

**WORKING PAPER**

***ABRIDGED MULTILINGUAL EDITION***

DE	Die Regionalisierung in Europa Zusammenfassung und Tabellen
EN	Regionalisation in Europe Executive summary and tables
ES	La regionalización en Europa Síntesis y cuadros
FR	La régionalisation en Europe Synthèse et tableaux
IT	La regionalizzazione in Europa Sintesi e tabelle

The full study is only available in French (REGI 108 FR/rév. 1).

An abridged version of the study was published in French (REGI 108 A FR) as well as in English (REGI 108 A EN).

A list of publications in the Regional Policy series can be found at the end of this working document.

PUBLISHER: European Parliament  
L-2929 Luxembourg

AUTHOR: Dr Gérard Marcou  
Professor at the Paris I Panthéon-Sorbonne University  
Director of the Research Division  
at the Administration Locale en Europe (CNRS)

in cooperation with  
Dr Artashes Gazaryan,  
Associate Professor, Klaipeda University, Lithuania  
Director, Centre for Local Autonomy for the Baltic Republics,  
Klaipeda, responsible for the sections on Estonia, Latvia and Lithuania

and  
Dr Karel Svoboda,  
Director of Research at the Institute of Government and Law  
of the Academy of Sciences of the Czech Republic, responsible for the  
sections on Bulgaria, Hungary and the Czech and Slovak Republics  
translation from Czech by Milan Burda

EDITOR: Anna Lucchese  
Division for Agriculture, Regional Policy, Transport and Development  
Directorate General for Research  
Tel.: (352) 4300-22574 / 22792  
Fax: (352) 43 40 71  
E-mail [alucchese@europarl.eu.int](mailto:alucchese@europarl.eu.int)

The opinions expressed in this study are the sole responsibility of the author and do not necessarily represent the official position of the European Parliament.

Reproduction and translation for non-commercial purposes are authorised provided the source is acknowledged and the publisher is given prior notice and sent a copy.

Manuscript completed in April 2000.

**WORKING PAPER**

***ABRIDGED MULTILINGUAL EDITION***

**REGIONALISATION IN EUROPE  
Current situation, trends and prospects in the  
Member States of the European Union  
and in the applicant countries of Central and Eastern Europe**

DE	Die Regionalisierung in Europa Zusammenfassung und Tabellen
EN	Regionalisation in Europe Executive summary and tables
ES	La regionalización en Europa Síntesis y cuadros
FR	La régionalisation en Europe Synthèse et tableaux
IT	La regionalizzazione in Europa Sintesi e tabelle

## **CONTENTS**

	<b>Page</b>
DEUTSCH .....	5
ENGLISH .....	19
ESPAÑOL .....	33
FRANÇAIS .....	47
ITALIANO .....	61
Tables / Tableaux (in French) .....	75
List of further publications in the Regional Policy Series .....	83



## **ZUSAMMENFASSUNG**



**DIE REGIONALISIERUNG IN EUROPA**  
**Situation, Entwicklung und Perspektiven**  
**in den Mitgliedstaaten der Europäischen Union**  
**und in den beitrittswilligen mittel- und osteuropäischen Staaten**

Ziel des vorliegenden Berichtes ist es, den Prozeß und die Perspektiven der Regionalisierung in den fünfzehn Mitgliedstaaten der Europäischen Union sowie in den zehn beitrittswilligen mittel- und osteuropäischen Staaten zu analysieren<sup>1</sup>.

Die Regionalisierung scheint heute tatsächlich eine allgemeine Tendenz in der Entwicklung der Territorialorganisation der europäischen Staaten zu sein. Man ist sogar soweit gegangen, von einem „Europa der Regionen“ zu sprechen, in dem die Regionen die den Anforderungen der Territorialisierung gewisser Gemeinschaftspolitiken entsprechende öffentliche Körperschaft der mittleren Ebene sowie die Grundlage einer institutionellen Konvergenz zwischen den Mitgliedstaaten der Union darstellen würden. Die Entschließung des Europäischen Parlaments vom 18. November 1988 ging in diese Richtung. Sie forderte die Mitgliedstaaten auf, ihre internen Strukturen zu regionalisieren, und richtete an sie eine „Gemeinschaftscharta der Regionalisierung“, in der die Grundsätze dieser Regionalisierung festgelegt werden sollten .

Diese normative Dimension der Regionalisierung täuscht indessen. Sie wird weder durch die Beobachtung und Analyse der bestehenden Institutionen noch durch die in jüngster Zeit umgesetzten oder in Diskussion befindlichen Reformen bestätigt.

Es besteht in Wirklichkeit ein bemerkenswerter Gegensatz zwischen dem allgemeinen Charakter der Tendenz zur Regionalisierung und der Verschiedenartigkeit ihrer institutionellen Ausdrucksformen, wie auch zwischen der Beliebtheit der Begriffe „Regionalisierung“ und „Region“ und der Schwierigkeiten, die man hat, sie zu definieren.

Diese Schwierigkeiten machen deutlich, daß es unbedingt erforderlich ist, eine auf der Erarbeitung geeigneter Definitionen und Vergleichskriterien gründende strenge Vergleichsmethode aufzustellen. Eine Zusammenfassung der von dieser Untersuchung vorgeschlagenen Kriterien und Schlußfolgerungen findet sich in den beiden im Anschluß an den vorliegenden Text aufgeführten Tabellen.

Gegenstand des ersten Abschnitts ist es aufzuzeigen, daß in den europäischen Staaten eine recht verbreitete Tendenz zur Regionalisierung herrscht, daß sich dabei jedoch kein gemeinsamer Begriff der Region im politischen oder rechtlichen Sinn abzeichnet. Das wird zur Bevorzugung des Begriffs „Regionalisierung“ gegenüber dem der „Region“ führen. Im zweiten Abschnitt wird ausgehend von einer Analyse des Platzes, den die Regionalisierung in der Staatsstruktur einnimmt, eine Typologie der Regionalisierungen vorgeschlagen. Im dritten Abschnitt wird schließlich eine Bewertung der Regionalisierung und ihrer Perspektiven in Europa vorgelegt

---

<sup>1</sup> Nicht berücksichtigt wird der Status der Autonomie, wie er nichteuropäischen oder diesen gleichgestellten Gebieten aufgrund ihrer geographischen Entfernung von verschiedenen Staaten der Europäischen Union gewährt wird, wie den überseeischen Gebieten für Frankreich sowie Grönland und den Färöer Inseln für Dänemark. Der Status dieser Gebiete gehorcht einer völlig anderen Logik als der der Regionalisierung, wie wir sie hier untersuchen werden.



und versucht, ihre Grenzen und Risiken herauszuarbeiten. Er enthält außerdem gewisse Empfehlungen und Vorschläge im Hinblick auf den europäischen Aufbau.

## **I - Regionen und Regionalisierung**

Wenngleich es sich bei der Regionalisierung um eine Tendenz in der Entwicklung der Territorialorganisation handelt, die den europäischen Staaten gemeinsam ist, erweist es sich als unmöglich, eine gemeinsame Konzeption der Region zu bestimmen. Dagegen läßt sich die Regionalisierung als ein dynamischer und entwicklungsfähiger Prozeß interpretieren, der sich auf die mittlere Regierungsebene auswirkt.

### *A) Die Tendenz zur Regionalisierung: Die empirische Feststellung*

Die Konzeption der Region als politisches oder administratives Gebilde ist eine Idee, die noch nicht sehr alt ist. Die meisten europäischen Staaten waren, und sind auch heute noch, Einheitsstaaten, in denen sich allmählich der Gedanke durchgesetzt hat, daß die Gebietskörperschaften die lokalen Angelegenheiten frei verwalten sollten.

Lange Zeit hindurch war Italien das einzige Land, dessen Verfassung die Einrichtung von Regionen vorsah, während die Region in den übrigen Staaten nur als wirtschaftlicher Handlungsrahmen der Zentralgewalt existierte (Frankreich, Vereinigtes Königreich). Es scheinen die Reformen oder Reformbemühungen der siebziger Jahre (Belgien, Spanien, Frankreich, Portugal, Vereinigtes Königreich) gewesen zu sein, die die Regionalisierung in den Mittelpunkt der politischen Debatten gerückt haben. Der klassische Einheitsstaat schien auf dem besten Wege, eine Ausnahme zu werden, während die Fortschritte der europäischen Integration den Eindruck entstehen ließen, er werde in einer föderalen Perspektive überwunden werden.

Im gleichen Zeitabschnitt wurde im Jahr 1975 mit der Schaffung des EFRE die gemeinschaftliche Regionalpolitik begründet, die sich jedoch erst ab Mitte der achtziger Jahre als wichtiger Politikbereich<sup>1</sup> behauptete. Die Einführung einer Gemeinschaftspolitik zur Korrektur oder zur Vermeidung von regionalen Ungleichgewichten legitimierte die Regionen, d.h. de facto alle Institutionen, die den Anspruch erheben konnten, diesbezügliche Interessen zu vertreten. Während dieses Zeitraums richtete sich die gesamte Strategie der Kommission und ihrer Verwaltung darauf, sich von der Kontrolle der Staaten über die Fonds zu befreien. Dieses Ziel verfolgte sie insbesondere dadurch, daß sie sich um die Unterstützung der lokalen oder regionalen Gebietskörperschaften bemühte. Die Regionalisierung der Staaten erschien zu diesem Zeitpunkt als ein Antrieb für die europäische Integration. Die Kohäsionspolitik löste ihrerseits die Definition einer - mehr oder weniger institutionalisierten - regionalen Ebene in anderen Ländern aus, und zwar insbesondere in denjenigen, die zu den Hauptbegünstigten zählten: Irland (1994 Einrichtung von 8 regionalen Behörden), Portugal (5 regionale Koordinationsausschüsse), Griechenland (1986 Gründung von 13 Regionen), doch auch Finnland (1994 Einrichtung von 20 Regionalräten). Zweifelsohne hat die Gemeinschaftspolitik beim Aufleben des schottischen und walisischen Regionalismus, der zu den institutionellen Reformen von 1998 führte, eine Rolle gespielt.

---

<sup>1</sup> Bereits 1986 erreichten die Strukturfonds insgesamt 17,6 % des Gemeinschaftshaushalts; 1992 wuchs ihr Volumen auf 27,6 % und 1999 auf 36 % (Schätzungen).

Der Aufschwung der Regionalpolitik förderte das Lobbying der Regionen auf Gemeinschaftsebene, wobei die Herausforderung in der Definition der Prioritäten und der Mittelverteilung lag. In den mittel- und osteuropäischen Staaten umfassen die Beitrittsvorbereitungen die Schaffung eines institutionellen Rahmens, der in der Lage ist, Entwicklungsprogramme zu erstellen und umzusetzen, die durch die europäischen Fonds kofinanziert werden (21,8 Milliarden Euro, Wert 1999, für den Zeitraum 2000-2006).

#### *B) Das Fehlen eines gemeinsamen Begriffs und die Suche nach einer Definition*

Den europäischen Institutionen ist die Heterogenität der regionalen Einrichtungen nicht entgangen. Dennoch konnte sie nie überwunden werden. Zahlreiche Staaten erkennen die Region nicht als neue Regierungsebene an, andere unterscheiden sich hinsichtlich der Art und der Funktion der Region, für die sie unterschiedliche Konzeptionen erarbeitet haben. Die Erweiterung der Europäischen Union um die mittel- und osteuropäischen Staaten wird diese Heterogenität noch verstärken.

Deshalb zögert man zwischen zwei einander zuwiderlaufenden und gleichermaßen ungeeigneten Konzeptionen. Bei der ersten hält man sich an eine rein beschreibende Definition: Die Region ist das unmittelbar unter der Ebene des Zentralstaats liegende, mit der politischen Repräsentativität ausgestattete Gebilde. Diese Repräsentativität wird durch das Vorhandensein eines gewählten Rates oder andernfalls durch eine auf der Ebene der Region durch die Körperschaften der direkt untergeordneten Ebene konstituierte Vereinigung oder Einrichtung sichergestellt (Statuten der Versammlung der Regionen Europas). Diese Definition kann jedoch auf derart heterogene Institutionen angewendet werden (deutsche Länder, niederländische Provinzen, französische Regionen oder sogar die neuen „Einheitsräte“ in England), daß sie sich kaum als nützlich erweist. Sie schließt die Verwaltungsregionen aus, während die Verträge den Mitgliedstaaten in keiner Weise eine besondere Art der Territorialorganisation vorschreiben. Die andere Konzeption zielt auf eine normative Definition ab, wobei man die Mitgliedstaaten anregen könnte, sich dieser zu nähern. Für diese Option hatte sich das Europäische Parlament mit der Verabschiedung der „Gemeinschaftscharta der Regionalisierung“ entschieden. Die Charta entwickelt eine sowohl geographische wie institutionelle Konzeption der Region, die praktisch einer Extrapolation der spanischen Erfahrung entspricht und den Mitgliedstaaten ein präzises Regionalisierungsmodell vorschreibt. Allerdings haben sich der Charta als einzige Länder diejenigen angeschlossen, die sie bereits angenommen hatten oder die dabei waren, dies zu tun.

Wie lassen sich diese Feststellungen mit der verzeichneten Tendenz zur Regionalisierung vereinbaren? Das Mißverhältnis zwischen der institutionellen Heterogenität und der Tendenz zur Regionalisierung führt zu dem Zugeständnis, daß sich die Regionalisierung auf anderen Wegen als durch die Schaffung einer mit einer „politischen Repräsentativität“ ausgestatteten neuen Ebene in der Territorialorganisation der Staaten vollziehen kann. Daraus ergibt sich, daß „Regionalisierung“ und nicht „Region“ der zutreffende Begriff ist, also der politische Prozeß und nicht die Institution. Dieser Umweg ist um so wichtiger, als im EG-Vertrag wie auch in den Verordnungen bezüglich der Strukturfonds die Region, auf die Bezug genommen wird, lediglich ein Wirtschaftsraum, niemals jedoch eine Institution ist.

Die wachsende Bedeutung der räumlichen Faktoren der Entwicklung wird heute anerkannt. Doch die Triebfedern der endogenen Entwicklung können auf verschiedenen Ebenen entstehen, und der regionale Raum ist nicht die einzige Möglichkeit, wie beispielsweise die „Industriebezirke“ zeigen. Die neue Bedeutung der räumlichen Dimension der Wirtschaftsentwicklung macht jedenfalls autonome Handlungsfähigkeiten auf der Ebene der funktionellen räumlichen Einheiten, die sich gebildet haben, notwendig, damit diese zu Entwicklungsschwerpunkten werden. *A priori* besteht jedoch kein Grund, warum diese funktionellen räumlichen Einheiten territorialen Verwaltungsgebilden entsprechen sollten. Allenfalls kann man behaupten, daß dieses Bedürfnis in den meisten Fällen auf einem Niveau mit über-kommunalen oder über-lokalen Charakter besteht und daß es, hypothetisch gesehen, sub-national ist. Die Ebene ist somit ganz und gar unwesentlich.

Es wird also vorgeschlagen, die *Regionalisierung* durch den *Prozeß* zu definieren, *durch den sich der Aufbau einer autonomen Handlungsfähigkeit vollzieht, deren Zweck es ist, ein - sub-nationales, jedoch über-lokales - Gebiet durch die Mobilisierung seines Wirtschaftsgefüges und gegebenenfalls der identitätsspezifischen Triebfedern der lokalen oder regionalen Solidaritäten sowie durch die Entwicklung seines Potentials zu fördern. Dieser Prozeß kann ausgehend von bereits bestehenden Institutionen erfolgen oder Anlaß zu einer neuen territorialen Einteilung geben, die dazu bestimmt ist, diesen Zielen besser zu entsprechen. Er wird stets durch die Zwänge des politischen und institutionellen Rahmens bedingt, deren Entwicklung durch andere Problemstellungen geleitet werden kann.* Die Schaffung von Regionen als neue Gebietskörperschaften stellt, auch wenn dies paradox erscheint, lediglich eine spezielle (de facto eher außergewöhnliche) Modalität dieses Prozesses dar, und wenn man sie antrifft, richtet sie sich manchmal nach anderen Überlegungen als denjenigen der Regionalisierung in der gerade definierten Form, selbst wenn die so geschaffenen Institutionen ihr anschließend entsprechen (insbesondere im Fall Italiens und Spaniens).

Der innovative Charakter der Regionalisierung tritt deutlicher hervor, wenn man sie mit der historischen Entwicklung der Institutionen der mittleren Ebenen in den europäischen Staaten vergleicht. In den modernen Staaten kam den Institutionen der mittleren Ebene zunächst die Funktion eines Übertragungsglieds für die Macht der zentralen Staatsgewalt zu, was in einem gewissen Maße auch heute noch zutrifft. Zwischen dem zweiten und dritten Drittel des 19. Jahrhunderts führten indessen die Fortschritte des Liberalismus je nach Land auf der mittleren Ebene zur Einrichtung von durch Wahl bestimmten Institutionen und von Gebietskörperschaften, die schrittweise ihre Autonomie behaupteten (Departementsräte in Frankreich, Provinzialräte in den Niederlanden, in Belgien oder in Italien oder auch die Provinziallandtage in Schweden).

In gewissem Maße ist die Regionalisierung auch Teil dieser Bewegung, jedoch mit einer Finalität, die über die einfache Verwaltung der lokalen Angelegenheiten hinausgeht, da sie sich auf die Förderung eines Gebietes ausdehnt. Sie drückt die *Änderung der Funktionalität der territorialen Institutionen der mittleren Ebene* aus und betont diese. *Selbst wenn die Funktion als Übertragungsglied der Staatsgewalt in Form spezifischer Institutionen bestehen bleibt, entspricht die Regionalisierung der institutionellen Übernahme der mit der Förderung eines Gebietes verknüpften Eigeninteressen, zunächst in einer sozioökonomischen, jedoch gegebenenfalls auch in einer kulturellen oder politischen Perspektive.*

## II - Typologie der Regionalisierungen

Ausgehend von dem Platz, den die Regionalisierung in der (verfassungsmäßigen und administrativen) Staatsstruktur einnimmt, kann man fünf Arten der Regionalisierung unterscheiden:

1. Die administrative Regionalisierung
2. Die Regionalisierung durch die bestehenden lokalen Gebietskörperschaften
3. Die regionale Dezentralisierung
4. Die politische Regionalisierung oder regionale Autonomie (institutioneller Regionalismus)
5. Die Regionalisierung durch die föderierten Behörden

Hierzu sind einige Vorbemerkungen erforderlich.

Erstens ist der Föderalismus als solcher keine Form der Regionalisierung, aber seine Institutionen werden durch die Regionalisierungstendenz beeinflusst.

Zweitens ist die Regionalisierung nicht immer homogen. So können auf dem Gebiet eines Staates mehrere Formen der Regionalisierung bestehen.

Drittens sind die Situationen nicht festgefügt. Ein Staat kann, je nach den durchgeführten Reformen, nacheinander mehrere Arten der Regionalisierung durchlaufen. Allerdings muß man sich auch davor hüten, die verschiedenen Arten der Regionalisierung als die Stufen einer Rangordnung zu betrachten, die die Staaten bis zum Erreichen des idealen Modells der Regionalisierung, dem der größten regionalen Autonomie, erklimmen müßten.

### A) *Die administrative Regionalisierung*

Unter administrativer Regionalisierung versteht man die Einrichtung von der Regierung untergeordneten Behörden oder von Stellen durch den Staat, die - wengleich mit einer gewissen rechtlichen Autonomie ausgestattet - seiner Kontrolle unterstellte Instrumente seines Handelns sind, wobei deren Funktionen, oder ein Teil dieser Funktionen, auf die Förderung der regionalen Wirtschaftsentwicklung abzielen und sich zu diesem Zweck auf die Mobilisierung der lokalen Gebietskörperschaften und der Wirtschaftsorganisationen stützen.

Obwohl Deutschland ein Bundesstaat ist und die Länder, aus denen es sich zusammensetzt, häufig mit Regionen gleichgesetzt werden, besteht innerhalb der größten Länder eine gewisse administrative Regionalisierung (113 Planungsregionen in 12 Ländern).

Innerhalb der Europäischen Union kennzeichnet die administrative Regionalisierung heute vor allem Griechenland, Portugal, England und Schweden.

Eine regionale Dezentralisierung ist in Schweden wahrscheinlich, wo sie teilweise eingeleitet wurde, und in Griechenland möglich, während sie in Portugal durch die Ergebnisse des Referendums vom November 1998 formell abgelehnt wurde und in England lediglich eine der Entwicklungshypothesen darstellt.

In den mittel- und osteuropäischen Staaten herrscht die administrative Regionalisierung vor: Bulgarien, Estland, Ungarn, Litauen, Slowakei und Slowenien.

#### *B) Die Regionalisierung durch die bestehenden lokalen Gebietskörperschaften*

Durch die bestehenden lokalen Gebietskörperschaften erfolgt die Regionalisierung dann, wenn die Funktionen, deren Entwicklung sie anstrebt, von diesen zu anderen Zwecken eingerichteten Gebietskörperschaften - sei es durch Erweiterung ihres Kompetenzbereichs und ihres Tätigkeitsfelds, sei es durch ihre Zusammenarbeit in einem breiteren Rahmen - übernommen werden. Diese Art der Regionalisierung unterscheidet sich von der administrativen Regionalisierung durch die Tatsache, daß die Regionalisierung durch dezentralisierte Institutionen erfolgt, die im Rahmen ihrer eigenen Befugnisse handeln. Man trifft sie in sieben Staaten der Europäischen Union und im Osten in Ungarn und Rumänien an.

