



LIBRO BIANCO DEL COMITATO DELLE REGIONI SULLA *GOVERNANCE* MULTILIVELLO

Il Comitato delle regioni apre una consultazione generale al fine di raccogliere il punto di vista delle autorità, delle associazioni e delle parti interessate e le invita a presentare le loro osservazioni sul modo migliore di mettere in atto la *governance* multilivello in Europa. Le osservazioni vanno inviate entro il 30 novembre 2009, o per posta all'indirizzo seguente:

**Comitato delle regioni dell'Unione europea
Cellula di prospettiva
Ufficio VMA 0635
Rue Belliard, 101
B-1040 BRUXELLES**

oppure per posta elettronica all'indirizzo: governance@cor.europa.eu



Comitato delle regioni

CONST-IV-020

80a sessione plenaria

17 e 18 giugno 2009

**PARERE D'INIZIATIVA
del Comitato delle regioni**
**LIBRO BIANCO DEL COMITATO DELLE REGIONI SULLA
GOVERNANCE MULTILIVELLO**

Il presente "Libro bianco" risponde alla volontà di *Costruire l'Europa in partenariato* e fissa due grandi obiettivi strategici: favorire la partecipazione al processo europeo e rafforzare l'efficacia dell'azione comunitaria. Il fatto che l'interesse dei cittadini verso le elezioni europee sia in calo, sebbene dalla maggioranza degli stessi l'appartenenza all'Unione europea sia percepita come una risorsa preziosa per affrontare con successo le sfide della globalizzazione, spinge infatti a rifondare l'azione politica sui principi e sui meccanismi della *governance* multilivello.

IL COMITATO DELLE REGIONI

- **intende per *governance* multilivello un'azione coordinata dell'Unione, degli Stati membri e degli enti regionali e locali fondata sul partenariato e volta a definire e attuare le politiche dell'UE.** Tale modalità di *governance* implica la responsabilità condivisa dei diversi livelli di potere interessati, e si basa su tutte le fonti della legittimità democratica e sulla rappresentatività dei diversi attori coinvolti,
- raccomanda che qualsiasi riforma strategica comunitaria di rilievo sia accompagnata **da un piano d'azione territoriale** concordato tra la Commissione europea e il Comitato delle regioni, che preveda meccanismi politici idonei a facilitare l'appropriazione, la realizzazione e la valutazione delle politiche attuate, nonché un piano di comunicazione decentrato,
- raccomanda la creazione **di strumenti appropriati a sostegno della democrazia partecipativa**, soprattutto nel quadro della strategia di Lisbona, dell'agenda sociale e della strategia di Göteborg, nonché lo **sviluppo di meccanismi analoghi all'Agenda 21**, ovvero meccanismi partecipativi e integrati che formulano piani strategici a lungo termine,
- raccomanda di **rafforzare la pratica del partenariato** sia in senso verticale ("enti regionali e locali - governo nazionale e Unione europea") sia in senso orizzontale ("enti regionali e locali - società civile"), in particolare nel quadro del dialogo sociale,
- invita la **Commissione e gli Stati membri a riformare il metodo aperto di coordinamento per renderlo più inclusivo**, grazie alla definizione, in collaborazione con gli enti regionali e locali, di **indicatori di *governance* partecipativa e indicatori territoriali**,
- raccomanda di **rendere sistematica l'analisi dell'impatto territoriale** grazie al coinvolgimento, a monte dell'adozione delle decisioni politiche, dei diversi attori interessati. Ciò in modo da comprendere appieno le ripercussioni economiche, sociali e ambientali che le misure comunitarie proposte, legislative e non, avrebbero sui territori,
- si impegna a presentare proposte per sostenere il ricorso alla **sperimentazione a livello regionale e locale** in determinati settori di intervento dell'Unione europea, quali la strategia per la crescita e l'occupazione, l'agenda sociale, la politica di integrazione, la politica a favore dell'innovazione, la politica di coesione, lo sviluppo sostenibile o la protezione civile,
- raccomanda di **concludere "patti territoriali europei"**, che consentano di associare su base volontaria i diversi livelli di governo competenti, al fine di apportare gli adeguamenti necessari alla realizzazione dei grandi obiettivi e delle priorità politiche dell'Unione europea in partenariato con gli enti regionali e locali e invita **gli enti regionali e locali interessati** a impegnarsi in un tale processo e a **manifestargli il loro interesse** nel quadro della consultazione avviata sull'attuazione del Libro bianco.

Relatori

Luc VAN DEN BRANDE (BE/PPE)
membro del Parlamento fiammingo, Presidente del Comitato delle regioni

Michel DELEBARRE (FR/PSE)
sindaco di Dunkerque, primo vicepresidente del Comitato delle regioni

SOMMARIO

1. Introduzione	3
2. Costruire l'Europa in partenariato	5
3. Favorire la partecipazione al processo europeo	9
4. Rafforzare l'efficacia dell'azione comunitaria	18
5. Attuazione e seguito del Libro bianco	34

"Molti obiettivi non possono essere conseguiti con un'azione individuale: la loro realizzazione ci impone un'azione collettiva. L'Unione europea, gli Stati membri e le loro regioni e comuni si dividono i compiti"¹.

1. Introduzione

La *governance* è uno degli elementi chiave per la buona riuscita del processo di integrazione europea. L'Europa sarà un continente forte, le sue istituzioni legittimate, le sue politiche efficaci e i suoi cittadini davvero interessati e coinvolti, se il suo sistema di *governance* saprà garantire una stretta cooperazione tra i diversi livelli di governo per attuare l'agenda comunitaria e rispondere alle sfide globali.

Questa constatazione è stata recepita dalla dichiarazione di Berlino, adottata il 25 marzo 2007 dai capi di Stato e di governo, i quali, riconoscendo la portata della *governance* multilivello, in tale occasione hanno sancito la visione e la concezione dell'Europa che il Comitato delle regioni aveva espresso pochi giorni prima nella sua dichiarazione di Roma².

Attualmente nell'Unione europea circa 95.000 enti regionali e locali dispongono di ampi poteri in settori chiave come l'istruzione, l'ambiente, lo sviluppo economico, l'assetto del territorio, i trasporti, i servizi pubblici e le politiche sociali, e contribuiscono all'esercizio della democrazia e della cittadinanza europee³.

Sia la vicinanza ai cittadini che la diversità della *governance* a livello regionale e locale rappresentano una vera risorsa per l'Unione europea. Tuttavia, malgrado i significativi progressi registrati in questi ultimi anni nel riconoscimento del ruolo di tali enti nell'ambito del processo europeo, restano da compiere progressi sostanziali tanto a livello comunitario quanto in seno agli Stati membri. L'evoluzione sarà graduale, ma è necessario fin d'ora compiere sforzi concreti per sbarazzarsi di quelle culture amministrative che intralciano i processi di decentramento in corso.

La crisi mondiale attuale evidenzia l'importanza di una buona *governance* soprattutto a livello europeo e la necessità di coinvolgere strettamente gli enti regionali e locali nella definizione e attuazione delle strategie comunitarie, tenuto conto del fatto che essi sono responsabili dell'attuazione di circa il 70% della normativa europea e svolgono pertanto un ruolo essenziale nella realizzazione del Piano europeo

¹ Dichiarazione di Berlino, adottata dai capi di Stato e di governo il 25 marzo 2007, in occasione del cinquantesimo anniversario della firma dei Trattati di Roma.

² Dichiarazione per l'Europa del Comitato delle regioni, Roma, 23 marzo 2007 (DI CdR 55/2007 fin).

³ Gli enti regionali e locali rappresentano:
il 16% del PIL dell'UE a 27;
1/3 della spesa pubblica;
2/3 delle spese per investimenti pubblici;
il 56% del pubblico impiego (fonte: *Dexia*, <http://www.dexia.be/fr/particulier/press/pressrelease20090205-localauthorities.htm>).

di ripresa economica. Per di più, in un contesto caratterizzato dalla contrazione delle finanze pubbliche, potrebbero manifestarsi tentativi di rinazionalizzazione delle politiche comuni e di centralizzazione delle risorse, mentre invece la globalizzazione rende ancora più importante il ricorso alla *governance* multilivello.

La capacità dell'Unione europea di adattarsi al nuovo contesto mondiale dipende in effetti in larga misura dalla capacità di reazione, azione e interazione dei suoi enti regionali e locali. È dunque essenziale dotare l'Unione europea di un sistema di *governance* in grado di rispondere nello stesso tempo:

- alle esigenze legate all'affermarsi della globalizzazione e all'emergere di un mondo multipolare, da cui dipendono le sfide che l'UE è chiamata ad affrontare, e
- alle sfide poste dall'avanzare del processo di integrazione europea, che elimina le frontiere, unisce i mercati e avvicina i cittadini, nel rispetto delle sovranità e delle identità nazionali.

Per garantire e sviluppare il modello europeo, è infatti essenziale attenuare due dei rischi fondamentali della globalizzazione:

- il rischio che le nostre società diventino omologate: occorre invece promuovere la diversità,
- il rischio che le disuguaglianze tra e negli Stati membri si accentuino: occorre invece difendere la solidarietà.

L'iniziativa politica del Comitato delle regioni interviene in un momento di transizione e di cambiamento nel processo di integrazione europea. Il rinnovo del Parlamento europeo e della Commissione europea, la transizione verso un nuovo quadro istituzionale, la riforma del bilancio dell'UE e gli effetti diretti e indiretti della crisi mondiale determineranno il contesto dell'agenda comunitaria per i prossimi anni.

Nel corso dei prossimi mesi, l'Unione europea sarà chiamata a definire, rivedere e adeguare le sue strategie in relazione alle grandi sfide globali e a mettere a punto nuovi strumenti per garantirne l'attuazione. Questo prossimo ciclo deve condurre a un nuovo approccio alla *governance* europea, che sia tangibile tanto sotto il profilo della metodologia e del contenuto delle proposte quanto sul piano dell'impatto dell'intervento comunitario.

La *governance* multilivello è infatti funzionale agli obiettivi politici essenziali dell'UE: Europa dei cittadini, crescita economica e progresso sociale, sviluppo sostenibile e ruolo dell'Unione europea come attore globale. Essa rafforza la dimensione democratica dell'UE e accresce l'efficacia dei suoi processi, ma non si applica all'insieme delle politiche dell'Unione, e, laddove viene applicata, raramente lo è in maniera simmetrica od omogenea.

L'iniziativa del Comitato delle regioni e le raccomandazioni da esso formulate sono sì concepite a Trattati costanti, ma sono anche pensate nella prospettiva dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona,

il quale consacra l'importanza della dimensione territoriale, e in particolare della coesione territoriale, nel processo di integrazione europea e rafforza i meccanismi della *governance* multilivello.

L'introduzione in Europa di una vera *governance* multilivello è sempre stata la priorità strategica del Comitato delle regioni. Oggi essa è divenuta una condizione per la buona *governance* europea⁴. Il presente "Libro bianco" recepisce tale priorità; propone opzioni politiche chiare per migliorare la *governance* europea; raccomanda l'introduzione di meccanismi e strumenti specifici da attivare in tutte le fasi del processo decisionale europeo; individua, e si impegna a sviluppare, opzioni d'intervento e piste di riflessione che possono agevolare, nell'interesse dei cittadini, la definizione e l'attuazione delle politiche comunitarie⁵; presenta alcuni esempi di *governance* condivisa. Esso costituisce inoltre un primo contributo del Comitato delle regioni ai lavori del "gruppo di saggi" istituito dal Consiglio europeo per aiutare l'Unione ad anticipare e a rispondere ai problemi in modo più efficace a lungo termine (ossia nell'orizzonte 2020-2030), prendendo avvio dalla dichiarazione di Berlino del 25 marzo 2007.

Il presente "Libro bianco", infine, si inserisce in una iniziativa politica proattiva finalizzata a *Costruire l'Europa in partenariato* e fissa due grandi obiettivi strategici: favorire la partecipazione al processo europeo e rafforzare l'efficacia dell'azione comunitaria. Il fatto che l'interesse dei cittadini verso le elezioni europee sia in calo, sebbene dalla maggioranza degli stessi l'appartenenza all'Unione europea sia percepita come una risorsa preziosa per affrontare con successo le sfide della globalizzazione, spinge infatti a rifondare l'azione politica sui principi e sui meccanismi della *governance* multilivello.

