

O Europă a regiunilor: realitate, provocări și perspective

CLAUDIO SCARPULLA

1. Introducere

În 1992, proiectanții Tratatului de la Maastricht au luat în considerare faptul că, în cadrul mai multor state membre, existau entități subnaționale înzestrate cu prerogative constituționale importante, și au introdus, în consecință, în cadrul constituțional al Comunității Europene anumite prevederi referitoare la această dimensiune regională. Acest pas s-a concretizat prin înființarea Comisiei Regiunilor și prin recunoașterea expresă a principiului subsidiarității.

În lumina acestor evoluții, susținătorii regionalismului au pretins că în sfârșit fusese făcut un pas fundamental către „Europa regiunilor”.

La câțiva ani după Maastricht, această „Europă a regiunilor” se află din nou în lumina reflectoarelor după rezultatele recentelor referendumuri asupra devoluției Scoției și Țării Galilor. Totuși, sensul și relevanța sa actuale pentru viitorul imediat rămân în mare măsură neclare și nesigure datorită faptului că procesul de construire a acestui tip de comunitate se află încă — în cel mai bun caz — în stadiile preliminare.

Trebuie remarcat, de asemenea, că mulți intelectuali și politicieni socotesc construirea unei adevărate Europe a regiunilor drept răspunsul la problema deficitului democratic al Comunității. Acest fapt s-ar putea afla și la originea imposibilității de a genera la Conferința Interguvernamentală din 1996 noi pași semnificativi „*în procesul de creare a unei uniuni mai apropiate între popoarele Europei*”. Într-adevăr, un blocaj similar ar putea fi pus în legătură cu lipsa de voință a statelor membre de a ceda prerogative suplimentare către o Comunitate a cărei democrație este incompletă și în cadrul căreia ideea unei Europe a regiunilor nu dă semne să fi progresat.

Scopul studiului de față este să pună în discuție conceptul de „Europă a regiunilor”, încercând să îi evalueze cuprinderea actuală, precum și posibilele sale obiective și evoluții. Primul capitol se concentrează, totuși, în mod necesar asupra modelului care a marcat pînă în prezent integrarea europeană, examinînd, așadar, modul în care a luat ființă Europa națiunilor — pentru a oferi un cadru realist și util unei înțelegeri corecte a oricăror sugestii referitoare la posibile evoluții viitoare. În acest scop, realizările integrării europene prin intermediul „Europei națiunilor” sînt analizate nu numai din punct de vedere juridic, ci și din punct de vedere politic și cultural.

Cel de-al doilea capitol constituie miezul acestei cercetări. Prima sa secțiune tratează obiectivele regionalismului. O trecere în revistă a acestora este importantă în contextul acestei lucrări, întrucît constituirea unei Europe a regiunilor trebuie fie coerentă cu tradițiile și obiectivele reformelor regionale înfăptuite de statele membre. Starea actuală a regionalismului european va fi analizată în secțiunile doi și trei, atît din punct de vedere al statutului constituțional pe care l-a cîștigat acesta în statele membre, cît și din cel al statutului actual al „politicilor regionale europene”.

În încheiere ne vom îndrepta atenția asupra analizării compatibilității revendicărilor regionaliste cu ansamblul procesului de integrare precum și asupra unor opinii personale cu privire la posibile evoluții viitoare.

1.1 Europeanismul și „Europa națiunilor”

1.1.2 Europa națiunilor în legislația CE

Din punct de vedere juridic, este evident că numai statele-națiune au avut posibilitatea să contureze istoria integrării europene. Într-adevăr, numai statele-națiune au avut dreptul de a-și lua angajamentele necesare înființării unei organizații internaționale.

Întrucît Uniunea Europeană trebuia creată în domeniul dreptului internațional, tratatele constitutive și amendamentele lor ulterioare trebuiau ratificate de autoritățile naționale abilitate. Mai mult, statele membre își păstrează controlul asupra acestor acorduri atîta timp cît nu va fi creată o Constituție Europeană care să pună bazele unei federații suverane. Acest eveniment, puțin probabil deocamdată, ar revoluționa într-adevăr bazele legale externe ale Comunității.

În plus, și din perspectiva internă a Comunității, este binecunoscut faptul că statele membre încă mai sînt principalii actanți în decizia politică a comunității. De fapt, ele coordonează în comun politicile, prin intermediul Consiliului, care este instituția cu cel mai mare grad de interguvernare din toate de cîte dispune Comunitatea.¹ Luînd în considerare aceste observații evidente, ajungem inevitabil la concluzia că Uniunea Europeană continuă să se plaseze în contextul unei Europe a națiunilor.

Afirmații similare sînt valabile în mod evident pentru Consiliul Europei,² a cărui structură interguvernamentală, deși incompletă, este încă și mai evidentă.³ Totuși, cu toate că anumite realizări ale Consiliului — și anume Convenția europeană cu privire la drepturile omului și libertățile fundamentale — au pus bazele unui fel de ordine supranațională, în virtutea căreia statele membre sînt obligate să le garanteze cetățenilor lor drepturile și se află sub supravegherea instituțiilor supranaționale precum Comisia și Curtea Drepturilor Omului, rolul Consiliului se limitează în principal la elaborarea de tratate care trebuie apoi ratificate și implementate de statele membre.

1.2 Politicile de integrare europeană: europenism, federalism și Europa națiunilor

În vederea unei evaluări realiste a posibilităților regiunilor de a deveni protagoniste politicilor europene în cadrul structurii instituționale actuale, este de asemenea important să trecem în revistă pe scurt contextul cultural și politic care a dus la formarea actualei Europe a națiunilor. Trebuie aici să luăm în considerare importanța pentru istoria politică a Europei a proiectelor europene, naționale și regionale. Deși impactul europenismului, al naționalismului și al regionalismului a variat de-a lungul timpului, se poate afirma în general că principalul curent în istoria europeană a tins în direcția creării statelor națiune. Pentru multă vreme acest obiectiv a prevalat în fața celui de înființare a unei Europe federale și unite. Orientarea în favoarea înființării regiunilor în cadrul statelor națiune este mult mai recentă. Lăsînd deoparte pentru moment acest ultim fenomen, ar fi utile cîteva observații referitoare la relația dintre naționalism și europenism, întrucît această relație constituie baza creării Uniunii Europene ca Europă a națiunilor.

Ideea unificării Europei într-un cadru politic și instituțional comun este într-adevăr foarte veche, ea datînd încă de la sfîrșitul unității politice, administrative, culturale și lingvistice stabilite de romani. Au existat în Evul Mediu mai multe încercări de reînviere a Imperiului Roman. Totuși, susținut de factori politici și culturali,⁴ un îndelungat proces politic orientat spre formarea statelor naționale s-a dovedit mult mai puternic pe termen lung. În timp ce în Europa de Vest acest proces s-a încheiat în secolul al XIX-lea, cînd Germania și Italia și-au realizat unitatea și și-au cîștigat independența, popoarele din Europa Centrală și de Est și-au putut exercita deplin dreptul la autodeterminare abia după două conflicte mondiale și după sfîrșitul războiului rece care a divizat istoria secolului nostru. În ciuda procesului care a dus la independența națională și în paralel cu acesta, proiectul realizării coeziunii Europei a supraviețuit diferitelor epoci, chiar dacă din motive diferite. După ultimul război mondial condițiile politice s-au schimbat. O serie de state din inima Europei Occidentale au optat hotărît să urmeze același itinerar democratic⁵ și să îmbrățișeze idea fraternității și solidarității între popoarele lor. Numai acest fapt a făcut posibilă realizarea ideii unei organizații europene supranaționale care să nu stînjenească însă dezvoltarea coerentă a diferitelor identități naționale.

Ideologia rezultată implica urmărirea unui ideal federal care să găzduiască statele naționale europene, idee care a fost inițiată în practică prin înființarea Comunității Europene și a Consiliului Europei. Cu toate că realizarea unei federații europene este probabil destul de îndepărtată în timp, succesul ideii reiese cu claritate din faptul că atît Uniunea Europeană cît și Consiliul Europei s-au dezvoltat foarte mult de la înființarea lor și au înregistrat rezultate semnificative. Astfel, aproape toate statele Europei de Vest s-au angajat să își transfere o parte din „drepturile suveranității” către o organizație supranațională precum Uniunea Europeană a cărei tendință este spre federalism. În tot acest timp, partenerii lor central- și est-europeni și-au început la rîndul lor propriile procese de integrare devenind membri ai Consiliului Europei și sînt, după toate aparențele, încîntați de ideea aderării la Uniune în viitorul apropiat.

Merită de asemenea menționată ideologia politică aflată la baza acestui proiect federal. Fără îndoială, mișcarea federalistă europeană, extrem de puternică la sfîrșitul celui de-al doilea război mondial în mai multe țări europene, a jucat un rol important în lansarea unui proiect european bazat pe valorizarea unei identități culturale comune și pe noi valori precum democrația, statul de drept și respectul pentru demnitatea umană și pentru libertățile fundamentale.

Trebuie amintit, totuși, că aceste idei nu erau complet noi la acea vreme. În mod special, se poate susține că proiectul modern de integrare europeană, prin care statele naționale ar forma temelia unui sistem federal european, datează cel puțin de la începutul secolului al XIX-lea.⁶

Într-adevăr, ideile de „națiune” și de „popor” au fost foarte importante în contextul culturii „romantice” a secolului al XIX-lea. Ele au sprijinit procesul dificil care a dus la formarea unor țări ca Germania, Italia și Finlanda. Totuși, înalta apreciere a idealului național a fost dublată de ideea că noile națiuni democratice și liberale ar trebui reunite într-un fel de federație care ar furniza baza realizării idealului de fraternitate, promovat de revoluțiile liberale.⁷

Ideea unei federații europene a fost în continuare dezvoltată de Coudenhove-Kalergi și Aristide Briand în perioada interbelică. Ea a fost apoi preluată de Winston Churchill și de fondatorii Comunităților Europene, Robert Schuman, Jean Monnet, Konrad Adenauer, Paul-Henry Spaak și Alcide De Gasperi. Aceste idei federale s-au conformat unui model consacrat și au încheiat un proces politic destul de îndelungat, inaugurând un nou stadiu, în care urmau să fie aplicate treptat. Stadiul actual al acestei evoluții este binecunoscut și este reprezentat de hotărârea consfințită în preambulul Tratatului de la Maastricht „*de a continua procesul creării unei uniuni tot mai strânse între popoarele Europei.*”⁸

Încă odată, potrivit acestei idei rolul constitutiv este în mod necesar rezervat statelor membre. Similar, procesul de integrare necesită în mod fundamental cooperarea națiunilor europene.⁹ Afta timp cât această viziune politică nu este radical contestată — ceea ce nu pare să fie cazul în momentul de față — „*provocarea regionalismului*”¹⁰ trebuie plasată în contextul adecvat. Din această cauză, capitolul următor va fi devotat analizei obiectivelor regionalismului.

2. Europa regiunilor

2.1 Abordări ale regionalismului

2.1.1 Regionalism „cultural” și autonomie regională

Se pare că trei modele diferite au afectat cel mai profund recenta regionalizare a mai multor țări europene. Primul model poate fi definit drept „cultural” deoarece se întemeiază pe identitățile regionale distincte deja existente și ia în considerare factori culturali de obicei proveniți, pe de o parte, dintr-o istorie politică sau tradiții locale diferite, iar, pe de altă parte, din diferențe etnice reflectate în dialecte sau credințe diferite. Într-adevăr, un puternic sentiment de apartenență la o comunitate subnațională derivă adeseori din condiții culturale sau sociale diferite, existente încă dinaintea realizării unității politice a unei națiuni. Uneori, aceste diferențe nu au fost eliminate în totalitate, în ciuda mai multor secole de unitate politică, asociată adeseori cu mari eforturi de eliminare a lor.¹¹

Un factor suplimentar, extrem de important în multe țări europene, este existența minorităților de diferite naționalități. Caracterul lor distinct este afirmat de obicei pe baze lingvistice,¹² dar el implică în mod evident și alte aspecte „culturale” din cele menționate anterior. Nevoia de a proteja aceste minorități etnice și de a le ajuta să-și dezvolte propria cultură a dus uneori la crearea țărilor „*multilingve*”.¹³ Totuși, de cele mai multe ori, pentru minoritățile lingvistice concentrate într-o anumită parte a teritoriului unei țări, soluția a constat într-o protecție pe criterii regionale a grupurilor minoritare, combinată cu autonomia regiunii respective.

Întrucât acest tip de regionalism se bazează de obicei pe cultură, se poate spune că el este omolog procesului anterior de formare a statelor naționale. În realitate, el constituie dovada existenței unei expresii diferite — de obicei mai reduse — a aceluiași „sentiment de apartenență” care a dus la unitatea națională. Același sentiment poate, într-adevăr, genera dorința de autonomie în cadrul statului-națiune ca o recunoaștere explicită a existenței diversităților locale în interiorul cadrului național unificat.

Aceasta explică de asemenea paralela dintre conceptele de autonomie și independență.¹⁴ Ambele reprezintă poziția unei comunități care are dreptul de a trata independent sau autonom anumite chestiuni și, deopotrivă, fără amestec extern. Diferența dintre cele două concepte constă în aceea că, în timp ce independența este un drept al statelor consfințit prin dreptul internațional, autonomia este un drept acordat comunităților subnaționale prin dreptul constituțional local.

Ideea de autonomie se află la baza regionalismului „cultural”. Într-adevăr, întrucât autonomia înseamnă „puterea de a stabili pentru sine propriile norme”, funcția sa primară este de a permite un grad de diferențiere

legislativă și de a crea regimuri juridice diferite în cadrul aceluiași stat. Legile fiind un fenomen social, necesitatea diferențierii este evidentă în special în cazul în care comunitatea locală are tradiții diferite — de pildă, cutume sau tradiții juridice — pe care vrea să le păstreze. Cu alte cuvinte, diferențele „culturale” se pot reflecta în normele sau regimul juridic aparte înființat într-o regiune autonomă, fără ca prin aceasta să se prejudicieze existența unei *ius commune* naționale în chestiunile în care comunitatea națională împărtășește o viziune comună.

