

Ecco perché l'Europa ha bisogno anche del Trattato di Lisbona. L'inclusione della coesione territoriale tra gli obiettivi europei costituisce un importante passo in avanti. Inoltre, il Trattato rafforzerà il meccanismo per l'implementazione e il monitoraggio dei principi di sussidiarietà e proporzionalità, attribuendo al Comitato delle Regioni nuove e importanti responsabilità in fase di analisi del principio di sussidiarietà, così come nella fase finale, garantendo al Comitato il diritto di adire la Corte di Giustizia. L'Iniziativa dei cittadini arricchirà la nostra democrazia partecipativa, mentre la multilevel governance e la coesione europea saliranno di livello. Ecco perché è necessario assicurare l'immediata ratifica del Trattato di Lisbona da parte di tutti gli Stati membri. Ecco perché dobbiamo costruire l'Europa in partnership. Costruiamo insieme l'Europa!

* Presidente del Comitato delle Regioni dell'Unione Europea. Lezione tenuta nell'Archivio antico dell'Università di Padova il 17 marzo 2009 nell'ambito delle attività del Centro Europeo di Eccellenza Jean Monnet. Traduzione dall'inglese a cura di Andrea Cofelice.

COOPERAZIONE TERRITORIALE E MULTILEVEL GOVERNANCE. IL RUOLO PROPULSORE DEL COMITATO DELLE REGIONI

I. LA MULTILEVEL GOVERNANCE NELLA PROSPETTIVA EUROPEA: IL QUADRO CONCETTUALE

La base per una buona governance è data dal buon funzionamento del sistema politico democratico, in grado di garantire governi rappresentativi e responsabili, capaci di rispondere ai bisogni dei cittadini. Questo include il rispetto per i diritti umani e le libertà fondamentali, come la libertà di espressione e di associazione. Tale sistema incoraggia la libertà e il pluralismo dei media, nonché la formazione di associazioni di lavoratori e datori di lavoro e di organizzazioni di società civile. I pilastri della buona governance sono costituiti dallo stato di diritto e da un'efficace amministrazione della giustizia. Implica istituzioni di governo trasparenti e responsabili e un sistema giudiziario indipendente. La buona governance richiede istituzioni per un efficiente, equo e responsabile funzionamento dell'economia di mercato; un solido sistema finanziario; la prevenzione di comportamenti anti-competitivi; una governance delle aziende socialmente responsabile e un sistema di contratti e diritti di proprietà.

Il concetto di multilevel governance è molto legato allo studio dell'integrazione europea negli anni Novanta, a partire dal Trattato di Maastricht e dai suoi principi di sussidiarietà e decentramento. Lo studio dell'Unione Europea è stato contraddistinto da due diverse fasi di sviluppo teorico: la prima fase è stata caratterizzata da studi attinenti al campo delle relazioni internazionali: l'UE percepita come un'organizzazione internazionale simile ad altre (ad esempio NATO, OCSE, NU); nella seconda fase, questi studi sono stati ri-

considerati, aggiungendo particolare attenzione alle politiche pubbliche: l'UE è stata vista come un'organizzazione internazionale unica, *sui generis*, sia per la natura, sia per l'ampiezza del suo sviluppo. L'approccio multilevel governance appartiene a questa seconda fase.

Nella letteratura delle scienze politiche si distinguono diversi approcci alla multilevel governance. «Decentramento» è il termine normalmente utilizzato per spiegare il conferimento di (alcuni) poteri dallo Stato centrale ai vari livelli di governance. Negli ultimi anni è stato rilevato un crescente interesse nei confronti del concetto politico di decentramento, ma anche delle differenze politiche secondo casi particolari (particolarità *vs* generalizzazione).

Qualora ci si concentri sulle caratteristiche politiche generali della multilevel governance, al centro dell'analisi verranno poste le relazioni mutevoli tra gli attori situati ai diversi livelli territoriali, includendo sia il settore pubblico che il privato. Ciò implica frequenti e complesse interazioni tra gli attori governativi e la dimensione sempre più importante degli attori non-statali. In particolare, la multilevel governance interseca i domini tradizionalmente separati della politica interna e internazionale: essa dimostra come, nel contesto dell'integrazione europea, i confini tra questi domini siano sempre più indistinguibili, e come i governi locali, regionali, nazionali e sovranazionali siano interrelati in sistemi politici territorialmente onnicomprensivi.

