

# DICHIARAZIONE DEI PRESIDENTI DEI QUATTRO MOTORI PER L'EUROPA IN RELAZIONE AL LIBRO BIANCO SULLA GOVERNANCE IN EUROPA

## Premesse

### I nuovi scenari e la sfida della Governance

Il contesto generale in cui il Libro bianco si sviluppa è quello della democratizzazione dell'intero sistema politico dell'Unione Europea. La Commissione propone un modello complesso da sostituire progressivamente all'attuale sistema, del quale viene più o meno velatamente lamentata la scarsa trasparenza, la non precisa definizione dei ruoli e delle responsabilità ed il peso preponderante e distorsivo di alcuni soggetti politici ed istituzionali (Governi nazionali, Consiglio, ...).

Il progetto di riforma della Governance europea è estremamente ambizioso e, se sarà messo in atto in modo coerente, è destinato ad agire profondamente su prassi consolidate e ad innovare il modo netto i processi di formazione della volontà democratica all'interno dell'Unione. E' da apprezzare la tempestività della Commissione, che ha posto la riforma della Governance fra le sue priorità strategiche, su di uno scenario fortemente dinamico nel quale la globalizzazione e i nuovi problemi ambientali, etnici e sociali alimentano potenziali conflitti e richiedono forme adeguate di controllo e di partecipazione. L'Unione europea è un soggetto politico coinvolto in prima linea su questi numerosi fronti. La nuova Governance rappresenta quindi un'esigenza urgente per affrontare i grandi problemi della società, senza perdere la fiducia dei cittadini europei, ma anzi promuovendone la partecipazione.

La Commissione sembra prendersi il carico maggiore dell'implementazione del nuovo modello, attraverso una sistematica puntualizzazione dei cambiamenti proposti e configurando un percorso operativo di riforme. Nondimeno, è presente nel Libro bianco un richiamo alla responsabilità di Stati membri, governi locali e regionali e Società civile.

### Il nuovo modello di Governance

Il Libro Bianco contiene una serie di proposte per "... rinnovare il metodo comunitario adottando un'impostazione meno verticistica ed integrando in modo più efficace i mezzi di azione delle sue politiche con strumenti di tipo non legislativo..." (pag. 5). A tale fine vengono suggerite quattro linee d'azione generali:

1) Incrementare la partecipazione alle politiche dell'Unione da parte dei cittadini (informazioni *on-line* sulle politiche), delle organizzazioni e dei governi locali e regionali. Si chiarisce che è compito principalmente degli Stati membri interagire con gli organi regionali e locali e con la Società civile. Tuttavia, la Commissione prevede

di stabilire dal 2002 un dialogo più sistematico con le associazioni europee e nazionali delle amministrazioni regionali e locali e di adottare maggiore flessibilità nella normativa comunitaria, per l'applicazione a realtà regionali differenti.

2) Migliorare le politiche e le normative promuovendo la semplificazione del diritto comunitario e nazionale, aumentando il coinvolgimento degli esperti, riorganizzando, con nuove agenzie di regolamentazione, l'attuazione e le attività d'indagine su violazioni del diritto comunitario.

3) Contribuire al dibattito sulla Governance mondiale migliorando il dialogo con gli esponenti governativi e non governativi dei Paesi terzi e proponendo una revisione della rappresentanza internazionale dell'Unione.

4) Ridefinire il ruolo delle istituzioni al fine di inserirle più attivamente ed efficacemente nel quadro delle politiche dell'Unione.

### Il miglioramento dei processi decisionali

Il modello proposto dalla Commissione può essere interpretato seguendo una duplice chiave di lettura. Da un lato, quella che enfatizza la visione di largo respiro a cui è esso ispirato; dall'altro, quella che guarda alla progettualità ed alla traducibilità in azioni concrete.

Riguardo alla prima prospettiva, dal Libro bianco traspare un'idea ampia di democratizzazione dei processi decisionali, mossa da una costante preoccupazione di attivare quelle istanze che non ricevono uno spazio sufficiente nell'attuale sistema. Si tratta tuttavia di una visione che, oltre alla successione di buoni propositi sui rapporti della Commissione con gli altre istituzioni dell'Unione e con i Governi ed oltre all'idea forte di valorizzare lo strumento telematico per la diffusione delle informazioni e l'allargamento del confronto democratico, non prevede un vero cambiamento radicale nel modo con cui l'Unione si rapporta ai propri cittadini. Nasce anzi il sospetto che all'attuale sistema se ne sostituisca un altro ancora più farraginoso. In altre parole, la nuova Governance proposta dalla Commissione non rappresenta un'alternativa forte al sistema istituzionale corrente; non contiene elementi di rottura credibili.

Circa la seconda prospettiva, i dubbi che sorgono sono ancora maggiori. Nel Libro bianco, la Commissione si preoccupa di evidenziare le iniziative da intraprendere per realizzare le linee di azione generale. La domanda che però sorge sistematicamente è sulla concretezza delle iniziative. Sono frequenti i rimandi ad azioni future oggi pianificate con un livello di generalità talmente alto da farle apparire, quando non eccessivamente teoriche, banali o incomprensibili. La Commissione è attesa alla prova dei fatti, quando dovrà avanzare proposte operative e tradurre in fatti, ad esempio, i concetti di "coregolamentazione", di diffusione della "cultura della consultazione e del dialogo", e così via. Dovrà trattarsi di proposte valide ed in grado di "funzionare", senza aggiungere ulteriori elementi di complicazione.