2. Costruire l'Europa in partenariato

La capacità dell'UE di svolgere i propri compiti e conseguire gli obiettivi comunitari dipende dalla sua organizzazione istituzionale, ma soprattutto dal suo sistema di *governance*. La legittimazione, l'efficacia e la visibilità dell'azione comunitaria dipendono dal contributo di tutti gli attori, e sono garantite solo a condizione che **gli enti regionali e locali agiscano da veri e propri "partner"** e non si limitino più a svolgere un ruolo di "intermediari". Infatti, favorendo un processo più dinamico e una maggiore responsabilizzazione dei diversi attori interessati, il partenariato va ben al di là della mera partecipazione e consultazione. La sfida della *governance* multilivello consiste pertanto nella complementarità e nell'articolazione tra la *governance* istituzionale e quella di partenariato⁶. È quindi opportuno incoraggiare e stimolare un'evoluzione della cultura politica e amministrativa in seno all'Unione europea, come del resto sembrano auspicare gli stessi cittadini europei.

⁴ Nella *Relazione sulla governance e il partenariato a livello nazionale e regionale e per progetti di politica regionale* del 17 settembre 2008 (A6-0356/2008), il Parlamento europeo "invita il Comitato delle regioni a intensificare la propria azione per sviluppare la prassi della *governance* sia dal punto di vista qualitativo che da quello quantitativo".

⁵ Il processo di elaborazione del presente *Libro bianco* ha beneficiato del contributo del mondo accademico, attraverso gli *Atelier* del CdR (www.cor.europa.eu/ateliers) e ha formato oggetto di una consultazione preliminare delle principali associazioni europee di enti regionali e locali.

⁶ Parlamento europeo. *Relazione sulla governance e il partenariato a livello nazionale e regionale e per progetti di politica regionale*, 17 settembre 2008 (A6-0356/2008).

I. I cittadini e la *governance* condivisa: i risultati dell'Eurobarometro⁷

- Dal rapporto speciale Eurobarometro 307 sul ruolo e l'impatto degli enti regionali e locali in Europa, pubblicato nel febbraio 2009 e basato su un campione di 27.000 cittadini europei interpellati nell'autunno 2008 nei 27 Stati membri, emerge che gli europei considerano la *governance* condivisa come un fatto naturale. Alla domanda su chi reputino più idoneo a difendere i loro interessi a livello di Unione europea, i cittadini europei distribuiscono le loro preferenze in misura assai simile tra i membri del Parlamento europeo (26%), i rappresentanti politici nazionali (29%) e i rappresentanti politici regionali e locali (21%).
- Vengono confermate le aspettative dei cittadini per un'Europa in maggiore sintonia con la loro realtà quotidiana e basata sull'azione dei loro rappresentanti politici eletti regionali e locali. Il 59% degli interpellati ritiene infatti che gli enti regionali e locali non siano tenuti adeguatamente in considerazione nell'ambito del processo europeo.
- Emerge poi il grado di attaccamento dei cittadini dell'UE alla democrazia regionale e locale, come dimostra la fiducia riposta negli amministratori regionali e locali (50%), rispetto ai governi nazionali (34%) e alle istituzioni europee (47%).
- Da questo Eurobarometro emerge infine un invito ad attuare strategie di comunicazione decentrata: il 26% dei cittadini europei interpellati indica che i responsabili politici regionali e locali sono i più idonei a spiegare l'impatto delle politiche europee sulla vita quotidiana (il 28% indica i responsabili politici nazionali e il 21% i membri del Parlamento europeo).

Per *governance* multilivello il Comitato delle regioni intende un'azione coordinata dell'Unione, degli Stati membri e degli enti regionali e locali fondata sul partenariato e volta a definire e attuare le politiche dell'UE. Tale modalità di *governance* implica la responsabilità condivisa dei diversi livelli di potere interessati, e si basa su tutte le fonti della legittimità democratica e sulla rappresentatività dei diversi attori coinvolti. Essa inoltre stimola, attraverso un approccio integrato, la compartecipazione dei diversi livelli di *governance* nella formulazione delle politiche e della legislazione comunitarie, attraverso diversi meccanismi (consultazioni, analisi d'impatto territoriale, ecc.).

La *governance* multilivello è un processo dinamico a carattere nel contempo orizzontale e verticale, che non diluisce affatto la responsabilità politica, ma, al contrario, se i meccanismi e gli strumenti sono pertinenti e correttamente applicati, favorisce l'appropriazione della decisione e dell'attuazione comune. Piuttosto che uno strumento giuridico, la *governance* multilivello rappresenta pertanto una "griglia d'azione" politica, la cui importanza non può essere compresa se analizzata solo sotto il profilo della ripartizione delle competenze.

Nel Libro bianco sulla *governance* europea del 2001⁸, la Commissione europea ha individuato i **cinque principi alla base della buona *governance*: apertura, partecipazione, responsabilità,**

⁷ Eurobarometro: Comitato delle regioni (<http://www.cor.europa.eu/>) e Commissione europea (http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb_special_en.htm).

⁸ *La governance europea: un Libro bianco* (COM(2001) 428 def.).

efficacia e coerenza. La *governance* multilivello garantisce l'attuazione di questi principi, dà loro vita e li completa.

L'attuazione della *governance* multilivello poggia sul **rispetto del principio di sussidiarietà**, che consente di evitare che le decisioni si concentrino su di un solo livello di potere e garantisce che le politiche vengano elaborate e applicate al livello più appropriato. **Il rispetto del principio di sussidiarietà e la *governance* multilivello sono due aspetti indissociabili: il primo riguarda le competenze dei diversi livelli di potere, mentre il secondo pone l'accento sulla loro interazione.**

L'Unione europea si fonda su un complesso di valori comuni e di diritti fondamentali, che sono alla base dell'emergere di una cultura politica comune a livello dell'Unione europea. La sussidiarietà, la proporzionalità, la prossimità, il partenariato, la partecipazione, la solidarietà e la lealtà reciproca sono i principi fondanti che ispirano e guidano l'azione comunitaria. Tali principi determinano **il modello europeo di protezione dei diritti fondamentali, tra cui figurano l'autonomia regionale e locale e il rispetto della diversità. La promozione e la difesa di questo modello presuppongono una responsabilità condivisa tra tutti i livelli di governo.**

Il Comitato delle regioni contribuisce inoltre all'attuazione del memorandum d'intesa tra Unione europea e Consiglio d'Europa per raggiungere **un consenso paneuropeo sulla *governance* multilivello** fondato sui valori e principi democratici e sull'assetto costituzionale dei diritti fondamentali⁹.

La *governance* multilivello non si limita a tradurre obiettivi europei o nazionali in azioni regionali o locali: essa, infatti, dev'essere intesa anche come **un processo d'integrazione degli obiettivi degli enti regionali e locali nelle strategie dell'Unione europea.** Inoltre, la *governance* multilivello dovrebbe servire a rafforzare e plasmare le competenze degli enti regionali e locali a livello nazionale, nonché a favorire la loro partecipazione al coordinamento della politica europea, facilitando in tal modo l'elaborazione e l'attuazione delle politiche comunitarie.

Le condizioni per una buona *governance* multilivello risiedono negli stessi Stati membri. Benché in Europa sia chiaramente in atto una tendenza al decentramento, certo non omogenea ma comunque generalizzata, non sussistono ancora tutte le condizioni necessarie per la realizzazione di questa *governance* condivisa. **I principi e i meccanismi di consultazione, coordinamento, cooperazione, valutazione, promossi a livello comunitario devono applicarsi in primo luogo all'interno degli Stati membri.**

Anche il progressivo mutamento degli elementi costitutivi della società europea, non più basata sulle risorse ma fondata sulla conoscenza, esige un'evoluzione delle modalità di *governance*: in futuro, infatti, si dovrebbe privilegiare un processo globale e inclusivo, a carattere più orizzontale, che conduca a strategie comunitarie più mirate e all'attuazione di politiche comuni coordinate e integrate. Il bilancio comunitario dovrebbe rispecchiare una **dinamica progressiva di integrazione**, basata

⁹

Il Comitato delle regioni e il Congresso dei poteri locali e regionali del Consiglio d'Europa collaborano in questo senso nel quadro di un accordo di cooperazione.

sull'elaborazione e sul finanziamento di politiche comuni e di azioni comunitarie di carattere sperimentale.

Il metodo comunitario deve restare il pilastro fondamentale della *governance* europea¹⁰. Esso infatti ha garantito finora la riuscita del processo di integrazione europea ma va adeguato, affinché possa continuare a rappresentare un modello di organizzazione politica efficace e trasparente.

Per mettere in pratica la *governance* multilivello, il Comitato delle regioni

si impegna:

- a avviare un processo di concertazione per l'elaborazione di una **Carta UE della *governance* multilivello**, che stabilirebbe le modalità e i principi intesi a garantire una comprensione comune e condivisa della *governance* europea, nel rispetto del principio di sussidiarietà. Tale Carta consentirebbe altresì di sostenere la *governance* locale e regionale e il processo di decentramento negli Stati membri, nei paesi candidati e nei paesi limitrofi, e fungerebbe da garanzia della volontà politica di rispettare l'autonomia degli enti regionali e locali e la loro partecipazione al processo decisionale europeo;
- a favorire la **tutela a più livelli dei diritti fondamentali** e collaborare in questo senso con l'Agenzia dei diritti fondamentali per promuovere e diffondere le migliori pratiche sviluppate a livello regionale e locale¹¹;
- a intervenire nel dibattito comunitario e nei futuri negoziati a difesa di **un bilancio comunitario ambizioso**, dotato dei mezzi necessari per anticipare le risposte alle sfide globali e attuare strategie integrate e coordinate, e in grado di fungere da punto di ancoraggio e da leva per contratti di partenariato tra i diversi livelli pubblici;

raccomanda:

- che qualsiasi riforma strategica comunitaria di rilievo sia accompagnata **da un piano d'azione territoriale** concordato tra la Commissione europea e il Comitato delle regioni, che preveda meccanismi politici idonei a facilitare l'appropriazione, la realizzazione e la valutazione delle politiche attuate, nonché un piano di comunicazione decentrato. Ciò consentirebbe di invertire la tendenza in atto, in base alla quale troppo spesso gli enti regionali e locali sono confinati a valle della progettazione dell'azione comunitaria;

¹⁰ La Commissione europea, nel documento *La governance europea - Un Libro bianco* (COM(2001) 428 def.) aveva proposto un nuovo metodo comunitario come modello per il futuro: "Ciò significa fare in modo che la Commissione proponga ed attui le politiche, il Consiglio e il Parlamento europeo prendano le decisioni e le autorità nazionali e regionali partecipino al processo politico dell'Unione".

¹¹ Nella relazione *Dare concreta attuazione alla Carta dei diritti fondamentali* (CdR 6623/2008) commissionata dal Comitato delle regioni all'Università di Birmingham, vengono formulate le prime proposte intese a favorire la sensibilizzazione dei cittadini ai loro diritti e vengono illustrati alcuni esempi di buone prassi applicate dagli enti regionali e locali.

- che i patti di crescita e di stabilità elaborati dagli Stati membri, nonché la loro valutazione da parte della Commissione europea, tengano pienamente conto della dimensione quantitativa e qualitativa delle **finanze regionali e locali** e coinvolgano più direttamente gli enti regionali e locali nel processo di controllo delle spese pubbliche.

3. Favorire la partecipazione al processo europeo

La partecipazione dei cittadini al processo di integrazione europea è un aspetto essenziale per la credibilità della democrazia europea. **Sulla partecipazione, infatti, si basa la costruzione della cittadinanza europea e l'organizzazione della governance europea.** Essa inoltre assume due dimensioni: la democrazia rappresentativa, che è il suo fondamento, e la democrazia partecipativa che la completa. Una buona *governance* europea implica che le autorità elette e gli attori della società civile collaborino per il bene comune. Gli enti regionali e locali sono depositari di una legittimità democratica indiscutibile. Direttamente responsabili davanti ai cittadini, essi rappresentano una parte preponderante della legittimità democratica in seno all'Unione europea ed esercitano una parte consistente dei poteri politici. A questo proposito la *governance* multilivello deve combinare il riconoscimento istituzionale di tutti i livelli di governo in Europa, grazie a meccanismi adeguati, con l'organizzazione della cooperazione politica e la responsabilizzazione della sfera pubblica europea.

