutti gli intervistati come due leader capaci di trattare le questioni europee con grande dimestichezza, e che hanno fatto di queste tematiche dei veri e propri cardini della loro azione di governo regionale, acquistando parallelamente una notevole visibilità anche sulla scena nazionale e comunitaria<sup>47</sup>. Allo stesso modo, l'attivazione tempestiva dell'Emilia Romagna di una sede a Bruxelles va letta come frutto di una strategia politica di proiezione fuori dai confini nazionali iniziata fin dal 1992, con l'intesa siglata dell'allora Presidente Pier Luigi Bersani con Hans Eichel, Presidente della Regione tedesca dell'Assia (Badiello, 2003), tradottasi nella condivisione dello stabile che ospita i relativi uffici a partire dal 1994.

Il riferimento alla leadership può poi essere utile anche per comprendere la diffusione del fenomeno al di là delle prime esperienze di avanguardia: se consideriamo il caso dell'ufficio comune delle Regioni del Centro Italia, vediamo infatti che questo progetto nasce soprattutto come frutto di un accordo politico tra gli allora Presidenti delle Regioni e dall'elaborazione di una loro strategia congiunta per "fare massa critica" nei confronti dell'Unione europea<sup>48</sup>.

---

<sup>45</sup> La Toscana, per esempio, è tra le Regioni fondatrici della Conferenza delle Regioni Periferiche e Marittime (CRPM) nel 1972.

<sup>46</sup> Anche la Lombardia, come la Toscana e l'Emilia, esprime una partecipazione particolarmente attiva in associazioni regionali a carattere transnazionale come ad esempio "Quattro motori per l'Europa", attiva dal 1988.

<sup>47</sup> In particolare Chiti, durante i suoi due mandati come Presidente della Regione Toscana, ha ricoperto ruoli molto rilevanti sia a livello europeo, diventando vicepresidente del Comitato delle Regioni e presidente della Crpm, sia nazionale, guidando la Conferenza dei Presidenti delle Regioni durante il 1998. Tale eredità positiva è stata raccolta adesso dal Presidente Martini, che è stato a sua volta nominato Presidente della Crpm e rappresenta il Comitato delle Regioni nella Convenzione europea.

<sup>48</sup> Intervista a testimone privilegiato, Regione Abruzzo, novembre 2002

L'elemento della percezione delle opportunità connesse allo spazio politico europeo, e quindi il versante dei fattori cognitivi, risultano di particolare utilità anche per spiegare il sostanziale ritardo che ha caratterizzato gran parte delle Regioni meridionali, molte delle quali si sono dimostrate praticamente inerti fino agli ultimi due anni: la forte dipendenza dall'intervento straordinario e l'"abitudine" alle logiche ad esso soggiacenti (profondamente in contrasto con i dettami della politica di coesione e con i più generali orientamenti di *policy* promossi a livello europeo) hanno sicuramente ostacolato la percezione, da parte dei governi regionali, delle occasioni legate ai fondi strutturali e, più in generale, alla partecipazione al *policy-making* europeo. La pratica dei finanziamenti a pioggia, l'assenza di meccanismi di controllo e il monopolio della funzione di *gate-keeping* da parte dei partiti politici, tutti elementi protagonisti per circa quarant'anni nella storia del Mezzogiorno, hanno contribuito ad ingabbiare le Regioni del sud in una logica di dipendenza dal governo nazionale, logica ben lungi dall'essere sconfitta anche in seguito alla fine dell'intervento straordinario (L.488/92) e alla crisi dei partiti registrata nei primi anni '90. È infatti solo in seguito ai mutamenti nell'orientamento del governo nazionale, visibili soprattutto a partire dalla seconda metà degli anni '90, che queste Regioni hanno cominciato a manifestare interesse per la finestra di opportunità europea: in seguito ad una serie di incontri e seminari promossi dal Dipartimento per le Politiche di Sviluppo e di Coesione (DPS) del Ministero del Tesoro nel corso del 1998, riguardanti prevalentemente la questione dei nuovi regolamenti dei fondi strutturali, sembra infatti aver preso il via un processo graduale di presa di coscienza e di apprendimento che, se ancora stenta a produrre risultati "mirabolanti" in termini di capacità amministrativa, si è comunque tradotto in una crescita dell'attenzione rivolta verso Bruxelles. Tale tendenza è stata ulteriormente rafforzata dal parallelo processo di riforma che nel 1999 introduce nelle Regioni italiane l'elezione diretta del Presidente della Giunta (L.Cost.1/99): a seguito di questa legge, il capo della giunta non solo "rappresenta la Regione", ma "dirige la politica della Giunta e ne è responsabile" (art.1). Dal momento che la gestione dei fondi strutturali – ormai tra le più importanti fonti di finanziamento per le casse delle Regioni del Mezzogiorno – rientra senza dubbio tra le principali (e più visibili, visto l'ammontare delle risorse in ballo) attività dei governi regionali, ci si può aspettare che gran parte della credibilità e della *reputation* dei presidenti in carica si giocherà proprio sulla capacità di affrontare con successo questo settore di intervento. Inoltre, se è vero che durante gli anni dell'intervento straordinario, gran parte del prestigio (e del consenso) delle élite politiche locali e territoriali dipendeva dalla loro abilità nel tenere i rapporti con Roma (vale a dire con esponenti del governo centrale o del parlamento) e dalla loro conseguente capacità di attrarre risorse sul territorio regionale, non dovrebbe stupire che oggi, giacché la "cornucopia" si trova a Bruxelles, lo stesso tipo di ragionamento si riproponga su scala europea<sup>49</sup>.