## I nuovi soggetti

Il Libro bianco pone una forte enfasi sulla definizione della Società civile, intesa come l'insieme delle "... le organizzazioni sindacali e le organizzazioni padronali, le organizzazioni non-governative, le associazioni professionali, le organizzazioni di carità, le organizzazioni di base, le organizzazioni che cointeressano i cittadini nella vita locale e comunale con un particolare contributo delle chiese e delle comunità religiose..." (pag. 16).

Al fine di favorire l'interazione, il Libro Bianco suggerisce di rendere le consultazioni delle parti interessate più efficaci e trasparenti. Oltre a sé stessa, la Commissione responsabilizza anche il Parlamento europeo e, soprattutto, il Comitato economico e sociale (art. 257 del trattato CE). Sull'efficacia e la trasparenza delle consultazioni, tuttavia, l'idea forte è quella di un maggiore utilizzo di banche dati e delle informazioni *on-line*, all'interno di un codice di condotta che preveda standard qualitativi minimi. C'è da augurarsi che tale codice, atteso per la fine del 2001, contenga criteri ragionevoli di selezione dei soggetti della Società civile che partecipano al dialogo. E' importantissimo anche approfondire il tema della legittimazione di questi soggetti, per calibrare il peso e la rappresentatività delle istanze di cui essi si fanno portatori. Questo rappresenta un passaggio non eludibile e centrale che a nostro avviso avrebbe dovuto ricevere spazio già nel Libro bianco, piuttosto che essere rimandato ad azioni successive.

## Il nuovo ruolo delle Regioni

Il Libro bianco riconosce esplicitamente alle Regioni il ruolo di "ponte" culturale e politico fra Unione e cittadino ed auspica una loro crescente responsabilizzazione. Si tratta di un compito ampio ed importante, al quale molte Regioni europee ambiscono da sempre. Il governo dell'Unione manca infatti di una reale continuità verticale nel rapportarsi con il cittadino e la politica comunitaria spesso si ferma al livello dei Governi centrali, amplificando il problema storico del deficit democratico. Valorizzare il ruolo delle Regioni significherebbe rendere l'Unione più prossima alle esigenze specifiche degli europei e dare contenuto politico all'esigenza di sussidiarietà che ispira il nuovo modello di Governance.

Tuttavia, "..... il modo in cui l'Unione opera attualmente non consente un'adeguata interazione in un partenariato a più livelli, nel quale i Governi nazionali facciano partecipare appieno le loro Regioni e le loro città all'elaborazione della politica europea....." (pag. 13). Allora il Libro bianco auspica un ruolo più ampio ed attivo per il Comitato delle Regioni.

A questo proposito, riteniamo che le proposte della Commissione non contengano elementi di originalità e novità e, anzi, vanno a configurarsi all'interno di un quadro istituzionale che ha già ampiamente mostrato i suoi limiti. Non riteniamo che senza una radicale riforma e in mancanza di una maggiore responsabilizzazione nei processi decisionali (oltre l'attuale ruolo consultivo), il Comitato delle Regioni possa dimostrarsi molto più operativo ed efficace di quanto non sia attualmente. Le azioni

della Commissione previste, in forma estremamente generale, per il 2002 non lasciano intravedere cambiamenti profondi.

Il ruolo delle Regioni andrebbe rivisitato guardando al complesso dell'assetto istituzionale dell'Unione, nell'ambito delle proposte che verranno formulate dalla prossima Conferenza intergovernativa (CIG). Oggi, più che in passato, le Regioni rappresentano una sede importante della formazione delle volontà politiche. L'attuale architettura delle istituzioni europee, ancora centrata sul ruolo preponderante dei Governi, non lascia sufficiente spazio ad un sistema politico organizzato verticalmente in livelli (locali, regionali, nazionali ed europeo). Questo penalizza fortemente la Governance e l'efficacia dell'intervento dell'Unione.

Il dialogo fra Regioni ed istituzioni europee deve essere intenso e deve svilupparsi a vari livelli. La semplificazione del partenariato dovrebbe prevedere anche contatti diretti con i gruppi di Regioni che hanno valorizzato esperienze specifiche. Le azioni che il Libro bianco vagamente prefigura dovranno contenere elementi operativi estremamente chiari e, soprattutto, configurarsi nel processo generale di potenziamento del ruolo politico delle Regioni che si auspica possa essere riconosciuto dalla CIG.

### Il dibattito sul futuro dell'Unione

Il Libro bianco non può quindi essere astratto dal dibattito aperto a Nizza sul futuro dell'Europa. La misura in cui si riuscirà a rinnovare la Governance dipenderà in modo cruciale da come la nuova architettura europea riuscirà a dare una risposta ai problemi di base non ancora risolti, come quello della natura politica dell'Unione, quello dei suoi principi ispiratori, quello dei metodi e delle istituzioni che formano la volontà politica e che la attuano. Si tratta di questioni fondamentali che hanno un chiaro carattere costituzionale.

Si sta diffondendo la consapevolezza che il futuro dell'Unione non possa prescindere dalla redazione di una vera e propria Costituzione. Riteniamo che fino a quando il passaggio costituzionale non verrà intrapreso, le risposte ai temi della Governance risulteranno comunque limitate nella loro portata di innovatività e nella loro efficacia.

## **Dichiarazione comune**

I presidenti dei "Quattro Motori per l'Europa" accolgono con soddisfazione la pubblicazione del libro bianco sulle nuove forme di governo in Europa, e notano con piacere che la riforma della "governance" è una delle priorità dell'attuale mandato della Commissione Europea.

I presidenti constatano che il dibattito sulla "governance" è inevitabilmente associato al dibattito attuale sul futuro dell'Unione Europea, e specificamente al dibattito sulla delimitazione delle competenze a livello dell'UE, nel contesto della futura conferenza intergovernativa del 2004.