In merito allo sviluppo scientifico del concetto di multilevel governance, tra le varie classificazioni esistono due distinti approcci al decentramento. In un articolo pionieristico, gli scienziati della politica Hooghe e Marks distinguono due tipi di multilevel governance¹: a) le caratteristiche proprie del Tipo I implicano: giurisdizioni sub-centrali multifunzionali; netta ripartizione delle competenze proprie di queste giurisdizioni sub-centrali; numero definito dei livelli di giurisdizioni sub-centrali; un progetto unico per l'intero sistema²; b) al contrario, i sistemi di Tipo II sono definiti da: giurisdizioni finalizzate ad assolvere una funzione specifica; competenze sovrapposte; un numero illimitato di livelli giurisdizionali; un progetto flessibile³.

Alcune critiche sono state espresse nei confronti di questo concetto teorico e politico. Innanzitutto, non si tratta di una vera e propria «teoria», quanto piuttosto di un «approccio». La principale differenza tra la multilevel governance e le altre teorie sull'integrazione è che essa ignora il *continuum*, o zona grigia, esistente tra l'intergovernativismo e il sovranazionalismo, sostituendo ad esso una strut-

tura descrittiva. Inoltre, la multilevel governance non si riferisce direttamente alla sovranità degli Stati, ma, al contrario, si limita ad affermare che una struttura multilevel è composta da attori sub-nazionali e sovranazionali. Infine, non viene specificamente tenuto in considerazione il trasferimento del sentimento di lealtà e di sovranità tra l'entità nazionale e quella sovranazionale, nonché il futuro di tale relazione all'interno dell'UE.

2. LA MULTILEVEL GOVERNANCE NEL CONTESTO DELLA GLOBALIZZAZIONE

Se poniamo in relazione il concetto di multilevel governance all'attuale contesto di globalizzazione, sempre più sfaccettato, il corrente dibattito politico mostra una continua tensione tra opinioni favorevoli o contrarie, così come diverse interpretazioni contraddittorie sulle sue conseguenze: la globalizzazione può essere spaventosa, stimolante, travolgente, distruttiva o creativa, a seconda dei vari punti di vista; esiste un diffuso senso di instabilità e insicurezza negli sviluppi economici, sociali e politici, con ripercussioni sulle strutture di governance; vi è preoccupazione per l'impatto della globalizzazione sulla cultura e sull'identità, a vari livelli politici. In breve, la globalizzazione, come fenomeno e processo, rappresenta un'opportunità nella misura in cui le sue conseguenze positive e negative sono ben gestite ai diversi livelli politici che coinvolgono una varietà di attori. Per gestire le diversità, vengono proposte soluzioni (istituzionali) comuni ai vari livelli.

La global governance è definita come il sistema di regole e istituzioni stabilite dalla comunità internazionale e dagli attori privati per la gestione degli affari sociali, politici ed economici. Per questo merita seria attenzione. La buona governance dovrebbe promuovere, sia a livello nazionale che globale, valori quali libertà, sicurezza, diversità, giustizia e solidarietà. Essa dovrebbe anche garantire il rispetto per i diritti umani, lo stato di Diritto internazionale, la democrazia e la partecipazione, promuovere l'impresa e aderire ai principi di responsabilità, efficacia e sussidiarietà. Le Nazioni Unite e il sistema multilaterale sono da considerare lo strumento più appropriato per rispondere alle sfide della globalizzazione. Le risposte politiche a queste sfide devono essere elaborate a livello globale, europeo, nazionale, regionale e locale.

È necessario distinguere vari aspetti e requisiti economici, politici, sociali e culturali per raggiungere un'appropriata struttura di multilevel governance.

Nel settore della governance economica è essenziale stabilire norme per gestire e controllare le economie di mercato. Permane un ampio dibattito sul ruolo dei mercati (finanziari) e sul modo in cui soddisfare i bisogni e le aspirazioni delle persone che vivono nelle proprie comunità. Per questo sono necessarie forme (nuove) di *institution-building* (ossia di norme) per favorire il progresso e il benessere in un dato contesto sociale.

Nel settore della governance politica, il dibattito riguarda alcuni importanti temi politici. Norme giuste non producono automaticamente risultati giusti. Sono necessari sforzi istituzionali per assistere quei paesi e quelle regioni che si trovano in condizioni svantaggiate. Attualmente, si tende spesso a prediligere commercio e investimenti rispetto a diritti umani e ambiente, in parte a causa di un «deficit democratico» a vari livelli di governo. Il ruolo dello Stato dovrebbe essere riconsiderato alla luce dei principi dello stato di diritto, delle istituzioni democratiche e delle esperienze di collaborazione con gli attori sociali. La governance politica dovrebbe sviluppare capacità (istituzionali e politiche) in grado di rispondere al contesto politico ed economico in rapida trasformazione. Essa dovrebbe adattarsi all'interno a una società civile sempre più partecipe, e all'esterno a un numero sempre maggiore di vincoli di natura politica. Infine lo Stato nazione non è destinato a scomparire, ma ora costituisce soltanto uno degli attori del sistema politico internazionale, e deve collaborare con le organizzazioni internazionali governative e non-governative al fine di elaborare le regole necessarie per la struttura di governance emergente a livello globale.