Innerhalb der Europäischen Union ist sie besonders für vier Staaten typisch: Deutschland, Dänemark, Finnland und Irland.

In Deutschland wird die Regionalisierung durch die Zusammenarbeit zwischen den lokalen Gebietskörperschaften in den Ländern betrieben. Die lokalen Gebietskörperschaften und ihre repräsentativen Organisationen bestreiten den regionalen Auftrag der Länder, die laut Grundgesetz Staaten sind.

In Irland und Finnland findet sich eine auf der gesamten Landesebene organisierte Regionalisierung auf der Grundlage der Zusammenarbeit zwischen lokalen Gebietskörperschaften. In Dänemark dagegen ist die regionale Entwicklung von der Provinz abhängig.

In Portugal, Schweden und den Niederlanden betrifft diese Art der Regionalisierung lediglich bestimmte Teile des Staatsgebiets: in Schweden die regionale Zusammenarbeit zwischen den vier Provinzen Westschwedens; in Portugal die Stadtzonen von Lissabon und Porto und in den Niederlanden dient der Begriff Region traditionsgemäß zur Bezeichnung eines unterhalb der Provinz liegenden Rahmens der Dekonzentration oder der interkommunalen Zusammenarbeit.

#### *C) Die regionale Dezentralisierung*

Als regionale Dezentralisierung bezeichnet man die Schaffung oder die Ersetzung einer neuen Gebietskörperschaft auf der als Region charakterisierten Ebene oberhalb derjenigen der bestehenden Gebietskörperschaften. Die Region erhält dann ein spezifisches institutionelles Gepräge, das durch die Anwendung der allgemeinen Regelung der Gebietskörperschaften gekennzeichnet ist. Folglich bildet sie eine neue Kategorie der Gebietskörperschaften, die die gleiche Rechtsnatur wie die bestehenden Gebietskörperschaften hat, sich jedoch durch ein größeres Verwaltungsgebiet, in das diese einbezogen sind, sowie durch ihre Kompetenzen unterscheidet, die im wesentlichen eine wirtschaftliche oder auf Entwicklung ausgerichtete

Bestimmung haben. Obgleich sie die Territorialorganisation verändert, fügt sie sich in die verfassungsmäßige Ordnung des Einheitsstaates ein.

Frankreich hat als einziger der Staaten der Europäischen Union diese Konzeption voll umgesetzt. Ebenfalls in den Rahmen dieser Konzeption fallen die „Verwaltungsregionen“, wie sie die portugiesische Verfassung auf dem Kontinentalgebiet vorsieht, die *devolution* in Wales, sowie in Schweden in gewissem Maße die Schaffung der neuen Region Skane.

Was das Vereinigte Königreich betrifft, so ist Wales zwar mit einer in direkter Wahl gewählten Regionalversammlung und mit ausgedehnten administrativen Zuständigkeitsbereichen ausgestattet, doch im Hinblick auf seine Institutionen, das Fehlen einer gesetzgebenden Gewalt und seine finanzielle Abhängigkeit gegenüber der Zentralgewalt weist es alle Züge einer Kommunalbehörde auf. Die *devolution* erkennt zwar die walisische Identität an, ihre Modalitäten unterscheiden sie aber von der zugunsten Schottlands verwirklichten.

In Osteuropa haben sich zwei Staaten - Polen und die Tschechische Republik - der regionalen Zentralisierung zugewandt. Derzeit ist lediglich die polnische Reform in Kraft getreten und zwar seit Herbst 1998. Die tschechische Reform wird erst im Jahr 2000 wirksam. Möglicherweise werden sich weitere Staaten der regionalen Dezentralisierung zuwenden (Slowakei, Bulgarien).

#### D) Die politische Regionalisierung (institutioneller Regionalismus)

Aufgrund der mit ihr verbundenen regionalen Autonomie, die ein Ziel an sich scheint, wird diese Art der Regionalisierung häufig als Modell präsentiert. Man trifft sie nur in einigen Staaten der Europäischen Union an, allerdings in sehr unterschiedlichen Formen. In den mittel- und osteuropäischen Staaten gibt es keine Beispiele dafür, und es gibt keine Vorhaben in diesem Zusammenhang.

In rechtlicher Hinsicht unterscheidet sich die politische Regionalisierung von der regionalen Dezentralisierung durch die Übertragung einer gesetzgebenden Gewalt an eine Regionalversammlung, durch umfassendere Kompetenzen, deren Inhalt durch verfassungsmäßige Bestimmungen definiert und garantiert wird, sowie durch eine Exekutive, die die Merkmale einer Regionalregierung aufweist. Die politische Regionalisierung beherrscht die gesamte Territorialorganisation des Staates in Spanien, in Italien sowie in Belgien, wengleich Belgien seit 1993 eine formal föderale Verfassung hat. In anderen Staaten lassen sich teilweise Anwendungen in bestimmten Gebieten feststellen: Vereinigtes Königreich, Portugal.

Auf der anderen Seite unterscheidet sich die politische Regionalisierung in zahlreichen Aspekten vom Bundesstaat: im Unterschied zum Bundesstaat führt die politische Regionalisierung nicht zu einer doppelten verfassungsgebenden Gewalt. Wengleich zwischen Staat und Regionen zahlreiche Formen der institutionellen Zusammenarbeit bestehen, beteiligen sich die Regionen nicht durch eine eigene Vertretung an der Ausübung der nationalen gesetzgebenden Gewalt. Im Prinzip gibt es eine einzige, vom Zentralstaat organisierte Gerichtshoheit, doch diese Regel scheint nicht absolut zu sein (Schottland). Und während der Föderalismus die Gleichheit der Rechte der Mitgliedstaaten voraussetzt, schlägt sich die politische Regionalisierung im allgemeinen in einer Asymmetrie der Institutionen und Kompetenzen nieder.

Diese Asymmetrie entspricht der Tatsache, daß die politische Regionalisierung aus der Anerkennung der ethnischen, kulturellen und sprachlichen Besonderheiten resultiert. In dieser Hinsicht ist die politische Regionalisierung ein institutioneller Regionalismus.

Andere Staaten weisen auch abgeschwächte Formen des institutionellen Regionalismus auf, die die Staatsstruktur nicht berühren, den Institutionen jedoch ein Element der Heterogenität hinzufügen (Korsika, Frankreich).

Die politische Regionalisierung hat ihren Ursprung niemals in den sozioökonomischen Entwicklungen, die die allgemeine Verbreitung der Tendenz zur Regionalisierung unterstützt haben, sondern vielmehr in den Schwächen der nationalen Integration, die den Regionalismus nähren. Dies ist nicht unvereinbar mit der Übernahme der sozioökonomischen Finalitäten der Regionalisierung; ganz im Gegenteil, die regionale Identität kann im Dienste wirtschaftlicher Interessen mobilisiert werden (Katalonien und Baskenland in Spanien, Flandern in Belgien, Argument der Lega Nord zugunsten eines „freien“ „Padaniens“ in Italien).

#### *E) Die Regionalisierung durch die föderierten Behörden*

Wie jede andere Staatsform kann auch ein Bundesstaat von Regionalismus oder Regionalisierung betroffen sein. Zunächst deshalb, weil der Bundesstaat aus einem Zusammenschluß von Staaten hervorgeht und weil diese Staaten regionale oder ethnische Besonderheiten aufweisen können (wie z.B. in der Schweiz: Gründung des französischsprachigen vom Kanton Bern losgelösten Kantons Jura im Jahr 1979). In Belgien hat der Regionalismus zur Föderalisierung des Staates geführt, mit dem Ziel, einerseits der Autonomie der einzelnen Bestandteile (vor allem Flanderns) mehr Raum zu geben und andererseits den belgischen Staat mit einer Struktur auszustatten, die in der Lage ist, diese immer größere Autonomie zu tragen. Während es der Föderalismus in der Schweiz ermöglicht, den Regionalismus zu absorbieren und dessen zentrifugale Auswirkungen zu neutralisieren, beherrscht der Regionalismus in Belgien den Föderalismus und prägt ihm seine Logik auf.

Doch der Regionalisierungsprozeß, so wie er von den sozioökonomischen Entwicklungen getragen wird, veranlaßt die föderierten Behörden auch dazu, die entsprechenden Kompetenzen zu übernehmen und sich als Regionen zu behaupten. Dies läßt sich in Deutschland und Österreich nachprüfen, wo der Bundesstaat nicht mit der Notwendigkeit konfrontiert ist, Regionalismen zu entsprechen. So vollzieht sich in Deutschland wie auch in Österreich eine Verbindung zwischen der Forderung nach einer stärkeren Beteiligung an den europäischen Angelegenheiten und dem Willen, eine Reform des Föderalismus zu fördern, die die Position der Länder in der internen Ordnung stärkt.

### **III - Bewertung und Perspektiven der Regionalisierung in Europa**

Aus den Ergebnissen der typologischen Analyse kann nicht die Schlußfolgerung gezogen werden, daß die politische Regionalisierung als ein neues institutionelles und politisches Paradigma anzusehen ist, dessen Bestätigung die europäische Integration und die sich wechselseitig bedingende Schwächung der Staaten begleiten würde. Für die Europäische Union kann sie dagegen ein Risiko darstellen.

### A) *Regionalisierung und regionale Institutionen*

Die Verteilung der regionalen Institutionen nach der Art der Regionalisierung in sämtlichen 25 Staaten weist in den Mitgliedstaaten der Europäischen Union und in den mittel- und osteuropäischen Staaten ein unterschiedliches Profil auf.

In ersteren ist die am weitesten verbreitete Art der Regionalisierung - im Gegensatz zu dem, was man zunächst hätte erwarten können - die Regionalisierung durch bestehende lokale Gebietskörperschaften (7 von 15 Staaten). In den mittel- und osteuropäischen Staaten fehlen der Föderalismus und die politische Regionalisierung, und die administrative Regionalisierung kennzeichnet 6 von 10 Staaten.

In den Staaten der Europäischen Union, wo die Regionalisierung in ihrer institutionellen Dimension den Gemeinschaftspolitiken zugeschrieben werden kann, haben die Staaten die Lösungen gewählt, die ihre administrative Organisation am wenigsten beeinträchtigen: die administrative Regionalisierung (Griechenland, Portugal, Schweden) und die Regionalisierung durch die bestehenden lokalen Gebietskörperschaften (Dänemark, Finnland, Irland, Schweden).

In den mittel- und osteuropäischen Staaten, die am stärksten von den Gemeinschaftsoptionen abhängen, läßt sich große Vorsicht, jedoch auch eine gewisse Kontinuität bei der Einrichtung regionaler Institutionen beobachten. Die regionale Autonomie scheint ausgeschlossen.

Allgemeiner gesehen wurden die Lösungen, die die Autonomie der bestehenden lokalen Gebietskörperschaften negativ beeinflussen könnten, abgelehnt. Am typischsten hierfür sind Portugal, Polen und Ungarn. Umgekehrt wird jedoch die föderale Organisation wie die politische Regionalisierung in unterschiedlichem Ausmaß von der Übertragung von Eigenbefugnissen in bezug auf die lokalen Gebietskörperschaften auf den föderierten Staat oder die Region begleitet. Entgegen einer häufigen Annahme besteht keine Wechselbeziehung zwischen der Autonomie der lokalen Gebietskörperschaften einerseits und der regionalen Autonomie oder dem Föderalismus andererseits: die Regionalgewalt oder diejenige des föderierten Staates kann auch eine zentralistische Haltung einnehmen.

### B) *Regionale Institutionen und Raumentwicklung*

Man ist relativ leicht bereit, der Annahme zuzustimmen, daß die Institutionen, die die größte regionale Autonomie gewährleisten, die endogene Entwicklung begünstigen. Diese Hypothese läßt sich jedoch durch nichts bestätigen.

Aus dem 1996 von der Kommission veröffentlichten *Ersten Bericht über den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt* geht im Gegenteil hervor, daß keinerlei Wechselbeziehung zwischen den festgestellten ökonomischen Entwicklungen und der Art der Regionalisierung besteht, wie sie in den damals zur Gemeinschaft gehörenden zwölf Mitgliedstaaten umgesetzt wurde. Wenn sich darin eine Tendenz abzeichnet, dann eher diejenige, daß in den Staaten mit der stärksten regionalen Autonomie die Disparitäten deutlicher hervortreten. Trotz ihrer sehr verschiedenartigen Territorialorganisation haben Spanien und Portugal parallele Wirtschaftsentwicklungen durchlaufen. Und Italien besitzt zwar drei Regionen mit Sonderstatus, die zu den 25 reichsten der Europäischen Gemeinschaft gehören (Aostatal, Trentino - Ober-Adige und Friaul - Julisch-Venetien), aber die sehr umfassende Autonomie, die



Sizilien besitzt, scheint nicht ausgereicht zu haben, es in die Lage zu versetzen, den lobenswerten Zyklus der gebietsbezogenen Entwicklung in Gang zu setzen.

*C) Regionalisierung und Identitäten*

Häufig wird behauptet, das föderale System und die Regionalisierung schöpften ihr Verdienst aus der Tatsache, daß sie - besser als jede andere Organisationsform - die Erhaltung der kulturellen Vielfalt und den Ausdruck der regionalen Identitäten gewährleisten, denen sich die einzelnen um so stärker verbunden fühlen, je mehr die Globalisierung der Märkte und der Volkswirtschaften zu einer gewissen Vereinheitlichung der Lebensweisen führt.

Ein Vergleich gestattet drei Beobachtungen. Die identitätsbezogene Dimension kennzeichnet die Regionalisierung lediglich in einer kleinen Zahl von Fällen. Die regionalen oder sprachlichen Besonderheiten können anders als durch die regionale Autonomie geschützt werden. Und schließlich kann die Regionalisierung, wenn sie sich auf ethnischen Grundlagen vollzieht, die Integrität der Staaten bedrohen.

Die Situation der mittel- und osteuropäischen Staaten unterscheidet sich indessen merklich von der der Staaten der Europäischen Union. In diesen geht es, mit Ausnahme Italiens, bei den Fällen politischer Regionalisierung um unvollkommen in den Nationalstaat integrierte Ethnien, denen man über ein Autonomiesystem kollektive politische Rechte zuerkennt. In diesem Sinne hat man es mit einem institutionellen Regionalismus zu tun, der seinen Ursprung in einer identitätsbezogenen Forderung hat. Im Gegensatz dazu sind die mittel- und osteuropäischen Staaten durch das Vorhandensein nationaler Minderheiten gekennzeichnet, die in der Slowakei, in Rumänien und Bulgarien zahlenmäßig besonders stark sind. Problematisch ist der Begriff der nationalen Minderheit an sich. Er verweist auf eine ethnische und nicht auf eine staatsbürgerliche Definition der Nation. Und tatsächlich ist die Situation dieser Bevölkerungen in den Staaten die Folge der Grenzziehung, der Konfrontation und des Zerfalls der großen Reiche, die die Region beherrscht haben. Dieses Erbe erklärt einige der Hindernisse, denen sich die Regionalisierung gegenüberstellt, sowie die Vorsicht der Regierungen.

Schließlich können im Westen wie im Osten Europas durch das Zusammentreffen des interterritorialen Wettbewerbs und der identitätsbezogenen Bestrebungen neue Probleme aufkeimen. Tatsächlich darf man den wirtschaftlichen Nährboden der identitätsbezogenen Forderungen nicht unterschätzen, selbst wenn sie politische Diskurse hervorbringen, die sich damit nicht beschäftigen. Umgekehrt legitimiert die Bekräftigung der regionalen und ethnischen Identität einen Emanzipationswillen gegenüber dem Staat, sei es, um die regionale Beteiligung an den internen Umverteilungsmechanismen zu reduzieren, sei es, um - wie man glaubt - besser vom großen europäischen Markt zu profitieren und Anschluß an eine Entwicklung zu gewinnen, deren Verzögerung der Vorherrschaft des Staates angelastet wird.

*D) Die Regionen, eine Chance oder ein Risiko für Europa?*

Die Regionalisierung kann also allein und aus eigener Kraft keine der Wohltaten hervorbringen, die man ihr allzu oft zuschreibt, ohne sich die Mühe zu machen, ihre Voraussetzungen zu untersuchen.

Daraus ergibt sich, daß die mit der Programmierung und der Verwaltung der gemeinschaftlichen Unterstützung verbundenen Anforderungen in den beitragswilligen mittel-

und osteuropäischen Staaten, die geeignete Lösungen finden müssen, nicht dazu führen dürfen, die Regionalisierung als ein politisches Ziel an sich oder irgendeine Art der Regionalisierung als ein Modell zu behandeln.

Außerdem muß man die Argumente hinterfragen, die häufig für eine stärkere Beteiligung der Regionen an den gemeinschaftlichen Entscheidungsfindungsprozessen vorgebracht werden.

Ein erstes Argument besteht in der Behauptung, die Gebietskörperschaften müßten, da sie Gegenstand des Gemeinschaftsrechts sind, Akteure des gemeinschaftlichen Integrationsprozesses sein. In Wirklichkeit sind sie lediglich aufgrund des Prinzips der unmittelbaren Wirkung „Subjekte des Gemeinschaftsrechts“; sie sind dem Gemeinschaftsrecht in der gleichen Weise unterworfen wie Einzelpersonen oder Unternehmen, sobald sie in einer durch den Vertrag oder in Anwendung des Vertrags geregelten Angelegenheit handeln. Dies ist nicht geeignet, eine Vertretung der Gebietskörperschaften auf Gemeinschaftsebene zu rechtfertigen. Man kann auch nicht behaupten, daß sich aus der „Partnerschaft“ Rechte gemeinschaftlichen Ursprungs für eine Gebietskörperschaft ergeben, da der Staat seine Partner gemäß den institutionellen Befugnissen, die seine Verfassung und seine Gesetzgebung bestimmen, frei ernennt. Zwar ist die Partnerschaft eine Verpflichtung für den Staat, doch kann man darin keine Rechtsgrundlage für eine Gebietskörperschaft in bezug auf das Gemeinschaftsrecht sehen.

Man hat sich auch kaum Fragen gestellt im Hinblick auf die theoretischen Grundlagen des Ausschusses der Regionen innerhalb des politischen Gebildes, das die Europäische Gemeinschaft darstellt. Es liegt auf der Hand, daß die Qualifizierung dessen, was repräsentiert wird, ein Problem aufwirft, und zwar aufgrund der Heterogenität der Institutionen sowie der Art und Weise der Ernennung ihrer Mitglieder, die Sache der Staaten und des Rates ist (Art. 263).

Dagegen wäre es interessant gewesen, einen Vergleich zwischen der Europäischen Union und den Bundesstaaten anzustellen. Tatsächlich sind in den Bundesstaaten für die administrative Organisation und die Gebietskörperschaften immer noch ausschließlich die Mitgliedstaaten zuständig, vorbehaltlich der Bestimmungen der Bundesverfassung, die darauf abzielen, das Recht der freien Verwaltung der lokalen Gebietskörperschaften zu schützen, und im Prinzip bestehen keine direkten institutionellen oder finanziellen Beziehungen zwischen diesen Körperschaften und der Föderation. Die Rechtfertigung dieser Lösung ist in der Art der föderierten Behörden selbst zu suchen: es sind Staaten, selbst wenn sie nur noch die Attribute der internen Souveränität ausüben. Zwar ist die Europäische Union ein politisches Gebilde, das Merkmale einer föderativen Logik hat, doch sie ist kein Bundesstaat. Sie ist dem Grundsatz der Spezialität und dem Grundsatz der institutionellen Autonomie der Mitgliedstaaten unterworfen. Somit kann man sich vom theoretischen Standpunkt aus schwer vorstellen, wodurch in einem im Vergleich zu einem Bundesstaat sehr viel weniger integrierten institutionellen System gerechtfertigt werden kann, daß die Gebietskörperschaften der Mitgliedstaaten der Europäischen Union - selbst wenn es Regionen wären - an den Entscheidungsfindungsverfahren der Gemeinschaft teilnehmen oder in den Gemeinschaftsinstitutionen vertreten sind.

Es gilt zudem, die Folgen abzuschätzen. Selbst wenn man nicht so weit geht, die europäischen Staaten zu „Regionen“ zu föderalisieren, und wenn die „Regionen“ für sich selbst nur im Rahmen der Kohäsionspolitik tätig werden könnten, würde dies zu einer unüberwindlichen Komplexität führen. Mit der Erweiterung müßte man bei gewissen Verfahren die Teilnahme von rund 250 Körperschaften mit einer unterschiedlichen Stellung in Betracht ziehen. Eine derartige Situation würde zu einer übersteigerten Konkurrenz zwischen diesen Körperschaften führen, während die Kohäsionspolitik im Prinzip das Ziel verfolgt hat, die Auswirkungen der Einführung einer allgemeinen Marktlogik in der Wirtschaft auszugleichen. Zwei Elemente können in ganz kleinem Maßstab eine Vorstellung davon vermitteln: das Beispiel Belgien, für das die Kommission im Kohäsionsbereich statt eines einzigen Gesprächspartners nunmehr mit bis zu fünf Regierungen zu tun hat; und das Beispiel der die regionalen Interessen vertretenden Vereinigungen, für die sich feststellen läßt, daß die Vereinigungen mit geographischer oder sektorspezifischer Definition niemals reiche und arme Regionen, Regionen im Zentrum des großen Marktes und Regionen der Peripherie zusammenfassen.