In tale contesto, come è già stato fatto anche in altri momenti basilari della costruzione europea, i presidenti dei Quattro Motori per l'Europa desiderano contribuire al dibattito sulla governance in Europa, ed esprimere le proprie posizioni rispetto a un dibattito più ampio sul futuro dell'Europa.

### **1. Relativamente al riconoscimento del ruolo delle regioni nel processo comunitario della presa di decisioni**

I presidenti dei Quattro Motori prendono atto che il libro bianco abbia riconosciuto la necessità di rafforzare la partecipazione degli agenti locali e regionali nel processo decisionale a livello europeo, in quanto condizione essenziale per l'efficacia e l'accettabilità delle norme. La questione consiste ora nel vedere come possono essere articolati questi nuovi metodi di partecipazione. Questo è dunque il momento opportuno per introdurre nei trattati alcune riforme che permettano una partecipazione effettiva delle regioni sia nel processo europeo della presa di decisioni, sia nell'ambito istituzionale. In tal senso, i Presidenti chiedono l'inserimento di questo punto all'ordine del giorno della prossima conferenza intergovernativa.

### **2. Relativamente al dibattito sulla delimitazione delle competenze**

I presidenti considerano che la Commissione si dovrebbe basare sui principi espressi nel libro bianco per elaborare la posizione che verrà sottoposta al Consiglio di Laeken, specialmente per ciò che riguarda la distribuzione delle competenze nei vari livelli di governo e la chiarificazione del principio di sussidiarietà.

Il dibattito sulla delimitazione delle competenze non deve essere circoscritto al livello comunitario e nazionale, ma deve includere anche il livello regionale, stabilendo nuove forme di partnership fra i tre livelli (Unione Europea, stato e regioni).

Una definizione più precisa della suddivisione delle competenze tra l'UE, gli stati membri e i loro enti territoriali rafforzerà la trasparenza dell'azione europea e la coerenza delle sue politiche pubbliche. Ma questa delimitazione va eseguita con flessibilità, rispettando la dinamica comunitaria ed evitando una distribuzione rigida dei poteri.

In ogni caso, questa nuova delimitazione deve essere accompagnata da una definizione più chiara del principio di sussidiarietà, a garanzia di una corretta assegnazione dei compiti ai singoli livelli di potere politico. Una giusta applicazione del principio di sussidiarietà servirà da parametro per allontanare i pericoli di un'eccessiva rinazionalizzazione delle politiche.

### **3. Relativamente al metodo della prossima CIG**

I presidenti dei Quattro Motori richiamano l'attenzione sulla necessità della partecipazione delle regioni, tramite il Comitato delle Regioni o altri canali, ai lavori preparatori della CIG.

Finora le conferenze intergovernative si sono svolte in modo molto chiuso. I problemi attuali sono abbastanza importanti da rendere necessaria l'impostazione di una trattativa più aperta, atta a consentire un ampio dibattito pubblico. A garanzia della trasparenza e della legittimità democratica, è indispensabile che esista un dialogo tra gli agenti locali e regionali, gli stati membri e le istituzioni europee. Sotto questo aspetto bisognerebbe valutare la possibilità di trapiantare nell'ambito della CIG alcuni elementi del metodo aperto e partecipativo utilizzato per la stesura del libro bianco.

### **4. Relativamente al Comitato delle Regioni**

Il libro bianco comprende una serie di raccomandazioni rivolte al Comitato delle Regioni, per stimolarlo a svolgere un ruolo più dinamico nella valutazione dell'azione comunitaria: un ruolo che lo stesso Comitato ha rivendicato fin dalla sua creazione. Affinché ciò sia possibile, è necessario esigere un rafforzamento del ruolo del Comitato delle Regioni, in modo da portare a compimento le rivendicazioni classiche: il Comitato dovrebbe avere lo statuto di istituzione di pieno diritto, con competenze politiche che vadano oltre le funzioni puramente consultive, e con il diritto di avviare procedimenti davanti al TGCE.

### **5. Relativamente alla partecipazione delle associazioni di enti regionali e locali**

I presidenti dei Quattro Motori si congratulano per il fatto che il libro bianco difenda la costituzione, a partire dal 2002, di un dialogo più sistematico con le associazioni europee e nazionali di enti regionali e locali nella fase iniziale dell'elaborazione delle politiche. I Quattro Motori esprimono la propria volontà di diventare interlocutori diretti della Commissione e, se necessario, di altre istituzioni e organismi comunitari, e offrono la loro esperienza a livello sia delle singole regioni, sia di cooperazione interregionale.

---

Roberto FORMIGONI  
Presidente della Regione Lombardia

---

Erwin TEUFEL  
Ministerpräsident von Baden-Württemberg

---

Jordi PUJOL i SOLEY  
President de la Generalitat de Catalunya

---

Anne-Marie COMPARINI  
Présidente du Conseil régional Rhône-Alpes

Milano 10 ottobre 2001

## La posizione della Regione Lombardia

Alla base di tutto l'impianto concettuale del Libro Bianco stanno in sostanza due criteri: quello della concertazione e quello della partecipazione. Rispetto a un vecchio "splendido isolamento" della Commissione questo è un notevole passo avanti. D'altra parte è possibile che la Commissione, nei limiti dei suoi legittimi poteri, non possa impegnarsi più in là di così.

Tuttavia non possiamo non sottolineare che tutto ciò è molto meno di quanto ormai i tempi rendono necessario, ossia una radicale riforma delle istituzioni politiche nel segno della sussidiarietà; quindi non solo della riformulazione dei livelli di governo dal basso verso l'altro, ma anche e in primo luogo del primato della società civile sulla sfera del potere politico.