Consolidare la rappresentanza istituzionale

Garantita dal Trattato di Maastricht, **la rappresentanza istituzionale degli enti regionali e locali è stata consolidata nel corso delle successive riforme istituzionali.** L'entrata in vigore del Trattato di Lisbona costituirebbe una tappa importante nel processo di riconoscimento istituzionale della *governance* multilivello nel funzionamento dell'Unione europea. A questo proposito occorre privilegiare il rafforzamento della rappresentanza e del ruolo degli enti regionali e locali nel processo decisionale comunitario, nel quadro del Comitato delle regioni e delle attività del Consiglio dell'Unione europea. Dal 1994 in effetti i Trattati offrono alle regioni la possibilità, conformemente alle rispettive strutture costituzionali, di partecipare alle attività del Consiglio dell'Unione europea. Questa partecipazione diretta consente ai rappresentanti delle regioni interessate di poter essere integrati in seno alle delegazioni degli Stati membri, e autorizzati a dirigere una delegazione nazionale, assumendo, se del caso, la presidenza del Consiglio.

Per mettere in pratica la *governance* multilivello, il Comitato delle regioni

si impegna:

- a consolidare, conformemente alla sua dichiarazione d'intenti, il proprio **statuto di assemblea politica**, la sua partecipazione, a monte del processo decisionale, nella progettazione delle strategie europee e della legislazione comunitaria, il controllo dell'applicazione del principio di sussidiarietà nello spirito e nella lettera del Trattato di Lisbona, la valutazione dell'impatto territoriale delle politiche comunitarie e il proprio ruolo di facilitatore della democrazia partecipativa in Europa;

- a sviluppare a tal fine le **proprie relazioni istituzionali**: con la Commissione europea nella prospettiva della revisione dell'accordo di cooperazione, con il Parlamento europeo nel quadro del programma politico della prossima legislatura e infine con il Consiglio dell'Unione europea, allo scopo di ravvicinare la dinamica intergovernativa all'azione politica dei rappresentanti politici eletti regionali e locali, per concepire e attuare le decisioni europee;
- a proseguire la sua azione di **ravvicinamento con i parlamenti nazionali** e con le assemblee legislative regionali, soprattutto nel quadro del processo di controllo della sussidiarietà;

chiede agli Stati membri:

- di poter **partecipare sistematicamente ai Consigli formali o informali** dedicati a politiche comunitarie che rientrino fra i settori di consultazione obbligatoria del CdR o rivestano un particolare interesse per gli enti regionali e locali nell'ambito delle loro competenze;
- di poter **accedere ai documenti del Consiglio** allo stesso titolo delle istituzioni europee che partecipano all'elaborazione della normativa comunitaria;

invita gli Stati membri:

- a mettere a punto, quando non vi sono possibilità di rappresentanza formale in seno al Consiglio o alle sue commissioni preparatorie, processi di concertazione e di coordinamento interni con gli enti regionali e locali, e a consentire a tali enti l'accesso elettronico al sistema nazionale di monitoraggio delle proposte legislative europee in corso di elaborazione, al duplice scopo di sfruttare le loro competenze nel quadro della preparazione della posizione nazionale e di offrire loro la possibilità di partecipare al processo di controllo della sussidiarietà;
- a rafforzare e integrare i meccanismi già esistenti di formazione della posizione nazionale e di rappresentanza formale in seno al Consiglio, in modo che rispettino in pieno la distribuzione delle competenze stabilita nei rispettivi ordinamenti costituzionali.

Organizzare la cooperazione politica

Per raggiungere gli obiettivi comuni, la *governance* multilivello deve fondarsi sulla lealtà reciproca tra tutti i livelli di governo e tra le istituzioni. Il quadro istituzionale è fondamentale ma non è tuttavia sufficiente a garantire una buona *governance*. È invece indispensabile la buona cooperazione tra i diversi livelli di potere politico e le istituzioni: **una cooperazione basata sulla fiducia, e non sul confronto tra le diverse legittimità politiche e democratiche.**

La democrazia europea si troverà rafforzata da una cooperazione interistituzionale più inclusiva e flessibile e da una cooperazione politica più intensa tra i vari livelli di potere. In tale contesto, inoltre, i partiti politici europei rappresentano un elemento particolarmente importante per rafforzare la sfera politica europea e contribuire così allo sviluppo di una **cultura politica della governance multilivello**.

Data la loro natura politica, è logico che il Comitato delle regioni e il Parlamento europeo collaborino strettamente per rafforzare **la legittimità democratica del processo di integrazione europea**, non solo nel contesto delle famiglie e dei gruppi politici europei ma anche nel quadro dei loro vari organi deliberativi¹².

La cooperazione interparlamentare si afferma progressivamente come una componente essenziale della legittimità democratica e del processo di elaborazione della legislazione europea. La *governance multilivello* costituisce un metodo per coinvolgere in maniera più esplicita l'insieme degli enti regionali e locali in questo processo. Grazie, in particolare, al meccanismo di "allerta precoce" previsto dal Trattato di Lisbona, i parlamenti e le assemblee legislative regionali potranno contribuire alla valutazione dell'applicazione del principio di sussidiarietà.

Il meccanismo previsto dal Trattato di Lisbona si applica a tutti gli Stati membri, ma può essere attuato secondo modalità differenti. Il Comitato delle regioni incoraggia pertanto gli Stati membri il cui Parlamento nazionale non dispone di un organo di rappresentanza degli enti territoriali a prevedere la possibilità di coinvolgere questi ultimi nel processo di controllo del rispetto del principio di sussidiarietà.

Per mettere in pratica la *governance multilivello*, il Comitato delle regioni

si impegna:

- a rafforzare **la cooperazione politica e istituzionale con il Parlamento europeo** al fine di favorire l'integrazione delle preoccupazioni dei cittadini nella concezione e attuazione dell'azione comunitaria;
- a sostenere il progetto pilota *Erasmus dei rappresentanti politici eletti a livello locale*, a collaborare al suo sviluppo concettuale e operativo con il Parlamento europeo, il Consiglio e la Commissione europea, e a favorire la messa a punto di programmi di formazione e di scambio di esperienze e buone pratiche rivolti ai rappresentanti eletti a livello locale;

¹²

Nel progetto di parere sul tema *Nuove competenze e prerogative del Parlamento nell'applicazione del Trattato di Lisbona*, adottato il 30 maggio 2008 dalla commissione per lo sviluppo regionale del Parlamento europeo (PE 404.556 v02-00) si "sottolinea l'importanza della commissione per lo sviluppo regionale nelle relazioni fra il Parlamento e il Comitato delle regioni".

invita:

- **i consigli dei rappresentanti politici eletti regionali e locali** a dedicare alcune sessioni speciali al tema dell'integrazione europea e alle politiche europee, e ad associare ai loro dibattiti i rappresentanti delle diverse istituzioni europee coinvolte nella *governance* condivisa.

Il Patto dei sindaci rappresenta un modello di riferimento per l'impegno attivo delle città e delle regioni nella realizzazione degli obiettivi strategici nell'Unione europea e merita di essere esteso ad altri settori come l'occupazione, la politica d'integrazione o l'esclusione sociale.

II. Il Patto dei sindaci: impegnarsi e collaborare nella lotta contro il cambiamento climatico

- Il Patto dei sindaci è un'iniziativa politica che mira a riunire i sindaci delle città europee attorno all'obiettivo comune di ridurre le emissioni di CO₂ entro il 2020: ridurre del 20% le emissioni di gas ad effetto serra, aumentare del 20% l'efficienza energetica e utilizzare per il 20% energie rinnovabili.
- Le città e le regioni sono responsabili di oltre la metà delle emissioni di gas ad effetto serra prodotte mediante l'utilizzo di energia nelle attività umane. Era quindi indispensabile creare un contesto appropriato per responsabilizzare le città, le regioni e gli Stati membri nella lotta contro il cambiamento climatico.
- Firmando questo Patto, i sindaci si impegnano volontariamente ad attuare un piano d'azione per l'energia sostenibile nelle loro comunità. Il Patto consente di mettere in rete le primissime esperienze, di facilitare lo scambio di buone pratiche e di accrescere la sensibilità dei cittadini e degli attori socioeconomici locali verso l'utilizzo delle energie sostenibili.
- Il Comitato delle regioni si mobilita, assieme alla Commissione europea, per sviluppare questa iniziativa che propone di estendere alle amministrazioni regionali. È infatti necessario che i piani d'azione delle città si inseriscano nel quadro dei piani d'azione regionali e nazionali.
- Per rafforzare l'efficacia del Patto dei sindaci, è altresì essenziale che la mobilitazione politica sul campo sia seguita da risposte concrete in termini di politica e finanziamenti europei: ad esempio, i prestiti della Banca europea per gli investimenti dovrebbero essere di facile accesso per gli enti locali e le regioni che desiderano investire in programmi di efficienza energetica e promozione dell'utilizzo di fonti di energia rinnovabili.

PS: *Circa 470 città europee hanno già firmato il Patto (marzo 2009) e molte altre hanno espresso l'intenzione di aderirvi.*

Gli enti regionali e locali sono progressivamente divenuti attori imprescindibili della politica estera dell'Unione europea e della strategia di allargamento. Senza duplicare i meccanismi pertinenti a livello comunitario, gli approcci empirici che hanno orientato lo sviluppo delle relazioni internazionali degli enti regionali e locali hanno trasformato questi ultimi in veri e propri **attori della globalizzazione**.

Il valore aggiunto della partecipazione degli enti regionali e locali al processo di allargamento è stato dimostrato in occasione dei precedenti ampliamenti e deve fungere da riferimento nell'attuazione della strategia corrente, al fine di **orientare lo sviluppo verso una democrazia sostenibile a livello regionale e locale**^{13 14}.

Un esempio che dimostra con efficacia la pertinenza della *governance* multilivello è **la dimensione regionale della politica europea di vicinato** (dimensione mediterranea, partenariato orientale, sinergia del Mar Nero, dimensione nordica) e della politica europea di Grande vicinato (dimensione ultraperiferica), che, per definizione, devono essere sostenute da una cooperazione efficace a livello regionale e locale. È per questo motivo che organismi come l'Assemblea regionale e locale euromediterranea (ARLEM), integrata nella *governance* dell'Unione per il Mediterraneo, l'Assemblea locale e regionale per l'Europa orientale e il Caucaso meridionale proposta dalla Commissione europea e il Forum territoriale permanente della dimensione settentrionale citato dal Comitato delle regioni sono suscettibili di imprimere alla politica di vicinato una dinamica operativa e integrata.

III. **Gli enti regionali e locali partner dell'Unione per il Mediterraneo**

- Per conferire al partenariato euromediterraneo rinnovato una dimensione territoriale e dotarlo di una rappresentanza politica regionale e locale, il Comitato delle regioni ha deciso di istituire l'Assemblea regionale e locale euromediterranea (ARLEM).
- I capi di Stato e di governo euromediterranei, riuniti a Parigi il 13 luglio 2008, hanno espresso il loro sostegno a favore dell'iniziativa politica del Comitato delle regioni. L'ARLEM si propone infatti di completare il partenariato euromediterraneo con una dimensione regionale e locale, garantendo in tal modo un'adeguata rappresentanza degli enti regionali e locali, che possono quindi partecipare attivamente alla sua *governance*, conseguire risultati concreti e rendere il partenariato tangibile per i cittadini.
- L'obiettivo dell'ARLEM, che sarà composta di un pari numero di delegati rappresentanti i livelli regionali e locali dei paesi dell'UE e dei paesi partner del Mediterraneo, è quello di essere riconosciuta come organo consultivo della nuova *governance* dell'Unione per il Mediterraneo. Essa si occuperà tra l'altro della partecipazione degli enti regionali e locali ai progetti concreti in numerosi settori (ad es. sviluppo delle imprese, ambiente, energia, trasporti, istruzione, cultura, migrazione, sanità, cooperazione decentrata) e agevolando lo scambio di buone pratiche, promuoverà la cooperazione territoriale e metterà a disposizione nuovi canali di dialogo.