Es besteht jedoch eine andere Gefahr, die es nicht zu unterschätzen gilt. Die Gefahr der Ethnisierung der Gebiete und der regionalistischen Forderungen in bestimmten Ländern. Die Förderung der politischen und rechtlichen Stellung der „Regionen“, wenn sie zur direkten Teilnahme am gemeinschaftlichen Entscheidungsfindungsprozeß zugelassen wären, selbst in begrenzten Bereichen, die jedoch für die regionalen Interessen von Bedeutung wären, hätte mit Sicherheit zur Folge, in ethnischen Regionen die staatsbürgerliche Bindung, auf der sich die demokratische Rechtmäßigkeit des Staates begründet, zu schwächen. Dann bedarf es nur noch entsprechender wirtschaftlicher Bedingungen und politischer Umstände, und man kann damit rechnen, daß durch den „Ansteckungseffekt“ neue „Identitäten“ entdeckt oder aufgebaut werden.

Eine derartige Entwicklung kann eine Bedrohung für die Integrität gewisser Staaten darstellen. Darüber hinaus sollte man sich zudem fragen, ob die Staatsbürgerschaft der Europäischen Union Chancen hätte, sich auf der Grundlage einer politischen Neuzusammensetzung der Staatsgebiete zu entwickeln, die in den Mitgliedstaaten das staatsbürgerliche Band den ethnischen Solidaritäten oder anderen Vergemeinschaftungstendenzen unterordnen würde. Es stimmt, daß selbst in Extremfällen die Hypothese der vollständigen Abspaltung die am wenigsten wahrscheinliche ist. Alles wird zusammenwirken, um dies zu verhindern: der ursprüngliche Staat, um zumindest die Symbole seiner Integrität zu erhalten (die Treuepflicht zur Krone kann das erleichtern), der neue „Staat“, damit sich die Frage seiner Zugehörigkeit zur Europäischen Union nicht stellt. Man kann sich jedoch sehr wohl Entwicklungen vorstellen, an deren Ende die Autonomie an Unabhängigkeit grenzt, namentlich aus der Sicht der Finanz- und Steuerströme. Wobei man allerdings beide Aspekte der Autonomie in Betracht ziehen muß: es kann geschehen, daß es einer reichen Region gelingt, sich des Großteils ihrer Beteiligung an den Umverteilungsfunktionen des Staates zu entledigen; es kann jedoch auch vorkommen, daß langfristig Einwände erhoben werden gegen die Zuwendungen, die einer armen Region zugute kommen, die in allen anderen Bereichen ihre Autonomie unterstreicht. Man sollte nicht das Szenario der Spaltung der Tschechoslowakei vergessen, in der die tschechischen Eliten die Einheit des Landes nicht verteidigt haben.

## **EXECUTIVE SUMMARY**



**REGIONALISATION IN EUROPE**  
**Current situation, trends and prospects**  
**in the Member States of the European Union**  
**and in the applicant countries of Central and Eastern Europe**

The purpose of this report is to analyse the process of regionalisation and plot its likely future development in the fifteen Member States of the European Union and the ten Central and Eastern European applicant States<sup>1</sup>.

Regionalisation certainly seems to be a common feature of the changing territorial organisation of European States today. Some have gone as far as to speak of a 'Europe of the regions', in which the regions would function as intermediate-level public authorities in response to the localised requirements of certain Community policies, and provide the basis for a process of institutional convergence between the Member States of the Union. The resolution adopted by the European Parliament on 18 November 1988 was a step in this direction: it called on States to regionalise their internal structures, and included a Community Charter for Regionalisation which proposed the form such a process might take.

However, this administrative dimension of regionalisation is misleading. It is confirmed neither by observation and analysis of existing institutions, nor by the most recent reforms or those currently under discussion.

In fact, there is a remarkable contrast between the generalised nature of the trend towards regionalisation and the diversity of its institutional expressions, and between the popularity of concepts of regionalisation and the region and the difficulty of defining them.

These problems demonstrate the need for a rigorous method of comparison, based on the creation of viable definitions and criteria for comparison. The criteria and conclusions proposed by the study are summarised in two tables produced in annex.

The first section sets out to demonstrate that there exists a fairly generalised trend towards regionalisation in European States, but that this has not led to any common concept of the region in a political or legal sense, leading us to give precedence to the concept of regionalisation over that of the region. The second section proposes a typology of regionalisation based on an analysis of the role of regionalisation in the structure of the State. Finally, the third section provides an assessment of the current situation and likely future developments in regionalisation in Europe. It aims to define the limits of the process and the risks involved, and makes recommendations and suggestions in the context of European integration.

---

<sup>1</sup> Not taking into account autonomy statutes granted by various States of the European Union to non-European or assimilated territories owing to their physical distance, particularly the French overseas territories, and Greenland and the Faroe Islands in the case of Denmark. The status of these territories has little to do with regionalisation as it will be studied in this paper.

## I – Regions and regionalisation

Although regionalisation is a widespread trend in the territorial organisation of European States, it is impossible to define a basic concept of the region which is common to them all. However, we may interpret regionalisation as a dynamic and evolutionary process affecting the intermediate tier of government.

### A) *The trend towards regionalisation: the empirical evidence*

The concept of the region as a political or administrative entity is a recent one. Most European States were, and continue to be, unitary States, in which the idea that local authorities should freely administer local affairs has become increasingly accepted.

Italy has long been the only country whose Constitution provides for the institution of regions. In other States, the region existed only as a means of economic action for the central government. This was the case in France and the United Kingdom. It was the reforms, or attempted reforms (in Belgium, Spain, France and Portugal), of the 1970s which seem to have propelled regionalisation to the centre of political debate. The classic unitary State seemed to be becoming the exception, and the progress of European integration seemed to suggest that it would soon be overtaken by federalism.

Community regional policy was established during the same period, with the creation of the ERDF in 1975, but it was only from the mid-1980s that it started to become a major policy.<sup>1</sup> The creation of a Community policy which aimed to correct or prevent regional imbalances gave legitimacy to the regions, or more precisely, to all those institutions which claimed to represent their interests. The strategy of the Commission and its administration during this period revolved around attempts to free itself of States' control over the funds, and to do this it looked in particular to the local and regional authorities for support. The regionalisation of States came to be viewed as an aid to European integration. In its turn, cohesion policy led to the creation of a more or less institutionalised regional level in other countries, particularly those who were its main beneficiaries: this was the case in Ireland (creation in 1994 of 8 regional authorities), in Portugal (with the 5 regional coordination committees), in Greece (creation in 1986 of 13 regions), and in Finland (creation of 20 regional councils in 1994). Community policy undoubtedly played a role in the resurgence of Scottish and Welsh regionalism, which led to the institutional reforms of 1998.

The expansion of regional policy encouraged regions to lobby at Community level in the hope of influencing decisions on priorities and the allocation of resources. Preparation for accession in the Central and Eastern Europe requires States to put in place an institutional framework capable of establishing and implementing development programmes to be co-financed by European funding (EUR 21.8 bn, at 1999 values, for the period 2000-2006).

### B) *The lack of a common concept and the search for a definition*

Although the diversity of regional institutions has not escaped the European institutions, it is something that has not been overcome to date. Many States do not recognise the region as a

---

<sup>1</sup> By 1986 the Structural Funds as a whole already accounted for 17.6% of the budget; this increased to 27.6% in 1992 and 36% (estimations) in 1999.

new tier of government, and others differ as to the nature and role of the region, of which they have developed different concepts. The enlargement of the European Union to the States of Central and Eastern Europe will further accentuate this diversity.

For these reasons, there is a tendency to hesitate between two opposite and equally inadequate concepts of the region. The first is based on a purely descriptive definition: the region is the entity situated immediately below the level of central government, with a political power of representation as embodied by the existence of an elected council or, failing this, by an association or body composed at regional level of the authorities of the level immediately below (as defined in the statutes of the Assembly of European Regions). However, the diversity of the institutions to which this definition could apply (the German *Länder*, Dutch provinces, French regions, and even the new 'unitary councils' in England) renders it almost useless. It excludes administrative regions, although there is nothing in the Treaties that obliges a Member State to adopt a particular kind of territorial organisation. The alternative, then, is to create a standard definition, which Member States could be encouraged to adopt. This was the option chosen by the European Parliament when it adopted its Community Charter for Regionalisation. It outlines a concept of the region which is both geographical and institutional, which in fact owes a great deal to the Spanish experience. It lays down for Member States a specific model of regionalisation. However, only those countries which had already adopted the model or were in the process of doing so showed any enthusiasm.

How do these observations fit in with the trend towards regionalisation which has been discerned? The fact that the trend towards regionalisation is occurring in spite of the institutional diversity that exists leads us to acknowledge that regionalisation can occur by means other than the creation of a new tier of government with the 'power of political representation' in States' territorial organisation. The concept we should be trying to establish in order to analyse current developments is therefore that of regionalisation, rather than that of region, the political process rather than the institution. This becomes even more important when we consider that both in the EC Treaty and in the regulations on the Structural Funds, the region referred to is simply an area and never an institution.

Today, the growing importance of spatial factors in development is recognised. However, endogenous development can occur on different levels, and the regional arena is not the only possibility, as demonstrated in particular by 'industrial districts'. The new importance of the spatial dimension of economic development means that the functional spatial units which have been created must have the capacity for independent action in order to become motors of development, but there is no real reason why these functional spatial units should correspond to local authority areas. The most we can say is that in most cases this need exists at a supra-municipal or supra-local level, and that it is therefore below national level. The scale is therefore unimportant.

We therefore propose to define *regionalisation* as the *process which creates a capacity for independent action aimed at developing a specific area (sub-national but supra-local) through the mobilisation of its economic fabric and, where appropriate, of features of local and regional identity, and through the development of its potential. This process can occur on the basis of existing institutions, or can give rise to a new territorial organisation which will better fulfil these aims. It is always conditioned by the constraints imposed by the political and institutional framework, which in turn can be influenced by other factors.* Although it may seem paradoxical, the creation of regions as new local authorities is only one manifestation of



this process, in fact a rather exceptional one, and, when it does occur, it may be in response to considerations other than the process of regionalisation as defined above, even if the institutions then created do fulfil these needs (for example, the cases of Italy and Spain).

The innovation that is regionalisation becomes clearer when we compare it with the historical development of intermediate-level institutions in European States. In fact, in modern States the function of the intermediate-level institutions has been first and foremost that of conduit for the authority of the central government, which, to a lesser extent, remains the case today. However, the spread of liberalism led to the establishment of intermediate-level elected institutions and local authorities, between the second and final thirds of the 19<sup>th</sup> century, according to country. These institutions progressively affirmed their independence (general councils in France, provincial councils in the Netherlands, Belgium and Italy and county councils in Sweden).

To a certain extent, regionalisation is also a factor in this process, but its purpose goes beyond mere administration of local affairs, and extends to the enhancement of an area. It expresses and accentuates *the changing role of intermediate-level territorial institutions. Even if the function of conduit of authority remains in the form of specific institutions, regionalisation means institutions taking on board interests related to the enhancement of an area, first and foremost from a socio-economic point of view, but also, where appropriate, from a cultural and political perspective.*

## II - Typology of regionalisations

We may identify five types of regionalisation based on where regionalisation is located in the constitutional and administrative structure of the State.

1. Administrative regionalisation;
2. Regionalisation through the existing local authorities;
3. Regional decentralisation;
4. Political regionalisation, or regional autonomy (institutional regionalism);
5. Regionalisation through the federate authorities.

Some preliminary remarks will first be required.

Firstly, federalism is not in itself a form of regionalisation, although its institutions are affected by the trend towards regionalisation.

Secondly, regionalisation is not always homogeneous. In one State there may exist several forms of regionalisation.

Thirdly, situations are not set in stone, and reforms may mean that a State may experience several types of regionalisation in succession. We must also be wary of considering the different kinds of regionalisation as steps in an ascending scale which States have to climb to reach the ideal model of regionalisation, i.e., the largest possible degree of regional autonomy.

A) *Administrative regionalisation*

Administrative regionalisation can be understood as the creation by the State of authorities which are subordinate to the government, or bodies under its control to act on its behalf (although they may have a certain degree of legal autonomy), the purpose of which, *inter alia*, is to promote regional economic development, to which end they will work together with local entities and economic organisations.

Although Germany is a federal State and the *Länder* which make it up are often likened to regions, there is a certain degree of internal administrative regionalisation in the largest *Länder* (113 planning regions in 12 *Länder*).

Within the European Union, administrative regionalisation exists today in Greece, Portugal, England and Sweden.

Regional decentralisation is highly likely in Sweden, where the process is partly underway, and possible in Greece, but it was formally rejected by the Portuguese people in the referendum of November 1998, and is only one of the possibilities for England.

In the States of Central and Eastern Europe, administrative regionalisation exists in Bulgaria, Estonia, Hungary, Lithuania, Slovakia and Slovenia.

B) *Regionalisation through the existing local authorities*

Regionalisation occurs through the existing local authorities when these entities, originally created for different ends, take on functions connected with regionalisation, either by an extension of their remit or by cooperation in a larger context. This type of regionalisation differs from administrative regionalisation in that regionalisation occurs through decentralised institutions using their own powers. It exists in seven Member States of the European Union, and is also to be found in the eastern European States of Hungary and Romania.

In the States of the European Union, it is typical, in particular, of four States: Germany, Denmark, Finland and Ireland.

In Germany, regionalisation is pursued through cooperation between the local authorities in the *Länder*. The local authorities and the organisations which represent them question whether the *Länder* can represent regional interests, since under the Basic Law they are classed as states.

In Ireland and Finland, regionalisation is organised on a country-wide scale and is based on cooperation between local authorities. In Denmark, on the other hand, regional development is the responsibility of the province.

In Portugal, Sweden and the Netherlands, this type of regionalisation affects only certain parts of the country. In Sweden, there is regional cooperation between the four counties of the west of the country; in Portugal, the two metropolitan areas of Lisbon and Porto, and finally, in the Netherlands, the idea of the region has traditionally been used to describe a sub-provincial

territorial framework for the organisation of decentralised State departments, or cooperation between municipalities.

*C) Regional decentralisation*

Regional decentralisation refers to the creation or the substitution of a new territorial authority at a level above that of the existing territorial authorities, which is classed as a region. In this case, the region has a specific institutional expression, which is subject to the usual conditions which apply to territorial authorities. It forms a new category of territorial authority, with the same legal status as the existing ones, but differs in that it has a larger constituency and includes the existing territorial authorities, and by the fact that its competences are essentially economic and development-related. Although it alters territorial organisation, it is part of the constitutional organisation of the unitary State.

France is the only Member State of the European Union to have fully implemented this model, but the 'administrative regions' provided for by the Portuguese Constitution on the mainland, devolution in Wales and in Sweden, to a certain extent, the creation of the new county of Scania are all based on it.

In the United Kingdom, Wales does have a regional assembly elected by direct suffrage and with wide-ranging administrative powers, but its institutions, its lack of legislative power and its financial dependence on central government give it all the features of a British local authority. Although this form of devolution does constitute institutional recognition of the Welsh identity, it differs in its organisation and methods from that implemented in Scotland.

In eastern Europe, two States, Poland and the Czech Republic, have taken the route of regional decentralisation. At the time of writing, only the Polish reforms are currently underway, having come into force in autumn 1998; the Czech reforms will only come into effect in 2000. It is possible that Slovakia and Bulgaria will also implement this.

*D) Political regionalisation (institutional regionalism)*

This type of regionalisation is often viewed as a model owing to the regional autonomy it allows, and it is often considered an end in itself. It is found only in certain States of the European Union, in very different forms, and does not exist in the States of Central and Eastern Europe.

Legally, political regionalisation is distinguished from regional decentralisation by the granting of legislative power to a regional assembly, by more extensive powers, the scope of which is defined and guaranteed by the Constitution and by an executive which has the characteristics of a regional government. Political regionalisation shapes the entire territorial organisation of the State in Spain, Italy and in Belgium, although the latter adopted a formally federal Constitution in 1993. This system has been implemented in certain areas of the United Kingdom and Portugal.

However, political regionalisation differs in many ways from the federal State: firstly, political regionalisation does not result in two separate constituent powers; secondly, although there

may be many forms of institutional cooperation between the State and the regions, the latter do not participate in the exercise of national legislative power on their own account; thirdly, as a rule, there is a single judiciary controlled by the central State, although there are exceptions to this rule (Scotland, for example). Finally, while federalism implies that all the constituent states have equal rights, political regionalisation is generally characterised by inequality in institutions and powers.

These differences arise from the fact that political regionalisation is based on the recognition of particular ethnic, cultural and linguistic features. From this perspective, political regionalisation is a kind of institutional regionalism.

Other States also have watered-down versions of institutional regionalism, which do not affect the structure of the State, but introduce an element of diversity in the institutions, as is the case in Corsica (France).

Political regionalisation evolves from the weaknesses in national integration which feed regionalism, rather than the socio-economic developments which have encouraged the spread of the trend towards regionalisation. This is not incompatible with the assumption of the socio-economic aims of regionalisation: on the contrary, regional identity can be mobilised to serve economic interests (Catalonia and the Basque Country in Spain, Flanders in Belgium and the Northern League's argument for a 'free' Padania in Italy).

#### *E) Regionalisation through the federate authorities*

Regionalism or regionalisation can affect the federal State in the same way as any other type of State, principally because the federal State is born from a union of states, and these states are political entities which themselves can include regional or ethnic features. This was the case in Switzerland, which in 1979 saw the creation of the Francophone canton of Jura, separate from the canton of Berne. In Belgium, regionalism has been at the root of the federalisation of the State, with the two-fold aim both of increasing the degree of autonomy of its constituent parts, and that of Flanders in particular, and of providing the Belgian State with a structure capable of withstanding this ever-increasing degree of autonomy. While in Switzerland, federalism helps to absorb regionalisation and, to a certain extent, to counteract its separatist effects, in Belgium regionalism dominates federalism and defines its character.

But the process of regionalisation, driven by socio-economic developments, also leads the federate governments to assume corresponding competences, and to affirm themselves as regions. Such is the case in Germany and Austria, where the federal State does not have to contend with regionalism. Both in Germany and Austria, there is a conjunction between calls for increased participation in European affairs and the desire to bring about a reform of federalism which will strengthen the position of the *Länder* in the domestic sphere.

### **III - Assessment of and outlook for regionalisation in Europe**

The typological analysis does not therefore allow us to identify in political regionalisation a new political and institutional model, associated with European integration and a corresponding weakening of States. On the contrary, in certain cases and in certain forms, regionalisation could constitute a risk for the European Union.

A) *Regionalisation and regional institutions*

When we examine the distribution of regional institutions in all of the 25 States studied by type of regionalisation, we see that it takes a different form in the Member States of the European Union and in the Central and Eastern European States.

In the former, contrary to what we might have expected, the most common type of regionalisation is regionalisation through the existing local authorities, which is found in seven States of 15. In the States of Central and Eastern Europe, however, federalism and political regionalisation are non-existent, and administrative regionalisation is the case in six out of ten States.

In the States of the European Union in which the institutional dimension of regionalisation can be attributed to Community policies, States have opted for the solutions which least affect their administrative organisation, which have tended to be administrative regionalisation (Greece, Portugal and Sweden), and regionalisation through the existing local authorities (Denmark, Finland, Ireland and Sweden).

In the States of Central and Eastern Europe, which are the most affected by the direction taken by the Community, the creation of regional institutions is characterised both by a high level of caution, and a certain degree of continuity. It appears unlikely that regional autonomy will be pursued.

In most cases, solutions which might have reduced the autonomy of the local authorities were rejected. The most typical examples are those of Portugal, Poland and Hungary. Conversely, however, federalism, like political regionalisation, entails, to a greater or lesser extent, the transfer to federate authorities or to regions of powers over the local authorities. Contrary to what one might assume, there is therefore no correlation between the autonomy of the local authorities on the one hand, and regional autonomy or federalism on the other hand: the regional or state government can also take a centralist approach.

B) *Regional institutions and spatial development*

It seems fairly logical to accept that the institutions which allow for the largest degree of regional autonomy promote endogenous development. However, there is no evidence to confirm this hypothesis.

In fact, the *First Report on economic and social cohesion*, published by the Commission in 1996 shows that there is no correlation between the economic development that occurred and the type of regionalisation that existed in the 12 states which were then members of the European Community. If a trend can be discerned, it is rather that the States where regional autonomy is the strongest were those in which inequalities widened the most. Spain and Portugal experienced parallel economic development, despite the fact that their territorial organisation was very different. And though three of Italy's regions with special status are among the 25 richest regions of the European Community, (Valle d'Aosta, Trentino-Alto Adige and Friuli-Venezia Giulia), the large degree of autonomy enjoyed by Sicily does not seem to have been enough to enable it to set in motion the virtuous circle of territorial development.

*C) Regionalisation and identities*

It is often maintained that the merit of the federal system and of regionalisation is based on the fact that they ensure, better than any other form of organisation, the protection of cultural diversity and the expression of regional identities to which individuals are increasingly attached in the face of the convergence in lifestyles brought about by globalisation.

The comparison allows us to make three observations. The identity factor only characterises regionalisation in a small number of cases. Regional and linguistic features can be protected without regional autonomy. Finally, when regionalisation is founded on ethnic factors it can threaten the unity of States.

However, the situation in the Central and Eastern European States differs significantly from that of the Member States of the European Union. In the latter, political regionalisation has occurred, with the exception of Italy, where ethnic groups are not fully integrated in the nation-state, and are granted collective political rights through a system of autonomy. This is institutional regionalism rooted in demands for recognition of identity. In contrast, the States of Central and Eastern Europe are characterised by the presence of national minorities, which exist in particularly significant numbers in Slovakia, Romania and Bulgaria. The very concept of a national minority is problematic, since it takes us back to an ethnic rather than a civic definition of the nation. The situation of these population groups in States is the result of the borders, disputes and break-up of the large empires which used to dominate the region. This inheritance helps to explain some of the obstacles to regionalisation and the caution displayed by governments.