Insieme agli altri membri del Gruppo, nel documento "Priorità comuni dei Quattro Motori" abbiamo rilevato che il Libro Bianco "non può essere astratto dal dibattito aperto a Nizza sul futuro dell'Europa". Quella della sussidiarietà è certamente una rivoluzione copernicana rispetto all'ordine costituito delle istituzioni politiche europee così come si sono consolidate negli ultimi duecento anni; nondimeno le urgenze dei tempi la rendono non procrastinabile. In tale prospettiva non ci si può accontentare del poco che è possibile nel quadro dell'ordinamento vigente. Occorre andare molto più in là. In quanto livello di governo oggi particolarmente sensibile a questa esigenza, le Regioni – in particolar modo le Regioni con potestà legislativa – hanno obiettivamente al riguardo un ruolo di avanguardia, che per parte sua la Lombardia si assume da subito. In vista di tale mobilitazione è opportuno che si rafforzino e si amplino le intese transfrontaliere tra le Regioni europee più attive e già più dotate di poteri e di risorse.

Nell'ambito delle proposte che verranno formulate alla prossima Conferenza Intergovernativa. CIG, vanno affermati:

- Riformulazione del principio di sussidiarietà in modo che si riaffermi in modo esplicito nelle istituzioni europee il primato della società civile rispetto alla sfera del potere politico.
- l'obbligo per tutti gli Stati membri di consultare preliminarmente le loro regioni con potere legislativo riguardo a qualsiasi impegno o iniziativa a livello di Unione Europea che implichi ambiti di loro competenza;
- l'istituzione di una Camera delle Regioni quale Camera alta del Parlamento europeo con composizione e compiti simili a quelli del Bundesrat della Repubblica Federale di Germania.

## La posizione del Land Baden-Württemberg

Punto di partenza del libro bianco sono delle riforme con le quali - all'inizio senza modificare i trattati - possano essere migliorati i processi decisionali. Nel libro bianco si propone come principio fondamentale che "più uomini ed organizzazioni vengano coinvolti nella formazione e nella messa in atto della politica dell'UE". Ciò però non può portare ad un'elusione dei processi decisionali e delle responsabilità fissati nei trattati. Le proposte non devono neanche portare alla dimenticanza dell'ordine di competenza contrattuale tra l'Unione Europea e gli stati membri.

In generale ci si deve chiedere se non siano necessarie - all'interno di competenze definite in modo preciso - una maggior disciplina e una limitazione della complessità anziché l'ampliamento senza limiti dei partecipanti e delle procedure se si considera la capacità d'azione dell'Unione Europea.

In generale dietro alle proposte vi è il pensiero di un'organizzazione dell'Europa che raggiunga anche le più piccole associazioni. In questo modo si abbina per esempio il dialogo con la società civile e la richiesta che le sue organizzazioni "in cambio" mettano più ordine nelle loro strutture e ne aumentino in generale l'efficienza. Qui è chiaro che la Commissione intende assumersi dei compiti "dall'alto al basso" anziché confidare in primo luogo nelle forze sussidiarie della società, dei comuni e delle regioni. Qui si deve anche ricordare l'ancoraggio dell'autoamministrazione comunale richiesto da tempo nei trattati Europei.

Il libro bianco presta attenzione soprattutto all'esecuzione dell'amministrazione - dopo che il programma di legge dell'UE sia stato attuato in gran parte. In questo contesto si propone inoltre la formazione di ulteriori agenzie autonome di regolamentazione dell'UE. D'altra parte si deve sottolineare che l'applicazione del diritto dell'UE è fondamentalmente compito degli stati membri così come - conformemente all'ordine costituzionale statale interno - delle regioni e dei comuni. L'Unione Europea si dovrebbe limitare alla regolamentazione delle condizioni basilari che lascino ai livelli degli stati membri libertà di modellamento nell'applicazione, libertà con le quali vengono tenute in considerazione le condizioni locali.

## **La posizione della Regione Rhône-Alpes**

La governance regionale, costituisce per la regione Rhône-Alpes un nuovo quadro di analisi ed al tempo stesso una serie di sfide essenziali per il suo divenire.

### **Un nuovo quadro di analisi**

Il concetto di governance è tanto recente quanto difficile da delineare e richiede incontestabilmente di essere approfondito dagli specialisti di scienze politiche. Su questa materia scientifica si sta allestendo una rete europea di ricercatori alla quale partecipano anche alcuni specialisti ronalpini.

Il concetto di governance deve essere inteso nella sua accezione più vasta, che possa consentire la comprensione fine seppur complessa dei processi decisionali operanti nell'esercizio dell'azione pubblica. Esso implica di prendere in considerazione gli interventi condotti dalle diverse maglie del potere politico e dai diversi livelli di amministrazione regionale e locale.

Questa prima definizione consente un approccio più spinto ed inventivo rispetto alla nozione utilizzata più classicamente in scienze politiche, ossia quella di scienza di governo.

Se applicato a livello regionale il concetto di governance può e deve fornire una migliore leggibilità delle interazioni che si producono nei due sensi tra il potere politico regionale e la società civile. Non si tratta quindi di esaminare soltanto il modo in cui viene esercitato il potere politico ma altresì di comprendere le istanze sociali che lo spingono ad agire ed i principali risultati delle politiche pubbliche condotte a questo scopo.

### **Una serie di sfide per la regione Rhône-Alpes**

Le sfide della governance regionale europea sono per la regione Rhône-Alpes tanto diverse quanto decisive. Diverse in quanto abbracciano tutto un insieme di politiche regionali ambiziose ed innovative, ed in molti casi, pioniere in Francia. Decisive nella misura in cui Rhône-Alpes posta dinanzi ai suoi prestigiosi partner della cooperazione europea, i « Quattro motori per l'Europa », perora la causa di un nuovo salto nel decentramento francese, che dia nuove competenze e nuovi mezzi alle regioni francesi.