Il multilateralismo tradizionale caratterizzato dalla collaborazione tra i governi nazionali e le Nazioni Unite evolve e si arricchisce della collaborazione sistematica con gli enti territoriali. A fronte di

¹³ Parere del Comitato delle regioni sul tema *Il valore aggiunto della partecipazione degli enti locali e regionali al processo di allargamento* (CdR 93/2008 fin).

¹⁴ L'associazione *Cités et Gouvernements Locaux Unis* (CGLU, "Città e governi locali uniti") pubblica periodicamente relazioni sul decentramento e sulla democrazia locale nel mondo.

questa constatazione, il programma delle Nazioni Unite per lo sviluppo (PNUS) ha messo a punto "una piattaforma per i partenariati innovativi"¹⁵.

La *governance* multilivello prevede un approccio territoriale, e non più settoriale, alle strategie di sviluppo per conseguire gli obiettivi di sviluppo del millennio, di fronte ai limiti degli approcci troppo centralizzatori, settoriali e verticali che hanno per troppo tempo prevalso negli aiuti allo sviluppo¹⁶. E la diplomazia delle città costituisce un'ulteriore leva di cooperazione politica - nel quadro dell'azione esterna dell'Unione europea - da non trascurare, in quanto consente il superamento di importanti ostacoli politici e diplomatici.

I gemellaggi e i programmi di cooperazione delle regioni frontaliere sono divenuti uno strumento indispensabile nel processo di adesione e di preadesione e nel quadro della politica di vicinato. Nell'ambito della globalizzazione, essi perpetuano i valori dell'integrazione europea, sviluppando nuove forme di solidarietà¹⁷.

Riconoscendo il contributo della *governance* territoriale e della cooperazione decentrata, le istituzioni internazionali ed europee hanno confermato nel corso degli ultimi anni **il ruolo degli enti regionali e locali nella *governance* globale**¹⁸.

Per mettere in pratica la *governance* multilivello, il Comitato delle regioni

si impegna:

- a valutare **le esperienze degli enti regionali e locali nel quadro degli ampliamenti** precedenti, avvalendosi dell'attività dei suoi gruppi di lavoro sui Balcani occidentali, la Turchia e la Croazia, e del comitato consultivo misto UE-ex Repubblica iugoslava di Macedonia;
- a sviluppare **il potenziale politico e operativo delle assemblee territoriali** a sostegno della politica europea di vicinato; a questo proposito insiste sull'importanza della cooperazione interistituzionale e del coordinamento con gli altri meccanismi esistenti;
- a organizzare in collaborazione con la Commissione europea la **borsa della cooperazione decentrata**, sotto forma di portale Internet. In tal modo si favorirà da un lato lo scambio virtuale di informazioni tra gli enti europei attivi in materia di cooperazione allo sviluppo e dall'altro l'armonizzazione tra i progetti che si realizzano a livello locale e regionale in Europa e nei PVS¹⁹;

¹⁵ ART GOLD è un'iniziativa di cooperazione internazionale che associa programmi e attività di diverse agenzie delle Nazioni Unite (PNUS, Unesco, Unifem, OMS, UNOPS ed altre) e promuove un nuovo tipo di multilateralismo.

¹⁶ Il Forum globale delle Associazioni regionali (FOGAR) e la FAO hanno sottoscritto un *memorandum d'intesa*.

¹⁷ Il Consiglio dei comuni e delle regioni d'Europa (CCRE) ha creato un portale Internet per promuovere i gemellaggi (www.twinning.org).

¹⁸ *Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni - Le autorità locali: attori di sviluppo* (SEC(2008) 2570).

¹⁹ Parere del Comitato delle regioni sul tema *Le autorità locali: attori di sviluppo* (CdR 312/2008 fin).

- a rafforzare la sua posizione istituzionale di organo dell'Unione europea competente in materia di sviluppo della democrazia locale e regionale nel quadro della politica estera dell'Unione, durante le **missioni di monitoraggio elettorale in Europa e nei paesi terzi** e a rafforzare la sua cooperazione in tal senso con la Commissione europea e il Congresso dei poteri locali e regionali del Consiglio d'Europa;

chiede alla Commissione europea:

- di prendere in considerazione l'adozione di una **Carta politica volontaria di associazione degli enti regionali e locali al processo di allargamento**, che fungerebbe da documento comune di riferimento in vista non solo dell'istituzione dello Strumento *di assistenza preadesione* (IPA), che terrà conto delle esigenze specifiche di detti enti, ma anche dello sviluppo della cooperazione transfrontaliera e della capacità istituzionale e amministrativa a livello regionale e locale sia nei paesi candidati che in quelli potenzialmente candidati²⁰.

Promuovere la democrazia partecipativa

La *governance* è sempre più strutturata in reti e privilegia una dinamica di cooperazione orizzontale. Si tratta di un'evoluzione favorevole alla presa in considerazione delle numerose reti attive a livello locale e regionale in Europa e nel mondo. Collegare tali reti con il processo europeo, per contribuire alla riuscita delle politiche comuni e alla loro appropriazione da parte dei cittadini è il compito che incombe al Comitato delle regioni nei confronti di questi *moltiplicatori di opinioni*.

IV. Open Days - Settimana europea delle regioni e delle città

- Ogni anno il Comitato delle regioni e la direzione generale REGIO della Commissione europea organizzano a Bruxelles le *Giornate europee delle regioni e delle città*. Si tratta di un evento organizzato nel quadro di un partenariato interistituzionale allargato alla presidenza dell'Unione e al Parlamento europeo, che riunisce oltre 7.000 partecipanti e circa 250 partner. I partner ufficiali dell'evento sono, da un lato, le regioni e i loro uffici di collegamento a Bruxelles e, dall'altro, numerosi attori locali, come ad esempio gli organismi di ricerca e le associazioni attivi a livello locale. Questi partner sono i principali organizzatori di numerosi seminari e workshop nonché di una parte considerevole del programma quadro degli *Open Days*.
- Attorno a un tema connesso con l'agenda comunitaria e con le priorità europee degli enti regionali e locali, si prevedono manifestazioni, seminari, *atelier*, attività rivolte ai media, mostre, ecc., con la partecipazione non solo di politici europei, nazionali, regionali e locali, ma anche di esperti e rappresentanti dei settori socioeconomici, dei sindacati, degli organismi finanziari e della società civile.

20

Parere del Comitato delle regioni sul tema *Il valore aggiunto della partecipazione degli enti locali e regionali al processo di allargamento* (CdR 93/2008 fin).

- Contestualmente alle manifestazioni organizzate a Bruxelles, se ne svolgono altre nelle regioni e nelle città partner, che favoriscono gli scambi di esperienze, l'interconnessione delle reti e il confronto di idee e competenze²¹.

Le reti, organizzazioni e associazioni degli enti regionali e locali contribuiscono a mobilitare detti enti nel processo europeo, coinvolgendoli altresì nei meccanismi operativi della cooperazione territoriale²². Dall'istituzione del Comitato delle regioni, le attività di collaborazione avviate con le principali associazioni europee e nazionali di enti regionali e locali e alcune reti tematiche hanno permesso di stabilire una complementarità tra il suo ruolo istituzionale e quello di tali organizzazioni. Nel portare avanti il proprio lavoro e nel promuovere gli obiettivi e gli interventi indicati dal presente Libro bianco, il Comitato delle regioni si impegna a operare in partenariato con le associazioni europee dei poteri regionali e locali.

La *governance* multilivello appare inoltre molto propizia ai fini della promozione della cittadinanza attiva; essa è altresì in grado di garantire una politica di comunicazione decentrata in maggiore sintonia con le aspettative concrete e immediate dei cittadini, contribuendo così progressivamente ad avvicinarli alle istituzioni comunitarie ed ai responsabili politici.

L'azione di comunicazione decentrata sull'Europa mira, tra le altre cose, a favorire l'integrazione della dimensione europea nella gestione politica a livello locale e regionale, a facilitare l'interazione con i media regionali e locali e ad agevolare l'uso locale e regionale di nuove tecnologie innovative di comunicazione, tra cui le risorse dello strumento *web 2.0*. Stimolando l'organizzazione di dibattiti politici sull'Europa a livello regionale e locale, la comunicazione decentrata promuove inoltre la cittadinanza attiva e incoraggia la partecipazione alle questioni di interesse europeo.

Per mettere in pratica la *governance* multilivello, il Comitato delle regioni

si impegna:

- a sviluppare un'iniziativa basata sulla collaborazione con **le reti pertinenti a livello regionale e locale** in grado di favorire l'interconnessione e l'interazione nella società europea tra le sfere politiche, economiche, associative e culturali; e a dar conto delle migliori pratiche di partecipazione a livello locale e regionale;

21 http://ec.europa.eu/regional_policy/conferences/od2009/index.cfm.

22 L'Assemblea delle regioni d'Europa (ARE) ha istituito un programma di cooperazione interregionale che ha come obiettivo lo sviluppo di una coscienza europea, la promozione dell'Europa delle regioni e la mobilitazione delle imprese regionali per l'accoglienza dei tirocinanti.
L'Associazione europea degli eletti di montagna (AEM) sta sviluppando un progetto di cooperazione interregionale delle regioni montane nel quadro del programma Interreg.
L'Associazione delle regioni frontaliere europee (ARFE) ha attivato una rete di regioni transfrontaliere per lo scambio di buone pratiche, al fine di elaborare proposte concrete suscettibili di essere concretizzate nel quadro dei programmi comunitari.

- a contribuire a elaborare quella **politica di comunicazione decentrata** la cui portata è stata riconosciuta nella dichiarazione comune del Parlamento europeo, della Commissione europea e del Consiglio *Insieme per comunicare l'Europa*²³ tale politica dovrà essere basata sull'impegno politico degli attori istituzionali ad animare in maniera costante il dibattito europeo nelle città e nelle regioni europee e a rendere conto delle decisioni assunte a livello comunitario;
- a elaborare un **piano d'azione** in grado di differenziare gli strumenti di comunicazione in funzione degli obiettivi stabiliti e degli ambiti politici interessati, allo scopo di mettere in sinergia la comunicazione sulla strategia e le politiche comuni con la loro traduzione per i cittadini a livello regionale e locale, e di presentare le raccomandazioni adeguate al Gruppo interistituzionale sull'informazione (GII)²⁴;
- a proporre metodi e strumenti da attivare a livello locale e regionale per ridurre il deficit di comunicazione e **incentivare una più ampia copertura da parte dei media regionali e locali** dell'impatto delle politiche dell'Unione europea sulla vita quotidiana dei cittadini; e a rafforzare le proprie **potenzialità di comunicazione, informazione e mediazione sull'Europa**, sfruttando le nuove tecnologie di comunicazione, tra cui le risorse dello strumento *web 2.0*;

raccomanda:

- la creazione di **strumenti appropriati a sostegno della democrazia partecipativa**, soprattutto nel quadro della strategia di Lisbona, dell'agenda sociale e della strategia di Göteborg, nonché lo **sviluppo di meccanismi analoghi all'Agenda 21**, ovvero meccanismi partecipativi e integrati che formulano piani strategici a lungo termine²⁵;
- di studiare le possibilità di instaurare, una volta entrato in vigore il Trattato di Lisbona, una cooperazione tra lo stesso Comitato, gli enti regionali e locali e le istituzioni europee per sviluppare lo strumento dell'iniziativa europea dei cittadini. Ciò al fine di sfruttare il suo potenziale nel favorire un dibattito politico veramente europeo e rafforzare così la legittimità del sistema di *governance* multilivello dell'UE;
- il **potenziamento dell'educazione civica europea**, sfruttando le competenze degli enti regionali e locali;

²³ Risoluzione del Parlamento europeo del 9 ottobre 2008 sull'approvazione della dichiarazione comune *Insieme per comunicare l'Europa* (P6_TA(2008)0463).

²⁴ Il CdR propone già una serie di strumenti di comunicazione destinati ad aiutare i membri del Comitato delle regioni e gli altri enti regionali e locali ad illustrare in maniera più efficace le politiche comunitarie ai cittadini (CdR 234/2008 fin).