Finally, in the west as in the east of Europe, the conjunction of inter-territorial competition with demands for recognition of a particular identity can give rise to new problems. We must not underestimate the economic basis of minority demands for recognition, even though they may give rise to political debate which takes no account of this aspect. Conversely, the affirmation of regional and ethnic identity is seen as legitimising the desire for freedom from the State, either to reduce regional participation in internal redistribution measures, or perhaps to benefit to a greater degree from the single European market, and to step up the pace of development, which States' domination is held responsible for slowing.

*D) The regions: an opportunity or a risk for Europe?*

Regionalisation alone, then, cannot produce any of the benefits we attribute to it all too often without looking into the conditions in which they occur.

Appropriate solutions need to be found in the Central and Eastern European applicant States to the programming and administration requirements of Community funding, but regionalisation should not be treated as a political end in itself, nor any particular type of regionalisation viewed as a model.

We must also question the arguments commonly used in favour of increased participation by the regions in Community decision-making processes.

One argument contends that since territorial authorities are subject to Community law, they should be involved in the process of Community integration. In fact, territorial authorities are only 'subject to Community law' by virtue of the principle of direct effect, and are bound by Community law in the same way as individuals or firms when they act in a matter regulated by the Treaty or in application of the Treaty. This is not sufficient to justify representation of the territorial authorities at Community level. Similarly, it cannot be argued that 'partnership' is a basis for such rights for a territorial authority, since the State chooses its partners freely according to the institutional competences which determine its makeup and its legislation; partnership is certainly an obligation for the State, but it is not the basis for any rights for territorial authorities in Community law.

Similarly, little attention has been paid to the theoretical foundations of the Committee of the Regions within the political entity of the European Community as a whole. Clearly, defining exactly what is represented is problematic, given the diversity of the institutions and the way in which its members are appointed, which is the responsibility of the Member States and the Council (Article 263).

It would be interesting to carry out a comparison between the European Union and the federal States. In federal States, administrative organisation and the local authorities are always matters for the sole competence of the member states, subject to provisions of the federal Constitution aimed at protecting the local authorities' right to run local affairs freely, and there are normally no direct institutional or financial links between these authorities and the federation. This can be explained by the very nature of the federate authorities: they are states, even though they exercise only internal sovereignty. Although the European Union is a political entity based on a federative rationale, it is not a federal State, and must respect the separateness and the institutional autonomy of its Member States. This being so, from a theoretical point of view it is difficult to understand the justification for the fact that the territorial authorities of the Member States of the EU, as regions, participate in Community decision-making procedures, or how they have come to be represented in Community institutions, within an institutional system which is far less integrated than that of a federal State.

We must also consider the consequences. Even if we were not to go as far as to implement a process of federalisation with all of the States of Europe becoming 'regions', and if the 'regions' had no direct role to play and could act on their own account only in the context of cohesion policy, it would still lead to insurmountable complexity. With enlargement, provision would have to be made for some 250 authorities with varying statuses to participate in certain procedures. Such a situation would lead to increased competition between them, when the original aim of cohesion policy was to counterbalance the effects of the establishment on a general scale of a free-market mentality throughout the economy. Two cases afford us a glimpse of what this might entail: the case of Belgium, where in cohesion matters the Commission deals with up to five governments instead of one; and that of the associations representing regional interests, from which we may observe that associations defined on geographical or sectoral lines never bring together rich regions and poor regions or regions at the heart of the single market and those on the periphery.

However, there exists a further danger which should not be underestimated: the ethnicisation of certain areas and regionalist demands in some countries. Enhancing the political and legal status of the 'regions', if they are allowed to participate directly in the Community decision-making process, even if only to a limited degree, but in areas nonetheless important for regional

interests, would certainly weaken the civic link in the ethnic regions, on which is based the democratic legitimacy of the State. In certain economic and political conditions, one can imagine that the spill-over effect could lead to the discovery or creation of new 'identities'.

Such developments could constitute a threat to the unity of certain States. On a deeper level, we must also ask ourselves whether citizenship of the European Union would be likely to develop on the basis of a political redefinition of the areas which, in the Member States, would mean that the civic link would be subordinate to ethnic solidarities or other features specific to the various communities.

It is true that, even in extreme cases, the hypothesis of outright secession is the least likely. Both the original State and the new 'State' will avoid this, the former in order to retain at least the symbols of its unity (allegiance to the Crown can facilitate this), and the latter in order to avoid the issue of its membership or otherwise of the European Union. However, it is not difficult to imagine developments where autonomy might border on independence, particularly as regards financial and tax flows. Again, we must consider the two aspects of autonomy: it may happen that a rich region manages to free itself of most of its obligations as regards the redistributive functions of the State, but it is also possible that the aid received by a region which is poor, but which exercises its autonomy in all other areas, may eventually be contested. We must not forget the case of the break-up of Czechoslovakia, in which the Czech elite did not seek to preserve the unity of the country.





## **SÍNTESIS**



**LA REGIONALIZACIÓN EN EUROPA**  
**Situación, evolución y perspectivas**  
**en los Estados miembros de la Unión Europea**  
**y en los Estados candidatos de la Europa Central y Oriental**

El objeto del presente informe es analizar el proceso y las perspectivas de la regionalización en los quince Estados miembros de la Unión Europea y en los diez Estados de la Europa Central y Oriental candidatos a la adhesión<sup>1</sup>.

En efecto, la regionalización parece ser una tendencia común de la evolución de los Estados europeos en la actualidad. Se ha llegado incluso a hablar de una “Europa de las regiones”, en la que las regiones serían la colectividad pública de nivel intermedio que respondiese a las necesidades de territorialización de determinadas políticas comunitarias, así como la base de la convergencia institucional entre los Estados miembros de la Unión. La Resolución del Parlamento Europeo de 18 de noviembre de 1988 adoptaba este enfoque: pedía a los Estados miembros que regionalizasen sus estructuras internas y les dirigía una “Carta comunitaria de la regionalización”, con el objetivo de fijar sus principios.

Sin embargo, esta dimensión normativa de la regionalización es engañosa. No se ha visto confirmada ni por la observación y análisis de las instituciones existentes, ni siquiera por las reformas más recientes o en curso de examen.

En realidad, existe un notable contraste entre la generalidad de la tendencia a la regionalización y la diversidad de sus manifestaciones institucionales, entre la popularidad de los conceptos de región y regionalización y la dificultad para definirlos.

Estas dificultades ilustran la necesidad absoluta de aplicar un método comparativo riguroso, fundado en la elaboración de definiciones y criterios de comparación viables. Los criterios y conclusiones que propone el presente estudio se resumen en los dos cuadros anexos.

El objeto de la primera sección es mostrar que existe una tendencia bastante generalizada a la regionalización en los Estados europeos, pero que ello no da lugar a ningún concepto común de la región, ni en el sentido político ni en el jurídico, lo que conduce a una primacía del concepto de regionalización sobre el de región. La segunda sección propone una tipología de las regionalizaciones a partir de un análisis del lugar de la regionalización en la estructura del Estado. Por último, la tercera sección presenta una evaluación de la regionalización y sus perspectivas en Europa; trata de establecer sus límites y riesgos, incluyendo determinadas recomendaciones y sugerencias dentro de la perspectiva de la construcción europea.

---

<sup>1</sup> No se tendrá en cuenta el estatuto de autonomía que, en razón de la lejanía, conceden determinados Estados de la Unión Europea a territorios no europeos o asimilados: en particular, los territorios de ultramar en el caso de Francia y las islas Feroe en el de Dinamarca. El estatuto de estos territorios se debe a una lógica completamente distinta de la de la regionalización, tal y como se va a estudiar.

## I - Regiones y regionalización

Si bien la regionalización es una tendencia común en la evolución de la organización territorial de los Estados europeos, es imposible determinar un concepto común de región. En cambio, se puede interpretar la regionalización como un proceso dinámico y evolutivo que afecta al nivel intermedio de gobierno.

### A) *Tendencia a la regionalización: evidencia empírica*

El concepto de región como entidad política o administrativa es una idea reciente. La mayor parte de los Estados europeos eran, y siguen siendo en la actualidad, Estados unitarios, en los que se ha impuesto de forma progresiva la idea de que las colectividades locales deben administrar libremente sus asuntos locales.

Durante mucho tiempo, Italia fue el único país cuya constitución preveía la institución de regiones, mientras que en algunos otros Estados, la región solo existía como marco para la acción económica del poder central (Francia, Reino Unido). Al parecer, fueron las reformas o intentos de reforma de la década de los 70 (Bélgica, España, Francia, Portugal, Reino Unido) lo que proyectó la regionalización al centro de los debates políticos. El Estado unitario clásico parecía estar en vías de convertirse en excepción, a la vez que los avances en la integración europea planteaban su superación dentro de una perspectiva federal.

Durante el mismo periodo se estableció la política regional comunitaria, con la creación del FEDER en 1975, pero solo se afirma como una política fundamental a partir de mediados de la década de los 80<sup>1</sup>. La realización de una política comunitaria destinada a corregir o prevenir los desequilibrios regionales legitimaba a las regiones, es decir, en realidad a toda institución que pudiera pretender representar sus intereses. Durante este periodo toda la estrategia de la Comisión y su administración consistió en intentar liberarse del control de los Estados sobre los fondos, cosa que hizo en particular buscando el apoyo de las colectividades locales o regionales. La regionalización de los Estados aparecía entonces como una consecuencia de la integración europea. A su vez, la política de cohesión ha provocado la definición de un nivel regional, más o menos institucionalizado, en otros países, sobre todo en los principales beneficiarios: Irlanda (creación en 1984 de 8 autoridades regionales), Portugal (5 comisiones regionales de coordinación), Grecia (creación en 1986 de 13 regiones), así como en Finlandia (creación en 1994 de 20 consejos regionales). Sin duda alguna, la política comunitaria ha desempeñado un papel en el resurgimiento de los regionalismos escocés y galés, que condujo a las reformas institucionales de 1998.

El auge de la política regional ha alimentado la acción de los grupos de presión regionales a nivel comunitario, acción en la que se juegan la definición de las prioridades y la distribución de los recursos. En los Estados de la Europa central y oriental, la preparación para la adhesión incluye el establecimiento de un marco institucional capaz de producir y realizar programas de desarrollo que serán cofinanciados por los fondos europeos (21.800 millones de euros, valor de 1999, para el periodo 2000-2006).

---

<sup>1</sup> El conjunto de los Fondos estructurales alcanzaba ya el 17,6% del presupuesto comunitario en 1986: este volumen pasó al 27,6% en 1992 y al 36% (estimación) en 1999.

*B) Ausencia de un concepto común y búsqueda de una definición*

La heterogeneidad de las instituciones regionales no ha escapado a las instituciones europeas. Pero nunca se ha podido superar. Numerosos Estados no reconocen en la región un nuevo nivel de gobierno, y otros han elaborado conceptos diferentes en cuanto a la naturaleza y funciones de la región. La ampliación de la Unión Europea a los Estados de la Europa Central y Oriental acentuará aún más esta heterogeneidad.

Por ello, se duda entre dos concepciones opuestas e igualmente poco adaptadas. La primera consiste en atenerse a una definición puramente descriptiva: la región es la entidad situada inmediatamente bajo el nivel del Estado central, dotada de representatividad política, garantizada por la existencia de un consejo electo, o, en su defecto, por una asociación u organismo constituido a nivel de la región por las colectividades de nivel jerárquico inmediatamente inferior (estatuto de la Asamblea de las Regiones de Europa). Pero esta definición puede aplicarse a instituciones tan heterogéneas (Estados federados alemanes, provincias neerlandesas, regiones francesas, e incluso los nuevos “consejos unitarios” de Inglaterra) que apenas es útil. Excluye a las regiones administrativas, cuando nada en los Tratados impone a los Estados miembros un tipo particular de organización territorial. La otra concepción, entonces, tiene el objetivo de facilitar una definición normativa, a la que pueda incitarse a los Estados miembros a que se aproximen. Fue la opción del Parlamento Europeo al aprobar la “Carta comunitaria de la regionalización”: esta carta expone un concepto a la vez geográfico e institucional de la región, que de hecho corresponde a una extrapolación de la experiencia española, y prescribe a los Estados un modelo preciso de regionalización. Pero en realidad, los únicos países que se han sumado a este concepto son los que ya lo habían adoptado o estaban en vías de hacerlo.

¿Cómo conciliar esta evidencia con la tendencia a la regionalización que se ha comprobado? El desfase entre la heterogeneidad institucional y la tendencia a la regionalización conduce a admitir que la regionalización puede realizarse a través de vías distintas de la creación de un nuevo escalón dotado de “representatividad política” en la organización territorial de los Estados. De ello se desprende que el concepto pertinente es el de regionalización, y no el de región, el proceso político y no la institución. Este rodeo es tanto más importante cuanto que en el Tratado CE y en los reglamentos de los Fondos estructurales, la región a la que se hace referencia es sólo un espacio económico, y nunca una institución.

En la actualidad se reconoce la creciente importancia de los factores espaciales del desarrollo. Pero los recursos de desarrollo endógeno pueden constituirse a escalas diferentes, y el espacio regional no es la única, como demuestran en particular los “distritos industriales”. La nueva importancia de la dimensión espacial del desarrollo económico hace necesarias, en todo caso, capacidades autónomas de acción a la escala de las unidades funcionales espaciales que se hayan constituido, para que estas se conviertan en núcleos de desarrollo. Pero, a priori, no hay ninguna razón para que a estas unidades espaciales funcionales les correspondan entidades administrativas territoriales. Como máximo, se puede afirmar que en la mayor parte de los casos esta necesidad existe a un nivel de carácter supra-municipal o supra-local y que, de forma hipotética, está por debajo del nivel nacional. Por tanto, la escala es por completo contingente.

Entonces, se propone definir la *regionalización* como *el proceso a través del cual se realiza la construcción de una capacidad de acción autónoma cuyo objetivo es promover un territorio, de*

*escala inferior a la nacional y superior a la local, a través de la movilización de su tejido económico y, en su caso, de los recursos de identidad de solidaridades locales o regionales, así como a través del desarrollo de su potencial. Este proceso puede realizarse a partir de instituciones ya existentes, o dar lugar a una nueva división territorial destinada a responder mejor a estos objetivos. El proceso siempre se ve condicionado por las limitaciones que ejerce el marco político e institucional, y su evolución puede estar gobernada por otros retos. La creación de regiones como colectividades territoriales nuevas no representa más que una modalidad particular de este proceso, de hecho más bien excepcional, aunque esto parezca paradójico, y cuando tiene lugar, a veces se debe a consideraciones distintas del proceso de regionalización tal y como se acaba de definir, a pesar de que las instituciones creadas de este modo respondan en seguida al mismo (caso, en particular, de Italia y España).*

La innovación que representa la regionalización destaca mejor si se la compara con la evolución histórica de las instituciones de los niveles intermedios en los Estados europeos. En efecto, en los Estados modernos, la función de las instituciones de los niveles intermedios fue en primer lugar la de transmitir la autoridad del poder central, y en cierta medida lo sigue siendo en la actualidad. Sin embargo, los avances del liberalismo condujeron, entre el segundo y tercer tercio del siglo XIX, según los países, a la creación a nivel intermedio de instituciones electas y de colectividades territoriales que de forma progresiva han afirmado su autonomía (consejos generales en Francia, consejos provinciales en los Países Bajos, Bélgica o Italia, o incluso los consejos de condado en Suecia).

La regionalización también participa en cierta medida en este movimiento, pero con una finalidad que va más allá de la simple administración de los asuntos locales, puesto que se extiende a la promoción de un territorio. Expresa y acentúa *el cambio de funcionalidad de las instituciones territoriales de nivel intermedio. A pesar de que se mantenga la función de transmisión de autoridad, en forma de instituciones específicas, la regionalización corresponde a la asunción institucional de los intereses propios vinculados a la promoción de un territorio, sobre todo en una perspectiva socioeconómica, pero también, en su caso, cultural o política.*

## **II - Tipología de las regionalizaciones**

Cabe distinguir cinco tipos de regionalización sobre la base de la situación de la regionalización en la estructura (constitucional o administrativa) del Estado.

1. Regionalización administrativa,
2. Regionalización por las colectividades locales existentes;
3. Descentralización regional;
4. Regionalización política, o autonomía regional (regionalismo institucional);
5. Regionalización por las autoridades federadas.

Esta clasificación requiere algunos comentarios previos.

En primer lugar, el federalismo no es en sí mismo una forma de regionalización, pero sus instituciones se ven afectadas por la tendencia a la regionalización.

En segundo lugar, la regionalización no siempre es homogénea. Así, un Estado puede tener en su territorio varias formas de regionalización.

En tercer lugar, las situaciones no son fijas, y, en función de las reformas que realice, un Estado puede conocer de forma sucesiva varios tipos de regionalización. Pero también es necesario abstenerse de considerar los distintos tipos de regionalización como una escala de virtudes que deben franquear los Estados hasta alcanzar el modelo ideal de la regionalización, el de la más amplia autonomía regional.

#### *A) Regionalización administrativa*

Se entiende por regionalización administrativa la creación por el Estado de autoridades subordinadas al gobierno, o de organismos que constituyen, aun dotados de una cierta autonomía jurídica, instrumentos de acción bajo su control y cuyas funciones, o algunas de ellas, tienen el objetivo de promover el desarrollo económico regional y para ello se apoyan sobre la movilización de las colectividades locales y de las organizaciones económicas.

A pesar de que Alemania sea un Estado federal y que con frecuencia se asimilen a regiones los Estados federados que la componen, existe una cierta regionalización administrativa interna en los Estados federados más extensos (113 regiones de planificación en 12 Estados federados).

En la Unión Europea, la regionalización administrativa caracteriza en la actualidad a Grecia, Portugal, Inglaterra y Suecia.

Si bien una descentralización regional es verosímil en Suecia, donde se ha emprendido en parte, y posible en Grecia, ha quedado oficialmente descartada en Portugal por los resultados del referéndum de noviembre de 1998, y sólo es una de las hipótesis de evolución en Inglaterra.

En los Estados de la Europa Central y Oriental domina la regionalización administrativa: Bulgaria, Estonia, Hungría, Lituania, Eslovaquia y Eslovenia.

#### *B) Regionalización por las colectividades locales existentes*

Las colectividades locales existentes, establecidas con otras finalidades, llevan a cabo la regionalización cuando asumen las funciones que ésta requiere, ya sea a través de una extensión de sus atribuciones y su ámbito de actuación, ya sea a través de su cooperación en un marco más amplio. Este tipo de regionalización se distingue de la regionalización administrativa por el hecho de que la regionalización la llevan a cabo instituciones descentralizadas que actúan en el marco de sus propios poderes. La encontramos en 7 Estados de la Unión Europea y, en el Este, en Hungría y Rumania.

Entre los Estados de la Unión Europea es típica en particular de cuatro: Alemania, Dinamarca, Finlandia e Irlanda.

En Alemania, la regionalización se realiza a través de la cooperación entre las colectividades locales en los Estados federados. Las colectividades locales y sus organizaciones representativas niegan la vocación regional de los Estados federados, Estados según la Ley Fundamental.



Los casos de Irlanda y Finlandia corresponden a una regionalización organizada a escala de todo el país sobre la base de la cooperación entre colectividades locales. En cambio, en Dinamarca, el desarrollo regional corresponde a la provincia.

En Portugal, Suecia y los Países Bajos, este tipo de regionalización afecta sólo a ciertas partes del territorio: en Suecia, la cooperación regional entre los cuatros condados de la Suecia occidental; en Portugal, las dos zonas metropolitanas de Lisboa y Oporto; por último, en los Países Bajos el concepto de región se utiliza tradicionalmente para designar un marco territorial por debajo de la provincia, de desconcentración o de cooperación intermunicipal.

### C) *Descentralización regional*

La descentralización regional designa la creación o la sustitución de una nueva colectividad al nivel superior al de las colectividades territoriales existentes, que se califica como región. En este caso, la región adopta una expresión institucional específica, que se caracteriza por la aplicación del régimen general de las colectividades territoriales. Por tanto, forma una nueva categoría de colectividad territorial, de la misma naturaleza jurídica que las colectividades territoriales existentes, pero se distingue de ellas por contar con una circunscripción más amplia y que las incluye, así como por sus competencias, de vocación esencialmente económica u orientadas al desarrollo. Aunque modifica la organización territorial, se inscribe en el orden constitucional del Estado unitario.

Entre los Estados de la Unión Europea, Francia es el único que ha aplicado plenamente este concepto. Las “regiones administrativas” que prevé la constitución portuguesa en el territorio continental, la *devolution* en el País de Gales, y en cierta medida, la creación del nuevo condado de Scania en Suecia, también corresponden a este concepto.

En cuanto al Reino Unido, si bien el País de Gales cuenta con una asamblea regional elegida por sufragio directo y con amplias competencias administrativas, sus instituciones, su falta de poder legislativo y su dependencia financiera con respecto al poder central le confieren todos los rasgos de una autoridad local. Si bien la *devolution* reconoce la identidad galesa, sus modalidades la diferencian del proceso que se lleva a cabo en Escocia.

En la Europa Oriental, dos Estados, Polonia y la República Checa, se han orientado hacia la descentralización regional. Por el momento, sólo ha entrado en vigor la reforma polaca, en otoño de 1998; la reforma checa no entrará en vigor hasta el 2000. Es posible que otros Estados (Eslovaquia, Bulgaria) se orienten hacia la descentralización regional.