Tra le numerose novità che possono caratterizzare la governance regionale della regione Rhône-Alpes ne esistono due degne di essere messe in risalto. Si tratta da un lato dello Schema di strutturazione e sviluppo della regione Rhône-Alpes che si

costruisce con la partecipazione attiva della popolazione ronalpina in un'azione risolutamente prospettiva intitolata « Immaginiamo Rhône-Alpes 2020 ». Da un altro lato la governance regionale pone in grande rilievo la doppia rete di città, la rete di grandi città e quella di città medie della regione.

Nuove ambizioni istituzionali, strutturazione e sviluppo regionali, rete di città: questi sono gli elementi principali di un governmento dinamico, creativo ed inventivo.

### **La rete delle grandi città**

La regione Rhône-Alpes ha firmato una convenzione quadro con la rete delle grandi città, o città centro, creata nel 1992 dietro l'impulso dei sindaci di Lione e di Saint-Etienne. A questa rete aderiscono otto città: Annecy, Bourg-en-Bresse, Chambéry, Grenoble, Lione, Roanne, Saint-Etienne e Valence. Dal 1993 la regione Rhône-Alpes, consapevole del ruolo economico, sociale e culturale che svolgono le città centro nella strutturazione dello spazio regionale, propone questa rete di città quale elemento fondamentale del suo progetto di strutturazione regionale. Nel 1997 viene firmato con le otto città centro il Contratto di Funzioni Importanti i cui principi fondatori sono «la solidarietà, il rispetto dell'identità delle città centro e lo sviluppo equilibrato del territorio». Questa convenzione quinquennale impegna la regione per 713 milioni di franchi e le città per 300 milioni di franchi. In stretta collaborazione con questa rete di città centro la regione Rhône-Alpes si iscrive quale capo fila della strutturazione del territorio regionale, andando a completare altri dispositivi innovativi come i Contratti globali di sviluppo in aree meno urbanizzate. Con questa convenzione la regione si propone di incoraggiare lo sviluppo multipolare ed evitare la centralizzazione esagerata nella capitale regionale. In questa nuova forma di governance regionale si iscrivono numerosi progetti: sostegno alla creazione di imprese innovatrici, strategie industriali nei settori della meccanica o dell'agroalimentare, collaborazione in materia culturale, sportiva ed universitaria. In particolare vengono messi in risalto tre assi di cooperazione: lo sviluppo economico, la cultura e lo sport. La popolazione interessata dalla rete delle grandi città comprende 2,3 milioni di abitanti, ossia più del 40% della popolazione totale della regione. In occasione di una recente riunione di questa rete svoltasi nel mese di settembre 2001 le otto agglomerazioni e la regione hanno deciso di fare pressione sul governo francese per promuovere l'aeroporto di Lione Saint-Exupéry, che si propone di divenire la seconda porta d'ingresso aeroportuale di Francia. Si è ugualmente posto l'accento sul bisogno di infrastrutture tra le diverse città.

### **La rete delle città medie**

Tenuto conto che a fianco delle otto grandi città e dei piccoli comuni le agglomerazioni e le città medie costituiscono un blocco complementare e strategico per lo sviluppo dei diversi territori della regione Rhône-Alpes, quest'ultima il 14 dicembre 2000 ha firmato una carta di obiettivi con ventidue città di medie

dimensioni. È stato definito un primo programma di interventi per le città medie nel 2001: lo sviluppo del loro tessuto economico, rafforzando le loro specificità ed accompagnando l'innovazione in tutti i settori; la complementarità, la coerenza ed il rafforzamento dei legami tra le città e le agglomerazioni della regione; la coesione sociale, assicurando la varietà delle funzioni e dei gruppi sociali nel tessuto urbano; infine la valorizzazione della qualità di vita e del patrimonio culturale ed ambientale, sviluppando politiche per il turismo ed il tempo libero, per la gestione dell'ecosistema e del capitale culturale. È in corso di studio una rete intranet per collegare la regione e le ventidue agglomerazioni delle città medie interessate.

In questo modo la governance in Rhône-Alpes diviene al contempo multipolare e multilivello, articolato intorno a reti di città, sia grandi che medie.

### **La democrazia partecipativa: lo schema regionale di strutturazione e di sviluppo**

La regione Rhône-Alpes ha svolto sin dalla sua costituzione quale collettività territoriale nel 1986 un importante ruolo in materia di strutturazione del territorio, rappresentando per numerose regioni francesi una sorta di riferimento in materia. Nel dicembre 1999 il Consiglio regionale ha deciso di lanciare ufficialmente l'iniziativa di elaborazione dello Schema regionale di strutturazione e di sviluppo. Attualmente per la regione Rhône-Alpes lo schema è in costruzione. La sua originalità consiste nel metodo, basato sulla vasta partecipazione dei ronalpini attraverso il progetto « Immaginiamo Rhône-Alpes 2020 ». Il Consiglio regionale ha aperto la strada sin dal 1992 adottando il documento « Rhône-Alpes domani – reinventiamo la vicinanza » e stabilendo così delle priorità a medio termine per la strutturazione del territorio. Nel corso del 1999 sono stati organizzati numerosi seminari di prospettiva insieme a dibattiti in seno alla Commissione Strutturazione e nell'assemblea plenaria del Consiglio regionale. Nel 2000 l'intervento è assolutamente nuovo e dinamico poiché ha coinvolto direttamente gli studenti liceali, i titolari di impresa, i responsabili di associazioni, gli eletti ed i professionisti della strutturazione. Nel corso del 2000 e del 2001 in dieci città della regione Rhône-Alpes sono stati organizzati atelier alla presenza di 800 persone. Gli atelier hanno aperto dieci grandi cantieri:

- urbanità e spazio urbanizzato
- sviluppo delle attività commerciali
- solidarietà per l'inserimento sociale e professionale
- spostamenti, infrastrutture e trasporti
- sviluppo delle competenze locali
- ottimizzazione dell'organizzazione dei territori
- offerta di servizi a livello territoriale
- gestione dello spazio e delle risorse naturali
- apertura dei territori
- efficacia dell'intervento pubblico regionale.