Nell'ambito della governance sociale/culturale, attenta alle persone e ai cittadini, un quadro di riferimento più giusto per il movimento delle persone e il rispetto della diversità culturale è essenziale per garantire la solidarietà interna ed esterna, e per favorire una migliore «prossimità» tra la sfera pubblica-cittadina e il tessuto istituzionale.

In breve, sta emergendo un modello che combina *multilevel governance* e *multi-actor governance*, in un nascente contesto politico flessibile in relazione alle tematiche, alle competenze e agli interessi dei governi, degli attori privati e dei rappresentanti della società civile.

3. LA MULTILEVEL GOVERNANCE E IL PROCESSO DI INTEGRAZIONE EUROPEA

Come già affermato, lo sviluppo del concetto di multilevel governance deve molto al processo di integrazione europea. L'integrazione regionale è percepita come un percorso verso una globalizzazione più giusta e inclusiva. Gli Stati possono affrontare meglio le sfide sociali ed economiche poste dalla globalizzazione collaborando sul piano internazionale. Nessun'altra forma di cooperazione internazionale è caratterizzata da un livello di integrazione tale come quello che contraddistingue l'Unione Europea. Ciò risulta evidente dal numero e dalla portata delle aree politiche d'interesse dell'Unione Europea, nonché dalle modalità con cui tali politiche sono sviluppate. L'Unione Europea può essere descritta come un mix tra la classica cooperazione intergovernativa tra Stati sovrani e un'ampia integrazione sovranazionale. La combinazione tra il processo decisionale comune e l'ampiezza delle sfere politiche si traduce in un profondo legame tra i livelli politici nazionali degli Stati membri e il livello politico europeo.

L'approccio multilevel governance descrive l'Unione Europea come un sistema politico con istituzioni interconnesse, situate a livelli diversi, con caratteristiche politiche uniche. In altri termini, l'Unione Europea è un sistema politico composto da un livello europeo (Commissione europea, Consiglio europeo, Parlamento europeo ecc.), da uno nazionale e da uno regionale. Questi livelli interagiscono tra di loro in due modi: in primo luogo, attraverso diversi livelli di governo (dimensione verticale); in secondo luogo, con altri attori rilevanti all'interno dello stesso livello (dimensione orizzontale).

4. GOVERNANCE EUROPEA IN PROSPETTIVA GLOBALE

Contesto. Il nascente approccio multilevel/multi-actor è contraddistinto dalla dicotomia «europeizzazione» vs «globalizzazione». Il numero e la rilevanza degli attori presenti nell'arena politica europea è significativamente aumentato. Questo è vero non solo in termini numerici, ma anche in relazione alla loro capacità di interazione. Tale aumento è stato particolarmente consistente soprattutto nei settori in cui viene definita la normativa europea che influenza le politiche degli Stati nazione, delle regioni e delle città.

In tale contesto in fase di evoluzione, l'approccio europeo multi-level e multi-actor è chiamato ad affrontare numerose sfide: la percezione di uno «Stato impotente», che perde gradualmente la sua capacità di regolare alcuni settori-chiave e fatica ad adattarsi all'architettura istituzionale europea e alla sua struttura decisionale; il processo politico europeo è reso ulteriormente complesso dal lavoro di *advocacy* condotto a vari livelli dalle organizzazioni non-governative, nella prospettiva di un'emergente società civile europea; infine, lo stesso livello di organizzazione sul piano internazionale si sta diffondendo anche nel settore privato, sia in relazione a uno specifico settore o paese, sia all'interno delle corporazioni transnazionali. Queste influenzano in maniera sostanziale gli sviluppi economici, politici e sociali dell'Europa. Per questa ragione, è essenziale un nuovo processo di *institution-building* per la governance politica ed economica in ambito europeo.

Secondo il *Libro bianco sulla governance europea*⁴ del 2001, la risposta a queste nuove sfide è stata sin qui disorganica. Ciò che è emerso finora è un sistema frammentato e incoerente, un mosaico composto da reti e agenzie che agiscono, sovrapponendosi, nei settori economico, sociale e ambientale. Esiste un'ampia gamma di sviluppi contraddittori, parziali o inadeguati.