### D) *Regionalización política (regionalismo institucional)*

Es frecuente presentar este tipo de regionalización como modelo, por la autonomía regional que conlleva y que parece un fin en sí misma. Solo se produce en determinados Estados de la Unión Europea, pero en formas muy distintas; no existe en los Estados de la Europa Central y Oriental, en los que no hay ningún proyecto que pueda asimilarse.

En el plano jurídico, la regionalización política se distingue de la descentralización regional por la atribución de poder legislativo a una asamblea regional, por competencias más amplias cuyo contenido definen y garantizan disposiciones constitucionales y por un ejecutivo que presenta las características de un gobierno regional. La regionalización política domina el conjunto de la

organización territorial del Estado en España, en Italia y en Bélgica, aunque este último país cuenta con una constitución federal desde 1993. Otros Estados conocen aplicaciones territoriales parciales: Reino Unido, Portugal.

Por otra parte, la regionalización política se distingue del Estado federal en muchos aspectos: a diferencia del Estado federal, la regionalización política no conduce a un doble poder constituyente; si bien existen múltiples formas de cooperación institucional entre el Estado y las regiones, estas últimas no participan en el ejercicio del poder legislativo nacional a través de una representación propia; en principio, el poder judicial es único y está organizado por el Estado central, pero esta regla no es absoluta (Escocia). Por último, mientras que el federalismo implica la igualdad de derechos de los Estados miembros, la regionalización política se traduce en general en una asimetría de las instituciones y competencias.

Esta asimetría se debe al hecho de que la regionalización política es resultado del reconocimiento de particularismos de orden étnico, cultural y lingüístico. En esta medida, la regionalización política es un regionalismo institucional.

Otros Estados también conocen manifestaciones atenuadas de regionalismo institucional, que no afectan a la estructura del Estado, pero que introducen un elemento de heterogeneidad en las instituciones (caso de Córcega, en Francia).

La regionalización política nunca se origina en la evolución socioeconómica que ha apoyado la generalización de la tendencia a la regionalización, sino más bien en las debilidades de la integración regional que alimentan el nacionalismo. Esto no es incompatible con la asunción de las finalidades socioeconómicas de la regionalización; por el contrario, la identidad regional se puede movilizar al servicio de intereses económicos (Cataluña y País Vasco en España, Flandes en Bélgica, el planteamiento de la Liga Norte a favor de una “Padania libre” en Italia).

#### *E) Regionalización por las autoridades federadas*

Un Estado federal puede verse afectado por el regionalismo o la regionalización como cualquier otro tipo de Estado. En primer lugar, porque el Estado federal nace de una unión de Estados y estos Estados pueden incluir particularismos regionales o étnicos (caso de Suiza: creación en 1979 del cantón francófono del Jura, separado del cantón de Berna). En Bélgica, el regionalismo ha conducido a la federalización del Estado, con el doble objetivo de conferir más amplitud a la autonomía de sus componentes (sobre todo de Flandes) y de proporcionar al Estado belga una estructura capaz de soportar esta autonomía cada vez más amplia. Mientras que en Suiza el federalismo permite absorber el regionalismo y neutralizar sus efectos centrífugos, en Bélgica el regionalismo domina al federalismo y le imprime su lógica.

Pero el proceso de regionalización, tal y como lo producen los procesos socioeconómicos, también conduce a las autoridades federadas a asumir las competencias correspondientes y afirmarse como regiones. Esto puede comprobarse en Alemania y en Austria, donde el Estado federal no se enfrenta a la necesidad de responder a regionalismos. Tanto en Alemania como en Austria se produce de este modo una conjunción entre la reivindicación de una participación más amplia en los asuntos europeos y la voluntad de promover una reforma del federalismo que refuerce la posición de los Estados federados en el orden interno.

### III - Evaluación y perspectivas de la regionalización en Europa

Los resultados del análisis tipológico no permiten ver en la regionalización política un nuevo paradigma institucional y político cuya afirmación acompañaría a la integración europea y al correlativo debilitamiento de los Estados. En cambio, puede representar un riesgo para la Unión Europea.

#### A) *Regionalización e instituciones regionales*

La distribución de las instituciones regionales en el conjunto de los 25 Estados por tipo de regionalización presenta un perfil diferente en los Estados miembros de la Unión Europea y en los Estados de la Europa Central y Oriental.

En los primeros, el tipo de regionalización más extendido es, al contrario de lo que cabría esperar en un principio, la regionalización por las colectividades locales existentes (7 Estados de 15). En los Estados de la Europa Central y Oriental no existen el federalismo ni la regionalización política, y la regionalización administrativa caracteriza a 6 de 10 Estados.

En los Estados de la Unión Europea en los que cabe imputar la regionalización, en su dimensión institucional, a las políticas comunitarias, los Estados han optado por las soluciones que menos afectasen a su organización administrativa: regionalización administrativa (Grecia, Portugal, Suecia) y regionalización por las colectividades locales existentes (Dinamarca, Finlandia, Irlanda, Suecia).

En los Estados de la Europa Central y Oriental, que son los más dependientes de las aportaciones comunitarias, se observa una gran prudencia en la creación de instituciones regionales, pero también una cierta continuidad. La autonomía regional parece excluida.

De forma más general, se han descartado las soluciones que pudiesen afectar negativamente a la autonomía de las colectividades locales existentes. Los casos más típicos son los de Portugal, Polonia y Hungría. Sin embargo, tanto la organización federal como la regionalización política se ven acompañadas, en distintos grados, de la transferencia al Estado federado o a la región, de poderes propios sobre las colectividades locales. Al contrario de lo que se supone con frecuencia, no existe correlación entre la autonomía de las colectividades locales, por una parte, y la autonomía regional o el federalismo, por otra: el poder regional o el del Estado federado puede, pues, adoptar una actitud centralizadora.

#### B) *Instituciones regionales y desarrollo espacial*

Se admite con bastante facilidad que las instituciones que garantizan la mayor autonomía regional favorecen el desarrollo endógeno. Sin embargo, nada permite confirmar esta hipótesis.

El *Primer informe sobre la cohesión económica y social*, publicado en 1996 por la Comisión, por el contrario, demuestra que no existe correlación alguna entre la evolución económica constatada y el tipo de regionalización aplicado en los 12 Estados que por entonces eran miembros de la Comunidad Europea. Si cabe deducir una tendencia, es más bien que los

Estados en los que la autonomía regional es más fuerte conocen un aumento más claro de las disparidades. España y Portugal han vivido procesos económicos paralelos, a pesar de que su organización territorial es muy diferente. Por último, si bien Italia cuenta con tres regiones con estatuto especial entre las 25 más ricas de la Comunidad Europea (Valle de Aosta, Trentino-Alto Adige y Friul-Venecia juliana), la muy amplia autonomía de que disfruta Sicilia no parece que le haya permitido iniciar el círculo virtuoso del desarrollo territorial.

### *C) Regionalización e identidades*

Con frecuencia se sostiene que el régimen federal y la regionalización son beneficiosos porque aseguran, mejor que las demás formas de organización, el mantenimiento de la diversidad cultural y la expresión de las identidades regionales, a las que las personas concederían más importancia en un contexto en que la mundialización de los mercados y la economía produce una cierta uniformidad de los modos de vida.

La comparación permite formular tres observaciones. La dimensión de la identidad no caracteriza la regionalización más que en muy pocos casos. Es posible proteger los particularismos regionales o lingüísticos a través de medios distintos a la autonomía regional. Por último, cuando la regionalización tiene lugar sobre una base étnica, puede poner en peligro la integridad de los Estados.

Sin embargo, la situación de los Estados de la Europa Central y Oriental se distingue en gran medida de la existente en los Estados de la Unión Europea. En estos últimos, salvo en Italia, los casos de regionalización política corresponden a etnias imperfectamente integradas en el Estado-nación, y a las que se reconocen derechos políticos colectivos a través de un régimen de autonomía. En este sentido, nos encontramos en presencia de un regionalismo institucional que procede de una reivindicación sobre la base de la identidad. Por el contrario, los Estados de la Europa Central y Oriental se caracterizan por la presencia de minorías nacionales, con una dimensión de gran importancia en Eslovaquia, Rumania y Bulgaria. El propio concepto de minoría nacional constituye un problema: remite a una definición étnica y no cívica de la nación. En efecto, la situación de estas poblaciones en los Estados es consecuencia de la delimitación, la confrontación y la dislocación de los grandes imperios que han dominado la región. Esta herencia explica algunos de los obstáculos a que se enfrenta la regionalización, así como la prudencia de los gobiernos.

Por último, tanto en el Este como en el Oeste de Europa, la conjunción de la competencia interterritorial y de aspiraciones basadas en la identidad puede dar lugar a nuevos problemas. En efecto, no debe subestimarse el sustrato económico de las reivindicaciones basadas en la identidad, aunque den lugar a discursos políticos que olviden este sustrato. Por el contrario, la afirmación de la identidad regional y étnica viene a legitimar una voluntad de emancipación con respecto al Estado, ya sea para reducir la participación regional en los mecanismos internos de redistribución, ya sea para aprovecharse mejor, en su opinión, del gran mercado europeo o acceder a un desarrollo cuyo retraso se imputa al dominio del Estado.

D) *Las regiones, ¿oportunidad o riesgo para Europa?*

Por tanto, la regionalización por sí misma no puede producir ninguno de los beneficios que con demasiada frecuencia se le atribuyen sin tomarse la molestia de investigar sus condiciones.

En consecuencia, las necesidades relacionadas con la programación y la gestión de las aportaciones comunitarias en los Estados de la Europa Central y Oriental candidatos a la adhesión deben encontrar soluciones adaptadas y no deben conducir a tratar la regionalización como un objetivo político en sí mismo, ni a adoptar ningún tipo particular de regionalización como modelo.

También hay que interrogarse sobre los argumentos que se aducen en general para defender una participación más importante de las regiones en los procesos comunitarios de toma de decisiones.

Un primer argumento consiste en sostener que, al ser sujetos de Derecho comunitario, las colectividades territoriales deberían ser agentes del proceso de integración comunitaria. En realidad no son “sujetos de Derecho comunitario”, más que en aplicación del principio del efecto directo; están sometidas al Derecho comunitario, como las personas físicas o las empresas, cuando actúan en una materia regulada por el Tratado o en aplicación del mismo. Esto no basta para justificar una representación de las colectividades territoriales a nivel comunitario. Tampoco cabe sostener que la “asociación” sea la fuente de derechos de origen comunitario para una colectividad territorial, ya que el Estado designa libremente a los socios en función de las competencias institucionales que determinan su constitución y su legislación; la asociación es una obligación para el Estado, pero no cabe ver en ella la fuente de un derecho para una colectividad territorial en el Derecho comunitario.

Tampoco se ha investigado lo suficiente sobre los fundamentos teóricos del Comité de las Regiones en el seno de la entidad política que constituye la Comunidad Europea. Es evidente que la calificación de lo que está representado constituye un problema, teniendo en cuenta la heterogeneidad de las instituciones, así como la forma de designación de sus miembros, que corresponde a los Estados y al Consejo (artículo 263).

En cambio, habría resultado interesante realizar una comparación entre la Unión Europea y los Estados federales. En efecto, en los Estados federales, la organización administrativa y las colectividades locales son siempre de la exclusiva competencia de los Estados federados, sin perjuicio de las disposiciones de la constitución federal destinadas a proteger el derecho de libre administración de las colectividades locales, y, en principio, no existen relaciones institucionales ni financieras directas entre estas colectividades y la federación. Debe buscarse la justificación de esta solución en la propia naturaleza de las autoridades federadas: se trata de Estados, aunque ya no ejerzan más que los atributos de la soberanía interna. Si bien la Unión Europea es una entidad política que participa de una lógica federativa, no es un Estado federal; está sometida al principio de especialidad y al principio de la autonomía institucional de los Estados miembros. Por tanto, es difícil concebir, desde el punto de vista teórico, qué puede justificar, en un sistema institucional mucho menos integrado que un Estado federal, que las colectividades territoriales de los Estados miembros de la Unión Europea, aunque se trate de regiones, participen en los procedimientos de toma de decisiones de la Comunidad, o estén representadas en las instituciones comunitarias.

También hay que evaluar las consecuencias. Incluso si no se llega a una federalización de los Estados europeos en “regiones” y si las “regiones” no pueden comprometerse por sí mismas más que en el marco de la política de cohesión, esto conduciría a una complejidad insuperable. Con la ampliación, sería necesario prever la participación de unas 250 colectividades, con diversos estatutos, en determinados procedimientos. Esta situación produciría una competencia exacerbada entre ellas, cuando en un principio la política de cohesión respondía al objetivo de equilibrar los efectos de la aplicación de una lógica de mercado generalizada en la economía. Dos elementos permiten prefigurarla a pequeña escala: el caso de Bélgica, donde la Comisión tiene como interlocutores en materia de cohesión a hasta cinco gobiernos, en vez de uno; el caso de las asociaciones representativas de los intereses regionales, donde se puede observar que las asociaciones de definición geográfica o sectorial jamás agrupan a regiones ricas y regiones pobres, a regiones situadas en el corazón del gran mercado y a regiones de la periferia.

También existe otro peligro que no cabe subestimar. Se trata, en ciertos países, de la “etnificación” de los territorios y las reivindicaciones regionalistas. La promoción del estatuto político y jurídico de las “regiones”, si se admitiera su participación directa en el proceso comunitario de toma de decisiones, incluso en ámbitos limitados pero importantes para los intereses regionales, tendría ciertamente como consecuencia debilitar, en las regiones étnicas, los lazos cívicos sobre los que se establece la legitimidad democrática del Estado. En condiciones económicas y circunstancias políticas favorables, cabe esperar que, por contagio, se descubran o construyan nuevas “identidades”.

Este proceso puede constituir una amenaza para la integridad de ciertos Estados. De forma más profunda, también hay que preguntarse si la ciudadanía de la Unión Europea tendría posibilidades de desarrollarse sobre la base de una recomposición política de los territorios que subordinase, en los Estados miembros, el lazo cívico a las solidaridades étnicas o a otros lazos de tipo comunitario.

Es cierto que, incluso en los casos extremos, la hipótesis de la secesión pura y simple es la menos probable. Todo contribuirá a evitarla: el Estado de origen, para conservar al menos los símbolos de su integridad (la adhesión a la Corona puede facilitarlos), el nuevo “Estado” para evitar que se plantee la cuestión de su pertenencia a la Unión Europea. Pero es posible prever procesos al término de los cuales la autonomía roce con la independencia, en particular desde el punto de vista de los flujos financieros o fiscales. También es necesario considerar la autonomía en sus dos aspectos: puede que una región rica consiga descargarse de lo esencial de su participación en las funciones de redistribución del Estado; pero también puede que se rechacen a largo plazo las transferencias de que se beneficia una región pobre pero que afirma su autonomía en todos los demás ámbitos. No se debe olvidar el caso de la escisión de Checoslovaquia, caso en el cual las élites checas no han defendido la unidad del país.



## **SYNTHÈSE**





**LA RÉGIONALISATION EN EUROPE**  
**Situation, évolution et perspectives**  
**dans les États membres de l'Union européenne**  
**et dans les États candidats d'Europe centrale et orientale**

L'objet de ce rapport est d'analyser le processus et les perspectives de la régionalisation dans les quinze États membres de l'Union européenne et dans les dix États d'Europe centrale et orientale candidats à l'adhésion<sup>1</sup>.

La régionalisation semble être, en effet, une tendance commune de l'évolution de l'organisation territoriale des États européens aujourd'hui. On est même allé jusqu'à parler d'une «Europe des régions», dans laquelle les régions constitueraient la collectivité publique du niveau intermédiaire répondant aux besoins de la territorialisation de certaines politiques communautaires, et la base d'une convergence institutionnelle entre les États membres de l'Union. La résolution du Parlement européen du 18 novembre 1988 allait dans ce sens: elle invitait les États à régionaliser leurs structures internes et leur adressait une «Charte communautaire de la régionalisation» qui voulait en fixer les principes.

Pourtant, cette dimension normative de la régionalisation est trompeuse. Elle n'est confirmée ni par l'observation et l'analyse des institutions existantes, ni même par les réformes les plus récentes ou en cours de discussion.

En réalité, il existe un contraste remarquable entre la généralité de la tendance à la régionalisation, et la diversité de ses manifestations institutionnelles, de même qu'entre la popularité des notions de régionalisation et de région et la difficulté que l'on éprouve à les définir.

Ces difficultés montrent la nécessité absolue de mettre en œuvre une méthode de comparaison rigoureuse, fondée sur l'élaboration de définitions et de critères de comparaison viables. Les critères et les conclusions proposés par cette étude sont résumés dans les deux tableaux reproduits à sa suite.

La première section a pour objet de montrer qu'il existe une tendance assez générale à la régionalisation dans les États européens, mais qu'il ne s'en dégage aucune notion commune de la région, au sens politique ou juridique; cela conduira à privilégier la notion de régionalisation sur celle de région. La seconde section propose une typologie des régionalisations à partir d'une analyse de la place de la régionalisation dans la structure de l'État. Enfin, la troisième section, présente une évaluation de la régionalisation et de ses perspectives en Europe; elle tente d'en dégager les limites et les risques, et elle comporte certaines recommandations et suggestions dans la perspective de la construction européenne.

---

<sup>1</sup> On ne tiendra pas compte du statut d'autonomie accordé par divers États de l'Union européenne, en raison de leur éloignement, à des territoires non européens ou assimilés: notamment les territoires d'outre-mer pour la France, le Groenland et les Iles Féroé pour le Danemark. Le statut de ces territoires obéit à une toute autre logique que celle de la régionalisation, telle qu'on va l'étudier.

## I - Régions et régionalisation

Si la régionalisation est une tendance commune de l'évolution de l'organisation territoriale des États européens, il est impossible de déterminer une conception commune de la région. On peut en revanche interpréter la régionalisation comme processus dynamique et évolutif affectant le niveau intermédiaire de gouvernement.

### A) *La tendance à la régionalisation: le constat empirique*

La conception de la région comme entité politique ou administrative est une idée récente. La plupart des États européens étaient, et sont encore aujourd'hui, des États unitaires, dans lesquels s'est progressivement imposée l'idée que les collectivités locales devaient administrer librement les affaires locales.

L'Italie a longtemps été le seul pays dont la constitution prévoyait l'institution de régions, tandis que dans quelques autres États, la région n'existait que comme un cadre d'action économique du pouvoir central (France, Royaume-Uni). Ce sont les réformes ou tentatives de réforme des années soixante-dix (Belgique, Espagne, France, Portugal, Royaume-Uni) qui semblent avoir projeté la régionalisation au centre des débats politiques. L'État unitaire classique paraissait en voie de devenir l'exception, tandis que les progrès de l'intégration européenne suggéraient son dépassement dans une perspective fédérale.

C'est au cours de la même période que la politique régionale communautaire fut mise en place, avec la création du FEDER en 1975, mais ce n'est qu'à partir du milieu des années quatre-vingt qu'elle s'affirme comme une politique majeure<sup>1</sup>. La mise en place d'une politique communautaire visant à corriger les déséquilibres régionaux ou à les prévenir légitimait les régions, c'est-à-dire en fait toutes les institutions pouvant prétendre en représenter les intérêts. Toute la stratégie de la Commission et de son administration a été, durant cette période, d'essayer de s'affranchir du contrôle des États sur les fonds, et elle l'a poursuivie notamment en recherchant l'appui des collectivités locales ou régionales. La régionalisation des États est alors apparue comme un ressort de l'intégration européenne. A son tour, la politique de cohésion a provoqué la définition d'un niveau régional, plus ou moins institutionnalisé, dans d'autres pays, notamment dans ceux qui en étaient les principaux bénéficiaires: Irlande (création en 1994 de 8 autorités régionales), Portugal (5 commissions régionales de coordination), Grèce (création en 1986 de 13 régions), mais aussi en Finlande (création de 20 conseils régionaux en 1994). La politique communautaire a sans nul doute joué un rôle dans la résurgence des régionalismes écossais et gallois, qui a conduit aux réformes institutionnelles de 1998.

L'essor de la politique régionale a alimenté le lobbying régional au niveau communautaire, avec pour enjeu la définition des priorités et la répartition des ressources. Dans les États de l'Europe centrale et orientale, la préparation de l'adhésion comporte la mise en place d'un cadre institutionnel capable de produire et de mettre en œuvre des programmes de

---

<sup>1</sup> L'ensemble des fonds structurels atteignaient déjà 17,6% du budget communautaire en 1986; leur volume passa à 27,6% en 1992 et 36% (estimations) en 1999.

développement qui seront cofinancés par les fonds européens (21,8 milliards d'euros, valeur 1999, pour la période 2000-2006).

*B) L'absence d'une notion commune et la recherche d'une définition*

L'hétérogénéité des institutions régionales n'a pas échappé aux institutions européennes. Mais elle n'a jamais pu être surmontée. De nombreux États ne reconnaissent pas dans la région un nouvel échelon de gouvernement, d'autres se distinguent quant à la nature et aux fonctions de la région, dont ils ont élaboré des conceptions différentes. L'élargissement de l'Union européenne aux États de l'Europe centrale et orientale accentuera encore cette hétérogénéité.