Intorno a quattro assi qualificati come « sfide », si profila il volto della regione a vent'anni: lo spazio dello sviluppo personale e della generosità, la costruzione di una regione aperta sull'Europa e sul mondo, l'invenzione di una regione qualitativa sul piano ambientale e produttivo ed infine una regione di « territori intelligenti », capace di adattarsi alle nuove tecnologie ed alle nuove forme di vita sociale. Da questa prima fase di lavori emergono una quindicina di grandi progetti che vanno dalla creazione di un vasto spazio logistico regionale ad una maggiore apertura dei licei sul loro territorio vicino. Tra maggio e luglio 2001 sono stati organizzati numerosi forum in undici città della regione. Nel quarto trimestre 2001 verrà raccolto il parere di otto Consigli generali della regione nonché quello del Consiglio economico e sociale regionale e quello della Commissione regionale di strutturazione del territorio. Tra febbraio e marzo 2002 i diversi documenti del progetto di Schema di strutturazione verranno messi a disposizione del grande pubblico per una risalita di informazioni; in giugno 2002 verrà presentato lo Schema finalizzato che poi sarà sottoposto al voto del Consiglio regionale. Infine, in settembre 2002 sarà largamente diffuso lo Schema definitivo.

In occasione dello Schema di strutturazione e di sviluppo si instaura così in Rhône-Alpes una nuova governance che associa direttamente i cittadini e che lascia auspicare nuovi metodi partecipativi nei processi decisionali dell'azione pubblica regionale.

### **I nuovi interrogativi della governance regionale**

Questa evoluzione profonda della governance regionale dovrebbe logicamente accompagnarsi ad un nuovo disegno istituzionale nel quale le regioni possano individuare in futuro un posto commisurato alle loro ambizioni ed al loro ruolo, sia in Francia che in Europa.

Non è infatti più concepibile che l'organizzazione territoriale instaurata con le leggi Defferre del 1982-1983 si protragga ulteriormente. Già sono state operate numerose ed importanti evoluzioni in materia di strutturazione del territorio o di trasporto ferroviario, per non citare che due esempi. Ma le trasformazioni più incisive hanno riguardato più che altro il livello comunale attraverso nuovi dispositivi di intercomunalità sia sul piano rurale che urbano. È quindi giunta l'ora di interrogarsi sui mezzi finanziari, sulle competenze e sulle modalità di intervento pubblico delle regioni francesi. Se confrontate con le loro omologhe europee, ed in particolare con quelle di Germania, Spagna ed Italia, le regioni francesi appaiono per molti aspetti dei « nani politici », per quanto risultano sprovviste di mezzi finanziari ed umani atti a sviluppare, come esse auspicano, le rispettive politiche regionali.

Una nuova governance istituzionale implica quindi una nuova ripartizione della tassazione tra Stato, regioni, dipartimenti, comuni e raggruppamenti intercomunali allo scopo di disporre di budget regionali coerenti rispetto alle nuove politiche regionali da attuare nei prossimi anni. Ma esso dovrebbe soprattutto tradursi in una chiarificazione delle competenze delle collettività locali. Dovrebbe instaurarsi un'ampia concertazione tra lo Stato e le collettività territoriali al fine di uscire da un periodo di vent'anni, sicuramente innovatore in materia di decentramento ma che non ha potuto o non ha saputo risolvere numerose confusioni ed ambiguità che caratterizzano il decentramento « alla francese », dove troppo spesso ormai non si capisce più chi faccia cosa.

Il nuovo disegno decentralizzatore si muove parallelamente ad una riflessione sul posto e sul ruolo delle regioni nella governance europea. Anche qui devono essere previste delle trasformazioni istituzionali. La regione Rhône-Alpes con i suoi partner dei « Quattro motori per l'Europa » è pronta a prendere il suo posto nel dibattito sul governo regionale europeo.

### **Verso una nuova governance verticale Europa-Regioni?**

Da oltre vent'anni le regioni sono divenute partner a pieno titolo degli organismi istituzionali europei. Che si tratti del FEDER, del Comitato delle regioni o delle loro attività di cooperazione interregionale, le regioni hanno dimostrato di avere ormai acquisito la maturità ed il peso che facevano loro difetto all'inizio della costruzione europea.

Non vi è alcun dubbio che nei tre Stati Federali che annovera l'Unione Europea, i Länder tedeschi ed austriaci così come le regioni e le comunità belghe sono ormai impegnati in un dialogo di alto livello con la Commissione Europea, il Consiglio europeo ed il Parlamento europeo, per citare solo le istituzioni comunitarie più incisive. Senza essere formalmente Stati federali, la Spagna e l'Italia, seppur con storie, culture ed identità regionali diverse, hanno dato alle comunità autonome ed alle regioni competenze e poteri politici che le avvicinano in modo singolare agli Stati federali .

La Francia, nonostante gli incontestabili progressi legati alle leggi sul decentramento degli anni '80 e '90, è ancora in questo campo al traino. A confronto con le loro omologhe europee, le regioni francesi mancano ancora di mezzi finanziari ed hanno competenze tutto sommato molto limitate.