Din astfel de considerații se poate trage concluzia că, în vreme ce dreptul la autodeterminare constituie instrumentul prin care se păstrează „cultura” proprie a fiecărui stat în cadrul legal internațional, autonomia este mijlocul echivalent prin care aceasta poate fi legal ocrotită și aplicată în sfera internă în ceea ce privește comunitățile regionale și minoritățile naționale.¹⁵

Revendicarea frecventă a autonomiei regionale pe baze „culturale” este extrem de izbitoare în actuala epocă de integrare. Unii autori consideră chiar că acest fapt trădează o anumită criză a statelor naționale. Este posibil să se argumenteze chiar că procesul de integrare transnațională a contribuit întrucîtva la această criză deoarece procesul de regionalizare s-a dezvoltat mai cu seamă în relație cu cel de integrare europeană. Cu adevărat, înființarea instituțiilor supranaționale europene și răspîndirea, în acest context, a regionalismului într-o serie de state membre, cu toate că se poate să fi stimulat formarea identităților regionale și europene, se poate, de asemenea, să fi avut efecte negative asupra statutului valorilor naționale. Mă voi opri aici, în studiul de față, cu analiza existenței vreunei relații între integrarea europeană și regionalizarea dintr-o serie de state membre ale Uniunii. În orice caz, această evoluție este destul de interesantă în contextul chemării la o Europă a regiunilor și constituie o realitate faptul că Europa regiunilor ar trebui să armonizeze aceste tendințe oarecum opuse, dacă nu incoerente.

2.1.2 Regionalismul politico-administrativ

Cel de-al doilea model de regionalism poate fi descris ca țintind la realizarea unei democrații mai profunde și a unei participări populare mai mari la politicile de interes public. Aici, principalul accent nu mai cade pe conferirea de puteri legislative proprii către regiuni, ci pe înființarea de instituții politice care să aibă un cuvînt de spus în procesele politice naționale și o anumită putere de adaptare a legilor unice la situațiile locale și la dorințele comunității locale.

Flexibilitatea cerută de această formă de regionalism nu presupune neapărat devoluția puterii legislative. Dimpotrivă, înzestrarea autorităților regionale cu funcții administrative de implementare a legislației naționale general aplicabile poate fi suficientă pentru atingerea obiectivelor acestei forme de regionalism.

Dacă acest al doilea tip de regionalism poate fi etichetat ca „politico-administrativ”, rezultatul acestei forme de devoluție poate fi definit ca „autoadministrare”. Acești termeni subliniază faptul că comunitatea regională rămîne mai clar subordonată puterilor păstrate de guvernarea centrală în această formă de devoluție decît în cazul în care i s-ar acorda autonomia reală.¹⁶

Acest al doilea tip de regionalism este lesne de distins de regionalismul cultural. Într-adevăr, el a avut drept rezultat înființarea de regiuni chiar și în țări fără minorități etnice și în legătură cu zone a căror populație este pe deplin integrată în comunitatea națională. Totuși, în practică, pînă și în aceste cazuri, considerente pragmatice sau cauze politice independente au dus uneori la o devoluție mai vastă, care include dreptul de a adopta legi locale. În acest caz, în loc să vorbim de autoadministrare, ne aflăm de fapt în fața unei autonomii reale. Deși acest al doilea model poate în anumite cazuri duce în aceeași măsură la autonomia regională, el rămîne, cel puțin teoretic, distinct de autonomia culturală deoarece el nu impune neapărat devoluția puterii legislative. În orice caz, o trăsătură comună acestor două modele este necesitatea existenței unor instituții politice care să fie direct responsabile față de comunitatea locală.

Această ultimă observație ne conduce la o nouă chestiune. Întrucît obiectivul politic al acestui proces constă în remedierea parțială a neajunsurilor inerente sistemului de reprezentare indirectă pe care se bazează în general toate democrațiile moderne, este evident că relevanța sa este cu mult mai pronunțată în țările mari. Corespunzător, e mai ușor de înțeles de ce majoritatea membrilor „mari” ai Uniunii — și anume Franța, Spania și Italia — au urmat calea reformelor regionale.¹⁷ În același fel, este mai ușor de înțeles de ce Consiliul Europei și — în ultima vreme — Uniunea Europeană au sprijinit procesele de regionalizare în curs de desfășurare.

Dacă realizarea unei democrații mai profunde constituie obiectivul de bază al acestui al doilea model de regionalism, un alt obiectiv ar putea fi de asemenea urmărit, permițîndu-se astfel cetățenilor să hotărască și să

controleze mai direct procesul politic. Deoarece aceasta ar trebui să ducă la o mai strânsă corelație între dorințele cetățenilor și rezultatul proceselor politice și administrative, în cele din urmă cetățenii ar trebui să fie mai mulțumiți de guvernarea lor. Astfel, această formă de regionalism ar trebui să producă un fel de „eficiență politică”.

Aceste considerații ar putea explica de ce una din sarcinile majore asumate în general de autoritățile locale și regionale este contribuția lor la planificarea de nivel național, mai ales cu privire la utilizarea teritoriului, a dezvoltării industriale și a altor activități economice. Într-adevăr, în ciuda faptului că planificarea este în general rezervată autorităților de stat ca instrument al politicii economice, implicarea autorităților regionale prezintă avantajul evitării puterii exclusive a autorităților centrale în chestiuni care privesc direct un sector specific al populației. E adevărat, hotărârile luate de autoritățile centrale pot fi afectate de faptul că ele reprezintă interesele politice și economice și ale restului comunității naționale, care pot concura sau pot fi chiar în conflict cu cele ale regiunii direct interesate. Astfel, luarea deciziilor la nivel local de către comunitatea locală constituie instrumentul care lasă la latitudinea exclusivă a cetățenilor direct afectați să hotărască asupra acestor chestiuni. În cele din urmă, cooperarea dintre cele două nivele ale autorității poate asigura un grad înalt de coerență între politicile locale și regionale, altminteri dificil de atins.

Faptul că acest fel de abordare a chestiunilor locale este cel mai eficient a fost dezbătut pe larg și supus contestării. Unii subliniază costurile deloc neglijabile ale regionalismului. Alții susțin că sistemele dirijiste centralizate, care nu iau foarte mult în considerare opiniile autorităților locale și regionale, pot duce la o mai mare eficiență, ceea ce ar fi în mare parte adevărat într-un sistem economic internațional tot mai interdependent și integrat.

Filosofia diferită aflată la baza politicilor dirijiste este de la sine evidentă: ea țintește în principal la coerența internă a deciziilor politice, în timp ce regionalismul — ținând la o mai mare implicare a cetățenilor — are drept obiectiv garantarea faptului că se acordă mai multă importanță dorințelor cetățenilor. Totuși, aceste două sisteme nu sînt complet incompatibile. Într-adevăr, chiar și acele sisteme care s-au orientat cu precădere spre regionalism, au căutat stabilirea unui sistem de „federalism cooperant”, care are ca țel mai degrabă implicarea tuturor nivelelor de guvernare interesate în procesul de decizie decît o separare completă a competențelor lor.¹⁸

O problemă finală a acestui al doilea model privește modalitatea de delimitare a teritoriului regiunii autogovernate. Într-adevăr, chiar dacă această problemă nu ridică prea multe dificultăți teoretice în cadrul primului model caracterizat prin relativa ușurință de a delimita regiunile „culturale” pe criterii practice, soluția nu este întotdeauna de la sine înțeleasă în cadrul celui de-al doilea model. Datorită importanței pe care o reprezintă această problemă pentru cel de al treilea model de regionalism (ce urmează a fi analizat), ea va fi discutată mai jos.

2.1.3 Modelul regionalismului economic și problema delimitării regiunilor administrative

Cel de al treilea model este unul economic, care a cîștigat importanță ca urmare a consolidării statului bunăstării în Europa postbelică și a noului rol cîștigat astfel de sectorul „administrației publice” ca furnizor major de servicii. Aceasta a ridicat problema descentralizării administrării serviciilor publice pentru asigurarea eficienței lor. Ca urmare, într-un mod similar celui de al doilea model, acest al treilea model are ca obiectiv eficiența administrației publice din punctul de vedere al cetățeanului. Totuși, dacă în cadrul celui de la doilea, eficiența constituie un efect indirect al obiectivului realizării unei democrații mai profunde, în cadrul acestui al treilea model ea reprezintă însăși scopul său principal. Mai mult, chiar și conceptul de eficiență are aici un sens diferit, economic, care poate fi măsurat în termenii costurilor și beneficiilor, spre deosebire de eficiența discutată în secțiunea anterioară, care reprezintă un concept pur politic.

Aceste forme de eficiență sînt strîns corelate deoarece este evident că mulțumirea politică este foarte probabil produsă de folosirea corespunzătoare a banului public, cu alte cuvinte, dacă cetățenii consideră că au beneficiat de servicii adecvate în schimbul impozitelor pe care le plătesc. Totuși, din punct de vedere teoretic, diferența dintre aceste ultime două metode este clară și este și mai mult scoasă în evidență de criteriile care pot fi folosite pentru delimitarea entităților cărora li se acordă autonomia administrativă și, respectiv, financiară. Aceste criterii sînt strîns legate de *anvergura intereselor publice* și de *cea mai eficientă dimensiune (a entității autonome, n.t.) care oferă serviciile publice*.

Începînd cu criteriul „anvergurii interesului public”, el indică faptul că, în timp ce anumite interese țin de comunitatea națională în ansamblu, altele țin doar de comunitățile locale. Un exemplu tipic pentru prima categorie

este apărarea națională, iar pentru cea de-a doua categorie, întreținerea drumurilor locale. Problema cu aceste criterii constă în aceea că ele nu pot fi folosite într-o manieră foarte precisă. De fapt, pentru că există diferite tipuri de interese, „entitatea administrativă optimă” poate varia de la comunități restrânse pînă la comunități foarte mari. Alegerea oricăreia dintre ele ca unitate care să administreze o multitudine de interese nu poate lua în considerare simultan toate interesele relevante, așa după cum nu este posibil nici să se înființeze un organism politic diferit pentru fiecare interes în parte. Altfel, sînt imposibil de exclus urmările exterioare, adică faptul că deciziile luate de un organism politic care reprezintă o anumită comunitate, afectează oameni care nu au luat parte efectivă la procesul de decizie, sau vice versa, că anumiți oameni participă la administrarea intereselor care nu îi afectează direct.

În chip asemănător, criteriul „cele mai eficiente dimensiuni a entității autonome care oferă serviciile publice” poate să nu ofere întotdeauna soluții satisfăcătoare pentru fiecare tip de serviciu public. Chiar și în acest caz, considerentele cantitative pot duce la preferarea uneia sau alteia dintre unități.

Modelul economic duce la ideea unui federalism fiscal. Potrivit acestuia, autoritățile regionale și locale trebuie să dețină efectiv competența de a hotărî taxele și cheltuielile locale pentru a permite comunităților locale să suporte doar costurile serviciilor de care beneficiază. Aceasta înseamnă că, pentru a face posibil controlul cetățenilor, toate cheltuielile locale — adică toate cheltuielile necesare finanțării serviciilor locale — trebuie să fie hotărîte de organismele politice locale și finanțate prin taxe locale — adică prin taxe hotărîte și ele la nivel local.

Desigur, federalismul fiscal și eficiența administrativă locală nu exclud competența, folosită în funcție de context, a nivelelor superioare de guvernare. Dimpotrivă, implicarea acestora este presupusă în mod necesar de două principii diferite: unul aflat exclusiv în sfera politică, celălalt în cea economică. Primul este principiul subsidiarității, potrivit căruia nu toate serviciile publice pot fi îndeplinite de autoritățile locale, fapt valabil și în ce privește serviciile publice.¹⁹ Cel de al doilea este necesitatea urmăririi unor politici de redistribuire care au ca scop favorizarea dezvoltării zonelor mai puțin dezvoltate și facilitarea relansării economiilor atunci cînd sînt confruntate cu crize structurale sau temporale.²⁰

Aceste sarcini sînt mai mult sau mai puțin asumate de toate statele prospere moderne. Deciziile implicate de aceste politici pot fi cîntărite numai din perspectiva celui mai înalt nivel al guvernării. Tocmai acesta este motivul pentru care membrii Uniunii Europene și-au transferat nivelului european o parte a politicilor lor structurale și regionale.

2.2. Regionalismul în cadrul membrilor Uniunii Europene

Modelele de regionalism analizate mai sus au contribuit mai mult sau mai puțin, de la sfîrșitul celui de-al doilea război mondial înapoi, la structura constituțională a mai multor membri ai Uniunii Europene. Scopul acestei secțiuni este să treacă în revistă schimbările care au avut loc în aceste sisteme constituționale.

În această privință, este cu totul firesc să începem cu Republica Federală Germania, care a fost singurul stat membru complet regionalizat la începuturile Comunității Europene. Această structură atipică în Europa de Vest nu era rodul unor întîmplări. De fapt, cu toate că istoria Germaniei avusese deja experiențe federale anterioare, sistemul federal introdus prin Legea Constitutivă (*Grundgesetz*) din 1949 a fost în mare măsură impus de Puterile Aliate în vederea descentralizării puterii ca garanție a democrației. Noua împărțire în landuri nici măcar nu încerca să reflecte regiunile istorice ori alți „*factori economici, geografici și culturali*”,²¹ ci a fost influențată de zona de jurisdicție a fiecărei puteri ocupatoare.

Totuși, oricare ar fi fost motivele opțiunii federale inițiale, faptul că ea s-a menținut de atunci fără întrerupere impune o evaluare a funcției și obiectivelor sale prezente.²²

În această privință, Legea Constitutivă Germană exprimă principiul potrivit căruia „*O nouă delimitare a teritoriului federal poate fi făcută pentru a se asigura faptul că statele, prin mărimea și capacitățile lor, își pot îndeplini funcțiile eficient. Trebuie acordată considerația cuvenită legăturilor regionale, istorice și culturale, eficienței economice și cerințelor politicii și planificării regionale.*”²³ În lumina acestei prevederi, se poate concluziona că, în pofida circumstanțelor accidentale care și-au pus pecetea pe nașterea Republicii Federale Germania, Constituția Germană a luat temeinic în considerare toate modelele de regionalism descrise mai devreme.