C'est pourquoi on hésite entre deux conceptions opposées et également inadaptées. La première est de s'en tenir à une définition purement descriptive: la région est l'entité située immédiatement au-dessous du niveau de l'État central, dotée de la représentativité politique, celle-ci étant assurée par l'existence d'un conseil élu, ou, à défaut, par une association ou un organisme constitué au niveau de la région par les collectivités de niveau immédiatement inférieur (statuts de l'Assemblée des Régions d'Europe). Mais cette définition peut s'appliquer à des institutions tellement hétérogènes (*Länder* allemands, provinces néerlandaises, régions françaises, ou même les nouveaux «conseils unitaires» en Angleterre) qu'elle n'est guère utile. Elle exclut les régions administratives, alors que rien dans les traités n'impose à un État membre un type particulier d'organisation territoriale. L'autre conception vise alors à donner une définition normative, dont on pourra inciter les États membres à se rapprocher. C'était l'option choisie par le Parlement européen en adoptant la «Charte communautaire de la régionalisation»: celle-ci expose une conception à la fois géographique et institutionnelle de la région, qui correspond en fait à une extrapolation de l'expérience espagnole, et prescrit aux États un modèle précis de régionalisation. Mais en réalité les seuls pays qui s'y sont ralliés sont ceux qui l'avaient déjà adopté, ou qui étaient en train de le faire.

Comment concilier ces constatations avec la tendance à la régionalisation que l'on a relevée ? Le décalage entre l'hétérogénéité institutionnelle et la tendance à la régionalisation conduit à admettre que la régionalisation peut s'opérer par d'autres voies que la création d'un nouvel échelon doté de la «représentativité politique» dans l'organisation territoriale des États. Il en résulte que la notion pertinente est celle de régionalisation, et non celle de région, le processus politique et non l'institution. Ce détour est d'autant plus important que dans le Traité CE comme dans les règlements relatifs aux fonds structurels, la région à laquelle on se réfère est seulement un espace économique, jamais une institution.

L'importance croissante des facteurs spatiaux du développement est aujourd'hui reconnue. Mais les ressorts du développement endogène peuvent se constituer à des échelles différentes, et l'espace régional n'est pas la seule, comme le montrent notamment les «districts industriels». L'importance nouvelle de la dimension spatiale du développement économique rend nécessaires, en tout cas, des capacités d'action autonomes à l'échelle des unités spatiales fonctionnelles qui se sont constituées, pour que celles-ci deviennent des foyers de développement. Mais il n'y a *a priori* aucune raison pour qu'à ces unités spatiales fonctionnelles correspondent des entités administratives territoriales. Tout au plus peut-on affirmer que dans la plupart des cas ce besoin existe à un niveau de caractère supra-communal, ou supra-local, et que, par hypothèse, il est de niveau infra-national. L'échelle en est donc tout à fait contingente.

On propose alors de définir la *régionalisation* par le *processus par lequel s'opère la construction d'une capacité d'action autonome ayant pour objet de promouvoir un territoire, infra-national mais supra-local, par la mobilisation de son tissu économique, et le cas échéant des ressorts identitaires des solidarités locales ou régionales, ainsi que par le développement de son potentiel. Ce processus peut s'opérer à partir d'institutions préexistantes ou donner lieu à un nouveau découpage territorial destiné à mieux répondre à ces objectifs. Il est toujours conditionné par les contraintes qu'exerce le cadre politique et institutionnel, et dont l'évolution peut être gouvernée par d'autres enjeux.* La création de régions comme collectivités territoriales nouvelles ne représente qu'une modalité particulière de ce processus, en fait plutôt exceptionnelle, même si cela semble paradoxal, et quand elle se rencontre elle obéit parfois à d'autres considérations que le processus de régionalisation tel qu'on vient de le définir, même si les institutions ainsi créées y répondent ensuite (cas de l'Italie et de l'Espagne, notamment).

L'innovation que représente la régionalisation ressort mieux si on la compare à l'évolution historique des institutions des niveaux intermédiaires dans les États européens. En effet, dans les États modernes, la fonction des institutions des niveaux intermédiaires a d'abord été celle de relais d'autorité du pouvoir central, et elle le demeure encore aujourd'hui dans une certaine mesure. Cependant, les progrès du libéralisme ont conduit, entre le second et le troisième tiers du 19<sup>ème</sup> siècle selon les pays, à la mise en place au niveau intermédiaire d'institutions électives et de collectivités territoriales, qui ont progressivement affirmé leur autonomie (conseils généraux en France, conseils provinciaux au Pays-Bas, en Belgique ou en Italie, ou encore les conseils de comté en Suède).

La régionalisation participe aussi, dans une certaine mesure, de ce mouvement, mais avec une finalité qui va au-delà de la simple administration des affaires locales, puisqu'elle s'étend à la promotion d'un territoire. Elle exprime et accentue le *changement de fonctionnalité des institutions territoriales du niveau intermédiaire. Même si la fonction de relais d'autorité demeure, sous la forme d'institutions spécifiques, la régionalisation correspond à la prise en charge institutionnelle des intérêts propres liés à la promotion d'un territoire, d'abord dans une perspective socio-économique, mais également, le cas échéant, culturelle ou politique.*

## II - Typologie des régionalisations

On peut distinguer cinq types de régionalisation en se fondant sur la place de la régionalisation dans la structure (constitutionnelle et administrative) de l'État:

1. la régionalisation administrative;
2. la régionalisation par les collectivités locales existantes;
3. la décentralisation régionale;
4. la régionalisation politique, ou autonomie régionale (régionalisme institutionnel);
5. la régionalisation par les autorités fédérées.

Ils appellent quelques commentaires préalables.

Tout d'abord, le fédéralisme n'est pas en lui-même une forme de régionalisation, mais ses institutions sont affectées par la tendance à la régionalisation.

En second lieu, la régionalisation n'est pas toujours homogène. Un État peut ainsi connaître sur son territoire plusieurs formes de régionalisation.

Troisièmement, les situations ne sont pas figées, et, en fonctions des réformes mises en œuvre, un État peut connaître successivement plusieurs types de régionalisation. Mais il faut aussi se garder de considérer les différents types de régionalisation comme les degrés d'une échelle des vertus que les États devraient gravir jusqu'au modèle idéal de la régionalisation, celui de la plus large autonomie régionale.

#### A) *La régionalisation administrative*

On entend par régionalisation administrative la mise en place par l'État d'autorités subordonnées au gouvernement, ou d'organismes qui constituent, quoique dotés d'une certaine autonomie juridique, des instruments de son action placés sous son contrôle, et dont les fonctions, ou certaines d'entre elles, visent à promouvoir le développement économique régional, et s'appuient à cette fin sur la mobilisation des collectivités locales et des organisations économiques.

Bien que l'Allemagne soit un État fédéral et que les *Länder* qui la composent soient souvent assimilés à des régions, il existe une certaine régionalisation administrative interne aux *Länder* les plus étendus (113 régions de planification dans 12 *Länder*).

Au sein de l'Union européenne, la régionalisation administrative caractérise aujourd'hui surtout la Grèce, le Portugal, l'Angleterre et la Suède.

Si une décentralisation régionale est vraisemblable en Suède, où elle est partiellement engagée, et possible en Grèce, elle a été formellement écartée au Portugal par les résultats du référendum de novembre 1998, et elle n'est que l'une des hypothèses d'évolution en Angleterre.

Dans les États de l'Europe centrale et orientale, la régionalisation administrative domine: Bulgarie, Estonie, Hongrie, Lituanie, Slovaquie et Slovénie.

#### B) *La régionalisation par les collectivités locales existantes*

La régionalisation s'opère par les collectivités locales existantes quand les fonctions dont elle appelle le développement sont prises en charge par ces collectivités, qui ont été instituées avec d'autres finalités, soit par une extension de leurs attributions et de leur champ d'action, soit par leur coopération dans un cadre plus large. Ce type de régionalisation se distingue de la régionalisation administrative par le fait que la régionalisation s'opère par des institutions décentralisées agissant dans le cadre de leurs pouvoirs propres. Il se rencontre dans 7 États de l'Union européenne et, à l'Est, en Hongrie et en Roumanie.

Dans les États de l'Union européenne, il est typique en particulier de quatre États: l'Allemagne, le Danemark, la Finlande, l'Irlande.

En Allemagne, la régionalisation est poursuivie par la coopération entre les collectivités locales dans les *Länder*. Les collectivités locales et leurs organisations représentatives contestent la vocation régionale des *Länder*, qui sont des États selon la Loi fondamentale.

Les cas de l'Irlande et de la Finlande correspondent à une régionalisation organisée à l'échelle de l'ensemble du pays sur la base de la coopération entre collectivités locales. En revanche, au Danemark, le développement régional relève de la province.

Au Portugal, en Suède et aux Pays-Bas, ce type de régionalisation intéresse seulement certaines parties du territoire: en Suède, la coopération régionale entre les quatre comtés de la Suède occidentale; au Portugal, les deux aires métropolitaines de Lisbonne et de Porto; aux Pays-Bas, enfin, la notion de région est traditionnellement utilisée pour désigner un cadre territorial infra-provincial, de déconcentration ou de coopération intercommunale.

### C) *La décentralisation régionale*

La décentralisation régionale désigne la création ou la substitution d'une nouvelle collectivité territoriale au niveau supérieur à celui des collectivités territoriales existantes, et qualifiée de région. La région prend alors une expression institutionnelle spécifique, qui se caractérise par l'application du régime général des collectivités territoriales. Elle forme donc une nouvelle catégorie de collectivités territoriales, de la même nature juridique que les collectivités territoriales existantes, mais qui se distingue par une circonscription plus large et incluant ces dernières, et par ses compétences, qui ont une vocation essentiellement économique, ou tournée vers le développement. Bien qu'elle modifie l'organisation territoriale, elle s'inscrit dans l'ordre constitutionnel de l'État unitaire.

Parmi les États de l'Union européenne, la France est le seul qui ait pleinement mis en œuvre cette conception. Les «régions administratives» que prévoit la constitution portugaise sur le territoire continental, la *devolution* au Pays de Galles, et, en Suède, dans une certaine mesure, la création du nouveau comté de Scanie, relèvent également de cette conception.

En ce qui concerne le Royaume-Uni, le Pays de Galles est bien doté d'une assemblée régionale élue au suffrage direct et d'attributions administratives étendues, mais par ses institutions, son absence de pouvoir législatif, et sa dépendance financière envers le pouvoir central il présente tous les traits d'une autorité locale. Si la *devolution* reconnaît bien l'identité galloise, ses modalités la différencient de celle réalisée au profit de l'Ecosse.

En Europe de l'Est, deux États, la Pologne et la République tchèque, se sont orientés vers la décentralisation régionale. Pour le moment, seule la réforme polonaise est entrée en vigueur, depuis l'automne 1998; la réforme tchèque n'entrera en vigueur qu'en 2000. Il est possible que d'autres États se tournent vers la décentralisation régionale (Slovaquie, Bulgarie).

### D) *La régionalisation politique (régionalisme institutionnel)*

Ce type de régionalisation est souvent présenté comme un modèle, en raison de l'autonomie régionale qu'il comporte, et qui paraît un but en soi. Il ne se rencontre que dans certains États de l'Union européenne, mais sous des formes très différentes; il est absent des États de l'Europe centrale et orientale, où il n'existe aucun projet qui puisse y être rattaché.

Sur le plan juridique, la régionalisation politique se distingue, de la décentralisation régionale, par l'attribution d'un pouvoir législatif à une assemblée régionale, par des compétences plus vastes dont le contenu est défini et garanti par des dispositions constitutionnelles et par un exécutif qui présente les caractéristiques d'un gouvernement régional. La régionalisation politique domine l'ensemble de l'organisation territoriale de l'État en Espagne, en Italie, ainsi qu'en Belgique, bien que celle-ci se soit dotée en 1993 d'une constitution formellement fédérale. D'autres États en connaissent des applications territoriales partielles: le Royaume-Uni, le Portugal.

D'un autre côté, la régionalisation politique se distingue de l'État fédéral sous de nombreux aspects: à la différence de l'État fédéral, la régionalisation politique ne débouche pas sur un double pouvoir constituant; s'il existe des formes multiples de coopération institutionnelle entre l'État et les régions, celles-ci ne participent pas à l'exercice du pouvoir législatif national par une représentation qui leur serait propre; en principe, le pouvoir judiciaire est unique et organisé par l'État central, mais cette règle ne paraît pas absolue (Ecosse). Enfin, alors que le fédéralisme implique l'égalité en droits des États membres, la régionalisation politique se traduit généralement par l'asymétrie des institutions et des compétences.

Cette asymétrie correspond au fait que la régionalisation politique résulte de la reconnaissance de particularismes d'ordre ethnique, culturel et linguistique. Dans cette mesure, la régionalisation politique est un régionalisme institutionnel.

D'autres États connaissent aussi des manifestations atténuées de régionalisme institutionnel, qui n'affectent pas la structure de l'État, mais introduisent un élément d'hétérogénéité dans les institutions (cas de la Corse, en France).

La régionalisation politique ne tire jamais son origine des évolutions socio-économiques qui ont soutenu la généralisation de la tendance à la régionalisation, mais plutôt des faiblesses de l'intégration nationale qui nourrissent le régionalisme. Cela n'est pas incompatible avec la prise en charge des finalités socio-économiques de la régionalisation; bien au contraire, l'identité régionale peut être mobilisée au service d'intérêts économiques (Catalogne et Pays Basque en Espagne, Flandres en Belgique, argument de la Ligue du Nord en faveur d'une «Padanie» «libre» en Italie).

#### *E) La régionalisation par les autorités fédérées*

Un État fédéral peut être affecté par le régionalisme ou la régionalisation comme n'importe quel autre type d'État. Il en est ainsi d'abord parce que l'État fédéral naît d'une union d'États, et que ces États peuvent inclure des particularismes régionaux ou ethniques (cas de la Suisse: création en 1979 du canton francophone du Jura, détaché du canton de Berne). En Belgique, c'est le régionalisme qui a conduit à la fédéralisation de l'État, dans le double but de donner plus d'ampleur à l'autonomie des composantes (surtout de la Flandre), et de donner à l'État belge une structure capable de supporter cette autonomie de plus en plus large. Tandis qu'en Suisse le fédéralisme permet d'absorber le régionalisme, et de neutraliser ses effets centrifuges, en Belgique le régionalisme domine le fédéralisme et lui imprime sa logique.

Mais le processus de régionalisation, tel qu'il est porté par les évolutions socio-économiques, conduit aussi les autorités fédérées à assumer les compétences correspondantes, et à s'affirmer comme des régions. On le vérifie en Allemagne et en Autriche où l'État fédéral n'est pas



confronté à la nécessité de répondre à des régionalismes. Aussi bien en Allemagne qu'en Autriche, il s'opère ainsi une conjonction entre la revendication d'une plus large participation aux affaires européennes et la volonté de promouvoir une réforme du fédéralisme qui renforce la position des *Länder* dans l'ordre interne.

### III - Evaluation et perspectives de la régionalisation en Europe

Les résultats de l'analyse typologique ne permettent pas de voir dans la régionalisation politique un nouveau paradigme institutionnel et politique dont l'affirmation accompagnerait l'intégration européenne et l'affaiblissement corrélatif des États. En revanche, elle peut représenter un risque pour l'Union européenne.

#### A) *Régionalisation et institutions régionales*

La distribution des institutions régionales dans l'ensemble des 25 États par type de régionalisation, présente un profil différent dans les États membres de l'Union européenne et dans les États d'Europe centrale et orientale.

Dans les premiers, le type de la régionalisation le plus répandu est, contrairement à ce que l'on aurait pu attendre au premier abord, la régionalisation par les collectivités locales existantes (7 États sur 15). Dans les États d'Europe centrale et orientale, le fédéralisme et la régionalisation politique sont absents, et la régionalisation administrative caractérise 6 États sur 10.

Dans les États de l'Union européenne où la régionalisation peut être imputée, dans sa dimension institutionnelle, aux politiques communautaires, les États ont choisi les solutions qui affectaient le moins leur organisation administrative: la régionalisation administrative (Grèce, Portugal, Suède), et la régionalisation par les collectivités locales existantes (Danemark, Finlande, Irlande, Suède).

Dans les États de l'Europe centrale et orientale, qui sont les plus dépendants des options communautaires, on observe une grande prudence dans la mise en place d'institutions régionales, mais aussi une certaine continuité. L'autonomie régionale paraît exclue.

De manière plus générale, les solutions qui pouvaient affecter négativement l'autonomie des collectivités locales existantes ont été écartées. Les cas les plus typiques sont ceux du Portugal, de la Pologne et de la Hongrie. A l'inverse, cependant, l'organisation fédérale comme la régionalisation politique s'accompagnent, à des degrés divers, du transfert à l'État fédéré ou à la région, de pouvoirs propres sur les collectivités locales. Contrairement à ce que l'on suppose souvent, il n'existe donc pas de corrélation entre l'autonomie des collectivités locales d'une part, et l'autonomie régionale ou le fédéralisme d'autre part: le pouvoir régional ou celui de l'État fédéré peut aussi adopter une attitude centralisatrice.

#### B) *Institutions régionales et développement spatial*

On admet assez facilement que les institutions qui assurent la plus grande autonomie régionale favorisent le développement endogène. Pourtant, rien ne permet de confirmer cette hypothèse.

Pourtant, le *Premier rapport sur la cohésion économique et sociale*, publié en 1996 par la Commission, fait apparaître au contraire qu'il n'existe aucune corrélation entre les évolutions économiques constatées et le type de régionalisation mis en œuvre dans les 12 États qui étaient alors membres de la Communauté européenne. Si une tendance se dégage, c'est plutôt que les États où l'autonomie régionale est la plus forte connaissent une accentuation plus nette des disparités. L'Espagne et le Portugal ont connu des évolutions économiques parallèles, alors que leur organisation territoriale est très différente. Enfin, si l'Italie compte trois régions à statut spécial parmi les 25 plus riches de la Communauté européenne (le Val d'Aoste, le Trentin – Haut Adige et le Frioul – Vénétie julienne), l'autonomie très large dont jouit la Sicile ne semble pas avoir suffi à lui permettre d'enclencher le cycle vertueux du développement territorial.

### C) *Régionalisation et identités*

Il est souvent soutenu que le régime fédéral et la régionalisation tirent leur mérite du fait qu'ils assurent, mieux que toute autre forme d'organisation, le maintien de la diversité culturelle et l'expression des identités régionales, auxquelles les individus seraient d'autant plus attachés que la mondialisation des marchés et des économies conduit à une certaine uniformisation des modes de vie.

La comparaison permet de faire trois observations. La dimension identitaire ne caractérise la régionalisation que dans un petit nombre de cas. Les particularismes régionaux ou linguistiques peuvent être protégés autrement que par l'autonomie régionale. Enfin, lorsque la régionalisation s'opère sur des bases ethniques elle peut menacer l'intégrité des États.

Toutefois, la situation des États de l'Europe centrale et orientale se distingue notablement de celle des États de l'Union européenne. Dans ces derniers, les cas de régionalisation politique correspondent, sauf en Italie, à des ethnies imparfaitement intégrées dans l'État-nation, et auxquelles sont reconnus des droits politiques collectifs au travers d'un régime d'autonomie. En ce sens on est en présence d'un régionalisme institutionnel qui procède d'une revendication identitaire. Au contraire, les États de l'Europe centrale et orientale sont caractérisés par la présence de minorités nationales, qui représentent des effectifs particulièrement significatifs en Slovaquie, en Roumanie et en Bulgarie. La notion même de minorité nationale fait problème: elle renvoie à une définition ethnique, et non civique, de la nation. Et en effet, la situation de ces populations dans les États est la conséquence de la délimitation, de la confrontation et de la dislocation des grands empires qui ont dominé la région. Cet héritage explique certains des obstacles que rencontre la régionalisation, et la prudence des gouvernements

Enfin, à l'ouest comme à l'est de l'Europe, la conjonction de la concurrence interterritoriale, et des aspirations identitaires, peut faire naître des problèmes nouveaux. On ne doit pas, en effet, sous-estimer le substrat économique des revendications identitaires, même si elles donnent naissance à des discours politiques qui l'ignorent. A l'inverse, l'affirmation de l'identité régionale et ethnique vient légitimer une volonté d'émancipation par rapport à l'État, soit pour réduire la participation régionale aux mécanismes internes de redistribution, soit pour mieux profiter pense-t-on, du grand marché européen, et accéder à un développement dont le retard est imputé à la domination de l'État.

D) *Les régions, une chance ou un risque pour l'Europe?*

La régionalisation ne peut donc produire seule et par elle-même aucun des bienfaits dont on la crédite trop souvent sans prendre la peine d'en rechercher les conditions.

Il en résulte que les besoins liés à la programmation et à la gestion des concours communautaires, dans les États d'Europe centrale et orientale candidats à l'Union européenne, et qui doivent trouver des solutions adaptées, ne doivent pas conduire à traiter la régionalisation comme un objectif politique en soi, ni aucun type de régionalisation comme un modèle.

On doit également s'interroger sur les arguments couramment présentés pour défendre une participation plus importante des régions aux processus de décision communautaires.

Un premier argument consiste à soutenir que, puisqu'elles sont des sujets du droit communautaires, les collectivités territoriales devraient être des acteurs du processus d'intégration communautaire. En réalité, elles ne sont des «sujets du droit communautaire» qu'en raison du principe de l'effet direct; elles sont soumises au droit communautaire comme le sont les individus ou les entreprises, dès lors qu'elles agissent dans une matière réglementée par le traité ou en application du traité. Cela n'est pas de nature à justifier une représentation des collectivités territoriales au niveau communautaire. On ne peut pas non plus soutenir que le «partenariat» soit la source de droits d'origine communautaire pour une collectivité territoriale, puisque l'État désigne librement les partenaires, en fonction des compétences institutionnelles que déterminent sa constitution et sa législation; le partenariat est bien une obligation pour l'État, mais on ne peut y voir la source d'un droit pour une collectivité territoriale en droit communautaire.