In questo contesto la regione Rhône-Alpes ha cercato sin dall'inizio, nel 1986, a seguito delle prime elezioni regionali a suffragio universale, di svolgere un ruolo di primo piano non solo in Francia, dove è riconosciuta come la seconda regione dopo l'Ile-de-France, ma anche in Europa. Molto presto ha aperto una Delegazione

regionale a Bruxelles ed uffici con finalità economiche (ERAI) a Stoccarda, Barcellona, Milano e Torino, partecipando inoltre a diverse reti di cooperazione come la COTRAO. Ma è senza dubbio con la sua collaborazione attiva e volontaria ai « Quattro motori per l'Europa » che essa si afferma come grande regione europea. E pur non disponendo dei mezzi finanziari, umani, legislativi e politici dei suoi prestigiosi partner, ossia il Baden-Wurtemberg, la Catalogna e la Lombardia, essa occupa da oltre dieci anni tutto il suo posto in questa collaborazione esemplare sotto molti aspetti. La regione Rhône-Alpes può quindi legittimamente considerare che ormai il suo peso politico e le sue competenze possono e devono rafforzarsi per recuperare il ritardo in cui si trova nei rapporti che essa potrebbe stringere in seno ad un « governo verticale » con le istituzioni europee.

In realtà non sembra più credibile considerare all'alba del terzo millennio che le strutture statali possano frenare ancora a tal punto il dialogo diretto delle regioni francesi e delle istituzioni europee. L'iniziativa INTERREG è un buon esempio di cosa converrebbe modificare affinché le regioni frontaliere, com'è il caso della regione Rhône-Alpes, possano intervenire direttamente nei negoziati di questi programmi che sappiamo essere decisivi per la strutturazione e lo sviluppo regionale. La governance verticale complementare all'evidenza delle nuove relazioni da ripensare tra Stato, regioni, dipartimenti, raggruppamenti comunali e comuni, deve consentire nei prossimi anni alla regione Rhône-Alpes di stringere relazioni di lavoro su basi completamente nuove sia con lo Stato centrale che con le istituzioni europee.

Si tratta di un cantiere immenso che richiederà molto tempo, ma è questo il futuro regionale che Rhône-Alpes auspica con forza ed in questo senso essa riveste un particolare interesse per il Libro bianco sulla governance europea, pubblicato nel corso dell'estate 2001 dalla Commissione Europea.

## La posizione della Regione Catalunya

La comunicazione della Commissione "La governance europea: un libro bianco" fa appello alla necessità di un più alto grado di trasparenza nel funzionamento dell'Unione, e nello stesso tempo difende una maggiore democrazia regionale e locale che garantisca la partecipazione degli agenti regionali e locali alla definizione delle politiche europee.

Dalla Catalogna si guarda con soddisfazione al fatto che il libro bianco riconosca un ruolo specifico alle regioni nel processo della presa di decisioni a livello dell'Unione Europea, e si ritiene che questo apra una strada importante ai fini del rafforzamento del loro ruolo nel processo politico e nell'ambito istituzionale dell'Europa.

Tuttavia, notiamo con rammarico che il libro bianco non contiene una menzione speciale delle regioni dotate di potere legislativo proprio, come è il caso della Catalogna. Stiamo parlando di regioni con una base istituzionale, un'assemblea legislativa, un certo livello di autonomia fiscale, eccetera, le cui competenze legislative sono costituzionalmente riconosciute a livello interno. Il loro carattere di detentrici di poteri di ordine statale conferisce loro una legittimità che non può essere ignorata, e soprattutto le rende portatrici di una serie di preoccupazioni molto diverse sia da quelle degli Stati, sia da quelle delle altre regioni.

Senza intenzione di assumere un atteggiamento escludente, noi regioni dotate di potere legislativo siamo convinte di poter apportare un "valore aggiunto" a questo dibattito, tenendo in considerazione le nostre particolarità e specificità.

La **sussidiarietà**, ben applicata, deve evitare la configurazione di un eccessivo potere centrale europeo, favorisce la ripartizione delle competenze e degli interventi tra i vari livelli dei poteri pubblici, e comporta una massima efficacia dell'azione di tali poteri nell'attribuire l'esercizio delle competenze al livello che possiede le capacità ottimali di gestione. Conviene ricordare che nel momento dell'approvazione del Trattato di Amsterdam, la Germania, l'Austria e il Belgio approvarono una dichiarazione che estendeva l'applicazione del principio di sussidiarietà agli enti substatali dotati di potere legislativo. Secondo questa dichiarazione, "resta inteso che l'azione della Comunità europea in base al principio di sussidiarietà non riguarda solo gli Stati membri ma anche le loro entità, nella misura in cui questi dispongono di un proprio potere legislativo conferito loro dal diritto costituzionale nazionale". Per noi la sussidiarietà non è in alcun caso un meccanismo per debilitare l'Unione, per ridurne i poteri, bensì la garanzia di una corretta assegnazione dei compiti ai singoli livelli di potere politico. Essa esprime – secondo la nostra concezione – l'idea di un'Europa come impresa unita nella quale, ovviamente, anche noi regioni occupiamo

un posto. Si tratta, in definitiva, di una questione di legittimità democratica, di trasparenza e di efficienza.

Questa vocazione di coinvolgerci nel progetto europeo, e questo contributo alla legittimità democratica e all'efficienza che possiamo apportare, ci obbligano a dotarci di determinati meccanismi di partecipazione. È perciò necessario che le istituzioni europee assumano l'esistenza di un livello regionale con poteri di carattere statale che deve avere adeguate possibilità di decisione e di partecipazione.