Le riforme dovrebbero promuovere il volto rappresentativo, partecipativo, trasparente e responsabile delle istituzioni europee, e dare l'opportunità alle persone di esprimere le proprie preoccupazioni. Esse dovrebbero, inoltre, mobilitare le energie, l'impegno e il senso di solidarietà e di responsabilità degli attori chiave della Comunità europea.

4.1. La governance nella prospettiva europea: principi e potenzialità della prassi europea

I principi fondamentali che ispirano la governance europea, giuridicamente ancorati ai Trattati, sono: democrazia, giustizia sociale, rispetto per i diritti umani e per lo stato di diritto. Tali principi devono trovare adeguata rispondenza all'interno delle istituzioni, delle norme e dei sistemi politici nazionali, devono essere rispettate da tutti i settori della società e applicate ai vari livelli di governance. I processi di globalizzazione ed europeizzazione hanno un inevitabile impatto sui valori e le culture locali. La fiducia che si instaura tra popolazioni che condividono gli stessi valori e riferimenti culturali

costituisce il «collante» che obbliga le istituzioni locali a intraprendere azioni comuni. Questo capitale sociale è essenziale per il futuro sviluppo dell'Europa e delle sue istituzioni.

Le potenzialità e i prerequisiti per la governance europea sono: una casa comune, governance locale e integrazione regionale.

1. A causa della mancanza di una governance efficace e democratica per la gestione dell'unità nella diversità a vari livelli di governance, il potenziale dell'europeizzazione non è pienamente realizzato. La governance europea è indissolubilmente legata alla governance a livello nazionale. C'è bisogno di istituzioni politiche e giuridiche efficienti, di notevoli capacità economiche e tecnologiche, nonché di politiche in grado di integrare obiettivi economici e sociali. Per rendere più giusto il processo europeo c'è bisogno anche del coinvolgimento e della responsabilizzazione delle persone a vari livelli, nelle comunità ed economie locali, così come nelle nuove forme di cooperazione e integrazione regionale che si stanno rapidamente sviluppando.

2. L'agenda politica europea deve rispettare anche i diversi bisogni locali, ed essere in grado di rispondere alle loro esigenze. La comunità locale è parte di un mondo in fase di integrazione. È necessaria una maggiore decentralizzazione, che dovrebbe, però, essere accompagnata da un pari incremento di capacità e risorse, nonché da strutture adeguate a promuovere la democrazia e la partecipazione, nel rispetto delle diverse identità (culturali, regionali). Governo locale non è sinonimo di isolamento. Al contrario, la globalizzazione e il processo di integrazione europea offrono molte opportunità di creare reti a livello nazionale e transfrontaliero e di promuovere scambi e forme di cooperazione tra le autorità locali. Anche gli attori non-statali possono svolgere un ruolo importante, ammesso che abbiano risorse sufficienti.

3. L'integrazione regionale promuove una globalizzazione più equa, conferendo alle persone il potere di gestire in maniera migliore le forze economiche globali, aumentando il potere negoziale degli Stati più piccoli, promuovendo la capacità di trarre vantaggio dalle opportunità globali e migliorando le relazioni economiche globali. Essa dovrebbe coinvolgere regioni connesse e in grado di interagire fra loro. Tale processo di «regionalismo aperto» può affrontare alcuni squilibri della globalizzazione, promuovendo, allo stesso tempo, sviluppo e giustizia all'interno e tra le regioni. La prassi europea costituisce un interessante esempio di integrazione avanzata, che inclu-

de trasparenza, protezione sociale, inclusività e rispetto per lo stato di diritto, i diritti umani, l'uguaglianza di genere e la democrazia politica. La futura agenda politica per la governance europea, dunque, dovrebbe includere istituzioni in grado di riunire insieme regioni differenti attorno al progetto di integrazione europea, nel rispetto delle diversità culturali e regionali.

