

Come migliorare la *governance* democratica europea con le Regioni (*)

di Francesc Morata

Sommario

1. Introduzione. – **2. La UE come sistema di governo a più livelli.** – **3. Le Regioni nel sistema di governance a più livelli all'interno della UE.** – **4. Il rafforzamento della governance a più livelli.** – **5. Affrontare la diversità ed il cambiamento all'interno del sistema a più livelli della UE.**

1. Introduzione

Il presente numero della Rivista raccoglie alcuni dei contributi presentati nel corso del secondo seminario di Scienze Sociali dei *Quattro Motori per l'Europa*, dedicato a “Il ruolo delle Regioni nella *governance* europea”, tenutosi a Barcellona nel mese di gennaio 2003. Il seminario ha ospitato esperti di Baden-Württemberg, Catalogna, Lombardia e Rhône-Alpes, che hanno dibattuto sulle modifiche istituzionali attualmente in corso nell'Unione europea e sul loro impatto sulle Regioni costituzionali degli Stati membri. Il processo di elaborazione di un progetto di Costituzione attraverso la Convenzione europea appariva in quel momento come una opportunità storica per affrontare il vecchio problema dell'inserimento delle Regioni nel sistema istituzionale della UE.

Uno degli aspetti essenziali del dibattito attuale sulla nuova Europa è, precisamente, il miglioramento della legittimazione democratica attraverso l'introduzione di nuove forme di *governance*, più vicine ai cittadini e, quindi, capaci di rispondere effi-

(*) Il presente articolo è tratto dalla relazione tenuta in occasione del convegno “The role of the regions in the new European governance”, Barcellona, 28 e 29 gennaio 2003.

cacemente alle loro domande. La riforma della *governance* europea dovrebbe comportare l'adozione di nuovi meccanismi per garantire la pluralità, la flessibilità e l'interazione necessarie per gestire la complessità caratteristica delle nostre società. L'esperienza dimostra che il processo di integrazione può avanzare solo sulla base della condivisione delle responsabilità tra i diversi livelli di governo e tra questi e gli attori sociali. L'interdipendenza degli attori pubblici e privati e la trasversalità dei problemi sottolineano la convenienza di istituzionalizzare un sistema che articoli i distinti livelli di rappresentanza democratica: la UE, gli Stati, le Regioni e gli enti locali. L'immagine della *governance* rompe con la concezione dello Stato come un attore unitario capace di rappresentare e di imporsi agli attori pubblici e privati che operano nei distinti sistemi nazionali. Inoltre, riflette alcuni tratti caratteristici della politica attuale: le reti politiche, la fluidità, l'incertezza e le molteplici modalità di espressione del potere.

D'altra parte, l'ampliamento dell'Unione pone la necessità di garantire i diritti delle minoranze nazionali e di potenziare la diversità culturale che caratterizza il mosaico europeo. In questo contesto, il principio di sussidiarietà rappresenta senza dubbio uno strumento essenziale, non solo per affrontare la diversità, ma anche per innovare il processo di elaborazione delle politiche pubbliche a partire dalle varie esperienze regionali e locali. La capacità degli attori regionali di stabilire relazioni con la società e con i vari livelli di governo e l'esistenza di politiche sovranazionali di sostegno sono fattori chiave per l'emergere di azioni innovative.

Tuttavia, se è vero che il territorio è diventato allo stesso tempo un obiettivo e un attore delle politiche europee, l'espansione delle politiche comunitarie si è sviluppata finora a svantaggio dei poteri costituzionali attribuiti alle Regioni, senza che, a differenza dei Governi centrali, queste dispongano, a livello europeo, dei meccanismi istituzionali necessari per influire effettivamente nelle decisioni. Come segnalava il Libro Bianco della Commissione sulla *Governance* europea (2001) “[...] il modo in cui l'Unione opera attualmente non consente un'ade-

guata 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. Spesso le Regioni e le città hanno la sensazione che, nonostante le loro accresciute responsabilità per l'attuazione delle politiche europee, il loro ruolo di istituzioni rappresentative e di canale di interazione con i cittadini non viene rispettato. Ci sono inoltre critiche per il carattere eccessivamente uniforme e dettagliato della legislazione europea, che non tiene in considerazione le specifiche condizioni di ogni territorio".