Noi regioni dotate di competenze legislative abbiamo il diritto, e in una certa misura anche il dovere, di reclamare una partecipazione diretta al processo della presa di decisioni comunitarie. Fondamentalmente, per una questione di logica. Un governo che deve applicare – e in alcuni casi sviluppare – legislativamente una norma comunitaria deve avere la possibilità di partecipare alla sua genesi, per ragioni inerenti all'efficacia e alla corretta applicazione di tale norma. Da un lato, dobbiamo applicare – secondo il sistema di amministrazione centralizzata vigente nell'UE – molte politiche e decisioni dell'Unione. Oltre alla semplice applicazione, l'assunzione da parte nostra di ambiti competenziali concreti, complementari all'azione dell'Unione, fa di noi degli elementi chiave per il buon funzionamento di quest'ultima. L'Unione Europea non può funzionare solo dall'alto in basso. È necessario che i governi più prossimi ai cittadini applichino le proprie politiche e intervengano in altri ambiti. E soprattutto tenendo in considerazione che molto spesso lavoriamo insieme ad altre regioni – si pensi alla cooperazione transfrontaliera e interregionale – e pertanto stiamo tessendo una vera e propria rete europea, una rete che dà coesione all'edificio europeo e lo riempie di contenuto.

A un livello più tangibile, ciò deve portare a prevedere determinati meccanismi per la partecipazione diretta delle regioni dotate di competenze legislative al processo della presa di decisioni, e specificamente la possibilità di partecipare a tutte le istanze decisionali dell'Unione, particolarmente al Consiglio dei Ministri. Il Comitato delle Regioni è uno strumento importante e valido, ma non sufficiente, considerando le restrizioni derivanti sia dalla sua struttura e dalla sua composizione, sia dai poteri limitati che ha. Si ricordi che praticamente il 50% dei suoi membri sono solo enti locali, e buona parte del resto sono regioni prive di competenze legislative. In questo contesto, riteniamo necessario sviluppare – e questo bisogna farlo essenzialmente a livello statale – dei meccanismi specifici per le regioni dotate di competenze legislative, nel seno del Comitato delle Regioni oppure in una struttura creata ex novo. Nello stesso tempo, a medio termine, l'Unione dovrà prevedere un posto per queste entità nella sua struttura istituzionale.

Sotto un altro aspetto, noi regioni dotate di competenze legislative, conformemente alle nostre specificità e peculiarità, abbiamo anche un ruolo da svolgere su due questioni di particolare rilievo: **l'uso delle lingue e il rispetto della diversità**

**culturale.** Le regioni che hanno competenze proprie, comprendenti aspetti quali la lingua e la cultura, devono esigere il rispetto scrupoloso della diversità linguistica e culturale da parte dell'Unione Europea. La modifica del progetto della Carta dei diritti fondamentali, anche se in misura limitata, ha integrato la diversità nel catalogo dei diritti.

Dopo queste premesse e nell'ambito dei dibattiti aperti sulla governance e sul futuro dell'Unione Europea, le priorità specifiche della Catalogna sono definite nelle seguenti rivendicazioni:

1. Intervenire e partecipare attivamente ai lavori preparatori della Conferenza Intergovernativa del 2004. Indipendentemente dal metodo scelto – convegno o altri – le regioni costituzionali devono venire associate ai lavori ed essere adeguatamente rappresentate. Le regioni dotate di potere legislativo possiedono una legittimità e una rappresentatività che richiedono un trattamento differenziato rispetto agli altri agenti della società civile.
2. Non limitare il dibattito della prossima Conferenza Intergovernativa ai quattro punti enunciati a Nizza, e inserire nei temi all'ordine del giorno il rafforzamento del ruolo degli enti regionali nel processo della presa di decisioni e nell'ambito istituzionale comunitari, come pure la necessità di consolidare il ruolo politico delle regioni dotate di potere legislativo nel seno dell'Unione Europea
3. Coinvolgere in modo più decisivo i parlamenti nazionali e regionali nel processo della presa di decisioni a livello dell'UE, e migliorare la loro interazione con il Parlamento europeo. Nello stesso tempo, c'è la necessità di rafforzare il Comitato delle Regioni, attraverso il riconoscimento dello statuto di istituzione e l'attribuzione di competenze di carattere politico. D'altra parte, le regioni dotate di potere legislativo reclamano il diritto di ricorrere alla Corte di Giustizia delle Comunità Europee nei casi in cui le loro competenze vengano compromesse. Quest'ultima rivendicazione è la conseguenza logica della situazione attuale, in cui le regioni dotate di poteri legislativi non solo devono adempiere la normativa comunitaria, ma anche rispondere a procedure per infrazione in caso di inadempimento.
4. Garantire una partecipazione adeguata delle regioni dotate di potere legislativo alla formazione delle posizioni nazionali degli Stati membri. Il libro bianco attribuisce alle autorità nazionali la responsabilità di coinvolgere i livelli regionali e locali, ma richiede agli Stati membri di prevedere meccanismi adeguati di partecipazione regionale. La riforma dei trattati dovrebbe integrare questo punto, prevedendo dei meccanismi che obblighino gli Stati a tenere in considerazione i punti di vista delle rispettive regioni costituzionali sulle questioni che rientrano nel loro ambito di competenza. In definitiva, l'Unione Europea deve favorire la partecipazione delle regioni costituzionali al processo della presa di decisioni a livello comunitario, come è stato fatto tramite l'introduzione dell'art. 203 TCE che apre la porta alla partecipazione al Consiglio dei Ministri dell'UE.

5. Rafforzare il valore simbolico e giuridico della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea, includendola nei trattati oppure inserendola, in avvenire, nel preambolo al testo della prevista Costituzione dell'Unione Europea.