5. MULTILEVEL/MULTI-ACTOR GOVERNANCE E REALTÀ URBANE: UNA PROMETTENTE PRATICA CITTADINA

5.1. Contesto: realtà urbane

Le realtà urbane costituiscono un fattore strutturale nel contesto della riconsiderazione dell'approccio alla governance europea multi-level/multi-actor. Nel corso della storia, le città hanno sempre rappresentato la forza motrice per la promozione della cultura, della civiltà e dello sviluppo in Europa⁵. Esse esprimono la ricchezza dell'Europa, la sua memoria culturale e spirituale e la sua volontà creativa di fare storia. Gli spazi urbani sono sempre più percepiti in un contesto sociale più ampio, che unisce la dimensione spaziale e territoriale ai temi della governance, dell'inclusione e dell'identità. La specificità del contesto urbano è ulteriormente determinata dai vari livelli di governance, che variano dalle relazioni gerarchiche ai collegamenti in rete. Le città possono essere considerate, nell'Europa di oggi, come il principale veicolo per la creazione di una *civitas urbana*, in grado di rappresentare le varie comunità locali che si differenziano per valori e pratiche a livello di cittadinanza. Esse sono laboratori del cambiamento, in cui la tradizione si confronta costantemente con la modernità. Oggi, esse possono offrire degli ambienti inclusivi in cui praticare la governance e il dialogo⁶.

Le politiche urbane che rispondono a questo rinnovato ruolo delle città nel contesto di una struttura di governance multilevel/multi-actor sono molteplici e includono: la necessità di sviluppare strategie «glocali», controllare la coesione territoriale, proporre forme di densità qualitativa nel contesto spaziale e ambientale, stimolare capacità innovative e creative, creare diversità e flessibilità urbana nell'ambito di identità plurali, garantire solidarietà urbana, giustizia sociale, diversità culturale e sviluppo del capitale sociale, impegnarsi nella *city diplomacy* ecc. La creazione di tale ambiente favore-

vole presuppone un investimento attivo a favore dello sviluppo di coalizioni solide, composte da attori pubblici, privati e della società civile, intorno a questioni territoriali e tematiche.

5.2. Opportunità urbane: perché le città sono importanti?

In quanto laboratori di iniziative democratiche innovative, le città possono contribuire a pieno titolo allo sviluppo di società della conoscenza sostenibili e raggiungere più facilmente un nuovo equilibrio tra cambiamento e tradizione, in un ambiente urbano stimolante, con il coinvolgimento dei cittadini. Esse costituiscono fonti importanti, sostenibili e vitali, per costruire e sperimentare l'identità plurale dei cittadini di un'Europa multiculturale. Nel corso della storia, esse hanno formato attori per promuovere e facilitare la creatività, l'immaginazione e l'integrazione. Oggi, rappresentano dei laboratori (cioè spazi di educazione/apprendimento) di processi democratici innovativi e, allo stesso tempo, luoghi di incontro per il dialogo e il confronto.

Per quel che riguarda il tema della diversità culturale e del dialogo, le città svolgono un ruolo importante nella diffusione del rispetto delle differenze culturali e nella loro gestione. A tal fine, un dialogo maggiormente strutturato costituisce uno strumento importante. Infatti, le autorità locali e regionali hanno maggiori competenze nella promozione di attività culturali e del dialogo interculturale e sostengono maggiori responsabilità in termini di formazione e sostegno alla ricca varietà di culture. Esse svolgono anche un ruolo cruciale nella diffusione e applicazione delle buone pratiche e nello scambio di esperienze in questo ambito, soprattutto attraverso il coordinamento in reti locali e regionali di natura multidimensionale, in diversi settori e con il coinvolgimento di tutti gli attori rilevanti. Esempi di queste reti interconnesse esistono in molti Stati membri, all'interno dei quali i governi incoraggiano i centri di coesione comunitaria a collaborare a livello locale. Queste organizzazioni, partendo da caratteristiche etniche, religiose e linguistiche differenti, aspirano all'integrazione, ad approfondire i legami tra le diverse comunità e a ottenere la fiducia della popolazione locale. Esse tendono a far emergere le caratteristiche comuni alle varie comunità, piuttosto che le differenze esistenti fra loro.

In conclusione, in una struttura di multilevel/multi-actor governance, un approccio creativo incentrato sulla città può contribuire

all'individuazione di principi che tengano conto dell'originalità e della sperimentazione e che favoriscano la partecipazione dal basso dei cittadini. In sintesi, le città possono offrire, a determinate condizioni, un ambiente favorevole, attraente e creativo per la partecipazione dei cittadini ai processi democratici (formali e informali) di cittadinanza attiva.