O altă observație interesantă referitoare la federalismul german este aceea că, deși se numără printre cele mai avansate forme de regionalism european, el a demonstrat o orientare opusă celei a restului membrilor Comunității.

S-a remarcat în această privință că, „după 1945, puternica viziune «unitară» împărtășită de opinia publică a fost consolidată de tendințele de unificare socio-economică asociate cu sentimentul unui destin național comun și cu o atitudine antitraditională, «modernistă»” care a produs „un transfer de putere de la nivel regional la cel național”.²⁵ Acest curent specific german pare să fi fost înfruntat și de înființarea Comunității Europene și de larga delegare de competențe către instituțiile europene.²⁶ Această interesantă trăsătură merită să fie supusă unor considerații în detaliu și va fi dezvoltată în încheierea acestui studiu.

Ca și în cazul Germaniei, reformele regionale care au avut loc în alte state membre dovedesc în general funcțiuni multiple. Cazul Italiei constituie un exemplu evident. Sistemul regional a fost introdus în Italia de Constituția din 1948 care a deschis calea unei forme extinse de regionalism, constituit, spre deosebire de cazul Germaniei, în funcție de „regiunile istorice”. Totuși, lipsindu-le condițiile politice pentru aplicarea pînă la capăt a reformei regionale, cele cincisprezece „regiuni obișnuite” preconizate de Constituție au luat ființă abia în anii '70. Pînă atunci au funcționat numai cinci regiuni „speciale”. Ele erau acelea care se bucurau de „condiții și de forme speciale de autonomie” în concordanță cu propriile lor statute constituționale. Lăsînd deoparte bazele legale diferite ale acestor două tipuri diferite de regiuni, ele sînt totodată expresia unor modele diferite de regionalism. Într-adevăr, cele cinci „regiuni speciale” au fost înființate de urgență la sfîrșitul celui de-al doilea război mondial în zonele în care populația revendica cu tărie autonomia pe baze „culturale”.²⁶ Pe de altă parte, motivul fundamental pentru înființarea „regiunilor obișnuite” a constat în temeiurile politico-administrative pe care le-am prezentat pe scurt în contextul celui de-al doilea model de regionalism. Este la fel de adevărat că regiunile obișnuite au fost înființate și delimitate în funcție de „regiunile istorice”. Totuși, populația acelor regiuni nu revendicase niciodată autonomia, iar opțiunea de a suprapune noile entități peste cele istorice a constituit pur și simplu soluția la problema delimitării granițelor regionale.

Orientările regionaliste au cunoscut evoluții interesante începînd cu anii '70. Alături de amintita încheiere a reformei regionale italiene, Constituția Spaniei din 1978 recunoștea și ea șaptesprezece *comunidades autonomas*, deținînd autonomie politică și puteri legislative într-o serie de chestiuni. Sistemul spaniol prevede patru *comunidades* care se bucură de o autonomie deplin dezvoltată, dimpreună cu altele care au în timp posibilitatea de a atinge același grad de autonomie. În mare măsură, sistemul pare să lase la latitudinea regiunilor înseși să își hotărască gradul de autonomie. Regionalismul spaniol a fost descris din această cauză drept „*regionalism í la carte*”. În același chip, se poate afirma că oricare regiune spaniolă constituie un tip *sui generis*.

În ce privește obiectivele, regionalismul spaniol amintește de experiența italiană. Într-adevăr, în ambele țări bazele „culturale” sînt cele mai evidente în regiunile cu autonomie maximă. În orice caz, la modul general, deși considerentele financiare și administrative au avut o anumită relevanță în decizia de a înființa un sistem regional, în lumina articolului 143 al Constituției Spaniole, regionalismul spaniol pare să rămîna cu precădere „cultural”.²⁷

Constituția Portugheză din 1976 prevede și ea constituirea de regiuni. Totuși, aceste regiuni sînt explicit definite ca „regiuni administrative” și se presupune, în consecință, că dețin exclusiv funcții administrative referitoare mai ales la planificare²⁸, avînd în plus sarcina de a „*coordona și sprînjini activitățile municipalităților*”.²⁹ Cu siguranță, scopul înființării regiunilor administrative este precizat prin prevederea constituțională cuprinsă în articolul 257, potrivit căreia ele sînt „*responsabile de direcționarea serviciilor publice*”.³⁰

Totuși, reforma regională portugheză rămîne în mare parte pe hîrtie deoarece ea a fost implementată doar în „regiunile autonome” Azore și Madeira. Spre deosebire de regiunile administrative înființate pe teritoriul propriu-zis, acestor regiuni insulare le sînt garantate puteri administrative pe baza „*caracteristicilor culturale, sociale, economice și geografice, și a aspirațiilor istorice la autonomie ale populației din aceste insule*”.³¹

Din aceste considerente, în ciuda incompletei implementări a reformei regionale portugheze, cel puțin în ceea ce privește formularea teoretică, cazul de față constituie aplicarea cea mai coerentă a distincției dintre autonomie și autoadministrare.

O reformă regională destul de radicală, desfășurată între anii 1970-1988, a transformat Belgia dintr-un stat puternic centralizat într-unul federal.³² În prezent, complexul sistem belgian de competențe descentralizate cuprinde două tipuri diferite de instituții: a) comunitățile franceză, flamandă și germană,³³ a căror autoritate legislativă și prerogative de elaborare a tratatelor includ chestiuni precum cultura și educația, de maximă importanță pentru protejarea identității grupului lingvistic; b) trei regiuni — regiunea bilingvă Bruxelles și regiunile valonă și flamandă — organizate pe principiul clasic al teritorialității. Astfel, restrînsa comunitate germanofonă nu se bucură de nici un

fel de autonomie, comunitate care constituie o minoritate lingvistică în cadrul regiunii valone. Înființarea unui sistem federal în Belgia urmează în mod vădit modelul „cultural”. Într-adevăr, întinderea relativ mică a țării nu a necesitat un asemenea pas ca pe o chestiune de eficiență și descentralizare administrativă.

Aproximativ în același timp, s-a desfășurat reforma regională franceză, care a cunoscut mai multe etape cu începere din 1972. Semnificația sa ține în mare măsură de faptul că ea a avut loc într-o țară cu foarte puternice tradiții de centralism eficient. Astăzi, Consiliile departamentelor franceze sînt alese în mod direct, lipsindu-le însă puterea legislativă. Astfel, deocamdată, ele au constituit doar un instrument al descentralizării administrative, o trăsătură care respectă tradițiile și structura socială franceze.

În cele din urmă, de la aderarea în 1995 a Austriei, Uniunea are încă un membru explicit definit ca „federal” de Constituția sa din 1929, intrată din nou în vigoare la sfîrșitul celui de-al doilea război mondial. În același fel ca și în Republica Federală Germania, fiecare land austriac are propria sa constituție și alte prevederi constituționale adoptate de Parlamentul landului respectiv. Această trăsătură, singulară din punct de vedere al teoriei moniste, poate fi explicată prin articolul 99 al Constituției Austriei, care prevede că legile constituționale ale landului nu pot aduce atingere Constituției Federale. Asemeni Germaniei, autoritatea legislativă este împărțită în Austria între *bund* (fedeerație) și landuri.

În ceea ce privește restul membrilor Uniunii, ei nu au sisteme generale de autogovernare regională care să se bazeze pe principiile reprezentării directe și a responsabilității politice a organismelor de guvernare. Acest lucru este valabil dacă se face abstracție de nivelul intermediar al guvernării locale — adeseori numit „guvernarea județeană” — situat în general între nivelul municipal și cel regional sau național.³⁵ Aceste unități de guvernare locală sînt însă cu mult mai mici în ce privește fie teritoriul, fie populația. Astfel, cu toate că poziția lor poate aminti de cea a regiunilor administrative, ele nu sînt socotite de obicei ca aparținînd aceleiași categorii ca regiunile examinate în secțiunea de față a studiului. Întrucît mai mica lor întindere le face să fie de importanță secundară din perspectivă europeană, putem adera la viziunea tradițională și să le ignorăm în această trecere în revistă a Europei regiunilor.

Cu aceasta, prezentarea țărilor regionalizate este completă. Totuși, alte cîteva cazuri merită o mențiune specială deoarece ele prezintă anumite elemente regionale atipice în cadrul unei structuri naționale în principal unitare. Primul caz pe care îl vom examina este cel al Marii Britanii, care trebuie abordat din două perspective diferite. Prima se referă la Insulele Canalului Mîneicii și Insula Man. Nici una dintre acestea nu este socotită de către specialiștii britanici ca făcînd parte din Marea Britanie, ci ca avînd un statut aproape „unic”. În realitate, ele sînt considerate ca domoane personale ale Monarhiei Britanice, aflate într-un fel de uniune cu Marea Britanie. În această privință, se consideră că ele intră sub jurisdicția Marii Britanii numai în scopul reprezentării internaționale.³⁶

În lumina acestor afirmații, se poate trage concluzia că Insulele Canalului Mîneicii și Insula Man nu sînt cu adevărat regiuni autonome ale Marii Britanii.³⁷ Pentru evitarea oricărei înțelegeri greșite, această chestiune trebuie considerată dintr-o perspectivă mai largă, care va ajuta la înțelegerea altor situații similare.³⁸ Punctul de plecare îl constituie faptul că Insulele Canalului Mîneicii și Insula Man dispun de propriile corpuri legislative „și se bucură de o autonomie completă în majoritatea domeniilor, inclusiv impozitarea.”³⁹ Din punctul de vedere al dreptului internațional, există două căi de clasificare a unei asemenea situații: fie autogovernarea lor este atît de mare încît aceste insule sînt state independente, fie se află sub jurisdicția unui stat suveran. Dat fiind faptul că în acest caz ne aflăm fără îndoială în fața celei de-a doua categorii, trebuie remarcat faptul că pînă și în interiorul acestei categorii există o serie de posibilități de salvagardare a stătalității unei comunități în pofida pierderii capacității sau personalității legale internaționale.⁴⁰ Acest lucru este valabil, de exemplu, în cazul protectoratelor sau cel al statelor care au fost puse sub protecția unui stat (protector). În aceste cazuri, diferența este percepută în general în relație cu personalitatea și capacitatea juridică. Într-adevăr, în timp ce se socotește despre protectorate că își pierd în întregime personalitatea juridică, statele protejate și-o mențin, deși capacitatea lor juridică poate fi limitată prin tratatul de protecție.⁴¹

În mod similar, se consideră în general că statele confederate nu își pierd nici un atribut al stătalității lor, deosebindu-se în această privință de statele care au intrat în componența unei fedeerații. Acestea din urmă nu mai sînt socotite a fi state în concepția dreptului internațional, cu toate că ele își pot păstra o capacitate juridică internațională limitată — mai ales în ce privește dreptul de a adera la acorduri internaționale — dacă le-o permite constituția federală.⁴²

Într-un sistem juridic atât de flexibil cum este dreptul internațional, exemplele ar mai putea continua. Totuși, nici unul nu ar coincide exact cu poziția Insulelor Canalului Mîneicii și a Insulei Man, pentru simplul motiv că ele nu au fost niciodată state de sine stătătoare.

Totuși, dreptul internațional ia uneori în considerare comunități care nu s-au constituit niciodată ca state. Acest lucru se aplică în cazul coloniilor, care au, conform dreptului internațional, anumite drepturi — și anume dreptul la autodeterminare — cu toate că nu dețin caracteristicile proprii statelor. Lăsînd însă deoparte această posibilitate — care nu se aplică situației Insulelor Canalului Mîneicii și a Insulei Man și care este respinsă de specialiștii britanici⁴³ — orice alte cazuri de zone aflate sub jurisdicția unui stat sînt socotite de dreptul internațional drept „afaceri interne”.

Odată ce am ajuns la această concluzie, oricare ar fi situația specifică a Insulelor Canalului Mîneicii și a Insulei Man în cadrul flexibil și nescris al Constituției Britanice, nu este nici o altă posibilitate decît să le considerăm mai mult sau mai puțin *autonome*, în funcție de anvergura jurisdicției legislativelor lor și a independenței față de instituțiile centrale britanice — monarhia, Parlamentul, guvernul etc. În această privință, categorizarea acestor insule ca autonome nu este afectată, dacă sînt considerate ca legate printr-o uniune reală cu Marea Britanie.⁴⁴

În ceea ce privește Insulele Canalului Mîneicii și Insula Man este de asemenea demn de remarcat că gradul lor de autonomie a fost protejat printr-un fel de Protocol special anexat Tratatului Britanic de aderare la Comunitatea Europeană. În termenii acestui protocol, aceste insule „sînt incluse în cadrul Comunităților pentru majoritatea scopurilor, dar scutite de prevederile Tratatului în ceea ce privește taxa pe valoarea adăugată și armonizarea fiscală”⁴⁵.

Cel de al doilea caz din cadrul Marii Britanii este cel al Angliei, Scoției, Țării Galilor și Irlandei de Nord. Cu toate că ele sînt, mai presus de orice îndoială, regiuni istorice propriu-zise ale Marii Britanii, a căror existență (cu excepția regiunii Angliei) este oarecum recunoscută oficial prin existența Ministerului Scoției, Irlandei de Nord și a celui al Țării Galilor, ca ministere din cadrul guvernării naționale, existența unor administrații separate nu este suficientă pentru a considera aceste regiuni ca autonome sau ca bucurîndu-se de autoadministrare.⁴⁶

Asemănător cazului Marii Britanii, Finlanda și Danemarca sînt state unitare fără o descentralizare generală a puterii legislative, dar cu anumite regiuni autonome.