Il progetto di Costituzione elaborato dalla Convenzione europea e discusso – sebbene non approvato – da parte dei rappresentanti dei Governi durante il semestre di Presidenza italiana del 2003, contiene una novità rilevante per quanto riguarda la partecipazione istituzionale delle Regioni nel processo decisionale. Il Protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità prevede, in effetti, l'avviamento, da parte della Commissione, di un processo di "ampie consultazioni" che dovranno "tener conto, se del caso, della dimensione regionale e locale delle azioni previste" (Convenzione, 2003). Tuttavia, la procedura prevede soltanto il coinvolgimento dei Parlamenti nazionali, ma non dei Consigli o delle Assemblee regionali. In altre parole, le Regioni potranno partecipare direttamente solo se sono rappresentate collettivamente da uno dei due rami del Parlamento. Pertanto, sebbene il Protocollo potrà rappresentare un'incitazione implicita alla federalizzazione degli Stati membri, la partecipazione regionale continuerà a dipendere in sostanza dalle procedure stabilite in ogni singolo Stato. Quindi, se le Regioni intendono giocare un ruolo più incisivo nel sistema multilivello europeo, dovranno rafforzare le proprie capacità istituzionali per migliorare l'attuazione delle politiche comunitarie, cooperando anche tra di loro e facendo pressione sui rispettivi Stati membri e sull'Unione per incrementare il proprio grado di coinvolgimento nella *governance* europea.

Comunque sia, in un'Europa più frammentata, dominata numericamente da piccoli Stati, il ruolo delle Regioni – o, almeno, di alcune di esse – diventerà sempre più importante e ri-

solterà ogni volta più difficile legittimare un sistema politico strutturato esclusivamente sugli Stati.

L'Unione Europea (UE) viene caratterizzata come un sistema il cui funzionamento dipende dall'interazione tra attori pubblici e privati che operano a diversi livelli di governo. Molte delle politiche europee hanno un impatto sul territorio e la loro attuazione viene affidata ai governi regionali e locali. In base alle sue specifiche caratteristiche istituzionali, il processo di integrazione dell'Europa genera quindi un sistema di interdipendenze funzionali e territoriali, all'interno delle quali le Regioni, soprattutto quelle legittimate democraticamente e dotate di competenze legislative, giocano un ruolo fondamentale in quanto interfaccia tra i diversi livelli di governo.

L'acceso e vivace dibattito sull'Europa del futuro è emerso in seguito alla crescente insoddisfazione verso la UE ed al calo del consenso dei cittadini (Eriksen e Fossum, 2000). Tuttavia lo scontento popolare investe inevitabilmente anche gli Stati membri. Infatti, com'è noto, per affrontare la globalizzazione economica, le questioni della sicurezza e della difesa, l'immigrazione ed i problemi dell'ambiente, gli Stati membri non hanno altra alternativa che affidarsi sempre di più all'integrazione europea. Tuttavia, al momento attuale, né il Consiglio dei ministri né il Consiglio europeo possono effettivamente rispondere ai cittadini ed ai loro rappresentanti (Scharpf, 1999). In conseguenza di ciò, i problemi relativi alla legittimazione democratica dell'Unione passano dal livello europeo al livello nazionale (Morata, 2002).

Il presupposto da cui partiamo è che l'integrazione dell'Europa non possa procedere senza che intervengano profondi cambiamenti istituzionali/costituzionali a modificare i rapporti dei quattro livelli di rappresentanza della democrazia: la UE, i Governi centrali, le Regioni e le autorità locali. In questo senso, la crescita di legittimazione all'interno dell'Unione Europea implica la creazione di sistemi di decisione ed *accountability* a più livelli in cui le Regioni abbiano parte attiva. Il mancato coinvolgimento attuale delle Regioni provviste di legittimità democratica è particolarmente preoccupante in quanto, negli

Stati federali membri, esse ne sono anche le unità fondanti mentre, in altri casi (Belgio, Spagna, Italia, Regno Unito) sono apportatrici di identità culturali che contribuiscono a formare la diversità propria dell'Europa. Bisogna qui sottolineare un paradosso tipico dell'integrazione europea: alcuni Stati membri, come Lussemburgo, Irlanda o Danimarca – meno popolati del Baden-Württemberg, delle Fiandre, della Catalogna o della Scozia – non solo sono rappresentati nel Consiglio dei ministri, ma godono anche del diritto di veto. L'entrata di Malta, Cipro, Slovenia e delle tre Repubbliche baltiche non farà altro che evidenziare questo paradosso. Tale scenario dovrebbe indurre ad una profonda riorganizzazione delle strutture esistenti, affinché alle Regioni sia accordata la partecipazione, la rappresentatività e l'*accountability* nella formazione delle politiche europee.

Il dibattito accademico, ma anche politico, attualmente in corso verte sul miglioramento della legittimazione democratica della UE e su nuove forme di governo, più sensibili ai bisogni e preferenze del cittadino e capaci di superare il cosiddetto *deficit* democratico della UE, entrambi i temi affrontati dalla Commissione (Commissione, 2001) e dalla Convenzione europea (Convenzione, 2003). E, quindi, come ha sottolineato la Commissione: “La ricerca di una democrazia più partecipativa e trasparente coinvolge anche i governi e le assemblee elette a livello nazionale, regionale e locale” (Commissione, 2000).