Per entrambi i motivi sopra menzionati, il fatto di spingere per la creazione di un ufficio a Bruxelles può quindi rappresentare, per un Presidente di Regione che sia in grado di cogliere questa opportunità, un ottimo "biglietto da visita" nei confronti del proprio territorio: non a caso, sia Fitto (Puglia) che Bassolino (Campania), eletti entrambi nel 2000 con la nuova legge elettorale, hanno immediatamente predisposto l'apertura delle rispettive sedi regionali nella capitale comunitaria.

Se i fattori di tipo cognitivo e la qualità delle élite politiche alla guida dei governi regionali rappresentano dei fattori chiave in relazione al momento "genetico" dell'attivazione in ambito comunitario, ci si può chiedere quali siano invece i fattori in grado di spiegare il maggiore o minore grado di consolidamento delle esperienze avviate. Dal momento che la decisione di istituire una sede a Bruxelles e il "progetto" ad essa correlato vanno concepiti come frutto di

---

<sup>49</sup> Non a caso, in molte Regioni le campagne elettorali per le elezioni regionali del 2000 "si sono incentrate in larga misura sulla rilevanza delle risorse che per il periodo 2000-06 si sarebbero riversate sul territorio." (Graziano, 2002, p.236)

una decisione politica, affinché un ufficio riesca a radicarsi e ad assumere una chiara “missione” occorre che vi sia da un lato un buon coordinamento e una “comunanza di intenti” tra livello politico e amministrativo, e dall’altro una certa continuità nelle linee strategiche di governo regionale (Badiello, 1998, p.338); Toscana, Lombardia, Emilia e Veneto, che ad oggi sono le Regioni che dispongono delle sedi a Bruxelles più visibili e “rodate”, presentano tutte quest’ultima caratteristica: tutte e quattro le Regioni, infatti, non hanno conosciuto cambiamenti nella maggioranza nelle ultime due legislature, e sebbene i loro uffici distaccati abbiano subito delle modifiche dal momento della loro istituzione, queste sono comunque state apportate rispettando ed arricchendo il “progetto originario”. Al contrario, in casi come la Liguria e l’Abruzzo, che nel 2000 hanno sperimentato un radicale cambiamento di maggioranza politica, gli uffici già esistenti e le loro funzioni sono stati quasi completamente azzerati e ripensati, anche tramite la sostituzione quasi integrale del personale addetto. L’importanza del fattore della continuità di governo per il consolidamento delle sedi di rappresentanza è ancora più evidente se si tiene conto che queste ultime, lungi dal costituire un segmento isolato dell’attività di governo regionale, rientrano a tutti gli effetti nella più ampia gamma di azioni che l’amministrazione regionale porta avanti nell’ambito delle proprie politiche di sviluppo (e nella conseguente creazione di reti di *governance*) e delle proprie strategie in tema di relazioni interistituzionali.