6. IL COMITATO DELLE REGIONI: PRINCIPI E PRATICHE NELLA GOVERNANCE EUROPEA MULTILEVEL/MULTI-ACTOR

Dopo aver definito la *multilevel governance* in una prospettiva concettuale ed europea, è il momento, ora, di analizzare i principi e le pratiche del Comitato delle Regioni (CdR) nell'ottica della governance europea multilevel/multi-actor. Quest'anno, il Comitato delle Regioni celebra il suo quindicesimo anniversario. Esso ha trovato la sua collocazione all'interno del panorama istituzionale europeo e costituisce un valore aggiunto per il processo decisionale europeo. Gli interessi politici prioritari che dovrebbero rafforzare il lavoro specifico del Comitato delle Regioni e il suo ruolo politico possono essere così sintetizzati⁷:

a) Rafforzamento dell'Europa come comunità fondata sui valori: la collaborazione europea si fonda su di un insieme di valori condivisi, quali la centralità dell'essere umano, la libertà, l'uguaglianza, il rispetto per i diritti umani, l'accettazione della diversità come risorsa, la tolleranza, la giustizia e la solidarietà.

b) Rafforzamento dell'Europa come progetto politico: l'Europa rappresenta qualcosa in più di un ampio mercato comune o della somma di singoli interessi nazionali. Questo implica che l'Europa dovrebbe essere consapevole delle identità nazionali, regionali e locali. Ciò significa anche che l'Europa dovrebbe essere in grado di svolgere il proprio ruolo in un mondo sempre più globalizzato. In breve, l'Europa deve evolvere da un mero progetto economico verso una reale Europa dei cittadini.

c) Attenzione alla qualità della vita delle persone e al benessere dei suoi cittadini: tra gli aspetti essenziali figurano abitazioni accessibili, lavoro, educazione e formazione permanente, possibilità di accedere alle cure sanitarie, attenzioni particolari per i membri più vulnerabili delle nostre società come bambini e anziani e solidarietà tra le generazioni.

d) Riconoscimento della governance multilevel europea: rifiuto di un'Europa gerarchica e accettazione di un'«Europa delle regioni, città e autorità locali». Questo richiede una stretta collaborazione e la promozione di partenariati tra autorità pubbliche, interessi privati e organizzazioni di società civile, al fine di rispondere alle sfide che emergono nel processo decisionale e di gestire i vari livelli politici.

e) Adeguata considerazione delle realtà locali e regionali: nel mondo globalizzato, decentralizzato e flessibile, si sta diffondendo una maggiore consapevolezza dell'importanza e del dinamismo delle regioni e delle entità locali. Per questo, c'è bisogno di strutture politiche e istituzionali che tengano conto di questi cambiamenti verso il decentramento, la flessibilità, l'identità culturale e regionale. In sintesi, le entità locali e regionali costituiscono elementi essenziali delle realtà multiple europee.

7. GRUPPO EUROPEO DI COOPERAZIONE TERRITORIALE (GECT)⁸

Il Comitato delle Regioni ha assunto un ruolo guida nel dibattito e nella prassi relativa all'approccio della governance europea multilevel/multi-actor. La politica di coesione e la multilevel governance rappresentano due delle principali aree politiche di importanza strategica per le autorità locali e regionali⁹. Una caratteristica essenziale della dimensione locale e regionale della politica di coesione e della multilevel governance è rappresentata dalla cooperazione interregionale tra autorità locali e regionali, sostenute da appositi network. Tali network possono promuovere la diffusione delle buone pratiche all'interno dell'UE e consentire la condivisione di esperienze di successo, da cui partire per sviluppare le linee politiche d'azione essenziali. Tali network forniscono anche l'opportunità per realizzare azioni congiunte e partenariati in grado di stimolare il dialogo locale e facilitare il lancio di programmi ambiziosi.

Un nuovo e importante strumento europeo di natura giuridico-politica, finalizzato all'implementazione della politica di coesione, è costituito dal Gruppo europeo di cooperazione territoriale (GECT) istituito con regolamento nel 2006. Il Comitato ha uno specifico ruolo consultivo nel settore della cooperazione transfrontaliera (articolo 265 del Trattato sull'UE). Per questa ragione, il Comitato è stato uno dei principali promotori politici della cooperazione territoriale e del GECT¹⁰, combinando cooperazione territoriale e multilevel governance.

Nel proprio parere di iniziativa del giugno 2008, il CdR individua l'ampia gamma di obiettivi, ambiti territoriali e soluzioni di governance che potrebbero emergere dall'implementazione del regolamento del GECT. Viene anche dimostrato il possibile contributo che una struttura innovativa di multilevel governance può fornire al raggiungimento della coesione territoriale. Gli Stati membri sono invitati a implementare le disposizioni nazionali relative al GECT, in modo da consentire a tutte le regioni e città d'Europa di partecipare a questo schema. Sono stati sinora istituiti quattro gruppi territoriali (Lille-Kortrijk-Tournai nelle Fiandre francesi e belghe; Esztergom-Štúrovo in Ungheria e Slovacchia; l'Euroregione Galizia-Portogallo settentrionale e l'Euroregione Pirenei-Mediterraneo¹¹); altri venti sono in fase di progettazione.