În Danemarca, s-a garantat autogovernarea pentru Groenlanda și Insulele Feroe, două teritorii clar separate din punct de vedere geografic de teritoriul danez propriu-zis, ele putînd fi socotite a intra în rîndul altor teritorii transmaritime luate în considerare de legislația comunitară. Existența acestor elemente autonome prezintă o asemenea relevanță pentru Danemarca încît structura sistemului său constituțional este uneori considerată ca fiind compusă dintr-o „comunitate tripartită de părți separate și autonome, fiecare cu prerogative proprii, dar avînd Danemarca drept partea hegemonică, care păstrează toate competențele rămase.”⁴⁷ Formulele asemănătoare nu oferă totuși o reprezentare utilă a structurii constituționale daneze, care nu este cu adevărat federală datorită inegalității dintre părțile componente. Într-adevăr, numai Groenlanda și Insulele Feroe pot fi socotite entități autonome, teritoriul danez propriu-zis nedeținînd instituții separate care să poată fi considerate componente ale unui sistem federal. Aceste regiuni autonome daneze sînt în prezent cu totul în afara legislației comunitare, cu excepția statutului limitat, de teritoriu transmaritim, de care Groenlanda se bucură de cînd a luat decizia de a părăsi Comunitatea.

Ultimul caz luat aici în discuție, Finlanda — a operat o vastă devoluție a autorității legislative și administrative în favoarea Insulelor Åland. Ea implică majoritatea chestiunilor interne, dar și anumite prerogative referitoare la afacerile externe ale țării. Autonomia Insulelor Åland, bazată pe două rezoluții din 1921 ale Consiliului Ligii Națiunilor, își are în mod clar temeiul în necesitatea protejării populației vorbitoare de suedeză și a moștenirii sale culturale. Autonomia Insulelor Åland a fost în continuare extinsă de guvernul finlandez, iar statutul lor special și-a găsit recunoașterea explicită în cadrul Uniunii Europene, care le-a acordat insularilor anumite scutiri de la prevederile legislației comunitare printr-un protocol special anexat Tratatului Finlandez de aderare la U.E.

2.3 Uniunea Europeană și Europa regiunilor

2.3.1 „Politicele regionale” ale Uniunii Europene și Europa regiunilor

Se impune să examinăm în momentul de față și un alt aspect al stării actuale a problemei regionale în Europa. El se referă la relațiile actuale dintre diferitele instituții regionale europene și funcționarea Comunității înseși. În această privință, pentru a elimina o posibilă sursă de neînțelegere, este necesar pentru început să analizăm așa-numita „politică regională” a Uniunii Europene.

Sintagma „politică regională” este folosită în general în legătură cu politicile din domeniul coeziunii sociale și economice, inițiate după Actul Unic European și cuprinsă în prezent în Partea a treia, Titlul al XIV al Tratatului CE.⁴⁸ Obiectivul acestei politici este „de a promova dezvoltarea armonioasă de ansamblu” a Comunității „prin reducerea disparităților dintre nivelele de dezvoltare ale diferitelor regiuni și a înapoierii regiunilor defavorizate, inclusiv a zonelor rurale”.⁴⁹ Această politică a CE, care suplimentează politicile similare ale statelor membre, este susținută „prin Fonduri Structurale ..., Banca Europeană de Investiții și alte instrumente financiare oficiale”.⁵⁰

Totuși, această politică „regională” nu are nimic de a face cu regiunile, considerate ca entități autonome sau autoguverdate.

În schimb, fie că se bucură sau nu de vreo formă de autoguvernare, regiunile fac obiectul politicii regionale comunitare dacă înregistrează un dezechilibru în nivelul de dezvoltare în comparație cu media Comunității. Astfel, o asemenea politică „regională” nu poate fi cu nici un chip relaționată cu ideea unei Europe a regiunilor și, pentru evitarea oricărei confuzii, ar fi cu mult mai bine să continuăm să folosim numele care i s-a dat prin Tratatul Comunității Europene.

2.3.2 Obiectivele unei Europe a regiunilor și obstacolele în calea funcționării sale

Lucrul la care țintesc în mod principal promotorii Europei regiunilor este modificarea structurii instituționale a Comunității în așa fel încât să se facă posibilă reprezentarea directă a regiunilor sau măcar o mai mare implicare a lor în problemele de decizie europeană.⁵¹ Nici nu mai e nevoie să spunem că acest tip de implicare nu ar trebui să se limiteze la așa-numitele politici regionale.⁵² Cu adevărat, eliminarea dezechilibrelor regionale reprezintă o zonă de interes evident pentru toate regiunile. Interesul lor, însă, are în vedere numeroase alte zone de competențe europene — fie că se încadrează sau nu în sfera politicilor economice — care afectează sfera activităților regiunilor.

În această privință, trebuie remarcat faptul că o trăsătură comună tuturor formelor de autoguvernare este aceea că instituțiile alese în mod democratic trebuie considerate drept reprezentatele legale ale comunității locale. Astfel, ar trebui să li se ofere oportunitatea de a participa la luarea deciziilor care afectează interesele locale, fără să li se limiteze reprezentarea în chestiunile care intră sub autoritatea lor administrativă sau legislativă directă. Cu alte cuvinte, dacă autonomia și autoadministrarea nu presupun ca toate deciziile concrete să se ia la nivel local, ele trebuie să implice în schimb dreptul autorităților locale de a reprezenta opiniile comunității locale la nivelul competent de guvernare.⁵³

Mai ales la nivelul european de decizie, pot fi impuse obstacole participării regionale directe, fie chiar la nivelul european propriu-zis, fie prin prevederile constituționale interne. Obstacolele impuse la nivel european pot fi practice sau instituționale. Un obstacol practic ar putea fi, de pildă, o aversiune anume de partea instituțiilor comunitare să colaboreze cu autoritățile regionale. În această privință, este cu totul izbitor faptul că în timp ce posibilitatea de a face lobby pe lângă instituțiile CE în influențarea propunerilor Comisiei ori ale deciziile Consiliului s-a dezvoltat ca una din trăsăturile majore ale procedurilor legislative europene pentru foarte mult timp, regiunile europene au încercat foarte puțin să exercite vreo influență asupra politicilor comunitare.

Totuși, nu există nici o dovadă a vreunei aversiuni particulare din partea Comisiei față de lobby-ul regional. Dimpotrivă, Comisia a favorizat mai multe proiecte care implicau colaborarea autorităților regionale.⁵⁴ Mai mult, când legislația internă a permis autorităților regionale abordarea directă a nivelului european, acest fapt s-a soldat adeseori cu rezultate interesante.⁵⁵

Lăsând deoparte pentru moment problema barierei instituționale la participarea regională directă, impuse prin structura Comunității,⁵⁶ se poate afirma că principala cauză a lipsei inițiale de coordonare dintre procesul de decizie europeană și interesele entităților subnaționale se află în opoziția demonstrată de statele membre. Cazul italian este

exemplar în acest sens. Într-adevăr, orice fel de participare regională la activitatea internațională a fost interzisă în Italia pînă în 1977, iar mai apoi condiționată de realizarea unei înțelegeri prealabile cu guvernul, stabilite în cadrul activităților sale de coordonare, și numai în măsura în care ea reprezenta activități promoționale peste hotare legate de funcțiile proprii regiunii.⁵⁷ Cu toate că astfel de activități au fost în general tolerate de guvernarea centrală în cazurile în care „potrivit literii legii, nu ar trebui admise”,⁵⁸ această prevedere poate să nu includă nici un drept de participare directă a regiunilor la politicile europene. Astfel, în ceea ce privește chestiunile europene, rolul regiunilor încă se limitează la implementarea legislației comunitare în domeniile lor obișnuite, ale jurisdicției administrative și legislative. Totuși, chiar și în această privință, regiunile rămîn supuse puterii statului de a ține locul regiunilor absente — o prerogativă care nu a fost preconizată de Constituție.

Pe lîngă problema aproprierii de către stat a funcțiilor regionale în ce privește implementarea legislației comunitare — un subiect dezbătut pe larg de specialiștii italieni — această stare de lucruri este destul de nesatisfăcătoare deoarece nu există vreo autorizare expresă a autorităților regionale să stabilească contacte directe cu instituțiile europene. În această privință, trebuie remarcat că dreptul autorităților regionale de a reprezenta și urmări interese regionale, chiar și în problemele care țin de competența altor organisme, se întemeiează evident pe însăși Constituția Italiei.⁵⁹ Totuși, Curtea Constituțională — care ar fi putut elimina orice restrîngere nelegitimă a drepturilor constituționale ale autorităților regionale — a impus constant opinia că afacerile externe sînt rezervate exclusiv guvernării naționale.

Se poate însă contesta pe bună dreptate faptul că problemele europene pot fi concepute în același fel ca și problemele internaționale tradiționale. În această privință, specialiștii germani au încercat să stabilească distincția dintre afacerile internaționale „oficiale” și cele „neoficiale”. Potrivit acestei distincții, prima categorie ar include chestiuni precum încheierea și abrogarea tratatelor, negocierea mandatelor, acreditarea diplomaților, dispozițiile de extrădare, protestele împotriva legilor contrare legislației internaționale, intentarea de procese în curțile și tribunalele internaționale, exercitarea drepturilor de membru al organizațiilor internaționale sau declararea războiului, care nu pot fi făcute de landuri.

A doua categorie ar cuprinde culegerea de informații, consultarea cu instituțiile europene și promovarea contractelor de afaceri și a schimburilor culturale.⁶⁰

Se poate ca această distincție să aibă o semnificație specială pentru specialiștii constituționali germani, în lumina prevederilor susținute de articolele 50 și 32 ale Legii Constitutive Germane. Potrivit acesteia, chestiunile europene — la care landurile participă prin *Bundesrat* —, sînt clar delimitate de relațiile externe tradiționale, care fac parte din responsabilitățile federației (*bund*). Totuși, este posibilă distingerea afacerilor internaționale tradiționale de chestiunile europene și dintr-o perspectivă mai generală. În acest scop, este mai utilă analiza naturii și efectelor specifice legislației comunitare decît stabilirea distincției dintre afacerile internaționale „oficiale” și „neoficiale”, destul de dificilă în contextul dreptului internațional actual. Urmînd această cale, se poate ajunge la o concluzie care nu este specifică unei țări anume, ci general valabilă pentru oricare stat membru.

Potrivit acestei metode, trebuie ținut cont de faptul că politicile europene se deosebesc de afacerile internaționale tradiționale din două motive principale: întîi, ele nu implică reglementarea relațiilor internaționale dintre statele independente. Ele se referă, în schimb, la administrarea în comun a politicilor care ar fi altminteri tratate de fiecare stat în parte. În al doilea rînd, politicile europene sînt reglementate de norme în vigoare și direct aplicabile în cadrul sistemelor legale naționale și pot avea întîietate în fața distribuției interne normale a competențelor prevăzută de constituțiile naționale. Numai pe aceste temeiuri poate fi făcută o distincție între afacerile internaționale tradiționale și cele europene.

Odată atinsă o concluzie în această privință, o a doua problemă o constituie analiza mai detaliată a relației dintre legislația comunitară și cea statelor membre. În această privință, se poate afirma că cele două ordini rămîn autonome. Sînt puține de spus despre autonomia legislației comunitare, cu excepția faptului că a fost solicitată și confirmată în mod repetat de Curtea Europeană de Justiție începînd cu decizia crucială pe care a avut-o în cazul *Van Gend en Loos*.⁶¹ Este de asemenea binecunoscut că în cazul contradicției dintre legislația comunitară și legile organice sau neorganice ale unui stat membru, aceasta dintîi are prioritate în lumina preeminenței recunoscute a legislației comunitare. Totuși, este necesar să subliniem faptul că supremația legislației comunitare nu are ca efect eliminarea autonomiei sistemelor juridice ale statelor membre. Această secțiune este valabilă mai ales în ce privește ordinea constituțională a statelor membre, asupra căreia Uniunea Europeană nu are nici o competență.⁶²

Dacă aceste considerațiuni sînt corecte, se impune concluzia că așa după cum autonomia legislației comunitare presupune faptul că ea nu poate fi afectată de prevederile constituționale naționale ale statelor membre, autonomia sistemelor constituționale ale statelor membre, la rîndul lor, implică faptul că guvernările regionale care se bucură prin constituție de autonomie nu trebuie lipsite de drepturile lor constituționale, cu excepția cazurilor în care înființarea nivelului european de decizie face acest fapt strict necesar.⁶³

Aceasta nu înseamnă că instituțiile comunitare nu au dreptul să ia decizii care, potrivit distribuției interne a competențelor, ar trebui să aparțină autorităților regionale. Și nu înseamnă nici că regiunile trebuie să accepte în prealabil în mod explicit jurisdicția Comunității. Din cauza autonomiei ambelor tipuri de sisteme juridice, transferul competențelor către Comunitate este valabil chiar dacă el a fost acceptat numai de guvernele naționale. Dacă ele au acționat sau nu *ultra vires* în transferarea acestor prerogative constituie o chestiune care implică doar relațiile juridice și remediile de nivel național. Această problemă nu poate afecta în nici un caz validitatea deciziilor luate în virtutea ordinii Comunității Europene autonome, care a fost stabilită, în respectul normelor dreptului internațional, exclusiv de reprezentanții unor state suverane.⁶⁴

O abordare corectă în vederea stabilirii relațiilor adecvate dintre două sisteme judiciare autonome poate fi făcută, de aceea, doar prin acceptarea de către ambele părți a faptului că regiunile — ca persoane juridice — dețin drepturi legale în legătură cu o serie de politici publice. Aceste drepturi nu pot fi nesocotite pe simplul motiv că o parte a puterii de decizie a fost transferată instituțiilor supranaționale. Aceasta înseamnă că toate posibilitățile concrete disponibile în prezent pentru permiterea accesului direct a autorităților locale la deciziile comunitare ar trebui deja exploatate fără ca ele să fie dublate de restricții impuse de instituțiile comunitare sau de guvernele naționale. Mai mult, *de iure contendo*, aceasta mai înseamnă și că, cadrul constituțional comunitar ar trebui să ofere oportunități mai mari reprezentării regionale. Într-adevăr, după cum vom vedea în continuare, cadrul actual este departe a fi adecvat.