²⁵ A seguito di un'iniziativa promossa nel 2002, in occasione del vertice di Johannesburg sullo sviluppo sostenibile, la Conferenza delle regioni periferiche d'Europa (CRPM) e il Forum globale delle Associazioni regionali (FOGAR) sono divenuti membri attivi della Rete governativa regionale per lo sviluppo sostenibile (NRG 4SD).

chiede alla Commissione europea:

- di considerare l'adozione di nuovi parametri per la sua valutazione dell'opinione dei cittadini europei (**Eurobarometro**), che consentano di esprimere l'effettivo grado di partecipazione degli enti regionali e locali per quanto riguarda il funzionamento dell'Unione europea e l'attuazione delle strategie e politiche comuni;

invita:

- gli Stati membri a realizzare una **e-governance più inclusiva** per le regioni e le città, alle quali chiede di utilizzare la loro politica di comunicazione e il loro sistema di *e-governance* per sensibilizzare l'opinione pubblica alle realizzazioni dell'Unione europea e alle opportunità che ne derivano per i cittadini;
- le istituzioni comunitarie a mettere a punto una strategia di comunicazione basata su strumenti analoghi a *web 2.0* e a utilizzare i nuovi siti Internet di socializzazione (*YouTube/EU tube*).

4. **Rafforzare l'efficacia dell'azione comunitaria**

La *governance* multilivello mira a rafforzare l'azione comunitaria nei settori che sono al centro delle preoccupazioni dei cittadini europei. In uno spazio integrato come l'Unione europea, tutti gli interventi a livello centrale hanno un impatto diretto sul territorio e sui cittadini. È dunque essenziale adattare gli obiettivi comuni all'impatto territoriale di queste politiche. Le raccomandazioni del presente Libro bianco mirano quindi ad adeguare meglio gli obiettivi comunitari alle diverse realtà concrete di gestione e di programmazione, con le quali i rappresentanti politici eletti regionali e locali sono chiamati a confrontarsi nell'attuazione delle politiche più importanti.

La scelta di strumenti pertinenti è il criterio imprescindibile per garantire l'efficacia del metodo comunitario e far progredire gli standard della *governance* europea, accordando maggiore importanza alla differenziazione e alla specializzazione. L'articolazione di questi strumenti tra i vari livelli di potere diventa quindi garanzia di coerenza dell'intervento comunitario. Sviluppando il processo di consultazione, sperimentazione e analisi dell'impatto territoriale, nonché promuovendo il metodo aperto di coordinamento e gli strumenti giuridici di negoziazione quali i patti territoriali o il Gruppo europeo di cooperazione territoriale (GECT), sarà possibile controbilanciare gli effetti negativi di tre elementi, e cioè: la concentrazione del processo decisionale, la dispersione dell'azione e la diluizione dei risultati. Questi meccanismi e strumenti rappresentano nuove possibili strade per raggiungere gli obiettivi strategici dell'Unione europea.

Progettare e attuare le politiche comuni in partenariato

Questa modalità di *governance* flessibile può adattarsi con successo e secondo meccanismi variabili alle diverse politiche comuni in funzione delle loro caratteristiche. La politica di coesione è un

esempio di buona pratica della *governance* multilivello mentre la politica ambientale è servita da laboratorio per alcuni meccanismi e pratiche.

V. La politica europea di coesione: effetto leva per le politiche comunitarie

- Da vent'anni la politica di coesione continua a mostrare il proprio valore aggiunto e, grazie allo sviluppo di progetti concreti, essa è divenuta agli occhi dei cittadini l'emblema della solidarietà europea. Nel corso del tempo ha subito diverse trasformazioni: creata per accompagnare l'avvio del mercato unico e assicurare lo sviluppo delle regioni più deboli, essa ha permesso di attenuare le disparità socioeconomiche prodotte dai successivi ampliamenti dell'Unione, divenendo un importante strumento di sostegno della strategia per la crescita e l'occupazione nell'insieme del territorio dell'Unione. Recentemente è stato proposto di ricorrere alla politica di coesione per sostenere il piano europeo di ripresa economica.
- La politica europea di coesione, che rappresenta attualmente un terzo del bilancio comunitario, esercita un reale effetto leva a livello finanziario e di partenariato interistituzionale, rafforzato dall'utilizzo dei partenariati pubblico-privati e degli strumenti finanziari della Banca europea per gli investimenti. L'effetto leva di questa politica consiste anche nella sua capacità di favorire la sinergia a livello europeo tra le priorità strategiche di sviluppo locali, regionali e nazionali.
- Un altro aspetto degno di nota dell'effetto leva collegato all'impiego dei fondi strutturali riguarda il rafforzamento delle capacità istituzionali delle pubbliche amministrazioni. Stimolando la loro capacità di gestione e armonizzando le loro procedure in ambito europeo, la politica di coesione ha favorito la definizione delle politiche comunitarie. Infine, grazie alle virtù del partenariato e della cooperazione tra le istituzioni pubbliche e gli attori della società civile, la politica di coesione ha permesso di individuare soluzioni multidimensionali a problemi molto complessi e diversi in seno all'Unione europea.
- Per definire un concetto più ampio della coesione territoriale che tenga conto delle nuove sfide cui devono far fronte le regioni e gli enti locali (globalizzazione, cambiamenti climatici, sicurezza energetica, immigrazione...) è necessario che gli obiettivi concreti a cui si destinano fondi europei vengano definiti con flessibilità in funzione delle peculiarità di ciascun territorio e di una specifica strategia di competitività e sostenibilità.

Nei settori di intervento in cui l'UE non ha competenze esplicite ma che subiscono gli effetti delle politiche comunitarie, come ad esempio quello degli alloggi e quello dei servizi di interesse generale, la *governance* multilivello è uno strumento che consente di comprendere fino in fondo il carattere trasversale dei settori stessi, andando al di là di un'interpretazione troppo rigida della ripartizione delle competenze per conseguire obiettivi comuni, nel rispetto delle diversità costituzionali e amministrative dei singoli Stati membri.

Per mettere in pratica la *governance* multilivello, il Comitato delle regioni

si impegna:

- **a pianificare e attuare iniziative volte a diffondere le buone pratiche seguite negli Stati membri in materia di ricorso al partenariato** nel quadro della fissazione delle priorità politiche locali, regionali, nazionali e sovranazionali, nonché a sostenere tutte le iniziative avviate dagli Stati membri, dal Parlamento europeo e dalla Commissione europea per applicare il principio del partenariato con gli enti regionali e locali, non solo durante la fase di attuazione delle politiche ma anche, e soprattutto, durante la loro elaborazione;
- **a proporre meccanismi interistituzionali che rafforzino il carattere politico e strategico della valutazione della politica europea di coesione**, consolidando le relazioni sviluppate a livello nazionale e regionale in un quadro di analisi e di proiezione europea;

raccomanda:

- **di rafforzare la pratica del partenariato** sia in senso verticale ("enti regionali e locali - governo nazionale e Unione europea") sia in senso orizzontale ("enti regionali e locali - società civile"), in particolare nel quadro del dialogo sociale, garantendo la partecipazione dei cittadini attraverso gli organi a tal fine creati dalle diverse amministrazioni pubbliche coinvolte, in particolare quelle che per prossimità geografica e per l'applicazione del principio di sussidiarietà risultano più vicine al cittadino. Attraverso questa partecipazione i diversi gruppi sociali potranno presentare le loro valutazioni, opinioni e proposte sui distinti aspetti delle iniziative pubbliche comunitarie;
- **di semplificare e razionalizzare le procedure amministrative** allo scopo di definire un quadro legale, amministrativo e finanziario che faciliti l'attività innovativa, e invita ad approntare nuovi strumenti atti a favorire l'innovazione regionale e potenziare le forme di finanziamento: capitali di rischio, investitori informali (*business angels*), microcrediti, ecc;
- **di rafforzare le capacità amministrative degli enti regionali e locali** in modo da garantire una gestione competente dei progetti e intensificare, all'interno dell'Unione europea, gli scambi di buone pratiche in materia di *governance* territoriale;

chiede alla Commissione europea:

- di analizzare caso per caso eventuali modifiche alle politiche comunitarie **nel senso di un partenariato rafforzato**;
- **di favorire il coordinamento** tra gli interventi dei fondi strutturali, i programmi settoriali e i programmi a favore dello sviluppo rurale;

- **di valutare i progressi nella semplificazione e nel decentramento della gestione dei fondi strutturali nel periodo 2007-2013**, prestando una speciale attenzione a garantire la proporzionalità tra gli oneri amministrativi e il tipo e la portata dell'intervento, nonché alle conseguenze di tali oneri per gli enti regionali e locali.

Coordinare il processo europeo

L'azione coordinata dei diversi livelli di potere e, nel contempo, il coordinamento delle politiche e degli strumenti, sono elementi indispensabili per migliorare la *governance* europea e l'attuazione delle strategie comunitarie. La crisi economica e il consenso in merito alla necessità e all'urgenza di una risposta coordinata dell'UE evidenziano l'importanza fondamentale del coordinamento, ma anche le persistenti difficoltà di garantire tali azioni congiunte, in mancanza di coordinamento e di fiducia reciproca. **La crisi è dunque un banco di prova per il processo di integrazione europea.** La sfida riguarda la capacità dell'Unione di coordinare l'azione politica di sostegno alla ripresa economica per proporre un'alternativa più equilibrata di sviluppo sostenibile e di coesione territoriale, grazie alla cooperazione dei diversi attori, al coinvolgimento diretto degli enti regionali e locali e al ricorso al partenariato pubblico-privato²⁶. I meccanismi di integrazione europea attraverso il metodo comunitario e una cooperazione intergovernativa devono essere coordinati mediante strumenti di rilancio europeo di natura finanziaria, economica, sociale e territoriale, nonché attraverso un più efficace coordinamento delle politiche di gestione della crisi (flessibilità supplementare nel quadro dei fondi strutturali europei, Fondo europeo di adeguamento alla globalizzazione, sostegno della BEI, ecc.) e di uscita dalla crisi (politiche dell'innovazione, politica industriale, ecc.)²⁷.

Il metodo comunitario è il più idoneo a garantire l'attuazione della *governance* multilivello. Tuttavia, e senza rimettere in discussione la sua prevalenza, va osservato che già da diversi anni, nei settori per i quali l'UE ha solo competenze di coordinamento o di complemento, il metodo comunitario fondato sul triangolo istituzionale e sull'iniziativa legislativa esclusiva della Commissione è stato integrato dal *metodo aperto di coordinamento*. Tale metodo, da applicare caso per caso, sarebbe un "modo di promuovere la cooperazione e lo scambio delle pratiche migliori e di concordare obiettivi e orientamenti comuni agli Stati membri" nel rispetto del principio di sussidiarietà.

Il metodo aperto di coordinamento, tuttavia, non ha ancora apportato, rispetto agli obiettivi iniziali, il valore aggiunto previsto né si è rivelato soddisfacente per gli enti regionali e locali, che non vi sono sufficientemente coinvolti. In compenso, questi ultimi ritengono che esso potrebbe essere esteso, a condizione che divenga più inclusivo, anche ad altri settori d'intervento.

²⁶ *Conclusioni del vertice europeo delle regioni e delle città*. Praga, 5 e 6 marzo 2009 (CdR 86/2009 fin).

²⁷ Idem.

VI. La piattaforma di monitoraggio della strategia di Lisbona del Comitato delle regioni

- Nel 2006, il Comitato delle regioni ha attivato una piattaforma di monitoraggio della strategia di Lisbona (PML) che attualmente comprende oltre un centinaio tra regioni e città appartenenti a 26 Stati membri. Questa rete di scambio e di valutazione esegue il monitoraggio del coinvolgimento del livello regionale e locale nella *governance* di Lisbona e del relativo allineamento con la politica di coesione.
- Nella relazione di monitoraggio della PML dal titolo *Realizzare gli obiettivi di Lisbona attraverso una politica territoriale coordinata ed integrata*, si sottolinea la necessità per tutti i livelli di *governance* interessati di migliorare la sincronizzazione e il coordinamento delle loro agende politiche e di attivare un più ampio ventaglio di strumenti giuridici.
- Il Comitato delle regioni in particolare ha avviato, in occasione del vertice europeo delle regioni e delle città (Praga, 5 e 6 marzo 2009), un processo di consultazione sulla futura strategia per la crescita e l'occupazione, per consentire la partecipazione degli enti regionali e locali alle fasi a monte della definizione di tale strategia (www.lisbon.cor.europa.eu).
- Per migliorare le condizioni quadro per le imprese, e in particolare per le PMI, il Comitato delle regioni intende istituire un marchio di qualità innovativo da conferire alle regioni dell'Unione europea che dimostrano maggiore imprenditorialità. Tale marchio, denominato **Regione imprenditoriale europea (EER)** e assegnato annualmente, agirà come incentivo per le regioni a elaborare piani strategici di riforma economica e sociale sostenibile di lungo periodo, con un ampio sostegno da parte della popolazione e delle parti direttamente interessate della regione.
- Il Comitato delle regioni intende così conferire un impulso supplementare all'avvio della nuova strategia per la crescita e l'occupazione post Lisbona, generalizzando i dieci principi dello *Small Business Act* dell'Unione europea a livello locale e regionale.