In conclusione, il GECT costituisce un passo in avanti decisivo verso l'implementazione della cooperazione transfrontaliera. Esso offre alle autorità locali e regionali la possibilità di creare gruppi di cooperazione transfrontaliera con personalità giuridica. Il nuovo strumento del GECT costituisce un'opportunità stimolante per avanzare nella direzione di un approccio extraterritoriale, e riesce a combinare in maniera esemplare la cooperazione territoriale con la multilevel/multi-actor governance.

8. GLI «ATELIERS» DEL CDR:

RAFFORZARE L'APPROCCIO ALLA MULTILEVEL GOVERNANCE¹²

Come si legge nel programma politico 2008-2010 del Comitato delle Regioni, lo sviluppo del modello di governance europea verso un sistema realmente multilevel costituisce uno degli obiettivi prioritari del Comitato. Il CdR ha rilanciato il dibattito sulla governance europea ed è diventato, in particolare, il punto di riferimento per la multilevel governance nell'UE. A tal proposito, verso la fine del 2008, l'Unità studi avanzati, di recente istituzione, ha organizzato diversi *Ateliers* sulla multilevel governance, proprio al fine di rafforzare l'approccio. Gli *Ateliers* hanno rappresentato dei laboratori ideali per sperimentare nuovi concetti, scambiare opinioni, e sviluppare idee al fine di formulare raccomandazioni di carattere politico. Nel corso del primo ciclo di tre *Ateliers*, studiosi ed esperti europei o provenienti da paesi terzi, con una diversa preparazione disciplinare, si sono incontrati per condividere idee circa la possibilità di

rafforzare la struttura di multilevel governance per il futuro dell'Unione Europea. I risultati politici di questi *Ateliers* hanno favorito considerevoli progressi nel campo della riflessione politica relativa al rafforzamento dell'approccio alla multilevel governance, tanto che saranno inclusi nelle raccomandazioni che verranno proposte nel *Libro bianco* sulla multilevel governance all'occasione del quindicesimo anniversario del Comitato delle Regioni.

Nel corso del primo *Atelier* (10/09/2008), è stato discusso il (nuovo) concetto di multilevel governance. Sono state formulate diverse proposte sul modo in cui rafforzare il modello europeo di multilevel governance, e sono stati analizzati i principi e le linee-guida che costituiscono il fondamento teorico del concetto, così come esso è attualmente inteso. Sono state anche individuate le principali sfide per l'affermazione di un modello europeo di multilevel governance. Infine, sono stati esaminati importanti documenti istituzionali in materia, ed è stato analizzato il ruolo del CdR all'interno dell'attuale modello di governance europea.

Il secondo *Atelier* (7/11/2008) ha proposto un'analisi degli strumenti politici e legali propri della multilevel governance. La recente istituzione del Network per la sussidiarietà del CdR e della Piattaforma di monitoraggio di Lisbona dimostra, di fatto, l'impegno del CdR a tradurre in pratica la logica multilevel. Inoltre, sin dalla sua istituzione, il CdR ha invitato i suoi partner istituzionali a sviluppare una «cultura della multilevel governance», attraverso strumenti di natura politica e giuridica, quali il «principio di partenariato», il «metodo di coordinamento aperto» o, più di recente, il GECT. Questo *Atelier* ha analizzato alcuni dei principali strumenti di multilevel governance esistenti, proponendo nuovi concetti e meccanismi innovativi per rafforzare il modello di governance europea nel suo complesso.

Nel corso del terzo *Atelier* (16/12/2008) si è scelto di approfondire l'analisi di alcune politiche strategiche dell'UE. Qual è lo stato dell'arte delle caratteristiche e degli strumenti propri della multilevel governance all'interno di tali politiche? È necessario rafforzare questi strumenti? Se sì, quali nuovi strumenti potrebbero essere introdotti? Oltre alla politica di coesione sociale europea, sono state analizzate e discusse, alla luce della multilevel governance, alcune politiche e strategie recentemente sviluppate, come quella di Lisbona o di Göteborg.

La prassi e le recenti iniziative del Comitato delle Regioni stanno dando forma e sostanza al nuovo contesto istituzionale europeo

emergente, riuscendo a integrare la cooperazione territoriale con la multilevel governance. Il GECT offre un «ponte per tradurre le idee in pratica», con un'attenzione particolare all'ambito territoriale e alla cittadinanza.