Nici nu mai este nevoie să spunem că viziunea Curții Constituționale Italiene se înscrie prea puțin în logica concluziei la care tocmai am ajuns, atît în ce privește dreptul general menționat mai devreme al autorităților alese democratic de a participa la procesul de luare a deciziilor, la orice nivel ar avea el loc, cît și în ce privește drepturile specifice ale regiunilor în chestiunile proprii, drepturi definite în articolul 117 al Constituției Italiei. Dar, cu excepția Germaniei⁶⁵ — și în curînd a Belgiei și a Austriei — celelalte state membre descentralizate nu prea s-au înghesuit să permită contactul direct dintre Uniune și autoritățile subnaționale, care să creeze un fel de relație triunghiulară între aceste trei nivele de guvernămînt. Ele au preferat, în loc, o relație verticală, care permite guvernărilor naționale să medieze între Uniune și autoritățile locale sau regionale.⁶⁶

2.3.3 Activitatea internațională a regiunilor și Europa regiunilor

Folosirea autorității regionale în dimensiunea internațională s-a limitat pentru multă vreme la „cooperarea transfrontalieră”, care era concepută ca un instrument de coordonare între regiunile diferitelor țări. Această cooperare a dus la crearea unei rețele de asociații ale autorităților regionale, care — deși lipsite de puterea de a lua decizii cu valoare juridică — au înregistrat rezultate bune prin derularea de programe comune. Totuși, cea mai interesantă dintre realizările sale a fost, probabil, conștientizarea acută de către autoritățile regionale a importanței urmării anumitor politici în context transnațional. În plus, o altă trăsătură remarcabilă a acestei forme de cooperare a fost crearea unei rețele internaționale care a devenit o resursă bine exploatată de Comunitate odată cu lansarea programelor Interreg și Phare. Cu toate că ideea de „parteneriat” s-a dezvoltat treptat urmînd două modele diferite, dintre care unul presupunea un „parteneriat pe verticală” între diferitele nivele de guvernare, iar celălalt un „parteneriat pe orizontală” între diferitele autorități regionale, totuși, pentru multă vreme numai acesta din urmă a avut o cuprindere internațională. Parteneriatul pe orizontală s-a datorat cooperării transfrontaliere. În schimb, parteneriatul pe verticală a fost în mare parte limitat la politica națională a unui stat sau altul, și nu includea întotdeauna definirea poziției unei țări față de politicile europene.

În ceea ce privește nivelul comunitar de guvernare, contribuția regională la elaborarea politicilor europene a fost destul de inegală și în mare măsură dependentă de atitudinile diferite ale statelor înseși.⁶⁷ O justificare pentru aceasta se poate găsi în lipsa cadrelor instituționale comunitare care ar permite regiunilor în mod direct să participe la chestiunile europene. Ca urmare, participarea regiunilor la definirea politicilor comunitare se putea contura printr-o

procedură națională internă, prin implicarea în sisteme precum *Bundesrat*-ul german sau *Conferenza Stato-Regioni* italiană. Evident, atîta vreme cît Consiliul rămîne principala instituție decizională a Comunității, poziția regională exprimată în contextul respectiv poate avea o anumită greutate în procesul decizional al Comunității. Totuși, această greutate depinde de voința guvernelor naționale de a prezenta poziția regională în fața Consiliului.⁶⁸

În orice caz, se poate afirma că cele mai recente evoluții demonstrează o acceptare crescîndă de către toate statele membre a principiului parteneriatului. În plus, ori de cîte ori reiese că se va apela ulterior la regiuni pentru implementarea deciziilor de nivel european, ele încep să arate un interes remarcabil în influențarea rezultatului încă din fazele incipiente ale procesului politic.⁶⁹

Pe lîngă alte avantaje ale federalismului cooperativ pe care le-am evidențiat deja, cazul particular al competenței împărțite între mai multe nivele de guvernare înlesnește transmiterea informației de la periferie la centru și reconciliază interesele locale cu cele generale, conferind în același timp o mai mare eficiență deciziilor centrale.⁷⁰

Comunitatea însăși a înțeles aceste avantaje, arătînd în consecință un mare interes pentru dezvoltarea unui astfel de parteneriat direct cu regiunile.⁷¹ Cea dintîi dovadă a acestei atitudini poate fi găsită în programul Interreg, lansat în 1990 în vederea accelerării integrării zonelor de la granițele interne și a înființării de urgență a unei piețe interne unice, a eliminării, ca urmare, a tuturor barierelor interne din calea circulației libere a mărfurilor, muncitorilor, serviciilor și capitalului. Un alt obiectiv al programului Interreg era reducerea izolării zonelor de la granițele externe — o problemă relevantă mai ales în contextul înființării pieței interne. Programul a profitat de formele preexistente de cooperare transfrontalieră și a solicitat regiunilor implicate să prezinte programe operaționale. El a mărit, de asemenea, presiunea în favoarea „creării de rețele transregionale, fie instituționalizate fie neoficiale, și de solidarități concrete”.⁷²

Aceste rețele interregionale mai mult sau mai puțin instituționalizate s-au extins cu repeziciune în ultimii ani. Totuși, ele asociază doar regiuni învecinate, acoperind mai degrabă „centrul geografic al Comunității”.⁷³ Aceste elemente trădează maniera tradițională de derulare a politicilor regionale, care nu exploatează pînă la capăt ideile de parteneriat și de federalism cooperativ, ci se concentrează exclusiv asupra administrării în comun a problemelor regionale.

În context european, această abordare tradițională pare foarte îngustă chiar la cîțiva ani de la lansarea programului Interreg. Într-adevăr, piața internă a inițiat deja un proces ireversibil de integrare economică a zonelor de la granițele interne. Aceasta nu înseamnă nicicum că necesitatea cooperării pe orizontală a dispărut. Dimpotrivă, însăși existența unei piețe unice face foarte convenabilă cooperarea regională într-o perspectivă europeană de ansamblu. În ciuda necontiguității lor, regiunile pot avea în comun mai multe interese diferite. De exemplu, regiunile rurale sau industriale pot avea interese comune din cauza structurii lor economice similare. Regiunile periferice pot fi interesate în mod similar de cooperarea lor reciprocă pentru a face lobby în favoarea unei soluții la problemele lor comune legate de costurile mai înalte ale ofertei și transportului pe teritoriul lor. Nici nu mai e nevoie să spunem că o astfel de cooperare ar răsturna modelul consacrat de cooperare transfrontalieră uzitat pînă acum, adică acela în care cooperarea are loc între regiuni învecinate din „zona centrală” a Comunității.⁷⁴ Alte regiuni ar putea fi și ele interesate de dezvoltarea în comun a noi activități culturale sau economice.

Întrucît tipuri diferite de proiecte s-ar putea dezvolta conform aceluiași model, regiunile — considerate separat — ar putea fi interesate să intre în asociații diferite. Totuși, în această privință tradiționala cooperare transfrontalieră pe orizontală pare destul de costisitoare în comparație cu un parteneriat atotcuprinzător al tuturor regiunilor. În plus, în măsura în care tinde să fie exclusivă, ea este și o irosire a șanselor pe care le-ar face posibile parteneriatele alternative. În cele din urmă, ea este destul de incoerentă cu stadiul prezent al integrării europene.

În realitate, înseși asociațiile regionale transfrontaliere au ridicat problema reactualizării organizării, obiectivelor și funcționării lor. Astfel, ele și-au aprofundat relațiile reciproce și s-au pronunțat în favoarea participării parțiale a membrilor lor la „proiecte transfrontaliere, interregionale, multilaterale sau bilaterale”.⁷⁵

Aceste inițiative par necesare ca urmare a aplicării pînă la capăt a Actului European Unic. Totuși, acești pași nu constituie soluția finală. Într-adevăr, extinsa cooperare dintre asociațiile transfrontaliere evidențiază necesitatea unui for general care să permită parteneriatul exhaustiv al regiunilor europene. Această problemă va fi analizată în secțiunea următoare.

2.3.4 Orientări recente în activitatea internațională a regiunilor și cadrul instituțional al Europei regiunilor

Mișcările de jos în sus inițiate de organizațiile regionale transfrontaliere sînt demne de toată lauda. Totuși, a venit vremea pentru includerea în cadrul instituțional european a unui model de parteneriat general. Acesta va netezi calea continuării cooperării dintre regiunile celor cincisprezece state membre și ar lăsa spațiu pentru cooperarea transfrontalieră de tip tradițional numai în ce privește granițele exterioare ale Comunității. Acest proces, deja inițiat, va fi analizat în cele ce urmează.

Înainte însă de a aborda subiectul cooperării transfrontaliere, merită adăugate cîteva comentarii referitoare la faptul că Comunitatea Europeană pare să fi înțeles și ea necesitatea reorientării relațiilor pe care le are cu rețelele regionale transfrontaliere. De fapt, ultimele sale programe de parteneriat regional au avut obiective determinate de problemele contextuale ale integrării. Astfel, în timp ce primul program Interreg avea ca țintă facilitarea cooperării interne în perspectiva viitoarei piețe unice, cel de-al doilea program Interreg și-a deplasat atenția spre regiunile de la granița externă.

Pe de altă parte, obiectivele generale ale Interreg II încearcă în continuare să vină în întîmpinarea problemelor speciale care apar atît în regiunile de la granițele interne cît și în cele de la granițele externe ca o consecință a relativei lor izolări. Pe de altă parte, totuși, accentul principal al noului proiect cade pe zonele de la granița exterioară. De fapt, Interreg II a fost strîns legat de implementarea programului Phare, inițiat în 1989 pentru a sprijini reformele asumate de statele Europei Centrale și de Est. Obiectivul său inițial a fost să ajute tranziția acestor țări spre democrație și economia de piață.⁷⁶ În special articolul 3 al Reglementării Comisiei 1628/94⁷⁷ prevede că proiectele eligibile pentru ajutorul financiar al Comunității trebuiau să aibă în contextul de atunci următoarele obiective: „i) să promoveze cooperarea regiunilor de graniță ale Uniunii Europene cu regiunile adiacente din centrul și estul Europei...; ii) să promoveze crearea și dezvoltarea rețelelor de cooperare de ambele părți ale graniței și stabilirea de legături între aceste rețele și rețelele comunitare mai vaste.”

Pe de altă parte, eligibilitatea pentru fondurile comunitare a regiunilor de la granițele interne pare să fie în cadrul programelor Interreg mult mai limitată, fiind legată mai ales de crearea rețelelor transeuropene, în special a celor energetice.⁷⁸

Persistă încă semne de întrebare în ceea ce privește cooperarea mai vastă dintre regiunile de la granițele interne sau regiunile care nu sînt de graniță, care ar fi trebuit să fie foarte stimulate de crearea pieței unice. După cum am menționat, soluția ideală ar fi instituționalizarea acesteia în cadrul juridic comunitar. Într-adevăr, Uniunea a făcut deja cîteva pași — de altfel timizi — în această direcție odată cu ultimele stadii ale integrării europene. Astfel, după înființarea Comisiei de Consiliere a Autorităților Regionale și Locale și a Adunării Neoficiale a Regiunilor Europene, Tratatul de la Maastricht a dat un impuls suplimentar conturării dimensiunii regionale a politicii europene prin înființarea Comisiei Regiunilor ca organism consultativ al nivelului comunitar.

Totuși, chiar și după Maastricht, Europa regiunilor era departe de a fi constituită și rămîne în continuare adevărat că „Tratatul de la Roma nu ia în considerare nivelele subnaționale de guvernare ale statelor membre. Pentru Comunitate aceste nivele locale și regionale de guvernare nu au nici un statut legal; toate statele membre sînt privite ca niște monoliți constituționali”.⁷⁹

Din mai multe motive, nu se poate socoti că Comisia Regiunilor urmează modelul unei adevărate Europe a regiunilor. Pe de o parte, este adevărat că Tratatul CE prevede în prezent ca această Comisie a regiunilor să fie consultată într-o serie de chestiuni care nu se limitează la așa-numita politică regională, ci include probleme care țin în mod obișnuit de competența autorităților regionale, precum cultura, sănătatea publică, educația, specializarea și proiectele pentru tineret. Acest fapt promovează în mod evident ideea conform căreia Comisia Regiunilor ar trebui să aibă în vedere în general toate politicile europene de interes regional. Este de asemenea adevărat că această idee este consolidată de o prevedere potrivit căreia „acolo unde se consideră că sînt implicate interese regionale specifice, Comisia Europeană își poate exprima părerea” cu fiecare ocazie în care este consultată Comisia Socială și Economică.⁸⁰ Această prevedere aduce în sfera de acțiuni facultative a Comisiei Regiunilor alte arii de competență tipic regionale, precum agricultura, protecția mediului și politicile sociale.

Pe de altă parte, rolul Comisiei Regiunilor rămîne pur consultativ, autoritatea sa reală urmînd să fie testată pe termen lung. În plus, structura reală a Comisiei Regiunilor nu amintește de cea a unui organism de reprezentare directă a autorităților locale și regionale.⁸¹ Dimpotrivă, se pare că ea respectă modelul tradițional al unei adevărate

Europe a națiunilor, care se află la baza structurii de ansamblu a Uniunii. În special, reprezentarea semiproportională garantată *statelor membre* prin articolul 198a al Tratatului CE⁸² nu este deloc legată de obiectivul asigurării reprezentării autorităților regionale și locale înființate prin intermediul Comunității.

În această privință pot fi ridicate două obiecții specifice: prima, faptul că, cu toate că Comisia ar trebui să conștientizeze în „*reprezentanți ai organismelor locale și regionale*”, membrii săi sînt „*numiți... de către Consiliu... la propunerea statelor membre respective*.”⁸³ Astfel, nimic din această prevedere nu asigură o reprezentare echilibrată și completă a intereselor locale și regionale. Cea de a doua obiecție, sistemul semiproportional de reprezentare preconizat de articolul 198a al Tratatului CE nu are legătură cu existența reală a autorităților regionale din cadrul fiecărui stat membru. În această privință, este destul să amintim că Luxemburgul — care nu are instituții regionale — a primit șase locuri în cadrul Comisiei Regiunilor, în timp ce cele mai mari state membre — trei din patru deținînd diferite tipuri de instituții regionale — pot numi doar cîte 24 de membri în Comisie.