Partendo da queste premesse, di seguito verranno per prima cosa discusse le implicazioni teoriche del concetto di UE come sistema emergente di governo a più livelli. Successivamente verranno considerati i principali argomenti di confronto istituzionale e di *policy* collegati alla diversità del territorio nel sistema a più livelli della UE. Infine, verrà evidenziato il bisogno delle Regioni di migliorare le proprie capacità istituzionali individuali e collettive per potersi confrontare con il governo democratico a più livelli in Europa.

2. La UE come sistema di governo a più livelli

Lo Stato europeo è attualmente in una fase di transizione: viene messo in discussione “dall’alto”, dall’insieme dei processi catturati dal termine globalizzazione in quanto si ritiene che siano necessarie forme di *governance* al di sopra dello Stato per affrontare l’interdipendenza economica e i problemi che essa porta con sé; viene messo in discussione “dal basso”, dalla crescente rilevanza dei governi subnazionali; e viene infine messo in discussione “lateralmente” dall’avanzare della società civile e del mercato (Keating, 2004). Sottoposto a tali tensioni, lo Stato europeo subisce modificazioni dal punto di vista sia funzionale che territoriale. La letteratura si è soffermata in particolare su due tipi di trasformazione (Schobben, 2000; Amin e Tomaney, 1995). Il primo tipo di trasformazione implica un cambiamento ideologico e consiste nello spostare l’orientamento dei principi di *policy* dal modello del *welfare* keynesiano a quello del neoliberismo. La seconda trasformazione è invece istituzionale. La capacità delle istituzioni di far fronte ai nuovi impulsi provenienti dalla società sottintende una gamma di attività sociali più ampie rispetto all’azione isolata del Governo e delle pubbliche autorità o, comunque, ad un’azione che semplicemente mira ad “imporre” i cambiamenti di comportamento necessari utilizzando strumenti regolativi o di *policy*. Ciò significa che gli Stati non possono più agire come enti sovrani né nell’arena internazionale né in quella nazionale.

Il concetto di “*governance*” riesce a cogliere importanti cambiamenti nel modo in cui la funzione di “governo” della società viene esercitata nell’epoca contemporanea e, al tempo stesso, fornisce un punto di vista analitico utile per esaminare i prerequisiti funzionali (o imperativi istituzionali) di un tipo di governo che deve organizzare e gestire il processo decisionale collettivo. I problemi che i governi devono affrontare e la natura della società stessa si presentano ora in modo più complesso. Le singole risposte a questi problemi e gli approcci centralizzati alle politiche non sono più convincenti. Il contesto sociale, economico ed internazionale non offre più punti di riferimento

certi alla risposta del governo. Sia l'approccio gerarchico (regole formali, centralità, imperativi di controllo e di comando), sia l'approccio liberista, che affida la regolazione sociale al mercato, sono minacciati da queste tendenze. La nuova *governance* viene percepita come una "condivisione dei compiti e delle responsabilità tra attori pubblici e privati in un processo di interazione più o meno continuo" (Sidenius, 1999). Essa viene anche descritta come un sistema o meccanismo di gestione di "una vasta gamma di problemi/conflitti in cui gli attori giungono a decisioni vincolanti capaci di soddisfare tutte le parti attraverso la negoziazione e la deliberazione comune e la cooperazione nell'attuazione delle decisioni prese [...]" (Schmitter, 2001). Si può quindi definire *governance* una complessa rete di relazioni orizzontali e verticali, ma anche un'idea normativa il cui scopo è il miglioramento del sempre più contestato funzionamento della democrazia negli Stati dell'Europa occidentale. In quanto strategia di ricerca, la *governance* mira inoltre ad analizzare le prospettive di sviluppo di criteri normativi quali efficacia, partecipazione, trasparenza e legittimità, nonché la loro razionalità in campo politico e di formazione delle politiche (Parlamento europeo, 2002).

La trasformazione istituzionale coinvolge anche il livello sub-statale. All'interno della UE esistono alcuni Stati decentrati, regionali e federali in cui le unità regionali godono di una autonomia effettiva nel portare avanti le proprie strategie di *policy*. La necessità di rimediare alle deficienze dello Stato centrale, nonché l'insorgere di rivendicazioni territoriali, hanno portato alla frammentazione della sovranità territoriale in unità dotate di alcune caratteristiche tipiche dello Stato nazionale: istituzioni autonome, sistema partitico, funzioni legislative ed esecutive, riscossione dei tributi, politiche pubbliche, identità culturale, fiducia del cittadino e, perfino, prominenza internazionale (Morata, 2001). Un ulteriore elemento di complessità nella gestione dei problemi intergovernativi è stato introdotto dalle tensioni politiche e dai conflitti territoriali.

Oltre a ciò, molte funzioni di *policy* sono state trasferite del tutto (moneta, concorrenza, politica agricola) o in gran parte

(ambiente, sviluppo regionale, politiche di ricerca, ecc.) alla UE, oppure vengono svolte su base intergovernativa (PESC, giustizia e affari interni) o attraverso forme specifiche di coordinamento (immigrazione, disoccupazione, politiche economiche).