La strategia di Lisbona soffre incontestabilmente di mancanza di coordinamento e continua a essere caratterizzata in misura eccessiva da un approccio dall'alto verso il basso. Il paradosso di Lisbona, messo in luce dalla piattaforma di monitoraggio del Comitato delle regioni, mostra che il livello di coinvolgimento degli enti regionali e locali è stato insufficiente e sottolinea l'urgenza di adottare una strategia comunitaria per la crescita e l'occupazione più decentrata, che si fondi sulle potenzialità delle regioni e delle città che, in virtù delle loro competenze, rappresentano i principali promotori dell'innovazione, della ricerca e dell'istruzione in Europa²⁸.

Il rilancio dell'economia europea passa anche attraverso il conseguimento degli obiettivi dello *Small Business Act* per l'Europa, che deve formare oggetto di un partenariato con gli enti regionali e locali²⁹.

²⁸ Eurocities conduce un progetto realizzato con il sostegno della Commissione europea, nell'ambito del Sesto programma quadro di ricerca e sviluppo tecnologico, che mira a facilitare lo scambio di buone pratiche, l'acquisizione di competenze specifiche e la loro successiva applicazione allo sviluppo urbano sostenibile.

²⁹ Parere del Comitato delle regioni sul tema *Pensare anzitutto in piccolo (Think Small First) - Uno Small Business Act per l'Europa*. 12 e 13 febbraio 2009 (CdR 246/2008 fin).

Per mettere in pratica la *governance* multilivello, il Comitato delle regioni

si impegna:

- a esaminare le piste di riflessione per un **metodo aperto di coordinamento territorializzato**, nonché a determinare i settori di intervento comunitario riguardo ai quali il metodo aperto di coordinamento sarebbe il più appropriato per gli enti regionali e locali, prendendo in considerazione in particolare la politica in materia di immigrazione e integrazione, l'innovazione e l'istruzione;
- a presentare al Consiglio europeo del marzo 2010 **i risultati della consultazione degli enti regionali e locali sul futuro della strategia per la crescita e l'occupazione**;

chiede:

- agli Stati membri che il metodo aperto di coordinamento sia sostenuto da **piani di azione regionali o locali** e, inversamente, favorisca la presa in considerazione dei piani regionali e locali nell'ambito dei piani nazionali e formi oggetto di accordi scritti multilivello; e, di conseguenza, alla Commissione europea di riconoscere l'esistenza di punti di contatto regionali e locali nel quadro del monitoraggio del metodo aperto di coordinamento;

invita la Commissione e gli Stati membri:

- **a riformare il metodo aperto di coordinamento per renderlo più inclusivo**, grazie alla definizione, in collaborazione con gli enti regionali e locali, di **indicatori di *governance* partecipativa e indicatori territoriali**³⁰;
- **a individuare**, in stretta cooperazione con gli enti regionali e locali europei, **gli ostacoli che tali enti si trovano oggi di fronte nell'attuare il mercato unico** e le soluzioni appropriate per adattare detto mercato al contesto economico e sociale attuale;
- ad associare in modo adeguato le regioni e gli enti locali nella revisione della strategia di Lisbona dopo il 2010.

30

Il Comitato delle regioni raccomanda quindi "la definizione di nuovi strumenti, e in particolare di indicatori adatti alle esigenze dell'attuazione della coesione territoriale, anche tramite analisi infraregionali; per sviluppare strategie regionali e risposte politiche adeguate ci si deve dotare di strumenti adeguati che consentano di tenere conto delle disparità territoriali nelle politiche pubbliche (ad esempio il reddito pro capite disponibile per tener conto dei trasferimenti in aggiunta al PIL pro capite, il gettito fiscale, l'accessibilità a diversi servizi (...), di considerare la struttura demografica e l'insediamento della popolazione (...) o addirittura di creare indici sintetici dello sviluppo umano)" (parere del Comitato delle regioni in merito al Libro verde sulla coesione territoriale, CdR 274/2008 fin).

Elaborare politiche integrate

Un approccio integrato garantisce l'efficacia delle politiche comuni. Tale approccio implica una dimensione verticale, che a sua volta presuppone un miglior coordinamento e una cooperazione tra i diversi livelli di *governance*, e una dimensione orizzontale, che a sua volta esige un'attuazione coerente delle politiche settoriali per realizzare uno sviluppo sostenibile e assicurare una sinergia con le altre politiche pertinenti dell'Unione europea.

In tale contesto, l'attuazione dell'obiettivo comunitario della coesione territoriale è fondamentale per il futuro delle politiche comuni. L'ambito di applicazione della coesione territoriale deve infatti tenere conto di tre dimensioni: una correttiva, volta alla "riduzione delle disparità esistenti" e ad assicurare la parità d'accesso ai servizi pubblici essenziali a tutti i cittadini indipendentemente dal loro luogo di residenza; una preventiva, che mira a rendere "più coerenti le politiche settoriali, che hanno un impatto territoriale" e a cercare in ogni caso di potenziare le risorse endogene delle zone svantaggiate al fine di garantire il radicamento della popolazione in queste aree; e una dimensione incitativa, volta al "miglioramento dell'integrazione territoriale" e alla promozione della cooperazione.

La coesione territoriale, che con il Trattato di Lisbona diviene una competenza concorrente dell'Unione europea e degli Stati membri, deve essere presente in tutte le politiche settoriali e divenire un'incarnazione della *governance* multilivello. La *governance* urbana è inoltre di cruciale importanza per un'attuazione efficace delle strategie di sviluppo sostenibile nelle zone urbane, ai fini non solo del coordinamento dell'insieme dei livelli di governo ma anche del coinvolgimento degli attori locali. Nel quadro di un approccio integrato, la *governance* urbana deve affrontare i tre pilastri dello sviluppo sostenibile - l'ambiente, l'economia e le questioni sociali - onde garantire un'autentica coesione sociale e territoriale. Ai fini della promozione di un approccio integrato e coerente, vengono poi prese in considerazione anche altre politiche comuni europee. Analogamente, le zone rurali devono dotarsi di strategie integrate basate sulla *governance* multilivello con l'obiettivo di favorire il loro sviluppo sostenibile e la loro competitività. Tali strategie dovranno prevedere le risorse necessarie per affrontare gli svantaggi naturali che questi territori presentano e gli squilibri esistenti tra di essi e le aree urbane.

VII. Una politica marittima integrata per l'Unione europea

- L'elaborazione di una politica marittima integrata per l'UE rappresenta uno dei rari esempi esistenti a livello europeo di un tentativo di approccio comune di diverse politiche settoriali sulla base di una determinata tipologia territoriale. Il processo avviato con il Libro verde del 2006 e poi con il "Libro blu" ha visto la forte mobilitazione degli attori regionali e locali interessati al fine di pervenire a un approccio integrato nella gestione dei bacini marittimi: trasporti, ambiente, energie rinnovabili, sviluppo economico, sono solo alcuni dei settori interessati da una politica nata dall'ambizione di integrare in maniera orizzontale le esigenze legate allo sviluppo sostenibile e alla sicurezza dei nostri mari, finalmente riconosciuti come risorse naturali ed economiche fondamentali per il continente europeo.

- Tale ambizione deve essere accompagnata da strumenti pertinenti che rafforzino l'effetto federativo di una visione integrata della politica marittima. In proposito il Comitato delle regioni reputa necessaria una revisione del dispositivo di finanziamento dell'UE nel senso di un sistema semplificato unico che accorpi tutte le questioni marittime - o almeno la maggior parte di esse - nel quadro di un Fondo costiero e insulare europeo, nonché la creazione di una piattaforma marina europea che riunisca gli enti regionali e locali e gli altri attori interessati al fine di disporre di uno strumento che aiuti la condivisione delle competenze e la diffusione delle buone prassi.

Ottimizzare la cultura di "maggiore consultazione"

Dal 2002 la cultura della consultazione si è notevolmente rafforzata. Ciò grazie alle raccomandazioni del Libro bianco sulla *governance* europea, nel quale si affermava in particolare che "investire in adeguate consultazioni "a monte" può produrre atti normativi migliori, adottati in tempi più brevi e più agevoli da applicare e da far rispettare".

Nella fase che precede la presentazione delle proposte e l'adozione di iniziative politiche, il dialogo tra la Commissione europea e le parti interessate assume diverse forme:

- consultazione nel quadro del processo legislativo, in particolare del Comitato delle regioni in quanto rappresentante istituzionale degli enti regionali e locali,
- meccanismi di consultazione settoriale che tengano conto delle specifiche condizioni di intervento dell'Unione europea nei suoi diversi settori di azione,
- creazione di un quadro di consultazione coerente con norme minime di consultazione,
- dialogo strutturato con le associazioni rappresentative degli enti territoriali.

Per mettere in pratica la *governance* multilivello, il Comitato delle regioni

si impegna:

- a sviluppare la cooperazione con la Commissione europea e le associazioni europee e nazionali di enti territoriali **nel quadro del dialogo strutturato** nella fase di preparazione del programma di lavoro legislativo della Commissione;
- a collaborare con le altre istituzioni dell'UE allo sviluppo di un sistema efficace di analisi d'impatto delle proprie attività, per rafforzare il proprio ruolo di organo consultivo ai sensi dei Trattati e dimostrare il valore aggiunto che esso apporta al processo decisionale europeo;

chiede alla Commissione europea:

- **di dar conto del seguito** riservato alle proprie raccomandazioni politiche sotto forma di richieste orali e scritte.

Legiferare meglio

Il coordinamento del processo legislativo, quale proposto nel programma d'azione *Legiferare meglio* e sostenuto dall'accordo interistituzionale dallo stesso titolo adottato nel 2003 dal Parlamento europeo, dal Consiglio e dalla Commissione europea, deve tenere pienamente conto, nella sua strategia per migliorare la legislazione, del contributo degli enti regionali e locali, nonché degli strumenti giuridici e politici da essi raccomandati.

Già a Trattati costanti e in attesa dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, i dispositivi interni e i meccanismi comunitari esistenti consentono di **adottare un approccio concertato e coordinato di monitoraggio e controllo del rispetto dei principi di sussidiarietà**. In un certo numero di Stati membri si è inoltre avviato un processo di riforma interna, che consolida l'intervento delle assemblee legislative regionali nei meccanismi raccomandati nel Protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità del Trattato di Lisbona affinché agiscano come parti integranti del dispositivo parlamentare del loro paese o come rami del parlamento nazionale. Sempre nel rispetto delle strutture costituzionali nazionali, questo processo meriterebbe di essere esteso anche ad altri Stati membri.

Inoltre, la capacità degli enti regionali e locali di comprendere appieno il diritto comunitario deve essere rafforzata, al fine di **accrescere la certezza giuridica nell'Unione europea e agevolare la corretta attuazione della normativa comunitaria**. In proposito la necessità di coinvolgere meglio gli enti regionali e locali è motivata dal fatto che gli effetti di una direttiva o di un regolamento comunitari possono variare sensibilmente da uno Stato membro all'altro, in funzione dell'organizzazione territoriale interna, del grado di autonomia di tali enti e dell'ampiezza delle loro competenze. Le difficoltà incontrate nell'attuazione delle direttive sulle discariche di rifiuti³¹ e della direttiva sull'aggiudicazione degli appalti pubblici di lavori, di forniture e di servizi³² costituiscono esempi significativi dell'importanza del coinvolgimento degli enti regionali e locali lungo tutto il processo di elaborazione della normativa comunitaria³³.