Rezumînd, Comisia Regiunilor ar putea fi definită mai adecvat ca un mijloc de reprezentare — sau de imixtiune — a guvernelor naționale în politicile europene, care se suprapune adesea cu domenii ce aparțin nivelelor subnaționale de guvernare. În cel mai bun caz, dată fiind obligația membrilor Comisiei Regiunilor de a-și îndeplini îndatoririle complet independent, acest organism ar putea fi descris ca o comisie de experți în probleme regionale, asemănător în această privință cu Comisia Socială și Economică. În nici un caz nu poate fi considerată un mijloc democratic de reprezentare a autorităților regionale.⁸⁴

Astfel, dacă într-adevăr urmează să ia ființă o adevărată Europă a regiunilor, primul pas ar trebui să implice o reformă profundă a structurii Comisiei Regiunilor astfel încît să se acorde reprezentare fiecărei comunități autonome înființate în Uniune, pentru a le permite să-și facă auzite vocea ori de cîte ori sînt implicate competența sau interesele lor.

Aceasta nu înseamnă că Comisia Regiunilor ar trebuie să se transforme într-o a treia Cameră — pe lîngă Parlamentul și Consiliul European — în procedura legislativă comunitară. Un astfel de pas ar fi într-advăr decisiv în descrierea Uniunii Europene ca Europa Regiunilor.⁸⁵ Totuși, o astfel de relație este impracticabilă pentru moment din cauza structurii constituționale diferite a statelor membre.

2.3.5 Europa regiunilor și principiul subsidiarității

Înainte de a încheia cercetarea cuprinderii actuale a conceptului de Europă a regiunilor, merită menționată și o altă evoluție, privitoare la includerea în Tratatul de la Maastricht a unei prevederi explicite referitoare la principiul subsidiarității. În această privință, este adevărat că articolul 3b CE preconizează principiul subsidiarității numai pentru relațiile dintre Comunitate și statele membre. Totuși, cuprinderea sa exactă nu poate fi determinată doar în lumina acestei prevederi. Într-adevăr, atît Preambulul cît și articolul A al Tratatului Uniunii Europene prevăd că obiectivul comun al statelor membre este acela de a crea „*o uniune și mai strînsă între popoarele Europei, în care deciziile sînt luate cît mai aproape posibil de cetățeni*.”⁸⁶

Potrivit acestei prevederi, se pare că un angajament politic — dacă nu o îndatorire juridică — de a lua în considerare rolul important al nivelelor subordonate de guvernare obligă atît Comunitatea cît și statele membre. Anvergura acestui angajament devine încă și mai mare dacă se ia în considerare principiul proporționalității.⁸⁷ Într-adevăr, în lumina acestor prevederi, se poate deduce obligația generală de a nu neglija dimensiunea regională chiar și în arii de competență exclusivă ale CE.

3. Concluzii

Este clar că în viitor va trebui dezvoltat un parteneriat din ce în ce mai instituționalizat între nivelele de guvernare european, național și regional pentru a se profita de larg răspîndita autogovernare regională. Dacă statele membre doresc să beneficieze de această instituționalizare treptată, ele trebuie să dea posibilitatea autorităților locale să se facă auzite în contextul european și să aibă contacte directe cu instituțiile europene.⁸⁸

Aceasta nu înseamnă cîtuși de puțin că toate statele membre trebuie să constituie tipuri similare de regiuni în teritoriile lor. Un asemenea lucru ar fi prea mult pentru o țară mică cum este Luxemburgul, de pildă. Statele membre foarte mici ar putea fi desigur reprezentate ca unități separate în cadrul acestor instituții regionale. În plus, ar putea fi realizate diferite forme de reprezentare a intereselor locale. De exemplu, în țările neregionalizate, astfel de interese ar

putea fi reprezentate de asociații ale municipalităților sau de alte autorități locale.⁸⁹ În orice caz, numai participarea directă a autorităților care au responsabilități politice față de populația locală pot servi scopului de a lua în considerare necesitățile locale, asigurându-se că serviciile oferite comunității locale satisfac așteptările localnicilor și menținând eficiența deciziilor centrale.

În această privință este foarte interesant de remarcat faptul că și alte state membre își adaptează într-un fel sau altul la aceste nevoi structura guvernării locale. De pildă, Irlanda, un beneficiar major a politicilor „regionale” ale Uniunii, a luat în ultima vreme măsuri importante în vederea regionalizării teritoriului său. De fapt, sistemul anterior al structurilor administrative regionale compus din autoritățile *ad hoc* pentru exercitarea diferitelor funcții locale a fost modificat în 1994 prin înființarea a opt autorități regionale statutare. Acestea sînt conduse acum de reprezentanți aleși indirect de către autoritățile locale și care au ca sarcină principală colaborarea în planificarea națională și monitorizarea implementării politicilor „regionale” europene. În mod evident, această opțiune va răsturna, după toate probabilitățile, modelul anterior, caracterizat printr-un „*rol consolidat al guvernării centrale în cadrul instituțional al planificării regionale, care e consecința conceperii țării ca o singură regiune (europeană)*.”⁹⁰

În mod similar, planificata reformă a guvernării provinciale finlandeze va reduce drastic numărul entităților provinciale la numai cinci. Mărimea lor va deveni probabil mai potrivită astfel necesităților administrative interne și inițierii unei activități internaționale de un fel sau altul.

În lumina acestor experiențe, se pare că politica regională europeană și modul său specific de abordare a problemei parteneriatului au început în mod evident să exercite o oarecare presiune asupra statelor membre. Acum se poate afirma că pînă și statele membre care au o structură complet regională ar trebui să permită în vreun fel propriilor entități de guvernare locală să adopte atitudini proprii în chestiunile europene pentru a putea face față provocărilor Europei. Cu alte cuvinte, aceasta înseamnă că, deși structura și organizarea administrativă a statelor membre se încadrează în mod obișnuit în domeniul politicii interne, se poate afirma că o adevărată politică regională a Uniunii poate produce pe termen lung o armonizare voluntară a structurii interne a statelor membre. Totuși, înainte ca această armonizare să devină necesară, trebuie luate măsuri suplimentare în direcția edificării unui forum european real al autorităților regionale.⁹¹

Cînd se va ajunge la aceste rezultate, va fi posibil să se concluzioneze că a fost în sfîrșit deschis un spațiu real pentru *Europa regiunilor*, ceea ce ar contribui la apropierea instituțiilor europene de cetățeni și, în cele din urmă, la constituirea unei *Europe a cetățenilor*. Aceasta este de altfel țelul suprem al mișcărilor federaliste și regionaliste care au făcut presiuni atît de mari pentru constituirea unei Europe a regiunilor. Într-adevăr, în opinia lor, o Europă a regiunilor este un mijloc de diminuare a deficitelor democratice despre care se crede adesea că afectează structura comunității relativ la proiectata sa lărgire și dificultățile care decurg din aceasta în asigurarea participării și controlului cetățenilor.

Desigur, nu este o chestiune numai de eficiență.⁹² O Europă a regiunilor presupune de asemenea însuși conceptul de democrație, sau ceea ce noi am definit aici ca eficiență politică. Aceasta din urmă combină elemente de eficiență economică și administrativă cu principiul democratic și cu necesitatea de a pune pe primul loc dorințele cetățenilor.

Un lucru destul de interesant este faptul că din aceleași motive Consiliul Europei a sprijinit și el regionalismul. El a constituit un Congres al Autorităților Locale și Regionale ale Europei — care a absorbit în 1994 Conferința Permanentă a Autorităților Locale și Regionale ale Europei, constituită încă din 1957 — și a subliniat importanța autoguvernării locale libere ale cărei principii de bază sînt cuprinse în Carta Europeană a Autoadministrării Locale.

În fine, Europa regiunilor nu ar trebui privită ca o provocare la existența statelor membre, cel puțin din punct de vedere juridic și atîta timp cît Uniunea Europeană rămîne o organizație supranațională. Numai cînd ea va putea deveni o federație, își va face apariția o provocare reală. Însă decizia de a face acest pas aparține chiar statelor membre și cetățenilor lor.

Astfel, interpretarea corectă a Europei regiunilor deocamdată nu poate implica realizarea ideii utopice a unor vizionari europeni de a fonda o Uniune fără națiuni,⁹³ ci implementarea ideilor care — în lumina prevederilor explicite ale Tratatului de la Maastricht referitoare la principiul subsidiarității — se află la însăși temelii Uniunii, care este considerată o „*Uniune a popoarelor Europei, în care deciziile sînt luate cît mai aproape de cetățeni*.”⁹⁴ □

NOTE

1. Este la fel de binecunoscut faptul că trăsătura interguvernamentală este încă și mai marcată în cadrul nivelelor doi și trei ale Uniunii. Accentuarea rolului statelor membre în procedura de decizie a Comunității Europene nu implică, desigur, tăgăduirea elementelor din ce în ce mai federale care pot fi găsite în organizarea și structura comunității. Într-adevăr, faptul că în prezent Consiliul este împuternicit să ia majoritatea deciziilor sale prin majoritate absolută, rolul sporit al Parlamentului European după Actul Unic European și poziția bine stabilită a Comisiei Europene și a Curții de Justiție sînt dovada clară a structurii supranaționale și federale a Comunității.

2. Din motive evidente, studiul de față tratează în primul rînd procesul de integrare care are loc în cadrul Uniunii Europene. Totuși, printre alte organisme înființate în scopul realizării unei colaborări mai strînse a națiunilor europene, trebuie făcute cîteva remarci cu privire la Consiliul Europei întrucît el reflectă obiectivul integrării în termeni mai cuprinzători decît Comunitatea însăși. O astfel de concluzie nu ar trebui să surprindă deoarece s-a afirmat că — spre deosebire de ceea ce s-a întîmplat prin înființarea Comunităților Europene — un rol important în crearea Consiliului Europei l-au jucat mișcările federaliste europene (Cf. Martin J. Dedman, **The Origins and Development of the European Union 1945-1995**, London and New York, 1996, p.16). Într-adevăr, în timp ce Comunitățile au fost, cel puțin inițial, implicate mai ales în aspectele economice ale integrării, Consiliului Europei i s-a conferit o competență cu mult mai largă. În realitate, obiectivele sale explicite includ realizarea „*unei unități mai mari între membrii săi în vederea salvărdării și realizării idealurilor și principiilor care constituie moștenirea lor comună*” (art. 1a al Statutului), „*prin înțelegeri și acțiuni comune în chestiuni administrative, legale, științifice, culturale, sociale și economice și în menținerea și realizarea pe mai departe a drepturilor omului și libertăților fundamentale*” (art. 1b), fiind excluse în mod explicit din competența Consiliului Europei numai „*chestiunile referitoare la apărarea națională*” (art.1d).

3. De fapt, Consiliului i se adaugă o Adunare Parlamentară prin intermediul căreia diferitelor state membre le este acordată o greutate diferită (vezi art. 26 al **Statutului Consiliului Europei**). Este de asemenea demn de remarcat faptul că membrii Adunării Parlamentare, iar nu țările din care provin, sînt cei care reprezintă parlamentele naționale și partidele politice respective.

4. Identitatea culturală comună a fost înlocuită treptat sub mai multe aspecte de culturile naționale separate. De exemplu, poate fi menționat faptul că limbile naționale au înlocuit folosirea latinei ca limbă vorbită, iar, mai tîrziu și ca limbă scrisă și științifică.

Un factor politic important folosit în demontarea unității medievale, atacînd autoritatea centrală a papei și a împăratului, a fost formarea bisericilor naționale în multe țări protestante după reformă.

Totuși, moștenirea comună a supraviețuit și a influențat întreaga cultură occidentală sub multe aspecte, de pildă prin influența dreptului roman și a filosofiei clasice.

5. Mai mult, tocmai pe baza democrației și a statului de drept pot aspira statele să devină membre ale Uniunii. Acesta este motivul pentru care calitatea de membru a fost limitată în trecut la țările vestice în timp ce înființarea sistemelor democratice în Europa de Est — un proces încă în derulare în unele țări ale regiunii — ar trebui în cele din urmă să încheie și să consolideze procesul de formare a statelor naționale întemeiate pe dreptul la autodeterminare. Încheierea acestui proces ar trebui să închidă prăpastia care divizase anterior Europa de Vest și de Est și să creeze condițiile politice pentru o nouă extindere a Uniunii.

6. În literatură acest fenomen a fost întrucîtva legat de apariția romantismului. Un exemplu foarte important al relației dintre romantism și ideea unei Europe unite este poezia lui Novalis, alias Friedrich von Hardenberg (1772-1801), în cadrul căreia eseul „*Creștinătatea sau Europa*” (1799) poate fi considerat manifestul care preconiza Statele Unite ale Europei ca pe noua comunitate creștină care ar putea salvărdă națiunile.

7. Îndemnul la o Europă federală a fost reluat de mai multe ori în secolul al XIX-lea de numeroși actori politici influenți. Printre ei este util să îi amintim pe francezii Augustin Thierry și Claude-Henri Saint-Simon și pe italianul Giuseppe Mazzini. Cei dintîi preconizau crearea unui parlament european încă din studiul lor din 1814, **De la reorganisation de la société européenne**. Cel din urmă a militat pentru o federație europeană a națiunilor concepută ca un mijloc de asigurare a democrației și fraternității popoarelor europene. Într-adevăr, mișcările fondate de Mazzini — La Giovine Europa (Tînăra Europă) în 1834 și Liga Internațională a Popoarelor în 1847 și Comisia Centrală Democratică Europeană în 1850 — aveau scopul de a crea o rețea transnațională a mișcărilor pentru independență națională și democratizare. Cu toate că importanța practică a acestor asociații a fost una limitată, declarația lui Mazzini în favoarea independenței națiunilor în contextul fraternității europene s-a răspîndit în multe țări și a supraviețuit timpului, influențînd la sfîrșitul celui de al doilea război mondial vederile politice ale federaliștilor italieni. Trebuie menționați dintre aceștia Altiero Spinelli care a deținut un rol de prim rang în contextul mișcării federaliste europene, de la elaborarea **Manifesto di Ventotene** în 1941 și pînă la contribuția sa în cadrul Parlamentului European la care a participat prin schițarea „*Tratatului Uniunii Europene*” — cunoscut și sub numele de „*Raportul Spinelli*” — care a fost adoptat de Parlamentul European în 1985. Cu toate că acest document nu a fost inclus integral în amendamentele aduse ulterior Tratatelor, el este considerat drept unul din cele mai importante documente adoptate de Parlamentul European întrucît el evidențiază atitudinea proeuropeană a acestei instituții.