L'integrazione europea ha portato all'uropeizzazione del *policy-making* e delle procedure amministrative negli Stati membri. Molte politiche pubbliche vengono condivise dai vari livelli di governo. L'Europa è lo zoccolo duro del dibattito politico; è un'arena funzionale per affrontare problemi comuni, risolvere conflitti e negoziare soluzioni consensuali. Si è verificato uno spostamento dalle politiche pubbliche basate sullo Stato verso un sistema maggiormente pluralistico e policentrico, in cui gli attori pubblici e privati prendono parte al processo delle politiche: "[...] in ciascuna area di *policy* ci sono più attori in gioco. A volte sono gli attori pubblici (lo Stato e le Regioni politiche) ad avere il ruolo chiave, a volte è l'industria, altre volte sono molto importanti anche le associazioni non governative. In questo scenario i gruppi d'interesse privati sono membri attivi ed ugualmente partecipanti, così come i funzionari degli apparati europei, nazionali e sub-nazionali" (Wallace, 1999).

In altre parole, la UE è ben lontana dalla struttura concettuale dello Stato sovrano (Caporaso, 1996). Non è uno Stato, ma un nuovo tipo di ente politico. Al momento ci troviamo di fronte ad "un'Europa post-sovrana, un'Europa di Stati non più sovrani assoluti, che interagiscono con e attraverso una Comunità dotata di un suo ordine legale indipendente che, a sua volta, non è un'Unione federale sovrana (e che nemmeno lo diventerà a breve)" (MacCormik, 1997:339). Tale ente è "caratterizzato da una specializzazione funzionale ed istituzionale e dalla frammentazione delle politiche e della politica" (Rhodes, 1997). Ci sono vari attori specifici in ciascuna area di *policy*, interdipendenza fra gli attori, obiettivi condivisi, separazione poco netta fra il settore pubblico ed il privato, nonché nuove e diverse forme d'azione, intervento e controllo. La *governance* è il risultato di forme di governo socio-politico interattivo (Rhodes, 1997:51) che rendono possibile l'insorgere di un sistema poli-

centrico in cui le unità sub-nazionali, facendo affidamento sulle procedure nazionali e della Comunità, giocano un ruolo chiave in quanto rappresentanti di interessi territoriali diversi e responsabili dell'attuazione di un numero sempre maggiore di politiche comunitarie.

La letteratura che di recente ha affrontato il tema della *governance* a più livelli sostiene che la UE sia diventata un ordinamento la cui autorità è sparsa fra i livelli di governo e fra gli attori, ed in cui i modelli di *governance* si differenziano notevolmente in base ai settori d'intervento (Rosamond, 2001). Secondo Hooghe e Marks (2001:4), “[...] il punto di partenza dell’approccio di *governance* a più livelli è l’esistenza di competenze sovrapposte fra i molteplici livelli di governo e l’interazione di attori politici attraverso tali livelli”.

La *governance* a più livelli pone l’accento sul fatto che non esiste un singolo attore capace di fornire risposte uniche ed universali ai problemi sociali di diversa entità. Questo spiega anche perché l’uropeizzazione delle politiche pubbliche non porta ad una maggiore uniformità, ma piuttosto ad una specie di “*patchwork*” (Héritier, 1996), una complessa mescolanza di diversi stili, strumenti ed istituzioni. Questa metafora della rete sembra particolarmente adatta per afferrare l’essenza di *governance* a più livelli: “[...] l’approccio della rete suggerisce che *governance* dovrebbe essere basata su modelli di relazione fra le autorità pubbliche a vari livelli, associazioni e cittadini meno ristretti” (Jachtenfuchs, 2001). Le reti si creano sulla base di vantaggi reciproci e scopi condivisi, pur mantenendo la capacità di adattarsi al cambiamento dei problemi ed all’apprendimento di nuove risposte. Ciò non implica soltanto il decentramento amministrativo, ma anche un’espansione dei legami orizzontali nel sistema di governo. Richiede inoltre una maggiore comunicazione e presuppone un maggiore grado di fiducia e reciprocità tale da consentire di elevare la capacità di risoluzione dei problemi.

Il miglioramento della capacità di apprendimento collettivo è un punto fondamentale del sistema di *governance* multi-livello. Una pluralità di soggetti che configura un’arena allarga-

ta nell'approccio alle questioni che tradizionalmente venivano affrontate esclusivamente dalle competenti autorità di governo potrebbe consentire una più efficiente gestione dei problemi, soprattutto di quelli che riguardano competenze o funzioni che scavalcano i confini orizzontali e verticali tra le diverse amministrazioni (sviluppo sostenibile, ambiente, immigrazione, integrazione sociale, ecc.). Da ultimo, ma non meno importante, la *governance* reticolare a vari livelli mette in discussione anche il sistema di governo parlamentare o rappresentativo consolidato negli Stati membri dell'Unione (Burns e Andersen, 1998). Un problema che, pur meritando un'attenzione particolare, non possiamo affrontare qui.