## 5. Conclusioni

In conclusione, sebbene il panorama degli uffici delle Regioni italiane a Bruxelles presenti a tutt’oggi significative sfaccettature, sembra di poter affermare che la corsa verso la capitale comunitaria sia ormai un tratto che accomuna tutti i governi territoriali: fatta eccezione per il caso della Basilicata, che “recentemente ha interrotto la collaborazione con Mondimpresa, ma che comunque mantiene rapporti sistematici con le istituzioni comunitarie tramite le proprie strutture interne”<sup>50</sup>, il resto delle Regioni dispone ormai di una propria sede; al di là delle esperienze ormai consolidate, si è infatti assistito negli ultimi due o tre anni ad un vero e proprio processo di “diffusione”, che ha condotto anche le amministrazioni regionali tradizionalmente più recalcitranti ad impegnarsi, in maniera più o meno organizzata, sulla scena europea.

La crescita dell’attenzione verso il dialogo diretto con le istituzioni comunitarie e il parallelo aumento del numero degli uffici sono stati probabilmente favoriti dalla congiuntura di dinamiche in corso sia a livello europeo che nazionale: in primo luogo, come abbiamo già avuto modo di constatare, la politica di coesione dell’Unione e le varie riforme dei fondi strutturali hanno progressivamente introdotto principi e modalità di azione decisamente contrastanti sia con la *policy legacy* in tema di sviluppo regionale propria dell’esperienza italiana dal secondo dopoguerra fino ai primi anni ’90 sia, più in generale, con l’intero assetto dei rapporti centro-periferia: i governi regionali, in base agli orientamenti promossi dalla Commissione, non si limitano infatti ad implementare provvedimenti emanati dal centro, ma diventano attori chiave nei processi decisionali di programmazione territoriale, oltre a ricevere una sorta di “investitura” per quanto riguarda la titolarità ad interloquire con Bruxelles. L’elevato grado di *misfit* (Green Cowles et al., 2001) tra le disposizioni comunitarie e la prassi invalsa a livello nazionale ha comportato notevoli ritardi nella risposta italiana a questa sfida, sia da parte del governo centrale, arroccato nella difesa di una visione “diplomatica” dei rapporti con l’Unione, sia da parte di molti governi territoriali, ancora impreparati a cimentarsi con una gamma di attività in gran parte del tutto nuova. A partire dalla seconda metà degli anni ’90, tuttavia, la situazione ha conosciuto una prima, parziale svolta: i frequenti richiami della Commissione europea dovuti ai pessimi risultati riportati nell’attuazione dei programmi

---

<sup>50</sup> Intervista a testimone privilegiato, Regione Basilicata, luglio 2003

della fase 1989-93 hanno cominciato ad innescare alcuni timidi tentativi di riorganizzazione<sup>51</sup>, e parallelamente si è assistito alla formazione di una vera e propria *advocacy coalition*<sup>52</sup> a sostegno di un'attenzione maggiore verso l'Europa e orientata a coinvolgere maggiormente i livelli di governo subnazionale nei negoziati e nella programmazione degli interventi cofinanziati dai fondi strutturali; con l'istituzione del Dipartimento per le Politiche di Sviluppo (DPS) in seno al Ministero del Tesoro, è stato avviato un vero e proprio percorso di "sensibilizzazione" delle Regioni italiane, specie di quelle del Mezzogiorno, con la promozione di seminari e scambi di esperienze, con l'offerta di assistenza in sede di messa in opera degli interventi e, infine, tramite un maggior coinvolgimento diretto dei governi regionali nel corso dei negoziati per la definizione dei nuovi regolamenti per il 2000-06. In seguito a questa serie di operazioni, se ancora non si può affermare che vi sia stato un reale miglioramento delle capacità delle diverse amministrazioni regionali nell'affrontare e gestire efficacemente le politiche comunitarie di sviluppo territoriale, si è comunque diffusa la percezione che sempre più queste ultime rientrano nella gamma di attività in base alle quali viene giudicato l'operato di chi governa il territorio<sup>53</sup>.