8. O asemenea ideologie politică este în prezent acceptată în mod explicit prin art. 23 al Legii Constitutive a Republicii Federale Germania, care afirmă: „*În interesul realizării unei Europe unite, Republica Federală Germania va participa la dezvoltarea unei Uniuni Europene devotate principiilor democratice, sociale și federale, statului de drept și principiului subsidiarității...*” (Traducerea în engleză aparține Juliane Kokott, „*German Federalism and European Integration*”, raport

nepublicat, prezentat la masa rotundă a Asociației Internaționale de Drept Constituțional, **National Constitutions in the Era of Integration**, Turku, 23-24 mai 1997, p.3, s.n.).

9. În interpretarea Constituției Germaniei, mai sus menționatul articol 23 al Legii Constitutive presupune „*premise că însăși Uniunea ar trebui structurată luându-se în considerare principiul federal. Această premisă obligă instituțiile germane să participe la procesul de integrare.*” (Kokott, op. cit., p. 9 și passim)

Evident, o asemenea prevedere — adăugată Constituției Germaniei în 1991 — nu poate să angajeze juridic Uniunea. Totuși, ea este extrem de importantă deoarece furnizează baza pe care Germania să accepte măsuri suplimentare spre realizarea unei Uniuni politice.

10. Cf. Michael Keating, **Regions in the European Community**, volum editat de Michael Keating și Barry Jones, Oxford 1985, p. 1 și passim.

11. Nu este posibil să oferim o analiză mai detaliată în acest context. Putem menționa, totuși, că astfel de diferențe nu par să joace în prezent un rol central în sistemul federal german — cu excepția poate a noilor landuri care înainte au făcut parte din RDG — în ciuda unificării relativ recente a acestei țări.

Faptul că regiunile italiene — spre deosebire de landurile germane — nu se bucură de astfel de condiții economice uniforme a venit, în schimb, în sprijinul unei identificări crescînde a anumitor comunități locale cu „regiunea” în care trăiesc.

Culturile regionale diferite par să joace un rol remarcabil în anumite țări — precum Marea Britanie și Spania — unde ele au existat ca „state naționale” independente o vreme mult mai îndelungată.

12. În anumite cazuri, totuși, revendicarea este determinată de factori religioși. Un exemplu tipic îl constituie Irlanda de Nord.

13. Exemple tipice de țări multilingve sînt Belgia și Finlanda. În ambele cazuri, totuși, autonomia regională a însoțit (și a sporit) protecția garantată prin prevederile legale generale referitoare la multilingvism. În cazul Finlandei, totuși, acest fenomen este limitat la provincia Åland.

14. Însușindu-mi lecția lui Kelsen, cred că este mai potrivită folosirea termenului de independență decît de suveranitate deoarece acesta din urmă poate în mod eronat evidenția ideea libertății absolute a statelor, în ciuda existenței ordinii juridice internaționale (cf. Hans Kelsen, **Principles of International Law**, Holt, Rinehart and Winston, Inc., 1966, p. 190 și passim).

15. Astăzi protecția internațională a grupurilor minoritare este garantată în principal de Articolul 27 al Convenției Internaționale cu privire la Drepturile Politice și Civile, care prevede că „*În statele în care există minorități etnice, religioase sau lingvistice, persoanelor aparținînd acestor minorități nu le va fi refuzat dreptul de a se bucura, împreună cu ceilalți membri ai grupului lor, de cultura lor proprie, de a-și profesa și practica propria religie și de a-și folosi propria limbă.*”

Protecția generală garantată prin asemenea prevederi se limitează astfel la recunoașterea deplină a drepturilor culturale, religioase și lingvistice ale minorităților. Nu se afirmă nimic, pe de altă parte, despre mijloacele prin care vor fi asigurate aceste drepturi. Mai mult, necesitatea organismelor regionale autonome, capabile să reprezinte minoritățile, nu este prevăzută prin Articolul 27. Iar ele nu pot fi considerate nici o măsură necesară asigurării efective a drepturilor minorităților, potrivit practicii prezente a Comisiei Drepturilor Omului.

Pentru o analiză a acestei practici vezi Sia Spiliopoulou, „*Protection of Minorities under article 27 of the I.C.C.P.R. and the reporting system the H.R.C.*”, în **Writings in Human and Minority Rights**, Northern Institute for Environmental and Minority Law of Lapland, Rovaniemi 1994, pp.57-99.

16. Un alt termen folosit în mod curent în această privință este cel de „autogovernare”. Acesta poate fi totuși confundat cu conceptul de autonomie, discutat anterior. Din această cauză, în ce privește acest model de regionalism, prefer să folosesc termenul de autoadministrare, deoarece percep „autogovernarea” ca termen mai general ce poate fi folosit cu referire la orice fel de guvernare regională.

17. Aceasta nu înseamnă că regionalismul din aceste țări se bazează exclusiv pe acest al doilea model. Totuși, în absența observațiilor prezentate în acest paragraf, ar fi fost posibilă limitarea înființării regiunilor autonome la cele cîteva zone care revendicau autonomia pe baze „culturale”.

18. Probabil cel mai tipic exemplu de federalism cooperativ este oferit de Republica Federală Germania, unde acest principiu este accentuat în mod special prin poziția Bundesrat-ului ca organism federal, care, deși compus din reprezentanții landurilor, „*trebuie să respecte interesele federației*” (cf. Kokott, op. cit., p. 15). Aceste aspecte structurale ale Bundesrat-ului au scopul de a asigura implicarea landurilor nu numai în chestiunile administrative și legislative de nivel federal, ci și în definirea pozițiilor naționale în chestiunile Uniunii Europene (cf. art. 50 al Legii Fondatoare).

Aceasta nu înseamnă că Bundesrat-ul — care nu este întru totul egal Bundestag-ului, adică Camera inferioară a Parlamentului German, în toate chestiunile legislative și politice — poate asigura eficient sprijinirea opiniei fiecărui land în luarea deciziilor care implică interesele landului respectiv. O situație similară ar fi într-adevăr anormală într-o federație și caracterizează mai degrabă o confederație de state, cel puțin dacă deciziile cele mai importante — amendamentele aduse constituției sau ratificarea tratatelor importante — ar trebui luate în unanimitate. Totuși, vocea garantată landurilor în Bundesrat poate asigura o coordonare satisfăcătoare a opiniilor federației și ale statelor din componența sa (vezi în această problemă cf. Kokott, op. cit., passim).

Un exemplu din afara Europei este și el la fel de remarcabil în ce privește „federalismul cooperativ”: potrivit lui Larry Kramer („*Understanding Federalism*”, în **47 Vanderbilt Law Review** 1994, pp. 1485-1561), întregul sistem federal american este caracterizat nu prin folosirea legăturilor structurale ori separarea competențelor care ar putea fi lesne aplicate prin sistemul

judecătorească, ci mai degrabă prin legăturile neoficiale și practice dintre autoritățile federale și cele ale statelor atât la nivel politic cât și administrativ. Aceste legături neoficiale ar produce, pare-se, o interdependență de ansamblu dintre cele două nivele de guvernare.

Este totuși surprinzător faptul că Kramer ajunge la o astfel de concluzie în ciuda premisei că „*un sistem federal este unul în care puterea politică este divizată între autoritățile centrale și cele subordonate lor... (și care) se distinge de alte modele descentralizate prin faptul suplimentar că liderii unităților subordonate nu se bazează pe guvernarea centrală pentru autoritatea lor politică. (În plus,) trăsătura de importanță critică pentru un sistem federal este faptul că oficialii unităților subordonate nu sînt numiți și nu pot fi demisi de guvernarea centrală*” (ibid., p.1488).

Fără să ne asumăm dificila sarcină de a defini federalismul — realizată adeseori pe baze apriorice, prin construirea unei definiții care să corespundă sistemelor constituționale pe care autorul respectiv vrea să le considere federale — se poate afirma că două curente total opuse se pot afla în mod egal la baza „procesului federalismului”: unul, care coincide cu definiția formală a lui Kramer și care are ca obiectiv separarea guvernării locale de cea centrală prin conferirea de mai multă independență celei dintîi față de cea din urmă; și un altul — care corespunde descrierii pe care o dă Kramer sistemului american — ce poate fi corect definit ca „federalism cooperativ”.

Etichetele de federalism și federalism cooperativ se pot aplica și așa numitelor state regionale. În această privință, sistemul regional italian, de pildă, atașamentul său la principiul federalismului cooperativ este evidențiat în descrierea următoare a lui Francesco Merloni: „*Au fost stabilite o serie de proceduri care reglementează relațiile stat/regiuni, care a redus eficient separarea strictă a puterilor. Astfel, pentru o mare parte a funcțiilor publice nu este posibilă numirea unuia sau altuia dintre nivelele de guvernare care să dețină competențele respective în mod exclusiv; mai degrabă, mai multe nivele de guvernare, cu diferențele lor prerogative, trebuie să decidă și să aplice în comun politicile*” (F. Merloni, „*Italian Regions in the European Community*”, în **Regions in the European Community**, op. cit., p.163). Ultima și cea mai cuprinzătoare dintre aceste conexiuni dintre state și regiuni este Conferenza Stato-Regioni, o agenție care funcționează în cadrul departamentului primului ministru. Cu toate că înființarea acestei agenții, Conferenza, nu este de nivel constituțional și nu se bucură de nici o putere constituțională relevantă în domeniul legislativ, ea constituie un forum de coordonare a opiniilor centrale și regionale în chestiunile de interes comun, fiind în acest sens similară Bundesrat-ului german.

Federalismul cooperativ prezintă anumite neajunsuri în privința problemei responsabilităților neclare. Soluția la această problemă este de relevanță maximă întrucît federalismul cooperativ are tendința de a consolida executivul în detrimentul organismelor legislative, slăbind astfel echilibrul democratic dintre cele două puteri. Pentru evitarea acestor neajunsuri, legislativelor diferitelor nivele de guvernare le-ar trebui permisă puterea de a interveni în procesul de decizie condus de executive. Astfel, ele ar trebui să dețină puterea de a da instrucțiuni cu caracter obligatoriu și de a controla rezultatul proceselor politice. În legătură cu aceste probleme vezi Kokott, op. cit., passim, care oferă un rezumat al experienței germane în domeniul federalismului cooperativ.

19. În acest punct este posibil să concluzionăm că principiul subsidiarității întrunește elemente atât din al doilea cât și din al treilea model de regionalism. O altă diferență dintre aceste două modele este aceea că numai cea dintîi se poate constitui în categorie juridică în vreme ce cea din urmă îi poate interesa numai pe economiști și politicieni, niciodată curțile de justiție (cf. Ignazio Marino, **Servizi Pubblici e Sistema Autonomistico**, Milano, 1987, p. 51 și passim., care face distincția dintre anvergura eficientă a serviciilor și cuprinderea respectivă a intereselor publice).

20. Vezi Kramer, op. cit., p. 1549.

21. Hans-Georg Gerstenlauer, „*German Länder in the European Community*”, în **Regions in the European Community**, op. cit., p. 174.

22. Într-adevăr, însăși Legea Constitutivă (art.79) declară drept inadmisibil orice amendament constituțional care are în vedere divizarea bund-ului (fedației) în landuri (state). Totuși, se pot face speculații pe marginea caracterului etern al unei asemenea interdicții în eventualitatea confruntării cu o posibilă voință total opusă a poporului german.

23. Art. 29 (1), tradus în engleză în studiul lui Axel Tschentscher et al., **International Constitutional Law** (revăzut ultima dată la 3 noiembrie 1997), aflat la adresa http://uni-wuerburg.de/law/gm00002_.html#A029.

24. Gerstenlauer, op. cit., pp.174-75.

25. Cf. ibid., passim.

26. Dintre cele cinci „regiuni speciale” — Sicilia, Sardinia, Valle d’Aosta, Trentino-Alto Adige și Friuli Venezia-Giulia — numai aceasta din urmă nu a fost înființată imediat deoarece s-a considerat că este mai bine să se aștepte încheierea disputei internaționale legate de orașul Triest. Aceste cinci regiuni includ trei zone de graniță cu minorități etnice mai mult sau mai puțin numeroase — respectiv vorbitori de germană, franceză și slovenă — și două dintre principalele insule italiene.

27. Conform acestei prevederi, „*provinciile învecinate cu caracteristici economice, lingvistice și istorice, teritoriile insulare și provinciile cu o unitate regională istorică pot accede la autoguvernare și se pot constitui în comunități autonome*” (traducerea în engleză de Tschentscher et al., op. cit. (3 noiembrie 1997), aflat la adresa http://uni-wuerburg.de/law/gm00002_.html#A029).

28. Prin articolul 258 al Constituției Portugaliei, „*Regiunile administrative trebuie să elaboreze planificările regionale și să participe la elaborarea planificărilor naționale*” (trad. aut.)

29. Art. 257 ale Constituției Portugaliei, traducere în engleză de Tschentscher et al., op. cit. (3 noiembrie 1997), aflat la adresa http://uni-wuerburg.de/law/gm00002_.html#A029.

30. Ibid.

31. Art. 225 al Constituției Portugaliei (inițial art.227, traducerea în engleză de Tschentscher et al., op. cit. (3 noiembrie 1997), aflat la adresa http://uni-wuerburg.de/law/gm00002_.html#A029.

32. Vezi articolul 1 al Constituției Belgiei.

33. Vezi articolul 2 și 127 și următoarele ale Constituției Belgiei.

34. Vezi articolul 3 al Constituției Belgiei.

35. Nedispunînd de un astfel de nivel intermediar de guvernare, Luxemburgul constituie în această privință singura excepție din cadrul Uniunii Europene.

36. Cf. **Foundations of Law, Constitutionnal and Administrative Law**, de Smith (ed.), Harry Street and Rodney Brazier, Bungay UK, 1981, p.65 și următoarele.

37. Acest fapt este susținut mai cu seamă de populația Insulelor Canalului Mîneicii, care tăgăduiesc supremația Westminsterului în raport cu propriile legislative. Vezi **Foundations of Law...**, op. cit., ibid.

38. Mă refer în această privință mai ales la așa-zisele mici națiuni nordice — Groenlanda, Insulele Feroe, Insulele Åland — care, potrivit multor specialiști, au un statut oarecum unic.