3. *Le Regioni nel sistema di governance a più livelli all'interno della UE*

L'integrazione europea ha aperto la via alle innovazioni istituzionali come risposta alle trasformazioni politiche e socio-economiche. Il trasferimento della sovranità di alcune aree dal livello nazionale a quello più alto della UE ed il progressivo abbattimento dei confini nazionali hanno contribuito alla trasformazione del territorio, nonché alla ridefinizione di funzioni tradizionalmente attribuite ai governi sub-nazionali di governo. In un contesto nel quale, a causa della *deregulation* dell'economia e dell'interdipendenza dei settori pubblico-privato, le decisioni non vengono più prese da una singola autorità centrale, gli attori territoriali possono maggiormente agire al di sopra e al di sotto dello Stato. Questo è soprattutto il caso di Regioni dotate di risorse di vario tipo quali ad esempio l'autonomia politica, l'identità culturale, la coesione sociale e la competitività economica.

I cambiamenti istituzionali nazionali e sovranazionali hanno determinato tre strategie convergenti a livello regionale: la promozione di nuove attività attraverso la valorizzazione delle risorse e capacità interne; l'istituzione di legami fra Regioni accomunate dagli stessi interessi; l'influenza sulle istituzioni cen-

trali e sulla UE (Morata, 2000).

In conseguenza dell'integrazione europea e del decentramento politico, i problemi legati a temi quali la protezione dell'ambiente, lo sviluppo economico, la pianificazione territoriale, le comunicazioni, i trasporti, le nuove tecnologie, e la coesione sociale, nonché gli incentivi politici e finanziari provenienti dalla UE, accrescono il ruolo dei governi regionali che fungono da interfaccia tra l'Unione, lo Stato ed il livello locale. Oltre a politiche proprie, le Regioni sono spesso responsabili dell'attuazione di leggi e di politiche comunitarie, nonché della gestione diretta di specifici programmi in tema di politiche agricole, sviluppo regionale ed ambiente. È noto quanto i Fondi strutturali prestino grande attenzione all'integrazione fra interessi territoriali e politiche di sviluppo socioeconomico, mentre il Fondo di coesione offre notevoli risorse per il miglioramento delle infrastrutture economiche ed ambientali ad impatto sulle Regioni.

Le autorità regionali cercano spesso di rafforzare la propria legittimità promuovendo la formazione di reti di cooperazione e di accordi di partenariato con attori economici e sociali. Per raccogliere la sfida lanciata dalla globalizzazione, i sistemi territoriali tentano inoltre di rafforzarsi vicendevolmente tramite progetti di cooperazione orizzontale o sfruttando opportunità offerte dalla UE.

L'attiva opera di *networking* della Commissione apre nuovi canali di influenza agli attori regionali e, contemporaneamente, migliora le regole del gioco (Kohler-Koch, 1997). Tramite iniziative della Comunità quali INTERREG, Leader o Urban, la Commissione ha promosso la creazione di reti transnazionali a livello UE, permettendo così la definizione di interessi comuni e migliorando la cooperazione tra attori di livello non centrale provenienti dai diversi Stati membri. Al momento la cooperazione interregionale e transregionale comprende un certo numero di organizzazioni-rete come I Quattro Motori per l'Europa (Baden-Württemberg, Lombardia, Rhône-Alpes e Catalogna), Eurocities (grandi e medie città europee), RETI (Regioni Industriali), RPM (Regioni Periferiche e Marittime), l'Arco Latino o

quello Atlantico.

In sintesi, stiamo assistendo ad una doppia spinta verso la territorializzazione in Europa: dal basso, attraverso la mobilitazione del pubblico e del privato; dall'alto, attraverso specifici programmi ed attività volte a stimolare le Regioni ad operare come attori politici ed economici della UE. L'integrazione europea incoraggia la mobilitazione delle Regioni in quanto capaci di offrire diversi tipi di risorse (Kohler-Koch, 1997): "mettendo a disposizione mezzi economici; dando loro il diritto di essere rappresentate e l'accesso al processo decisionale; e sostenendone le rivendicazioni di maggiore capacità di risoluzione dei problemi".

La UE è una complessa struttura a più livelli, che unisce elementi sopranazionali ed intergovernativi, rappresentazione territoriale e funzionale. Il documento "La *Governance* europea: un libro bianco" (Commissione, 2001), recita comunque così: "[...] 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. Spesso le Regioni e le città hanno la sensazione che, nonostante le loro accresciute responsabilità per l'attuazione delle politiche europee, il loro ruolo di soggetto eletto e rappresentativo, in contatto con il pubblico, non venga sfruttato.