Le analisi d'impatto delle proposte di atti normativi sono uno strumento importante per legiferare meglio a livello comunitario. Un'analisi d'impatto deve prestare attenzione all'attuazione e all'applicazione delle normative proposte. In proposito è molto importante che l'aspetto territoriale delle nuove normative assuma un'importanza centrale nelle attuali analisi d'impatto della Commissione. E, per valutare bene questo aspetto territoriale, i servizi della Commissione devono stilare già in una fase precoce un inventario delle conseguenze che una determinata nuova normativa

³¹ Direttiva 1999/31/CE del Consiglio, del 26 aprile 1999, relativa alle discariche di rifiuti (GU L 182 del 6.7.1999), e direttiva 2006/12/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 5 aprile 2006, relativa ai rifiuti (GU L 114 del 27.4.2006).

³² Direttiva 2004/18/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 31 marzo 2004, relativa al coordinamento delle procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici di lavori, di forniture e di servizi (GU L 134 del 30.4.2004).

³³ L'Istituto europeo di amministrazione pubblica (*European Institute of Public Administration - EIPA*) è stato incaricato di elaborare uno studio sul tema *L'impatto del diritto comunitario a livello locale*, dedicato in particolare all'esame di questi due casi pratici. Le conclusioni dello studio saranno presentate al gruppo di alto livello sulla *governance* dell'Unione europea nell'ottobre 2009, durante la presidenza svedese del Consiglio.

avrà per le regioni e per gli enti locali. È sotto questo profilo che il Comitato delle regioni può svolgere un ruolo importante.

VIII. La rete di controllo della sussidiarietà del Comitato delle regioni: uno strumento pertinente per rafforzare la responsabilità democratica e la partecipazione nel processo legislativo dell'Unione europea

- Il principio di sussidiarietà mira a garantire che, nei settori di competenza non esclusiva della Comunità, le decisioni siano adottate al livello più pertinente. Di conseguenza, in quei settori devono essere effettuate delle verifiche al fine di assicurarsi che l'azione comunitaria sia giustificata alla luce delle opzioni disponibili ai livelli nazionale, regionale o locale.
- La rete di controllo della sussidiarietà creata dal Comitato delle regioni, che attualmente comprende 96 partner (enti regionali e locali, parlamenti nazionali e regionali, associazioni di enti territoriali), effettua consultazioni on line mediante il proprio sito Internet. Essa ha i seguenti obiettivi:
- *consultare i propri partner* in merito ad atti e proposte della Commissione europea, onde contribuire a esaminare l'applicazione dei principi di sussidiarietà e proporzionalità e a valutare l'impatto delle misure proposte. Così facendo, la rete agevola la comunicazione tra gli enti regionali e locali e il Comitato delle regioni in merito al processo legislativo europeo,
- *fungere da punto di informazione*, onde permettere agli enti regionali e locali di accedere più rapidamente alle informazioni che li riguardano in relazione all'UE e offrire loro un canale supplementare per fare udire la loro voce,
- *aiutare il Comitato delle regioni ad ampliare la sua base di consultazione*, dandogli accesso alle strutture politiche e amministrative delle regioni e delle città europee e mettendo le relative risorse a disposizione dei suoi relatori,
- *coinvolgere i partner della rete di controllo della sussidiarietà* nei futuri studi di impatto territoriale delle proposte della Commissione, in una fase precoce del processo prelegislativo.

Per mettere in pratica la *governance* multilivello, il Comitato delle regioni

si impegna:

- a rafforzare la propria partecipazione al processo di monitoraggio del **piano di azione *Legiferare meglio e a sviluppare il proprio processo*** politico interno e le proprie consultazioni mediante piattaforme interattive, onde ottenere informazioni attendibili sulla presa in considerazione della dimensione regionale e locale nella normativa in corso di elaborazione;
- **a consolidare le proprie relazioni interistituzionali** con il Consiglio, la Commissione e il Parlamento europeo, lungo tutto l'arco del processo legislativo;

– a **definire con i parlamenti nazionali e le assemblee legislative regionali un modus operandi** che consenta di far valere la posizione degli enti regionali e locali di tutti gli Stati membri sia ex ante che nel quadro del sistema di allerta precoce³⁴;

– a contribuire ai **lavori del gruppo di alto livello sulla riduzione degli oneri amministrativi, composto da soggetti interessati indipendenti**; a pronunciarsi in merito alle raccomandazioni che tale gruppo formulerà; e a considerare quindi la possibilità di istituire un gruppo di alto livello di enti territoriali;

chiede:

– che **l'accordo interistituzionale *Legiferare meglio***, concluso tra il Parlamento europeo, il Consiglio e la Commissione, sia accompagnato da un protocollo d'intesa con il Comitato delle regioni sull'attuazione di determinati meccanismi di valutazione e di consultazione;

chiede alla Commissione europea:

– di proseguire negli sforzi di semplificazione **del contesto normativo**, segnatamente nel quadro della politica di coesione, e di integrare la dimensione regionale nei piani di azione nazionali per la semplificazione normativa;

– di garantire **un accesso agevolato degli enti regionali e locali** alla procedura di comitato nonché ai gruppi di esperti incaricati di attuare il piano di azione *Legiferare meglio*^{35 36};

invita gli Stati membri:

– a introdurre un dispositivo di consultazione degli enti regionali e locali al fine di **agevolare l'attuazione della normativa comunitaria**;

– a garantire che nel recepimento e nell'applicazione della normativa comunitaria si rispetti la distribuzione interna delle competenze;

– a dar seguito, nel quadro del Consiglio d'Europa, alla proposta di una Carta della democrazia regionale.

³⁴ La Conferenza dei presidenti dei parlamenti regionali europei con poteri legislativi (CALRE) ha creato tra le assemblee legislative regionali una rete "di ambito tecnico e politico" per il controllo dell'applicazione del principio di sussidiarietà.

³⁵ Cfr. la relazione del seminario di alto livello sulla *governance* locale svoltosi a Biarritz dal 14 al 16 settembre 2008.

³⁶ La Conferenza delle regioni con potere legislativo (Regleg) organizza scambi di buone prassi in materia di partecipazione di esperti, incaricati di rappresentare tali regioni, alla procedura di comitato e ai lavori dei gruppi di esperti della Commissione nonché dei gruppi di lavoro del Consiglio.

Valutare l'impatto territoriale dell'intervento comunitario

I meccanismi di valutazione consentono di assicurarsi che le decisioni siano adottate e attuate al livello appropriato, di individuare gli strumenti politici adatti e di definire il campo e la portata dell'intervento comunitario. Si apre un processo di cruciale importanza per definire il concetto di impatto territoriale, determinare obiettivi comuni adattabili alle specificità dei vari territori e sviluppare validi indicatori quantitativi e qualitativi. In tal modo, inoltre, si può contribuire a dare un contenuto concreto al principio di coesione territoriale.

Per mettere in pratica la *governance* multilivello, il Comitato delle regioni

si impegna:

- a rafforzare la cooperazione con la Commissione europea nel quadro dell'attuazione dell'accordo di cooperazione con essa concluso. Ciò al fine di trasmettere, in una fase precoce del processo legislativo, pareri motivati adottati dagli enti regionali e locali in merito all'analisi d'impatto delle proposte della Commissione;
- a istituire, con il sostegno del comitato di analisi d'impatto della Commissione europea, un "gruppo di alto livello" di carattere tecnico incaricato di valutare l'impatto territoriale delle grandi politiche comunitarie, al fine di adottare misure in grado di migliorare la normativa europea, semplificare le procedure amministrative e accrescere l'accettazione delle politiche comunitarie da parte dei cittadini;

raccomanda:

- di rendere sistematica l'analisi dell'impatto territoriale grazie al coinvolgimento, a monte dell'adozione delle decisioni politiche, dei diversi attori interessati. Ciò in modo da comprendere appieno le ripercussioni economiche, sociali e ambientali che le misure comunitarie proposte, legislative e non, avrebbero sui territori;
- di rafforzare i meccanismi di valutazione dell'impatto territoriale, nel caso in cui, nel corso del processo legislativo, siano proposte modifiche sostanziali alle proposte iniziali;
- di favorire le condizioni della valutazione *ex post*, affinché l'impatto regionale e locale di determinate direttive, o anche l'attuazione e l'applicazione degli atti normativi europei a livello regionale e locale, sia esaminato e preso in considerazione dalla Commissione nella sua relazione di valutazione d'impatto;
- di assicurarsi che le statistiche europee e nazionali rispecchino la diversità delle realtà territoriali, consentendo una comprensione più precisa dell'impatto delle politiche sui territori;

chiede alla Commissione europea:

- che i diversi **quadri di valutazione** da essa adoperati per misurare lo stato di avanzamento di determinate politiche di rilievo cruciale per l'integrazione europea integrino la variabile costituita dalla *governance* multilivello, onde valutare l'impatto reale dell'intervento comunitario, e in proposito sottolinea la necessità di **rafforzare la dimensione regionale e locale del quadro di valutazione del mercato interno**.

Sviluppare il potenziale della cooperazione territoriale

Il rafforzamento della cooperazione territoriale è necessario per raggiungere gli obiettivi della coesione economica, sociale e territoriale. Nel corso dei prossimi anni sarà necessario promuovere sensibilmente le opportunità di partenariato verticale e orizzontale garantite da un quadro - politico, giuridico e finanziario - di cooperazione transnazionale che consenta la cooperazione tra diversi territori di diversi paesi europei.

In effetti, all'interno di un contesto geografico omogeneo, la cooperazione consente alle autorità politiche e alle amministrazioni di diversi livelli di collaborare e promuovere interessi comuni, migliorando le condizioni di vita delle popolazioni interessate e mettendo in comune risorse e competenze.

La prospettiva di consolidamento del gruppo europeo di cooperazione territoriale (GECT) e la revisione del pertinente regolamento incoraggiano il Comitato delle regioni a formulare proposte intese a ottimizzare il valore aggiunto di questo strumento.

IX. Il gruppo europeo di cooperazione territoriale (GECT)

- Il GECT è un nuovo strumento giuridico comunitario (introdotto dal regolamento (CE) n. 1082/2006) che mira a rendere stabile la cooperazione territoriale tra i vari livelli di governo di Stati diversi e assume un particolare rilievo nella prospettiva del rafforzamento della politica di coesione territoriale. Attualmente in Europa esistono già sei GECT e circa altri trenta sono in corso di costituzione.
- La dimensione della *governance* multilivello è al centro del processo di preparazione, costituzione e gestione di un GECT. Tale strumento, infatti, consente di associare gli enti territoriali secondo una geometria istituzionale variabile in funzione dei rispettivi livelli di competenze, nonché di promuovere un partenariato allargato agli attori socioeconomici. Le prime esperienze applicative del regolamento sul GECT dimostrano già la varietà degli ambiti di applicazione di questo strumento: dalla salute alla protezione civile, dallo sviluppo economico alla tutela delle risorse naturali, dalla formazione alla politica di ricerca e innovazione, ecc.
- Il Comitato delle regioni opera in concertazione con gli enti regionali e locali, la Commissione, il Parlamento europeo e gli Stati membri al fine di massimizzare il potenziale del GECT e agevolare la creazione di uno spazio pubblico di comunicazione, informazione, analisi, ricerca e messa in rete delle competenze specifiche.

La strategia interna dell'Unione europea si orienta anche verso lo sviluppo di macroregioni.

Questo approccio innovativo esige tuttavia una grande coerenza quanto alla sua concezione e integrazione nel processo europeo; inoltre, esso deve assolutamente essere sostenuto da un sistema di *governance* multilivello che definisca un nuovo tipo di partenariato in grado di avvicinare ai cittadini i processi strategici relativi alle politiche interne ed esterne dell'UE. Gli insegnamenti tratti dalla strategia già avviata per il Mar Baltico, le possibilità offerte dal Piano d'azione di Grande vicinato concepito per le regioni ultraperiferiche e la strategia (di imminente avvio) per il Danubio saranno fondamentali per determinare la pertinenza di queste macroregioni in relazione alla *governance* europea, allo sviluppo della cooperazione territoriale e all'obiettivo "coesione territoriale".