On ne s'est guère interrogé non plus sur les fondements théoriques du Comité des Régions au sein de l'entité politique que constitue la Communauté européenne. Il est évident que la qualification de ce qui est représenté fait problème, en raison de l'hétérogénéité des institutions, ainsi que du mode de désignation de ses membres, qui appartient aux États et au Conseil (art.263).

En revanche il aurait été intéressant de faire une comparaison entre l'Union européenne et les États fédéraux. En effet, dans les États fédéraux, l'organisation administrative et les collectivités locales sont toujours de la compétence exclusive des États membres, sous réserve des dispositions de la constitution fédérale qui visent à protéger le droit de libre administration des collectivités locales, et il n'existe pas en principe de rapports institutionnels ou financiers directs entre ces collectivités et la fédération. La justification de cette solution doit être recherchée dans la nature même des autorités fédérées: ce sont des États, même s'ils n'exercent plus que les attributs de la souveraineté interne. Si l'Union européenne est une entité politique qui participe d'une logique fédérative, elle n'est pas un État fédéral; elle est soumise au principe de spécialité et au principe de l'autonomie institutionnelle des États membres. Dès lors, on a de la peine à concevoir, du point de vue théorique, ce qui peut justifier, dans un système institutionnel bien moins intégré qu'un État fédéral, que les collectivités territoriales des États membres de l'Union européenne, seraient-elles des régions, participent aux procédures décisionnelles de la Communauté, ou soient représentées dans les institutions communautaires.

Il faut aussi en apprécier les conséquences. Même si l'on ne va pas jusqu'à une fédéralisation des États européens en «régions», et si les «régions» ne pouvaient s'engager pour elles-mêmes que dans le cadre de la politique de cohésion, cela conduirait à une complexité insurmontable. Avec l'élargissement il faudrait envisager la participation de quelque 250 collectivités, de statuts divers, dans certaines procédures. Une telle situation conduirait à une concurrence exacerbée entre elles, alors que la politique de cohésion répondait en principe à l'objectif d'équilibrer les effets de la mise en place d'une logique de marché généralisé dans l'économie. Deux éléments permettent de le préfigurer, à toute petite échelle: le cas de la Belgique, pour laquelle la Commission a désormais pour interlocuteurs, en matière de cohésion, jusqu'à cinq gouvernements, au lieu d'un; celui des associations représentatives des intérêts régionaux, pour lesquelles on peut observer que les associations à définition géographique ou sectorielle ne regroupent jamais des régions riches et des régions pauvres; des régions du cœur du grand marché et des régions de la périphérie.

Mais il existe un autre danger que l'on ne peut sous-estimer. C'est, dans certains pays, celui de l'ethnisation des territoires et des revendications régionalistes. La promotion du statut politique et juridique des «régions», si elles étaient admises à participer directement au processus communautaire de décision, même dans des domaines limités mais qui seraient d'importance pour les intérêts régionaux, aurait certainement pour conséquence d'affaiblir, dans les régions ethniques, le lien civique, sur lequel s'est établie la légitimité démocratique de l'État. Les conditions économiques et les circonstances politiques aidant, on peut s'attendre à ce que, par contagion, de nouvelles «identités» se découvrent ou se construisent.

Une telle évolution peut constituer une menace pour l'intégrité de certains États. Plus profondément, on doit aussi se demander si la citoyenneté de l'Union européenne aurait des chances de se développer sur la base d'une recomposition politique des territoires qui subordonnerait, dans les États membres, le lien civique aux solidarités ethniques ou à d'autres communautarismes.

Il est vrai que même dans les cas extrêmes, l'hypothèse de la sécession pure et simple est la moins probable. Tout concourra à l'éviter: l'État d'origine, pour conserver au moins les symboles de son intégrité (l'allégeance à la Couronne peut le faciliter), le nouvel «État» pour que la question de son appartenance à l'Union européenne ne se pose pas. Mais on peut très bien envisager des évolutions au terme desquelles l'autonomie confine à l'indépendance, notamment du point de vue des flux financiers et fiscaux. Encore faut-il considérer l'autonomie sous ses deux aspects: il se peut qu'une région riche parvienne à se décharger de l'essentiel de sa participation aux fonctions de redistribution de l'État; mais il se peut aussi que les transferts dont bénéficie une région pauvre mais qui affirme son autonomie dans tous les autres domaines soient contestés à la longue. On ne devrait pas oublier le scénario de la scission de la Tchécoslovaquie, dans lequel les élites tchèques n'ont pas défendu l'unité du pays.



## **SINTESI**



**LA REGIONALIZZAZIONE IN EUROPA**  
**Situazione, evoluzione e prospettive**  
**negli Stati membri dell'Unione europea**  
**e nei paesi candidati dell'Europa centrale e orientale**

La presente relazione analizza il processo e le prospettive della regionalizzazione nei quindici Stati membri dell'Unione europea e nei dieci paesi dell'Europa centrale e orientale candidati all'adesione<sup>1</sup>.

Attualmente, infatti, la regionalizzazione sembra essere una tendenza comune dell'evoluzione dell'organizzazione territoriale degli Stati europei. Si è perfino parlato di una "Europa delle regioni", nella quale le regioni costituirebbero la collettività pubblica di livello intermedio che soddisfa le esigenze di territorializzazione di talune politiche comunitarie e costituisce la base di una convergenza istituzionale tra gli Stati membri dell'Unione. La risoluzione del Parlamento europeo del 18 novembre 1988 andava in questa direzione, invitando gli Stati a regionalizzare le proprie strutture interne e proponendo loro una "Carta comunitaria della regionalizzazione" volta a fissarne i principi.

Ciononostante, questa dimensione normativa della regionalizzazione trae in inganno, non trovando conferma né nell'osservazione e analisi delle istituzioni esistenti, né tantomeno nelle riforme più recenti o in fase di discussione.

In realtà esiste un notevole contrasto tra la generalità della tendenza alla regionalizzazione e la diversità delle sue manifestazioni istituzionali, nonché tra la diffusione dei concetti di regionalizzazione e di regione e la difficoltà riscontrata nel definirli.

Queste difficoltà dimostrano l'assoluta necessità di strutturare un metodo di confronto rigoroso, fondato sull'elaborazione di definizioni e di criteri validi. I criteri e le conclusioni proposti nel presente studio sono riassunti nelle due tabelle riprodotte in fondo allo stesso.

Nella prima sezione dello studio si intende dimostrare che negli Stati europei esiste una tendenza abbastanza generalizzata alla regionalizzazione, ma che al contempo non vi è allineamento in merito al concetto comune di regione, in senso politico o giuridico; ciò fa sì che si privilegi la nozione di regionalizzazione rispetto a quella di regione. Nella seconda sezione si propone una tipologia delle regionalizzazioni, a partire da un'analisi del ruolo ricoperto dalla regionalizzazione nella struttura dello Stato. Infine, nella terza sezione si procede ad una valutazione della regionalizzazione e delle sue prospettive in Europa, tentando di delinearne i limiti e i rischi e presentando raccomandazioni e suggerimenti nella prospettiva della costruzione europea.

---

<sup>1</sup> Non si terrà conto dello statuto di autonomia che alcuni Stati dell'Unione europea hanno concesso a territori non europei o assimilati, in ragione della loro lontananza: segnatamente i territori d'oltremare per la Francia, la Groenlandia e le Isole Faroe per la Danimarca. Lo statuto di questi territori segue una logica completamente diversa da quella della regionalizzazione qui esaminata.



## I - Regioni e regionalizzazione

Se, da un lato, si può affermare che la regionalizzazione è una tendenza comune dell'evoluzione dell'organizzazione territoriale degli Stati europei, dall'altro, non si riesce a dare una definizione comune di regione. In compenso la regionalizzazione può essere intesa come un processo dinamico ed evolutivo riguardante il livello intermedio di governo.

### A) *La tendenza alla regionalizzazione: la constatazione empirica*

Il concetto di regione quale entità politica o amministrativa è un'impostazione recente. La maggior parte degli Stati europei era, ed è tuttora, costituita da Stati unitari, in cui è gradualmente avanzata l'idea che le collettività locali devono amministrare liberamente i propri affari.

L'Italia è stata per molto tempo l'unico paese la cui costituzione prevedeva l'istituzione di regioni, mentre in alcuni altri Stati, la regione esisteva solo in quanto quadro d'azione economico del potere centrale (Francia, Regno Unito). Sembra che siano state le riforme o i tentativi di riforma degli anni Settanta (Belgio, Spagna, Francia, Portogallo, Regno Unito) a proiettare la regionalizzazione al centro dei dibattiti politici. Pareva che lo Stato unitario classico fosse destinato a diventare l'eccezione, mentre i progressi dell'integrazione europea ne suggerivano il superamento in una prospettiva federale.

Risale a quel periodo la realizzazione della politica regionale comunitaria con la creazione del FEDER nel 1975, ma essa si afferma come politica predominante<sup>1</sup> solo a partire dalla metà degli anni Ottanta. L'attuazione di una politica comunitaria intesa a correggere o a prevenire gli squilibri regionali legittimava le regioni, ossia tutte le istituzioni che potevano pretendere di rappresentarne gli interessi. L'intera strategia della Commissione e della sua amministrazione mirava, in quel periodo, all'affrancamento dal controllo degli Stati sui fondi, ed essa ha perseguito tale obiettivo, cercando soprattutto l'appoggio delle collettività locali o regionali. La regionalizzazione degli Stati è quindi apparsa un'istanza dell'integrazione europea. Dal canto proprio, la politica di coesione ha comportato la necessità di definire un livello regionale, più o meno istituzionalizzato, in altri paesi, soprattutto in quelli che ne erano i principali beneficiari: Irlanda (creazione nel 1994 di otto autorità regionali), Portogallo (5 commissioni regionali di coordinamento), Grecia (creazione nel 1986 di 13 regioni), ma anche Finlandia (creazione di 20 consigli regionali nel 1994). La politica comunitaria ha senz'altro svolto un ruolo di rilievo nella rinascita dei regionalismi in Scozia e in Galles, sfociati nelle riforme istituzionali del 1998.

Lo slancio della politica regionale ha alimentato il lobbismo regionale a livello comunitario, che aveva come obiettivo la definizione delle priorità e la ripartizione delle risorse. Negli Stati dell'Europa centrale e orientale, la preparazione dell'adesione richiede la creazione di un quadro istituzionale in grado di produrre e di attuare programmi di sviluppo che saranno cofinanziati dai fondi europei (21,8 miliardi di euro, valore del 1999, per il periodo 2000-2006).

---

<sup>1</sup> Nel 1986 l'insieme dei fondi strutturali costituiva già il 17,6% del bilancio comunitario; nel 1992 il loro totale raggiunge il 27,6% e nel 1999 il 36% (stime).

B) *L'assenza di un concetto comune e la ricerca di una definizione*

Le istituzioni europee, seppure consapevoli del problema posto dall'eterogeneità delle istituzioni regionali, non l'hanno mai risolto. Numerosi Stati non riconoscono nella regione un nuovo livello di governo; altri si differenziano per la natura e le funzioni della regione, per le quali hanno elaborato concetti diversi. L'ampliamento dell'Unione europea agli Stati dell'Europa centrale e orientale accentuerà ulteriormente tale eterogeneità.

Questa è la ragione per cui si esita tra due alternative opposte e altrettanto inadeguate. La prima consiste nell'attenersi a una definizione puramente descrittiva: la regione è l'entità posta direttamente al di sotto del livello dello Stato centrale, dotata di rappresentatività politica, assicurata dalla presenza di un consiglio eletto o, in mancanza, da un'associazione o da un organismo costituito a livello regionale dalle collettività di livello immediatamente inferiore (statuto dell'Assemblea delle Regioni d'Europa). Questa definizione può essere tuttavia applicata ad istituzioni talmente eterogenee (*Länder* tedeschi, province neerlandesi, regioni francesi, perfino i nuovi "consigli unitari" in Inghilterra) al punto da perdere ogni utilità. Ne sono escluse le regioni amministrative, mentre non vi è nessuna disposizione nei trattati che imponga a uno Stato membro un tipo particolare di organizzazione territoriale. L'altro concetto di regione mira invece a fornire una definizione normativa, cui gli Stati membri saranno chiamati ad adeguarsi. È questa l'alternativa scelta dal Parlamento europeo con l'adozione della "Carta comunitaria della regionalizzazione": quest'ultima espone un'idea sia geografica che istituzionale di regione, che corrisponde nella pratica ad un'estrapolazione dell'esperienza spagnola, e propone agli Stati un modello preciso di regionalizzazione. In realtà i soli paesi che vi hanno aderito sono quelli che l'avevano precedentemente adottato o che lo stavano facendo.

L'interrogativo che si pone riguarda in quale modo sia possibile conciliare queste constatazioni con la tendenza alla regionalizzazione. Il divario tra l'eterogeneità istituzionale e la tendenza alla regionalizzazione indica che quest'ultima può attuarsi per vie alternative alla creazione di un nuovo livello dotato di "rappresentatività politica" nell'organizzazione territoriale degli Stati. Ne consegue che il concetto pertinente è quello di regionalizzazione, e non quello di regione, il processo politico e non l'istituzione. Questo giro di parole assume una notevole importanza se si considera che nel trattato CE e nei regolamenti relativi ai Fondi strutturali, la regione alla quale si fa riferimento è soltanto uno spazio economico, mai un'istituzione.

Al giorno d'oggi non si nega la crescente importanza dei fattori spaziali dello sviluppo. Le energie dello sviluppo endogeno possono tuttavia costituirsi a diversi livelli e lo spazio regionale non è l'unica soluzione, come dimostrano soprattutto i "distretti industriali". Il nuovo valore assunto dalla dimensione spaziale dello sviluppo economico richiede, in ogni caso, capacità d'azione autonome a livello delle unità spaziali funzionali che si sono costituite, affinché queste divengano bacini fondamentali di sviluppo. Ma non esiste alcun motivo a priori per cui queste unità spaziali funzionali corrispondano ad entità amministrative territoriali. Tutt'al più si può asserire che nella maggior parte dei casi si tratta di una esigenza reale a livello sovracomunale o sovralocale, e che, per ipotesi, è di livello infranazionale. Il livello è quindi del tutto contingente.

Si propone quindi di definire la *regionalizzazione* come il *processo attraverso il quale si opera la costruzione di una capacità d'azione autonoma che ha lo scopo di promuovere un territorio infranazionale ma sovralocale, mettendo in moto il tessuto economico e, se del caso, le istanze d'identità delle solidarietà locali o regionali, nonché sviluppandone le potenzialità. Questo*

*processo può basarsi sulle istituzioni preesistenti o dar luogo a una nuova suddivisione territoriale destinata a rispondere meglio a questi obiettivi. È sempre condizionato dai limiti posti dal quadro politico ed istituzionale che possono essere dominati da altri fattori. La creazione di regioni quali nuove collettività territoriali rappresenta solamente un aspetto particolare di questo processo, piuttosto eccezionale, anche se può sembrare paradossale. Quando si verifica, talvolta obbedisce a considerazioni diverse dal processo di regionalizzazione appena definito, nonostante le istituzioni così create infine vi rispondano (si tratta segnatamente dei casi dell'Italia e della Spagna).*

L'innovazione introdotta dalla regionalizzazione si percepisce meglio se la si pone a confronto con l'evoluzione storica delle istituzioni dei livelli intermedi negli Stati europei. Infatti, negli Stati moderni la funzione delle istituzioni di livello intermedio è stata inizialmente quella di collegamento dell'autorità del potere centrale, e tuttora rimane tale in una certa misura. Nella seconda metà del diciannovesimo secolo i progressi del liberalismo hanno tuttavia portato, a seconda del paese, alla creazione a livello intermedio di istituzioni elettive e di collettività territoriali che hanno progressivamente affermato la propria autonomia (consigli generali in Francia, consigli provinciali nei Paesi Bassi, in Belgio, in Italia o, ancora, "consigli di contea" in Svezia).

Inoltre la regionalizzazione partecipa in parte a questo movimento, ma con una finalità che trascende la semplice amministrazione degli affari locali, poiché si estende alla promozione di un territorio. Essa esprime e accentua il *cambiamento di funzionalità delle istituzioni territoriali di livello intermedio. Sebbene rimanga invariata la funzione di collegamento di autorità, sotto forma di istituzioni specifiche, la regionalizzazione corrisponde all'assunzione istituzionale di propri interessi legati alla promozione di un territorio, principalmente in una prospettiva socioeconomica, ma anche, se del caso, culturale e politica.*

## **II - Tipologia delle regionalizzazioni**

A seconda della collocazione riservata nella struttura (costituzionale e amministrativa) dello Stato alla regionalizzazione, se ne possono distinguere cinque tipi:

1. la regionalizzazione amministrativa;
2. la regionalizzazione attraverso le collettività locali esistenti;
3. il decentramento regionale;
4. la regionalizzazione politica, o autonomia regionale (regionalismo istituzionale);
5. la regionalizzazione tramite le autorità federate.

A questo proposito sono opportune alcune considerazioni preliminari.

Innanzitutto, il federalismo non è di per se stesso una forma di regionalizzazione, ma le sue istituzioni sono influenzate dalla tendenza alla regionalizzazione.

In secondo luogo, poiché la regionalizzazione non è sempre omogenea, uno Stato può avere sul proprio territorio diverse forme di regionalizzazione.

In terzo luogo, le situazioni non sono fisse e, a seconda delle riforme operate, uno Stato può avere successivamente diversi tipi di regionalizzazione. È opportuno tuttavia evitare di considerare i diversi tipi di regionalizzazione come i gradini di una scala di virtù che gli Stati dovrebbero salire fino a raggiungere il modello ideale della regionalizzazione, quello della più ampia autonomia regionale.

#### A) *La regionalizzazione amministrativa*

Con il termine "regionalizzazione amministrativa" si intende la creazione da parte dello Stato di autorità subordinate al governo o di organismi che costituiscono, per quanto dotati di una certa autonomia giuridica, gli strumenti della sua azione, posti sotto il suo controllo e le cui funzioni, o alcune di esse, mirano a promuovere lo sviluppo economico regionale basandosi, a questo scopo, sulla mobilitazione delle collettività locali e delle organizzazioni economiche.

Nonostante la Germania sia uno Stato federale e i *Länder* che la compongono siano spesso paragonati a regioni, esiste una certa regionalizzazione amministrativa interna nei *Länder* più estesi (113 regioni di pianificazione nei 12 *Länder*).

Attualmente, in seno all'Unione europea la regionalizzazione amministrativa è una caratteristica soprattutto di Grecia, Portogallo, Inghilterra e Svezia.

Se un decentramento regionale è verosimile in Svezia, dove è in parte già stato avviato, e se è possibile in Grecia, tale impostazione è stata formalmente scartata in Portogallo con il referendum del novembre 1998, ed è solo una delle molteplici ipotesi di evoluzione in Inghilterra.

La forma di regionalizzazione amministrativa è predominante nei paesi dell'Europa centrale e orientale: Bulgaria, Estonia, Ungheria, Lituania, Slovacchia e Slovenia.

#### B) *La regionalizzazione tramite le collettività locali esistenti*

La regionalizzazione si realizza attraverso le collettività locali esistenti quando le funzioni che intende sviluppare sono assunte da queste collettività (istituite con altre finalità), o ampliandone competenze e campo d'azione, o ricorrendo alla loro cooperazione in un quadro più ampio. Questo tipo di regionalizzazione si distingue da quella amministrativa, in quanto prevede l'intervento di istituzioni decentrate che agiscono nel quadro dei loro poteri. Tale forma è presente in sette Stati dell'Unione europea e, ad est, in Ungheria e in Romania.

Negli Stati dell'Unione europea è una caratteristica di quattro Stati in particolare, ossia Germania, Danimarca, Finlandia e Irlanda.

In Germania, la regionalizzazione si esprime attraverso la cooperazione tra le collettività locali nei *Länder*. Le collettività locali e le loro organizzazioni rappresentative contestano la vocazione regionale dei *Länder*, considerati Stati dalla legge fondamentale tedesca.

I casi dell'Irlanda e della Finlandia corrispondono a una regionalizzazione organizzata a livello globale del paese, fondata sulla cooperazione tra collettività locali. In Danimarca, invece, lo sviluppo regionale dipende dalla provincia.

In Portogallo, in Svezia e nei Paesi Bassi, questo tipo di regionalizzazione riguarda solamente alcune parti del territorio: in Svezia, la cooperazione regionale tra le quattro contee della parte occidentale del paese; in Portogallo, le due aree metropolitane di Lisbona e di Porto; nei Paesi Bassi, infine, il concetto di regione è tradizionalmente utilizzato per designare un quadro territoriale infraprovinciale, di decentramento o di cooperazione intercomunale

### C) *Il decentramento regionale*

Con il decentramento regionale si crea o si inserisce una nuova collettività territoriale ad un livello superiore rispetto a quello delle collettività territoriali esistenti e qualificate come regioni. La regione assume quindi un'espressione istituzionale specifica, caratterizzata dall'applicazione del regime generale delle collettività territoriali. Essa forma dunque una nuova categoria di collettività territoriali, della stessa natura giuridica di quelle esistenti, ma che si distingue per una circoscrizione più ampia che comprende queste ultime, e per le sue competenze a vocazione essenzialmente economica o mirata allo sviluppo. Nonostante modifiche l'organizzazione territoriale, il decentramento regionale rientra nell'ordine costituzionale dello Stato unitario.

La Francia è l'unico degli Stati dell'Unione europea che abbia attuato appieno questa impostazione. Le "regioni amministrative" previste dalla costituzione portoghese sul territorio continentale, la *devolution* in Galles e, in certa qual misura, la creazione della nuova contea di Scanie in Svezia, derivano da questo concetto.