Vi sono critiche anche sugli atti normativi adottati dal Consiglio e dal Parlamento europeo, che sono ritenuti troppo dettagliati oppure non abbastanza adeguati alle condizioni ed esperienze locali, spesso in netto contrasto con le proposte iniziali presentate dalla Commissione.

Le critiche non riguardano soltanto l'Unione. La responsabilità principale di far partecipare alla politica dell'Unione il livello regionale e locale spetta [...] ai Governi nazionali. Tuttavia, è opinione diffusa che questi non coinvolgano adeguatamente le autorità regionali e locali nel preparare le loro posizioni sulle politiche europee".

A livello interno, il sempre maggiore campo d'azione delle politiche europee ha consentito ai Governi nazionali, che rap-

presentano i rispettivi Stati nel Consiglio, di negoziare in materia di agricoltura, sviluppo regionale, educazione e ambiente, temi che sono costituzionalmente di competenza delle Regioni in certi Paesi. La pressione esercitata da alcune Regioni ha portato alcuni Stati membri a coinvolgerle maggiormente nei processi decisionali della Comunità. Al momento i Länder tedeschi ed austriaci e le Regioni del Belgio sono autorizzate a rappresentare i loro Paesi nel Consiglio dei ministri, mentre i ministri scozzesi e gallesi fanno parte delle delegazioni del Regno Unito. Nonostante questo, le Regioni spagnole e italiane continuano a rimanere escluse. Anche il Trattato di Maastricht ha attribuito al Comitato delle Regioni il diritto di consultazione con il Consiglio, la Commissione ed il Parlamento europeo su questioni di interesse regionale. Il Comitato delle Regioni è di fatto parte integrante della macchina UE, ma i suoi poteri reali sono limitati dalla differenza di interessi tra le Regioni e tra le Regioni e le autorità locali, nonché dal suo *status* puramente consultivo.

Secondo il Libro bianco della Commissione, “ogni Stato membro dovrà prevedere opportuni dispositivi di ampia consultazione quando si tratta sia di prendere le decisioni dell’Unione, sia di attuare politiche comunitarie a dimensione territoriale. Il processo di decisione comunitario, e in particolare i suoi tempi, devono consentire agli Stati membri di prendere in considerazione le esperienze regionali e di trarne insegnamento”. Da parte sua, la Commissione ha iniziato un “dialogo” con le associazioni degli enti territoriali sull’elaborazione delle politiche europee allo scopo di prendere conoscenza del loro parere prima che sia formalmente avviato il processo decisionale (Commissione, 2003).

4. Il rafforzamento della governance a più livelli

Sebbene ormai ci si renda sempre più conto della necessità di affinare la *governance* europea attraverso una riforma dell’impalcatura istituzionale e la definizione di una più chiara

attribuzione di competenze tra la UE e gli Stati membri, l'interesse verso i problemi di gestione dei legami tra i vari livelli è ancora piuttosto scarso. È evidente che, se da un lato si è convinti che migliorare i modelli esistenti di *governance* europea significa tenere in maggior conto il ruolo delle Regioni, d'altro lato le Regioni stesse devono creare un adeguato insieme di strumenti che le renda capaci di affrontare tale impegno.

Mentre è indiscutibile e scontato che molte delle politiche europee non possono essere realizzate o contenute nell'ambito di una singola giurisdizione perché l'azione politica richiede l'intervento dei vari livelli – Comuni, governi regionali e nazionali e la UE – è altrettanto evidente che sono le capacità istituzionali a determinare quello che succederà con le nuove forme di *governance* democratica. Tuttavia, le capacità istituzionali dipendono anche dalle relazioni che le istituzioni di ciascun livello mantengono con gli altri attori a vari livelli di aggregazione sociale in quanto rappresentanti di comunità politiche diverse ma sovrapposte. In questo senso, il cammino verso una *governance* più democratica sarà il prodotto di un'azione collettiva congiunta a più livelli.

La capacità istituzionale non è mai scontata. Si tratta, invece, di un prodotto collettivo risultante dallo sforzo congiunto di attori pubblici e privati diversi, ciascuno dei quali possiede un certo potenziale di azione rilevante per il problema da risolvere. Ciascuno dei livelli d'azione considerati dipende sia dagli sforzi congiunti degli attori che agiscono a quel livello, sia da azioni intraprese dai decisori che operano ad altri livelli. Ciascun livello di azione possiede soltanto una limitata capacità di affrontare i problemi. Quelli più elevati dipendono dagli *input* provenienti dal basso (sia da attori pubblici che privati) per definire i problemi e formularne le risposte, oppure dipendono dalle decisioni e dai poteri di attuazione propri dei livelli più bassi. A loro volta essi non possono né dipendere solo da se stessi per gestire problemi che, per le notevoli dimensioni, oltrepassano le proprie capacità di internalizzazione, né mobilitare l'insieme delle risorse necessarie a gestire tali problemi.