* Cattedra Europea Jean Monnet «Globalizzazione e inclusione nell'Unione Europea» nella Facoltà di Scienze politiche dell'Università di Padova. Traduzione dall'inglese a cura di Andrea Cofelice.

¹ L. Hooghe, G. Marks, *Unravelling the Central State, But How? Types of Multi-level Governance*, in «American Policy Review», 2003; Id., *Contrasting Visions of Multi-Level Governance*, in I. Bache, M. Flinders (a cura di), *Multi-Level Governance: Interdisciplinary Perspectives*, Oxford, Oxford University Press, cap. II, 2003.

² Il sistema più semplice di questa natura può implicare, al di sotto di un governo nazionale, un insieme di autorità provinciali, ciascuna con ampi e identici poteri e responsabilità, e con competenze chiare e distinte per un dato territorio e popolazione.

³ Esempi tradizionali riguardano paesi come il Regno Unito; casi contemporanei rilevanti possono essere rinvenuti in molte aree urbane piuttosto estese, in cui le responsabilità per funzioni e servizi diversi sono ripartite tra molti enti differenti, ciascuno organizzato in maniera autonoma, con diversi confini territoriali e numero di sotto-livelli.

⁴ Commissione delle Comunità europee, *Libro bianco sulla governance europea*, COM(2001) 428 definitivo, Bruxelles, p. 35.

⁵ L. Grazi, *L'Europa e le città. La questione urbana nel processo di integrazione europea (1957-1999)*, il Mulino, Bologna, 2006, p. 397.

⁶ L. Bekemans, *Urban Environment of Intercultural Dialogue: Why Cities Matter in Building a Democratic «Urban Civitas»*, in Id. (a cura di), *Intercultural Dialogue and Citizenship. Translating Values into Actions. A Common Project for Europeans and Their Partners*, Venezia, Marsilio, 2007, pp. 113-134.

⁷ *Let's Build Europe in Partnership*, discorso di Luc Van den Brande in occasione della sua elezione a presidente del Comitato delle Regioni, 6 febbraio 2008.

⁸ Cfr. *Territorial Cooperation-EGTC* all'indirizzo: <http://www.cor.europa.eu>.

⁹ Gli altri settori di importanza strategica per le autorità locali e regionali sono: la riforma del budget europeo; la politica energetica e i cambiamenti climatici; gli obiettivi di Lisbona; la diversità culturale e la politica di vicinato.

¹⁰ Il CdR ha adottato il parere di iniziativa *GECT: un nuovo slancio alla cooperazione territoriale in Europa*, 18 giugno 2008.

¹¹ L'Euroregione Pirenei-Mediterraneo è composta dalle regioni e dai governi autonomi di Aragona, Catalogna, Isole Baleari, Languedoc-Roussillon e Midi-Pyrénées.

¹² Cfr. *Ateliers* del CdR sulla multilevel governance: www.cor.europa.eu.

DALLA COOPERAZIONE TRANSFRONTALIERA ALLA COOPERAZIONE TERRITORIALE: PROBLEMI DI ORDINE COSTITUZIONALE

INTRODUZIONE

Sebbene l'ordinamento giuridico comunitario fosse inizialmente improntato a una sostanziale indifferenza nei confronti dell'articolazione territoriale interna agli Stati membri, ritenuto settore di esclusiva competenza statale, dal momento dell'entrata in vigore dell'Atto unico europeo la disciplina comunitaria in materia regionale è stata senz'altro quella, fra le politiche europee, che ha prodotto il maggiore impatto sull'assetto degli ordinamenti nazionali; si pensi, ad esempio, ai principi di sussidiarietà, partenariato e complementarietà – presenti fin dall'origine nei regolamenti dei fondi strutturali riformati nel 1988 e certamente rafforzati con la revisione del 2006 – che hanno dato impulso alla cooperazione transfrontaliera interregionale. Negli anni Novanta, poi, con le innovazioni introdotte con il Trattato di Maastricht – in particolar modo con l'istituzione del Comitato delle Regioni – si può dire che sia stata inaugurata «l'era dell'Europa delle Regioni»¹.

Va comunque sottolineato², in primo luogo, che i processi di decentramento e di regionalizzazione non hanno condotto alla creazione di strutture regionali uniformi nei diversi Stati membri dell'UE, con la conseguente difficoltà di pervenire a una definizione europea di «regione». In secondo luogo, che gli Stati membri hanno mostrato una certa reticenza a potenziare la rilevanza comunitaria delle regioni, paventando il rischio di un rafforzamento dei movimenti autonomistici o indipendentistici. In terzo luogo, che il *decision-making* comunitario potrebbe essere appesantito, dal punto di vista funzio-