Questo lento processo di apprendimento si incrocia, come già menzionato, con l'introduzione dell'elezione diretta del Presidente della Giunta: l'investitura diretta del Presidente, se da un lato ne accresce la legittimità nelle diverse sedi decisionali (anche nazionali<sup>54</sup>) e ne sancisce il ruolo centrale nei confronti del territorio, dall'altro ne aumenta la responsabilità per l'operato dell'amministrazione regionale: il successo riportato nella gestione degli interventi strutturali e la visibilità ottenuta in ambito europeo, che rientrano ormai tra i criteri in base ai quali è valutata l'attività di governo, entrano a far parte così degli obiettivi prioritari dei leader politici, che grazie a questi possono in un certo senso "reinventare" il proprio ruolo (Morlino, 2002) e gettare le basi per una loro nuova legittimità nei confronti dell'elettorato e del territorio (ivi comprese le varie articolazioni degli interessi presenti); una legittimità, questa, che non si fonda più solamente sull'identificazione partitica (afflitta da un costante processo di erosione) ma anche e soprattutto sulla componente *efficiente* della rappresentanza (Pizzorno, 1983).

Nel quadro di questa congiuntura, la creazione di un ufficio a Bruxelles da parte di un governo regionale può essere letto sia come un passo per migliorare il proprio rendimento nelle tematiche di rilevanza comunitaria, sia come un'operazione ad alto contenuto "simbolico", e cioè come un atto necessario per conquistare visibilità e credibilità agli occhi delle istituzioni europee e del proprio substrato territoriale. Anche le sedi più giovani non esitano a riconoscere che per il momento "l'importante è esserci", aspettando i risultati delle riforme in corso a livello nazionale e sovranazionale prima di definire meglio la loro missione. Gli sviluppi paralleli del progetto di riforma del Titolo V della Costituzione e dei lavori della Convenzione europea, infatti, sono menzionati da molti degli intervistati tra le questioni da seguire con maggiore attenzione per orientarsi ed aiutare i governi regionali ad affrontare i cambiamenti che saranno richiesti, compresa una eventuale presenza più consapevole e incisiva vicina al cuore delle decisioni europee. Il panorama degli uffici a Bruxelles, attualmente così mutevole e variegato, è destinato quindi probabilmente ad assumere nuove sfumature in un futuro molto prossimo.

---

<sup>51</sup> Proprio al 1995 risale infatti l'istituzione della Cabina di regia nazionale e delle corrispondenti strutture regionali

<sup>52</sup> Tale *advocacy coalition* non comprendeva solo esponenti di spicco del governo nazionale (Prodi, Ciampi) ma anche esperti (primo tra tutti Fabrizio Barca) ed alcuni Presidenti di Regione.

<sup>53</sup> Intervista a testimone privilegiato, Regione Toscana, novembre 2002

<sup>54</sup> Come sottolineano Salvatore Vassallo e Gianfranco Baldini (2000), "l'elezione diretta dei Presidenti delle quindici Regioni a statuto ordinario (...) ha certamente attribuito ai Presidenti di regione un rilevante ruolo politico nazionale. Questo da un lato consente loro di essere interlocutori autorevoli del governo centrale nella definizione delle principali scelte che influiscono sull'autonomia regionale, dall'altro li spinge a intervenire molto più che in passato nelle controversie interne ai loro partiti." (p.533)