Il quadro legale, le politiche pubbliche esistenti, le carat-

teristiche socio-economiche della società sono tutti fattori importanti nella determinazione delle competenze, della giurisdizione, delle risorse e dei vincoli politici e sociali che determinano le capacità disponibili al livello regionale. Questi fattori determinano anche – insieme alle procedure amministrative ed alla divisione organizzativa dei compiti di governo – la possibilità di influire nella trasformazione dell’assetto politico-amministrativo e socio-economico; determinano inoltre la capacità di mobilitare le risorse endogene ed esogene per lo sviluppo all’interno dei propri territori e la capacità di coordinare e collaborare con altri attori, le cui azioni influenzano inevitabilmente il comportamento degli attori regionali.

5. *Affrontare la diversità ed il cambiamento all’interno del sistema più livelli della UE*

Se, per essere efficaci e influenti, le Regioni devono migliorare le proprie capacità di gestione, è anche essenziale che si instauri un rapporto di cooperazione con gli altri attori istituzionali, dal livello locale a quello europeo. Alcuni progetti europei hanno sottolineato il fatto che la capacità degli attori regionali di stabilire legami con i diversi livelli, nonché l’esistenza di politiche europee di supporto, sono fattori chiave per il successo di ogni azione innovativa. Altri progetti hanno dimostrato l’importanza di poter agire simultaneamente a diversi livelli. Da tutte queste esperienze nasce un nuovo modo di considerare le interrelazioni verticali. Pur essendo chiaro che le competenze locali e regionali sono importanti per risolvere i problemi che coinvolgono più livelli, è altrettanto importante considerare la dimensione multi-livello e le interrelazioni che essa comporta. Quello che conta, infatti, in un contesto in cui gli attori politici, sociali ed economici devono negoziare all’interno di complesse reti, è la qualità delle relazioni tra i livelli e le competenze. I legami diretti tra i livelli europei e quelli locali e regionali si sono dimostrati molto utili nella promozione di soluzioni innovative. Perseguendo tale approccio, la UE può contribuire efficacemen-

te a rinforzare gli attori dei livelli regionali e locali.

L'idea che la sussidiarietà vada oltre la semplice distribuzione delle competenze fino a comprendere rapporti tra le autorità e i diversi livelli sta effettivamente alla base di un numero sempre maggiore di politiche comunitarie. La sussidiarietà viene troppo spesso usata come meccanismo per dividere e tagliare fuori diversi livelli di governo, mentre oggi, in un mondo di interdipendenze, le varie sfere di governo hanno bisogno di interagire e lavorare insieme. Poiché questioni e problemi si sovrappongono, funzioni, responsabilità e risorse non possono essere a compartimenti stagni, ma devono aprirsi alla negoziazione ed al coordinamento in base alla questione che tutto il sistema di *governance* sta cercando di affrontare. Sussidiarietà moderna significa che gli attori del *network* quali associazioni, istituzioni pubbliche, agenzie non governative e gli stessi cittadini a vari livelli possono avere un atteggiamento proattivo e dare il proprio contributo al generale processo di *policy*. Più i cittadini ed i loro rappresentanti diretti sono coinvolti nel processo di definizione delle politiche europee, maggiori saranno la consapevolezza, la comprensione e l'accettazione delle scelte politiche.

Tuttavia, il tentativo di sviluppare approcci generali in Europa deve fare i conti con la varietà culturale e territoriale, che l'allargamento renderà ancora più evidente. In questo contesto, la sussidiarietà intesa in un senso dinamico, diventa un principio essenziale. Al fine di affrontare le diversità culturali ed il cambiamento socio-economico, la definizione delle politiche europee ha bisogno di un approccio flessibile. Sono inoltre necessari nuovi modi di apprendimento reciproco che consentano di utilizzare meglio la ricca varietà di esperienze regionali/locali e di favorire le innovazioni creative. Si potrebbe migliorare infine l'attuazione delle politiche europee enfatizzando maggiormente gli obiettivi che esse mirano a raggiungere e lasciando che siano le autorità regionali a trovare gli strumenti più adeguati in linea con il principio di sussidiarietà.

Poiché il dibattito sull'Europa del futuro sottolinea l'importanza della trasparenza e dell'*accountability*, si dovrebbe anche considerare maggiormente il ruolo dei parlamenti regionali, che

portano con sé la rappresentanza democratica dei vari interessi regionali. Uno degli argomenti di questo dibattito si fonda da un lato sull'interrogativo circa la necessità che, secondo il principio di sussidiarietà, le competenze di *policy* nella UE debbano e possano essere chiaramente divise o condivise tra istituzioni sopranazionali, governi e Regioni membri e, dall'altro, se sia possibile incrementare la partecipazione delle Regioni alla *governance* europea affinando così la legittimità democratica e l'efficienza del processo decisionale. Fino ad ora, in questo dibattito, i parlamenti regionali non sono stati presi in considerazione. Il motivo è molto semplice: l'attività regionale (e nazionale) formalmente legata alla UE viene svolta dall'esecutivo. Il risultato è una mancanza di trasparenza. Un maggior coinvolgimento delle assemblee regionali nelle procedure decisionali e legami istituzionali più forti con le assemblee nazionali ed il Parlamento europeo migliorerebbero il rapporto di vicinanza fra alti e bassi livelli nella UE nonché l'*accountability* democratica.