X. La strategia europea per la regione del Mar Baltico

- La strategia europea per la regione del Mar Baltico mira a rinnovare la cooperazione in seno a tale bacino marittimo onde migliorare la situazione ambientale della regione, promuoverne lo sviluppo economico sostenibile, aumentarne l'accessibilità e accrescerne la sicurezza. Questa strategia integrata partecipativa, attualmente in corso di definizione, costituisce un caso esemplare di attuazione delle politiche multisettoriali, attivate da diversi attori e mirate a una determinata macroregione europea. Essa intende integrare le diverse linee di programmazione e di finanziamento, a livello europeo, nazionale e infranazionale, con la possibilità di utilizzare come quadro di riferimento i programmi della politica di coesione.
- Sarà la *governance* a determinare il grado di successo di tale strategia. Il suo sviluppo esige infatti un approccio multilivello, con una cooperazione rafforzata tra i livelli europeo, nazionale, regionale e locale nonché a livello transfrontaliero e tra i settori pubblico e privato³⁷.

Per mettere in pratica la *governance* multilivello, il Comitato delle regioni

si impegna:

- a valutare la pertinenza delle **strategie di sviluppo macroregionale** alla luce del coinvolgimento degli enti regionali e locali nella fase della loro concezione, elaborazione, attuazione, comunicazione ai cittadini e valutazione nonché nei loro rispettivi piani di azione, e, in caso di valutazione positiva, a rivendicare per dette strategie nell'ambito del bilancio comunitario una dotazione sufficiente ad assicurare loro le risorse e i meccanismi di finanziamento appropriati;
- a cooperare con la Commissione europea, gli Stati membri e le altre istituzioni interessate per un'**azione forte di comunicazione e di sostegno operativo alla costituzione di nuovi GECT** nonché allo scambio di buone prassi nell'ambito di quelli già costituiti;

³⁷

Cfr. il parere del Comitato delle regioni sul tema *Il ruolo degli enti locali e regionali nella nuova strategia del Mar Baltico* (CdR 381/2008 fin).

- a contribuire alla **eventuale revisione del regolamento (CE) n. 1082/2006 (istitutivo del GECT)** sulla base dell'esperienza acquisita dal proprio gruppo di esperti appositamente istituito³⁸. Ciò in particolare per migliorare l'integrazione dei partner socioeconomici nei GECT, rendere più agevole la costituzione di GECT alle frontiere esterne dell'UE, aumentare la flessibilità delle procedure costitutive dei GECT, garantire la menzione di tale strumento nei principali atti normativi europei a forte dimensione transfrontaliera (ad esempio in materia di sanità), contribuire all'adozione - a livello sia europeo che nazionale - di incentivi (giuridici, economici e finanziari, ecc.) all'uso di tale strumento, e infine promuoverlo nell'ordinamento giuridico comunitario in Europa;

raccomanda:

- di **allocare risorse supplementari alle tre dimensioni della cooperazione territoriale**, in ragione dell'incontestabile contributo recato da quest'ultima al processo di integrazione europea;

chiede:

- alla Commissione europea di formulare, nella sua prossima relazione di **valutazione/revisione del regolamento sul GECT**, raccomandazioni per sfruttare appieno le possibilità offerte da questo nuovo strumento;
- alla Commissione europea e agli Stati membri di compiere una più forte opera di **sensibilizzazione riguardo al GECT**, potenziando in maniera davvero significativa l'informazione interna in seno alle direzioni generali e ai ministeri e richiamando l'attenzione sul valore aggiunto di tale strumento;
- agli Stati membri di collaborare lealmente con le regioni e gli enti locali nelle procedure di creazione dei GECT affinché queste si svolgano al meglio e si concludano rapidamente nel pieno rispetto della lettera e dello spirito del regolamento (CE) n. 1082/2006.

Incoraggiare i metodi innovativi di *governance* e i partenariati

Le trasformazioni economiche, tecnologiche e sociali impongono un cambiamento di mentalità e di comportamenti. **Il metodo comunitario dovrebbe essere arricchito da prassi innovative e**

³⁸

Il Comitato delle regioni ha istituito un gruppo di esperti sul GECT (composto da esperti provenienti da enti regionali o locali o istituti di ricerca di oltre venti paesi diversi) con i seguenti obiettivi:

- monitorare l'applicazione delle norme del regolamento sul GECT a livello dei singoli Stati membri,
 - agevolare lo scambio di esperienze relative alla costituzione di GECT a livello regionale e locale, e condividere la conoscenza delle migliori prassi in materia,
 - definire il possibile utilizzo del GECT in quanto strumento di cooperazione territoriale,
 - migliorare la comunicazione quanto alle opportunità offerte e alle sfide poste dal GECT a livello regionale e locale.
- Per maggiori informazioni, si rinvia all'apposita sezione del sito Internet del CdR: www.cor.europa.eu/egtc.htm.

sperimentali che beneficino dell'esperienza e della competenza specifica dei rappresentanti politici eletti regionali e locali, ossia i soggetti più spesso chiamati a dare attuazione alle politiche comuni e ad applicare la normativa comunitaria.

Al riguardo, la sperimentazione figura tra gli strumenti di buona *governance* in quanto consente di realizzare azioni su piccola scala e di testarne gli effetti, con l'intento di lanciarle a livello generalizzato in caso di risposta positiva, nonché di fondare le scelte dei decisori politici su dati già verificati in relazione all'impatto territoriale di tali azioni.

Inoltre, la contrattualizzazione che, nel quadro della politica regionale comunitaria, ha generato un fenomeno di appropriazione delle priorità strategiche europee da parte dei livelli nazionali, regionali e locali e rafforzato il coordinamento delle politiche pubbliche e le capacità amministrative di tali livelli di governo, merita di essere estesa anche ad altre politiche europee.

Per mettere in pratica la *governance* multilivello, il Comitato delle regioni:

si impegna:

- a presentare proposte per sostenere il ricorso alla **sperimentazione a livello regionale e locale** in determinati settori di intervento dell'Unione europea, quali la strategia per la crescita e l'occupazione, l'agenda sociale, la politica di integrazione, la politica a favore dell'innovazione, la politica di coesione, lo sviluppo sostenibile o la protezione civile;
- a sviluppare piste di azione in vista di un più frequente ricorso al **metodo di sperimentazione controllata**, onde comprendere meglio gli effetti delle grandi riforme delle politiche comuni e in particolare della PAC;
- ad appoggiare la proposta di concludere contratti per obiettivi specifici, avanzata dalla Commissione nel 2001, proponendo peraltro di riadeguarne le modalità politiche e giuridiche di attuazione, in particolare mediante **strumenti** tripartiti **flessibili e diversificati**; in proposito, occorre in particolare rispettare appieno l'autonomia istituzionale e procedurale degli Stati membri per quanto riguarda il recepimento e soprattutto l'attuazione del diritto comunitario;

raccomanda:

- **di concludere "patti territoriali europei"**, che consentano di associare su base volontaria i diversi livelli di governo competenti, al fine di adeguare il perseguimento dei grandi obiettivi e delle priorità politiche dell'Unione europea in partenariato con gli enti regionali e locali³⁹;

³⁹

Cfr. il parere del Comitato delle regioni sul tema *La creazione di "Patti territoriali europei": proposta di revisione dei contratti e delle convenzioni tripartiti* (CdR 135/2006 fin).

- di assicurarsi che i patti territoriali europei impegnino una istituzione o agenzia dell'Unione europea, autorità nazionali e uno o più enti regionali o locali, individuino gli obiettivi politici europei da realizzare, definiscano la loro traduzione in risultati concreti sul territorio interessato, instaurino un sistema di controllo e infine **definiscano una struttura di bilancio che riunisca i contributi dei diversi soggetti necessari per la realizzazione di tali obiettivi;**

invita:

- a orientare la riflessione sulla **questione del finanziamento dei patti territoriali europei** verso le sinergie realizzabili tra le linee di bilancio esistenti a livello europeo negli ambiti interessati e i fondi strutturali da un lato, e le linee di bilancio disponibili sul piano locale, regionale e nazionale dall'altro, senza creare uno strumento finanziario supplementare della politica regionale comunitaria o sollecitare mezzi finanziari aggiuntivi a questo scopo;
- **gli enti regionali e locali interessati** a tale processo a **manifestargli il loro interesse** nel quadro della consultazione avviata sull'attuazione del Libro bianco.

5. Attuazione e seguito del Libro bianco

Con questo parere intitolato "Libro bianco", il Comitato delle regioni prende l'iniziativa di presentare la sua concezione del metodo comunitario, fondato su un sistema di *governance* che coinvolga gli enti regionali e locali nella definizione e nell'attuazione delle politiche comunitarie. Questa concezione si basa sui progressi compiuti grazie al Libro bianco sulla *governance* europea adottato dalla Commissione nel 2001 e pone in evidenza la posta in gioco e le sfide che si profilano per la *governance* condivisa in Europa. Lo sviluppo di una cultura europea della *governance* multilivello rappresenta una sfida permanente: il CdR, quindi, valuterà attentamente i progressi compiuti nell'attuazione di tale sistema e presenterà ogni tre anni una relazione sullo stato della *governance* multilivello nell'Unione europea.

Subito dopo la pubblicazione del "Libro bianco", il Comitato delle regioni avvierà un processo di concertazione con le istituzioni europee in vista dell'attuazione concreta degli orientamenti formulati e degli impegni assunti.

Il Comitato apre inoltre una consultazione generale volta a raccogliere i punti di vista degli enti territoriali, delle associazioni e delle altre parti interessate, e a tal fine invita tali soggetti a trasmettergli le loro osservazioni sulla maniera che considerano più efficace per attuare la *governance* multilivello in Europa. Dette osservazioni dovranno essere inviate, entro il 30 novembre 2009, o per posta al seguente indirizzo:

Comitato delle regioni dell'Unione europea
Cellula di prospettiva
Ufficio VMA 0635
Rue Belliard, 101
B-1040 BRUXELLES

oppure al seguente indirizzo di posta elettronica: governance@cor.europa.eu⁴⁰.

Sulla base dei risultati di questa consultazione generale e degli insegnamenti tratti dalla concertazione con le istituzioni europee e le altre parti interessate, il Comitato delle regioni elaborerà un piano di azione per attuare le proprie raccomandazioni.

Bruxelles, 17 giugno 2009

Il Presidente
del Comitato delle regioni

Luc Van den Brande

Il Segretario generale
del Comitato delle regioni

Gerhard Stahl

40

Il processo di *follow up* del "Libro bianco" sarà accompagnato dalle attività degli *Atelier* del Comitato delle regioni (www.cor.europa.eu/ateliers).

II. PROCEDURA

Titolo	Libro bianco del Comitato delle regioni sulla <i>governance</i> multilivello
Riferimenti	-
Base giuridica	articolo 265, quinto comma, TCE
Base regolamentare	-
Data della consultazione da parte del Consiglio/Data della lettera della Commissione	-
Data della decisione del Presidente/dell'Ufficio di presidenza	25 novembre 2008
Commissione competente	Commissione Affari costituzionali, <i>governance</i> europea, spazio di libertà, sicurezza e giustizia
Relatori	Luc VAN DEN BRANDE (BE/PPE) , membro del Parlamento fiammingo Michel DELEBARRE (FR/PSE) , sindaco di Dunkerque
Nota di analisi	Documento di lavoro CdR 371/2008 e CdR 371/2008 riv. 1
Esame in commissione	6 maggio 2009
Data dell'adozione in commissione	6 maggio 2009
Esito del voto in commissione	Adottato a maggioranza
Data dell'adozione in sessione plenaria	17 giugno 2009
Precedenti pareri del Comitato	<ul style="list-style-type: none"> - Parere del Comitato delle regioni in merito al <i>Pacchetto Legiferare meglio 2005 e 2006</i> (CdR 397/2006 fin⁴¹) - Parere del Comitato delle regioni in merito al <i>Libro bianco sulla governance europea</i> (CdR 103/2001 fin⁴²) - Parere del Comitato delle regioni sul tema <i>Il seguito del Libro bianco e la governance europea</i> (CdR 19/2003 fin⁴³)

41 GU C 305 del 15.12.2007, pag. 38.

42 GU C 192 del 12.8.2002, pag. 24.

43 GU C 256 del 24.10.2003, pag. 24.

UNIONE EUROPEA



Comitato delle Regioni

Rue Belliard/Belliardstraat, 101 _ 1040 Bruxelles/Brussel _ BELGIQUE/BELGIË
Tel. +32 2/282 25 29 _ Fax +32 2/282 23 30
www.cor.europa.eu