39. E.C.S. Wade, G. Godfrey Philips, **Constitutional Law**, ediția a șasea, London and Colchester, 1960, p. 385.

40. Vezi Malcolm N. Shaw, **International Law**, ediția a patra, Cambridge University Press, 1997, p. 157 și următoarele; I. A. Shearer, **Starke's International Law**, ediția a XI-a, Butterworths, 1994, p. 104. În sens opus, vezi cf. Kelsen, op. cit., p. 191 și p. 253, care preferă să vorbească despre „*comunități asemănătoare statului*” de fiecare dată cînd un stat și-a pierdut independența deplină față de alt stat.

41. Vezi Shaw, op. cit., p. 154 și următoarele.

42. Ibid., p. 156.

43. Wade-Philips, op. cit., p. 385.

44. Cf. Kelsen, op. cit., p. 261.

45. **Foundations of Law...**, op. cit., p.69.

46. Ultimele evoluții sugerează, totuși, că acest statut s-ar putea schimba după rezultatele recente ale referendumurilor din Scoția și Țara Galilor, prin care s-au aprobat propunerile guvernului Blair de devoluție ale celor două regiuni. În opinia guvernului laburist aceste propuneri sînt doar o parte dintr-un proiect mai vast de descentralizare a sistemului britanic care ar include „*un primar și o autoritate strategică pentru Londra, adunări pentru regiunile engleze după cum s-au solicitat ... și un referendum pentru instituții ale Irlandei de Nord care să fie rezultatul dezbaterilor (actuale) dintre partide*” (**Financial Times**, 13/14 septembrie 1997). Totuși, pentru a fi puse în practică, aceste propuneri necesită adoptarea unei legislații specifice de către Parlamentul britanic. Astfel, lăsînd deoparte restul țării, nu este încă posibil să prevedem rezultatul final al acestui proces nici măcar pentru Scoția și Țara Galilor.

Dacă politica laburiștilor va avea succes, ea va avea totodată un impact asupra înțelegerii problemelor regionale în cadrul Uniunii Europene. Deoarece Marea Britanie este singurul stat membru mai mare cu un sistem de guvernare complet centralizat, exemplul său a prejudiciat în mod evident orice încercare de a dezvolta în continuare rolul autorităților regionale în interiorul Comunității. Nici nu mai e nevoie să spunem că situația se va schimba radical odată ce Marea Britanie va deveni profund devotată regionalismului.

47. F. Harloff, **Rigfallesskabet**, Forlaget Klim, Arhus, 1993, p. 515, citat de Arni Olafsson, „*Relationship between Political and Economic Self-Determination. The Faeroese Case*”, în **64 Nordic Journal of International Law** 1995, p. 469. Edificiul juridic prezentat este criticat de autor în ce privește cazul concret al Insulelor Feroe, însă considerațiunile sale pot fi extinse la Groenlanda (ibid., p. 465).

48. Originea acestei politici se află totuși în inițiative anterioare: într-adevăr, deja Tratatul de la Roma i-a furnizat primul instrument, adică Banca Europeană de Investiții. În plus, anumite alte inițiative — precum Fondul Social European și Fondurile Agricole — au avut o influență în reducerea dezechilibrelor regionale. În cele din urmă, înființarea în 1975 a Fondului European de Dezvoltare Regională a fost considerată dovada apariției unei reale politici regionale comune (vezi Mawson/Ruis Martins/Gibney, „*The Development of the European Community Regional Policy*”, în **Regions in the European Community**, op. cit., p. 24).

În alte ocazii aceeași politică mai este numită „structurală” sau „socială”. Cu toate că Fondul Social European a fost folosit ca un instrument al politicii „regionale”, ar trebui evitată folosirea termenului de „social” în legătură cu politica „regională” deoarece poate crea confuzie cu politica definită drept „socială” de către însăși Tratatul CE (*id est*, politica descrisă în Partea a treia a Tratatului, Titlul VIII EC).

49. Articolul 130a al Tratatului EC.

50. Articolul 130b al Tratatului EC.

51. Kokott, op. cit., p. 10, afirmă că „*potrivit rezoluției șefilor de guverne și a președinților de landuri, regiunile și comunitățile autonome reunite la Conferința de la München din 1989, Europa Regiunilor, Uniunea Europeană ar trebui să fie structurată pe trei nivele: Comunitățile Europene, statele membre, landurile sau regiunile sau comunitățile autonome, iar cel de-al treilea nivel să aibă drepturi de participare directă la nivelul european*”.

52. În această zonă, instituțiile autoguvernării sînt deja implicate într-o anumită măsură potrivit aranjamentelor realizate în cadrul fiecărui stat membru. O interesantă cercetare comparativă a diferitelor nivele și modele urmate de cinci state membre în primii ani ai politicii „regionale” se găsește în volumul **Regions in the European Community**, op. cit.

În contextul politicilor sale structurale, ideea de parteneriat — care întinde să implice mai multe nivele de guvernare într-un fel de federalism cooperativ pan-european — este cea mai agreată de Comunitatea Europeană, care s-a bazat în mod sistematic pe implicarea directă a autorităților regionale de la lansarea primului program Interreg în 1990.

53. Cf. Marino, op. cit., passim.

54. Unele din aceste proiecte vor fi menționate în secțiunile următoare.

55. Vezi **Regions in the European Community**, op. cit., passim.

56. Vezi, infra, secțiunea 2.3.3.

57. Cf. Decretului Prezidențial (DPR) no. 616 din 1977.

58. Merloni, op. cit., p. 164.

59. Potrivit articolelor 1, 5 și 114 ale Constituției, este evident că regiunile sînt în parte responsabile de suveranitatea poporului.

60. Cf. Kokott, op. cit., p. 13. În opinia acestui autor, nu este interzis ca cea de a doua categorie de legi să fie tratate de către „birourile” landurilor de la Bruxelles în cadrul Statutului de cooperare a federației și statelor în chestiuni referitoare la Uniunea Europeană din 12 martie 1993. Acest statut prevede într-adevăr că „landurile pot menține o relație directă constantă cu instituțiile Uniunii Europene în măsura în care aceasta servește la îndeplinirea prerogativelor și funcțiilor lor stabilite prin Legea Constitutivă” (traducerea în engleză de Kokott, ibid., p. 12).

61. Cazul 26/62, (1963) ECR, 1-16.

62. Cf. Theo Ohlinger, „Unity of the legal system or legal pluralism: the Stufenbau doctrine in present day Europe”, raport nepublicat, prezentat la masa rotundă a Asociației Internaționale de drept Constituțional, **National Constitutions in the Era of Integration**, Turku, 23-24 mai 1997.

63. Astfel, decît să se vorbească despre o viitoare „politică internă europeană” (Kokott, op. cit., p. 13) ca despre un obiectiv al regiunilor europene, se afirmă mai degrabă că regiunile înseși au „dreptul natural” de a-și folosi prerogativele constituționale chiar și în absența unui statut al aplicării lor. În cele din urmă, însuși cazul german este exemplar deoarece landurile „au început să își dezvolte de foarte devreme propriile contacte cu instituțiile Comunităților Europene” și din 1985, adică cu mult înainte ca Statutul de Cooperare al Federației cu Landurile să fie adoptat, „landurile și-au menținut propriile «birouri» sau misiuni la Bruxelles” (ibid., p. 12).

În această privință, se poate trage de asemenea concluzia că legitimitatea actelor legislative din cea de a doua categorie — în forma înființată de landuri sau de alte autorități regionale — este bazată pe două argumente juridice. Primul constă în menționata prevedere a articolelor 50 și 32 din Legea Constitutivă Germană, potrivit căreia numai „relațiile cu statele străine” sînt responsabilitatea federației. Este clar că Uniunea Europeană — ca organizație supranațională al cărei membru constituant este și Germania — nu poate fi socotit „stat străin”.

64. Aceasta ne duce la problema procedurii care ar fi trebuit urmate de statele membre pentru o ratificare corectă a tratatelor constitutive și ale amendamentelor lor ulterioare. Această problemă a fost dezbătută de mai multe state membre. Deoarece ea constituie o chestiune exclusivă a legislației constituționale municipale, putem să o trecem cu vederea în acest studiu.

65. Vezi nota anterioară.

66. Vezi **Regions in the European Community**, op. cit., passim.

67. Vezi Engel/Van Ginderrachter, **Trends in Regional and Local Government in the European Community**, Leuven Belgium 1993, de la p. 29.

68. În această privință, trebuie să ne plîngem de asemenea de faptul că, datorită caracterului secret al dezbaterilor Consiliului și necesității — reale sau presupuse — de a ajunge la compromisuri globale care pot afecta procesul de decizie european, nu există nici un remediu legal împotriva cooperării insuficiente a guvernelor naționale.

69. De pildă, Germania — care s-a aflat întotdeauna în frunte în ceea ce privește dezvoltarea unei atitudini europene a nivelului regional — a permis, de la Tratatul de la Maastricht încoace, participarea directă în cadrul Consiliului în anumite situații a reprezentanților landurilor. Vom analiza acest lucru în continuare. Propunerea guvernului britanic de devoluție a Scoției și Țării Galilor merge în aceeași direcție.

70. În ceea ce privește sistemul federal al SUA, importanța cooperării dintre birocrații federali și chiar a Congresului cu oficialitățile statului pentru implementarea adecvată a programelor federale este subliniată de Kramer, op. cit., p. 1544.

71. Cf., de exemplu, Barry Jones, **Regions in the European Community**, op. cit., p. 234 și următoarele.

72. Engel/Van Ginderrachter, op. cit., p. 36.

73. Ibid.

74. Activitatea Conferinței pentru Regiunile Maritime Periferice evidențiază o astfel de necesitate deoarece a constituit o încercare timpurie de a crea un forum al regiunilor cu interese similare, în ciuda neînvecinării lor. În această privință, este demn de remarcat că deja „în perioada ce a urmat înființării ERDF în 1975, CPRM a fost deosebit de activ în două privințe:

i. în informarea regiunilor asupra aranjamentelor administrative și în sugerarea de strategii de influențare a Fondului ... și

ii. informarea Comisiei asupra opiniilor sale referitoare la Fond” (Joan Hart, „The European Regional Development Fund and the Republic of Ireland”, în **Regions in the European Community**, op. cit., p. 218 și următoarele.)

75. Renate Kicker, „The Achievements of the Cross-Border Regional Working Community Alps-Adria and Its Future Role in a Europe of Regions”, în **49 Austrian Journal of Public and International Law** 1995, p. 356., în ceea ce privește Comunitatea de Lucru a Alpilor Adriatici.

76. Ulterior, acest obiectiv a evoluat în direcția sprijinirii integrării acestor țări în Uniune.
77. Cu privire la implementarea programului de cooperare transfrontalieră dintre țările Europei Centrale și de Est și statele membre ale Comunității în cadrul programului Phare (OJ 1994 L171/14).
78. Un subiect moștenit de programul Interreg II ca urmare a fuziunii programului Regen — program regional energetic — cu Interreg.
79. Jones, op. cit., p. 243 și următoarele.
80. Articolul 198c al CE.
81. Cf. și Kokott, op. cit., p. 22 și următoarele.
82. O prevedere care reflectă criteriul pentru calitatea de membru al Comisiei Sociale și Economice, și care urmează modelul ce ia în considerare ponderea pe care fiecare stat membru o are în cadrul Consiliului (în votul desfășurat după regula majorității absolute) sau reprezentarea care i-a fost acordată în cadrul Parlamentului European.
83. Articolul 198a CE, sublinierea noastră.
84. Acum este clar de ce cele mai influente instituții regionale înglobate în prezent în Uniune — de pildă, landurile germane — au căutat mijloace alternative și mai directe de reprezentare în Consiliu.
85. Aceasta ar însemna de asemenea acceptarea principiului federal în relație cu statele membre federale sau semifederale. În această privință, ea ar constitui o soluție pentru Germania care are obligația legală — prin articolul 79 par. 3 al Legii Constitutive — de a menține împărțirea țării în state (cf. Kokott, op. cit., passim).
86. Sublinierea noastră.
87. Ultimul paragraf al articolului 3b al CE.
88. Landurile germane și comunitățile și regiunile belgiene au făcut multă vreme presiuni pentru a li se permite să participe la întrunirile Consiliului ori de câte ori sînt incluse pe ordinea de zi chestiuni regionale. O astfel de posibilitate este acum deschisă de noua versiune a art. 146 al Tratatului CE, în varianta amendată de Tratatul de la Maastricht. Astfel, „ministerele regionale” pot reprezenta un stat membru în Consiliu cu condiția să „fie autorizate să angajeze guvernul respectivului stat membru”.
89. Această soluție pare destul de convenabilă statelor membre precum Marea Britanie sau statele scandinave care au o tradiție solidă de autoguvernare locală dezvoltată. În Marea Britanie — cu toate că rolul autorităților locale a fost slăbit în ultimele decenii — autoritățile locale și-au dezvoltat rapid un model neoficial de contacte directe cu Comisia (vezi J. Mawson/J. T. Gibney, **English and Welsh**, p. 135 și următoarele).
90. Hart, op. cit., p. 231.
91. Armonizarea nu va duce probabil la rezultate unilaterale care să constea din regionalizarea majorității statelor membre, dar va presupune în mod necesar un rol diminuat al celor mai dezvoltate autonomii regionale. Aceasta este singura cale pentru a face față problemelor unui federalism trietajat și a fost anticipat de experiența landurilor germane.
92. După cum am văzut mai sus politicile dirijiste pot fi la fel de eficiente.
93. Cf. Keating, în **Regions in the European Community**, op. cit., p. 5.
94. Articolul A al Tratatului Uniunii Europene.

Traducere de Doina Baci

*

Claudio SCARPULLA, specialist în drept internațional, membru al Filialei Finlandeze a International Law Association. Principalele sale arii de interes sînt istoria și aspectele legale ale integrării europene precum și evoluția regionalismului italian.

Claudio Scarpulla, *A Europe of the Regions: Reality, Challenges and Perspectives*, studiu publicat în volumul editat de Filiala Finlandeză a International Law Association, Matti Tupamaki (editor), **Essays on International Law**, Helsinki, 1998 și preluat cu permisiunea editorului.