Sono infine necessari sforzi continui per trovare il giusto equilibrio tra integrazione ed autonomia, mentre, allo scopo di raccogliere sistematicamente la ricchezza di esperienze diverse, un appoggio utile potrebbe venire dai programmi europei. Favorire lo scambio di esperienze tra le Regioni potrebbe risultare più efficace che sostenere economicamente le strutture esistenti. Ricerche recenti dimostrano che, in molte Regioni, il contributo più importante della UE allo sviluppo locale e regionale è stato aprire le menti e lasciare spazio alla creatività scavalcando le strutture del potere convenzionale ed offrendo nuove opportunità di mutuo apprendimento (Schleicher-Tappeser e Strati, 1999).

Bibliografia

- AMIN TOMANEY (1995), *The Challenge of Cohesion*, in AMIN E TOMANEY (eds.), *Behind the Myth of European Union: Prospects for Cohesion*, Routledge, pp. 10-47.
- BOSCHMA R., SCHOBBE R. (2000), *Introduction*, in *Regional and Federal Studies*, 2 (numero speciale Europe and the Region), pp. 1-9.
- COMMISSION (2001), *La governance europea: un libro bianco*, Bruxelles, 25 luglio 2001 (COM 2001, 428).
- HÉRITIER A. (1996), *The accommodation of diversity in European policy-making and its outcomes: regulatory policy as a patchwork*, in *Journal of European Integration*, Oxford, Rowman & Littlefield Publ.
- JACHTENFUCHS M. (2001), *The Governance Approach to European Integration*, in *Journal of Common Market Studies*, 2, pp. 245-264.
- KEATING M. (2004), *La Política Regional y el Nuevo Regionalismo*, in F. MORATA, *Gobernanza Multinivel en la Unión Europea*, Valencia, Tirant lo Blanch (in corso di pubblicazione).
- KOHLER-KOCH B. (1999), *Interactive Governance: Regions in the Network of European Politics*, ECSA-USA Tavola rotonda *Europe's Regions in a New System of Governance*, Seattle, 28 maggio-1 giugno 1997.
- KOHLER-KOCH B. (1997) in B. KOHLER-KOCH e R. EISING, *The Transformation of Governance in the European Union*, London, Routledge, pp. 173-188.
- MORATA F. (2000), *La Gobernanza Europea*, in F. MORATA (ed.), *Políticas Públicas en la Unión Europea*, Barcellona, Ariel.
- MORATA F. (2001), *Regional Governance in the European Union*, Seminar *New Trends and Perspectives of European Studies*, EU-China Higher Education Programme, Beijing, 10-13 luglio.
- MORATA F. (2002), *The Role of the Regions in the Local-Global Axis*, presentato in International Workshop on *Governance for Sustainable*

Development, Barcellona, International Institute of Governance, 18-19 aprile.

MULLER P. (1996), *Un espace européen des politiques publiques*, in MENY e al., (diretto da), *Politiques Publiques en Europe*, Parigi, L'Harmattan.

RHODES R.A.W. (1997), *Understanding Governance: policy Networks, Governance, Reflexibility and Accountability*, Milton Keynes/Philadelphia, Open University Press.

ROSAMOND B. (2001), *Functions, Levels and European Governance*, in H. WALLACE (ed.), *Interlocking Dimensions of European Integration*, Chippenham, Palgrave, pp. 68-86.

SCHARPF F.W. (1997), *The Problem Solving Capacity of a Multi-Level Governance*, Firenze, European University Institute.

SCHLEIDER-TAPPESER R. e STRATI F. (1999), *Progress towards Sustainable Regional Development*, EU RTD in Human Dimensions of Environmental Change. Report Series 1999/3, Commissione Europea, Lussemburgo, Office for Official Publication of the EC.

SCHMITTER PH. (2001), *What is there to legitimize in the European Union ... And how this might be accomplished*, in *Europe 2004: Le Grand Débat. Setting the Agenda and Outlining the Options*, Bruxelles, Commissione, 15-16 Ottobre.

SIDENIUS N.C. (1999), *Business governance structures and the EU: the case of Denmark*, in B. KOHLER-KOCH e R. EISING, *The Transformation of Governance in the European Union*, Londra, Routledge, pp. 173-188.

WALLACE W. (1999), *Collective Governance*, in H. WALLACE e W. WALLACE (a cura di), *Policy-Making in the European Union*, Oxford, Oxford University Press, pp. 523-542.