## Riferimenti bibliografici

- Badiello, L. (1998) "Regional offices in Brussels: lobbying from the inside" in Clayes, P.H., Gobin, C., Smets, I. e Winand, P. (a cura di) *Lobbysme, pluralisme et intégration européenne*, Bruxelles, Presses interuniversitaires européennes
- Badiello, L. (2000) "Ruolo e funzionamento degli uffici regionali a Bruxelles", in *Le istituzioni del federalismo*, n.1, pp.89-119
- Badiello, L. (2003) "Une liaison nécessaire. L'utilité d'une représentation régionale à Bruxelles", in *AEC – la lettre – INFO, la lettre mensuelle de Aquitaine Europe Communication*, n.22, p.8
- Benz, A. e Eberlein, B.(1998) "Regions in European Governance: the Logic of Multilevel Interaction", *EUI Working Paper RSC*, n.98/31
- Bobbio, L. (2002) *I governi locali nelle democrazie contemporanee*, Roma, Laterza, 2002
- Bocci, V. (2000) "Il potere estero delle Regioni. Il caso dell'ufficio di collegamento della Regione Toscana" in *Le istituzioni del federalismo*, n.1, pp.63-88
- Bocci, V. (2002) "Il potere estero delle Regioni e la partecipazione alle politiche comunitarie" in *Le istituzioni del federalismo*, n.1, pp.29-47
- Clayes, P.H., Gobin, C., Smets, I. e Winand, P. (a cura di) (1998) *Lobbysme, pluralisme et intégration européenne*, Bruxelles, Presses interuniversitaires européennes
- Conzelmann, T. (1998) "Europeanization of Regional Development Policies? Linking the Multilevel Governance with theories of policy learning and policy change", *EIOP* vol.2 n.4, (<http://eiop.or.at/eiop/texte/1998-004a.htm>)
- Goldsmith, M. e Klausen, K. (a cura di) (1997) *European Integration and Local Government*, Cheltenham, Edward Elgar
- Graziano, P. (2002) *L'europeizzazione delle politiche di coesione e del lavoro in Italia*, tesi di dottorato, Dipartimento di Scienza politica e Sociologia, Firenze
- Green Cowles, M., J. Caporaso e T. Risse (a cura di) (2001) *Transforming Europe. Europeanization and domestic change*, Londra, Cornell University Press
- Heichlinger, A. (1999) *Une représentation régionale à Bruxelles: un choix judicieux pour influencer sur l'élaboration de la politique européenne?*, Maastricht, Institut européen d'administration publique.
- Hooghe, L. e Keating, M. (1994) "The politics of European Union regional policy" in *Journal of European Public Policy*, n.1 (3), pgg.367-393
- Hooghe, L. (1995) *Subnational Mobilisation in the European Union*, EUI Working paper n.95/6
- Hooghe, L. (a cura di) (1996) *Cohesion policy and European integration. Building multi-level governance*, Oxford, Clarendon Press, 1996
- Jachtenfuchs, M. (2001) "The governance approach to European integration", in *Journal of Common Market Studies*, vol.32 n.2, pgg.245-264
- Jeffery, C. (a cura di) (1997) *The regional dimension of the European Union; towards a third level in Europe?*, Londra, Frank Cass & Co
- John, P. (1994) "UK subnational offices in Brussels" in *Regional Studies*, n.28, pp.739-59
- Keating, M. (1999) "Regions and international affairs: motives, opportunities and strategies", in *Regional and Federal Studies*, vol.9 n.1, pgg.1-16, 1999
- Le Galès, P. e C. Lequesne (eds.) (1998) *Regions in Europe*, Londra, Routledge
- Leonardi, R. (1998) *Coesione e convergenza e integrazione nell'Unione europea*, Bologna, Il Mulino
- Marks et al. (1996) "Competencies, cracks and conflicts: regional mobilization in the European Union", in Marks, Scharpf, Schmitter e Streeck (a cura di) *Governance in the European Union*, Londra, Sage
- Marks, G. (1997) *An actor-centred approach to multi-level governance*, in Jeffery, C. (a cura di)

- Mazey, S. e Richardson, J. (1993) *Lobbying in the European Community*, Oxford, Oxford University Press
- Mc Aleavey, P. e J. Mitchell (1994) "European agenda: industrial Regions and lobbying in the structural funds reform process", in *Journal of Common Market Studies*, vol.32 n.2, pgg.237-248
- Morata, F. (1998) *L'Unione europea: istituzioni, attori e politiche*, Roma, Edizioni Lavoro
- Morlino, L. (2002) *What we know and what we should know on Europeanization and the reshaping of representation in SE democracies*, paper delivered at the European Forum, Institute for International Studies, Stanford University
- Nicolai, M. (2000) "La Regione Lombardia a Bruxelles a sostegno degli imprenditori lombardi" in *Impresa & Stato*, n.54 ([http://impresa-stato.mi.camcom.it/im\\_54/Nicolai.htm](http://impresa-stato.mi.camcom.it/im_54/Nicolai.htm))
- Pierson, P. (1996) "The path to European integration. A historical institutionalist analysis", in *Comparative Political Studies*, vol.29 n.2, pgg.123-163
- Pizzorno, A. (1983) "Sulla teoria della scelta democratica" in *Stato e Mercato*, n.7, pp.3-46
- Ritaine, E. (1998) *The political capacity of southern European regions*, in Le Galès e Lequesne (a cura di)
- Sabatier, P. e H.C. Jenkins-Smith (1993) *Policy change and learning. An advocacy coalition approach*, Westview Press
- Sbragia, A. (a cura di) (1992) *Europolitics: institutions and policy making in the 'new' European Community*, Brooking Institutions, Washington
- Smets, I. (1998) "Les Régions se mobilisent. Quel "lobby régional" à Bruxelles?" in Clayes, P.H., Gobin, C., Smets, I. e Winand, P. (a cura di) *Lobbysme, pluralisme et intégration européenne*, Bruxelles, Presses interuniversitaires européennes
- Smyrl, M.E. (1997) "Does European Community regional policy empower the Regions?", in *Governance*, vol.10 n.3, pgg.287-309
- Tömmel, I. (1998) "Transformation of governance: the European Commission strategy for creating a Europe of the regions", in *Regional & Federal Studies*, vol.8 n.2, pgg.52-80
- Vassallo, S. e Baldini, G. (2000) "Sistemi di partito, forma di governo e politica di coalizione nelle Regioni italiane" in *Le istituzioni del federalismo*, n.3-4, pp.533-72

Finito di stampare nel mese di settembre 2004  
da CIRES – Centro Interuniversitario di Ricerca sul Sud Europa  
via delle Pandette 21, Firenze



## *Lista dei papers del CIRES:*

Chiti, Vannino, *Le Regioni in Europa: fra politica e politiche*, Working Paper n. 1/2000

Morlino, Leonardo, *Consolidamento democratico: la teoria dell'ancoraggio*, Working Paper n. 2/2000

Diamanti, Ilvo, *Cittadinanza politica e immigrazione in Europa*, Working Paper n. 3/2000

Di Gregorio, Luigi, *La politica migratoria italiana nel quadro europeo: quale e quanta europeizzazione*, Working Paper n. 1/2001

Caciagli, Mario, *Integrazione europea e identità regionali*, Working Paper n. 2/2001

Plasser, Fritz e Ulram, Peter A. *The Changing Austrian Voter*, Working Paper n. 3/2001

Tarrow, Sidney, *Studying European Contention Through Protest Event Analysis*, Working Paper n. 1/2002

Sylvia, Kritzinger, *La Legittimità dell'Unione Europea: l'influsso del contesto nazionale e le ripercussioni sullo stato nazionale*, Working Paper n.2/2002

Morlino, Leonardo, *Institutional Theory and Comparative Democratisation*, Working Paper n.3/2002

Schmidt, Vivien, *The Europeanization of Representation in 'simple' and 'Compounded' Systems: Changes in National Practices, Challenges to National Ideas and Discourse*, Working Paper n.4/2002

## *Working Papers Series*

*The CIRES was established in 1999 within the Faculty of Political Sciences "Cesare Alfieri" to support researches on the impact of EU integration carried out at the Department of Political Science and Sociology of the University of Firenze.*

*The Cires promotes interdisciplinary researches on the Europeanization of European countries. It provides a centre for the study of socio-political changes due to European unification, with a special concern for regional studies.*

*Researches promoted by Cires are generally comparative in scope and they focus on the changing nature of modern representation; the government structure; the development of democracy in Mediterranean countries which are members or candidates to the Union; on changes occurring in the making and implementation of public policies; on relationships among countries involved in the Euro-Mediterranean partnership, and on the democratization processes that characterize Southern Europe as a specific area within the Union.*

*The Centre also supports researches by individuals. Scholars are granted free access to libraries in Florence and to the Centre internal resources. They consist of documentation on the European Communities, databanks on European politics and a collection of socio-economic indicators on South European countries.*

*The CIRES is also a centre for advanced education on European integration. It organizes short courses for officials and practitioners, and seminars for students on democratization and Europeanization given by academics, researchers and guest scholars.*

*The Centre publishes Working Papers, providing original contributions to our knowledge of the Europeanization process, and Occasional Papers which collect essays by scholars and policy-makers attending research seminars organized by the Centre.*

*The Centre carries out its activities in collaboration with the Centro di Documentazione Europea (European Documentation Centre) of the University of Firenze, and research institutions and Universities in European countries.*

**CIRES**

*Italian Research Centre for European Studies*