Per quanto riguarda il Regno Unito, il Galles ha un'assemblea regionale eletta a suffragio diretto e con ampie competenze amministrative, ma a causa delle proprie istituzioni, dell'assenza di potere legislativo e della dipendenza finanziaria verso il potere centrale, esso presenta tutte le caratteristiche di un'autorità locale. Nonostante la *devolution* riconosca l'identità gallesese, le sue modalità la differenziano da quella realizzata in Scozia.

Nell'Europa orientale, sono due gli Stati che si sono orientati verso il decentramento regionale, vale a dire la Polonia e la Repubblica ceca. Per il momento è entrata in vigore solo la riforma polacca dall'autunno 1998, mentre quella ceca entrerà in vigore nel 2000. È possibile che altri paesi (Slovacchia, Bulgaria) optino per questo tipo di decentramento.

### D) *La regionalizzazione politica (regionalismo istituzionale)*

Questo tipo di regionalizzazione è spesso presentato come un modello, in ragione dell'autonomia regionale che comporta e che sembra essere un fine di per sé. È presente solo in alcuni Stati dell'Unione europea, ma in forme molto diverse tra loro; è assente nei paesi dell'Europa centrale e orientale, dove non esiste alcun progetto che vi possa essere correlato.

Sul piano giuridico, la regionalizzazione si differenzia dal decentramento regionale per l'attribuzione di potere legislativo ad un'assemblea regionale, per il conferimento di competenze più ampie, il cui contenuto è definito e garantito da disposizioni costituzionali, e per un esecutivo che presenta le caratteristiche di un governo regionale. La regionalizzazione politica

domina l'insieme dell'organizzazione territoriale dello Stato in Spagna, in Italia e in Belgio, anche se nel 1993 quest'ultimo si è dotato di una costituzione formalmente federale. Altri Stati (Regno Unito, Portogallo) hanno applicazioni territoriali parziali.

D'altro canto, la regionalizzazione politica si contraddistingue dallo Stato federale per diversi aspetti. A differenza dello Stato federale, la regionalizzazione politica non sfocia in un duplice potere costituente; anche se esistono svariate forme di cooperazione istituzionale tra Stato e regioni, queste ultime non partecipano all'esercizio del potere legislativo nazionale attraverso una propria rappresentanza. In linea di massima, il potere giudiziario è unico e organizzato dallo Stato centrale, ma questa regola non sembra essere assoluta (Scozia). Infine, laddove il federalismo implica l'uguaglianza dei diritti degli Stati membri, la regionalizzazione politica si traduce generalmente nell'asimmetria delle istituzioni e delle competenze.

Tale asimmetria è riconducibile al fatto che la regionalizzazione politica deriva dal riconoscimento di particolarismi di ordine etnico, culturale e linguistico. Per questi motivi, la regionalizzazione politica è un regionalismo istituzionale.

Anche in altri Stati esistono manifestazioni attenuate di regionalismo istituzionale che non hanno ripercussioni sulla struttura dello Stato, ma che introducono un elemento di eterogeneità nelle istituzioni (è il caso della Corsica, in Francia).

La regionalizzazione politica non trae mai origine dalle evoluzioni socioeconomiche su cui si è fondata la generale tendenza alla regionalizzazione, ma piuttosto dalle debolezze dell'integrazione nazionale che alimentano il regionalismo. Questo aspetto non è incompatibile con l'assunzione delle finalità socioeconomiche della regionalizzazione, in quanto l'identità regionale può addirittura essere mobilitata a servizio di interessi economici (Catalogna e Paesi Baschi in Spagna, Fiandre in Belgio, tesi sostenuta dalla Lega Nord a favore di una Padania "libera" in Italia).

#### *E) La regionalizzazione tramite le autorità federate*

Uno Stato federale può essere influenzato dal regionalismo o dalla regionalizzazione come qualsiasi altro tipo di Stato, anche in considerazione del fatto che nasce da un'unione di Stati, i quali possono comprendere particolarismi regionali etnici (è il caso della Svizzera, dove nel 1979 la separazione del cantone di Berna ha dato origine al cantone francofono del Giura). In Belgio è il regionalismo che ha portato alla federalizzazione dello Stato, con il duplice scopo di attribuire maggiore autonomia alle sue componenti (soprattutto alle Fiandre), e di fornire allo Stato belga una struttura in grado di sostenere questa autonomia sempre più ampia. Mentre in Svizzera il federalismo consente di assorbire il regionalismo e di neutralizzarne gli effetti centrifughi, in Belgio il regionalismo predomina sul federalismo e gli impone la propria logica.

Tuttavia, il processo di regionalizzazione, così com'è guidato dalle evoluzioni socioeconomiche, fa anche sì che le autorità federate si assumano le relative competenze e si affermino come regioni. Lo si può constatare in Germania e in Austria, dove lo Stato federale non risponde ai regionalismi. Sia in Germania che in Austria si manifesta anche una congiunzione tra la rivendicazione di una più ampia partecipazione alle questioni europee e la volontà di promuovere una riforma del federalismo che rafforzi la posizione dei *Länder* nell'ordine interno.

### III - Valutazione e prospettive della regionalizzazione in Europa

Dai risultati dell'analisi tipologica non emerge la possibilità di individuare nella regionalizzazione politica un nuovo paradigma istituzionale e politico, la cui affermazione accompagnerebbe l'integrazione europea e il conseguente indebolimento degli Stati. Per converso, essa può rappresentare un rischio per l'Unione europea.

#### A) *Regionalizzazione e istituzioni regionali*

La distribuzione delle istituzioni regionali nei venticinque Stati in base al tipo di regionalizzazione rileva una differenza tra il profilo degli Stati membri dell'Unione europea e quello dei paesi dell'Europa centrale e orientale.

All'interno dei Quindici il tipo di regionalizzazione più diffuso, contrariamente a quanto si potrebbe pensare di primo acchito, è quello che si avvale delle collettività locali esistenti (sette Stati su quindici). Nei paesi dell'Europa centrale e orientale, il federalismo e la regionalizzazione politica non sono presenti, mentre la regionalizzazione amministrativa ne caratterizza sei su dieci.

Negli Stati dell'Unione europea in cui la regionalizzazione può essere attribuita, nella sua dimensione istituzionale, alle politiche comunitarie, gli Stati hanno optato per le soluzioni che influenzavano meno la loro organizzazione amministrativa: la regionalizzazione amministrativa (Grecia, Portogallo, Svezia) e la regionalizzazione tramite le collettività locali esistenti (Danimarca, Finlandia, Irlanda, Svezia).

Nei paesi dell'Europa centrale e orientale, che dipendono maggiormente dalle opzioni comunitarie, si osserva una grande prudenza nella creazione di istituzioni regionali, ma anche una certa continuità. La soluzione dell'autonomia regionale sembra essere esclusa.

In generale, sono state scartate le soluzioni che possono influenzare negativamente l'autonomia delle collettività locali esistenti. I casi più tipici sono quelli del Portogallo, della Polonia e dell'Ungheria. Al contrario, tuttavia, sia l'organizzazione federale che la regionalizzazione politica prevedono, a gradi diversi, il conferimento allo Stato federato o alla regione di poteri propri delle collettività locali. Contrariamente a quello che spesso si crede, non esiste una correlazione tra l'autonomia delle collettività locali, da un lato, e l'autonomia regionale o il federalismo, dall'altro: il potere regionale o quello dello Stato federato può così assumere un atteggiamento centralizzatore.

#### B) *Istituzioni regionali e sviluppo spaziale*

È opinione diffusa che le istituzioni che assicurano maggiore autonomia regionale favoriscono lo sviluppo endogeno. Tale ipotesi non trova tuttavia conferma.

La *prima relazione sulla coesione economica e sociale*, pubblicata nel 1996 dalla Commissione, rivela che non esiste alcuna correlazione tra le evoluzioni economiche constatate e il tipo di regionalizzazione attuato nei dodici Stati che allora erano membri della Comunità europea. Volendo delineare una tendenza, si può affermare che negli Stati in cui l'autonomia

regionale è più forte vi è una più netta un'accentuazione delle disparità. La Spagna e il Portogallo sono stati caratterizzati da evoluzioni economiche parallele, pur avendo un'organizzazione territoriale molto diversa. Infine, l'Italia annovera tre regioni a statuto speciale tra le 25 regioni più ricche della Comunità europea (la Valle d'Aosta, il Trentino Alto Adige e il Friuli Venezia Giulia), ma l'autonomia molto ampia di cui gode la Sicilia non sembra essere stata in grado di permettere a questa regione di innestare il circolo virtuoso dello sviluppo territoriale.

*C) Regionalizzazione ed identità*

Non di rado si sostiene che il merito del regime federale e della regionalizzazione consiste nel garantire, meglio di qualsiasi altra forma di organizzazione, il mantenimento della diversità culturale e l'espressione delle identità regionali, alle quali gli individui sarebbero sempre più attaccati man mano che la globalizzazione dei mercati e delle economie porta ad un livellamento degli stili di vita.

Il confronto permette di fare tre osservazioni. La dimensione dell'identità caratterizza la regionalizzazione solo in un numero circoscritto di casi. I particolarismi regionali o linguistici possono essere tutelati anche senza ricorrere all'autonomia regionale. Infine, se la regionalizzazione prende le mosse da basi etniche, può costituire una minaccia per l'integrità degli Stati.

La situazione dei paesi dell'Europa centrale e orientale si differenzia notevolmente da quella degli Stati dell'Unione europea, dove invece i casi di regionalizzazione politica corrispondono, ad eccezione dell'Italia, a etnie imperfettamente integrate nello Stato-nazione cui sono riconosciuti diritti politici collettivi attraverso un regime di autonomia. In questo senso si è in presenza di un regionalismo istituzionale che deriva da una rivendicazione di identità. Al contrario, i paesi dell'Europa centrale e orientale sono caratterizzati dalla presenza di minoranze nazionali che rappresentano gruppi particolarmente significativi in Slovacchia, in Romania e in Bulgaria. Il concetto stesso di minoranza nazionale crea problemi: esso rimanda infatti ad una definizione etnica e non civica della nazione. In effetti, la situazione di queste popolazioni nel territorio di questi Stati è la conseguenza della delimitazione, del confronto e della dislocazione dei grandi imperi che hanno dominato la regione. Questa eredità spiega alcuni ostacoli con cui si scontra la regionalizzazione e la prudenza dei governi.

Infine, ad ovest così come ad est dell'Europa, la combinazione della concorrenza interterritoriale e delle aspirazioni d'identità può generare nuove problematiche. Non si deve sottovalutare, infatti, il substrato economico delle rivendicazioni di identità, sebbene diano origine a discorsi politici che lo trascurano. Al contrario, l'affermazione dell'identità regionale ed etnica legittima una volontà di emancipazione nei confronti dello Stato, per ridurre la partecipazione regionale ai meccanismi interni di redistribuzione, o per meglio valersi del grande mercato europeo e accedere a uno sviluppo il cui ritardo viene attribuito al predominio dello Stato.



D) *Le regioni: un'opportunità o un rischio per l'Europa?*

La regionalizzazione non può produrre da sola e di per sé nessuno dei benefici che troppo spesso le sono attribuiti senza preoccuparsi di ricercarne le condizioni.

Ne consegue che le esigenze legate alla programmazione e alla gestione dei contributi comunitari, nei paesi dell'Europa centrale e orientale candidati all'adesione all'Unione europea (che devono trovare soluzioni adeguate), non devono fare in modo che la regionalizzazione venga trattata alla stregua di un obiettivo politico in sé, né che alcun tipo di regionalizzazione sia considerato un modello.

È inoltre opportuno interrogarsi sulle argomentazioni attualmente addotte a difesa di una partecipazione più incisiva delle regioni ai processi decisionali comunitari.

Stando a una prima argomentazione, poiché le collettività territoriali sono soggetti di diritto comunitario, esse dovrebbero essere attori del processo di integrazione dell'Unione. In realtà sono "soggetti di diritto comunitario" solo in ragione del principio dell'effetto diretto; sono soggette al diritto comunitario come lo sono gli individui o le imprese, qualora agiscano in un contesto disciplinato dal trattato o in applicazione dello stesso. Ciò non giustifica una rappresentanza delle collettività territoriali a livello comunitario, né è possibile sostenere che il "partenariato" sia la fonte di diritti d'origine comunitaria per una collettività territoriale, poiché lo Stato designa liberamente i partner, in funzione delle competenze istituzionali attribuitegli dalla sua costituzione e legislazione. Il partenariato è un obbligo per lo Stato, ma non vi si può ravvisare la fonte di un diritto comunitario per una collettività territoriale.

Non ci si è neppure interrogati sui fondamenti teorici del Comitato delle Regioni in seno all'entità politica costituita dalla Comunità europea. È evidente che la qualifica di ciò che è rappresentato crea problemi, a causa dell'eterogeneità delle istituzioni e del metodo di designazione dei suoi membri che appartengono agli Stati e al Consiglio (art. 263).

D'altro canto, sarebbe interessante operare un confronto tra l'Unione europea e gli Stati federali. Negli Stati federali l'organizzazione amministrativa e le collettività locali sono sempre di competenza esclusiva degli Stati membri, con riserva delle disposizioni della costituzione federale intese a tutelare il diritto di libera amministrazione delle collettività locali, e non esistono, in linea di massima, rapporti istituzionali o finanziari diretti tra queste collettività e la federazione. La giustificazione di questa soluzione è da ricercare nella natura stessa delle autorità federate: sono Stati, anche se esercitano soltanto le mansioni della sovranità interna. Sebbene l'Unione europea sia un'entità politica che partecipa ad una logica federativa, non è tuttavia uno Stato federale, poiché è subordinata al principio della specificità e al principio dell'autonomia istituzionale degli Stati membri. Di conseguenza è difficile individuare, dal punto di vista teorico, ciò che può giustificare, in un sistema istituzionale molto meno integrato di uno Stato federale, il fatto che le collettività territoriali degli Stati membri dell'Unione europea, siano esse regioni, partecipino alle procedure decisionali della Comunità, o siano rappresentate nelle istituzioni comunitarie.

Non ci si può sottrarre dal valutarne le conseguenze. Nonostante non ci si spinga fino a una federalizzazione degli Stati europei in "regioni", e sebbene le "regioni" possano impegnarsi direttamente soltanto nel quadro della politica di coesione, la complessità che ne deriverebbe sarebbe insormontabile. Con l'ampliamento bisognerebbe prevedere la partecipazione di circa

250 collettività, di statuti diversi, a talune procedure. Una situazione simile porterebbe a una concorrenza esacerbata tra loro, mentre la politica di coesione rispondeva inizialmente all'obiettivo di equilibrare gli effetti dell'attuazione di una logica di mercato generalizzato nell'economia. Due sono gli elementi che permettono di prevedere il verificarsi di una tale situazione, seppure su scala ridotta: il caso del Belgio, per il quale la Commissione ha ormai per interlocutori, in materia di coesione, fino a cinque governi, anziché uno; quello delle associazioni rappresentative degli interessi regionali, per le quali si può osservare che le associazioni di definizione geografica o settoriale non raggruppano mai regioni ricche e regioni povere, regioni poste al centro del grande mercato e regioni periferiche.

Esiste un altro pericolo che non va sottovalutato, ossia quello, in alcuni paesi, dell'etnicizzazione dei territori e delle rivendicazioni regionaliste. La promozione dello status politico e giuridico delle "regioni", qualora venissero ammesse a partecipare direttamente al processo decisionale comunitario, anche in campi limitati ma importanti per gli interessi regionali, comporterebbe l'indebolimento delle regioni etniche, del legame civico sul quale si fonda la legittimità democratica dello Stato. Con l'ausilio delle condizioni economiche e delle circostanze politiche, si può prevedere che si scoprano o si costruiscano, per induzione, nuove "identità".

Una simile evoluzione può costituire una minaccia per l'integrità di certi Stati. Bisogna soprattutto domandarsi se la cittadinanza dell'Unione europea avrebbe eventuali possibilità di sviluppo sulla base di una ricomposizione politica dei territori che subordinerebbero, negli Stati membri, il legame civico alle solidarietà etniche o ad altri comunitarismi.

È vero che, anche nei casi estremi, l'ipotesi della secessione pura e semplice è la meno probabile. Tutti si opporrebbero a tale ipotesi: lo Stato d'origine, per conservare almeno i simboli della sua integrità (la fedeltà alla corona può facilitarlo), il nuovo "Stato", affinché la sua appartenenza all'Unione europea non sia messa in questione. È tuttavia possibile prevedere sviluppi al termine dei quali la linea di demarcazione tra autonomia e indipendenza sarà molto labile, soprattutto dal punto di vista dei flussi finanziari e fiscali. È inoltre necessario considerare l'autonomia sotto i due aspetti che la caratterizzano: è possibile che una regione ricca riesca ad affidare la maggior parte della sua partecipazione alle funzioni di redistribuzione dello Stato; ma è altresì possibile che a lungo termine i trasferimenti di cui beneficia una regione povera, ma che afferma la propria autonomia in tutti gli altri campi, siano contestati. Non si dovrebbe dimenticare lo scenario della scissione della Cecoslovacchia, nel quale le élite ceche non hanno difeso l'unità del paese.



## **TABLES / TABLEAUX**



## Note de présentation des tableaux

Les deux tableaux qui suivent ont pour objet, d'une part de replacer dans chaque État la régionalisation dans le cadre de la constitution et des structures territoriales, et d'autre part de résumer la typologie de la régionalisation présentée dans le texte. On a tenté de refléter la complexité des institutions et la diversité des conceptions sans sacrifier la lisibilité des tableaux. Cela ne va pas sans certaines simplifications. Les tableaux ne peuvent donc pas être utilisés sans référence au texte.

On a renoncé à présenter un tableau de synthèse des données financières. Les données utilisables manquent pour plusieurs pays, et surtout dans les pays où le régime institutionnel et financier du niveau régional a été profondément modifié récemment, toutes les données disponibles sont périmées et ne rendent pas encore compte des réformes introduites (notamment: Italie, Espagne, Royaume-Uni, Pologne). Pour les autres pays, le lecteur trouvera les données essentielles dans les rubriques par pays.

La présentation sous forme de tableaux oblige à recourir à certaines conventions, qu'il convient de définir pour chaque tableau.

### 1. Tableau n°1: La régionalisation dans les structures territoriales des États

La principale difficulté tient à la diversité des institutions, chargées d'histoire, mais aussi à la diversité de la géographie de chaque pays. La morphologie, la densité de population, le relief, le degré d'urbanisation et de concentration urbaine ont des conséquences sur le découpage du territoire et la taille des unités administratives. C'est pourquoi les différents niveaux que l'on distingue ne peuvent pas se définir seulement par leurs dimensions, la superficie et la population.

Deux cadres territoriaux seulement paraissent à peu près clairs: les unités fédérées, et les communes, au moins dans leur définition juridique et politique.

Les unités fédérées sont en principe des entités étatiques selon la constitution de l'État fédéral dont elles font partie; mais il est vrai que ce qui est clair pour l'Allemagne et l'Autriche (et la Suisse en dehors du champ de l'étude) l'est déjà moins pour la Belgique pour le moment sur le plan juridique, mais ne fait pas de doute sur le plan politique, et la Flandre, en particulier, acquiert peu à peu les éléments d'une existence étatique.

Les communes existent aujourd'hui dans tous les pays européens: elles sont bien partout le cadre des relations locales entre les citoyens. La commune existe cependant à plusieurs niveaux, que l'on a choisi à la fois de regrouper dans la colonne "niveaux de la commune / agglomérations urbaines", et de différencier à l'intérieur de cette catégorie afin de rendre compte de la diversité institutionnelle. Selon les pays, en effet, on observe une uniformité du cadre communal ou au contraire une différenciation plus ou moins marquée entre la ville et la campagne, une définition de la commune qui reste liée à l'unité primaire de peuplement ou au contraire qui adopte un territoire plus étendu, par l'effet de l'histoire ou par l'effet de réformes récentes. C'est aussi entre les collectivités locales de ce niveau que l'on a vu se développer les modes de coopération les plus nombreux, surtout dans les pays où les communes sont aussi les plus nombreuses. Malgré cette diversité, il demeure une certaine unité fondamentale dans la conception de la commune, comme premier degré à la fois du lien civique et de la satisfaction des besoins collectifs. Le Royaume-Uni et l'Irlande se distinguent toutefois par une conception plus fonctionnelle de l'administration locale, qui donne moins d'importance aux relations locales entre les citoyens, même si au Royaume-Uni la réforme territoriale de 1996 se réclamait de la volonté de respecter les identités locales et les liens traditionnels. Les niveaux de la commune et le niveau de l'arrondissement se recoupent ici, et se confondent parfois.

Aux niveaux intermédiaires, cependant, la diversité est encore plus grande. Pour en simplifier la représentation, on a choisi de distinguer non pas les institutions mais les niveaux de l'organisation territoriale: niveau régional, niveau départemental / provincial, niveau de l'arrondissement. C'est au niveau régional que se manifeste bien sûr normalement la tendance à la régionalisation. Mais cela n'est pas toujours net lorsque la régionalisation s'opère la base des collectivités locales existantes. La régionalisation procède alors des modes d'organisation de la coopération intercommunale ou supracommunale, et il n'est pas aisé de reconnaître ce qui relève de la tendance à la régionalisation et ce qui n'en relève pas, le mot ne correspondant pas nécessairement à la chose. Dans certains pays,

on rencontre l'affirmation claire d'une régionalisation fondée sur la métropolisation, qui se traduit par la mise en place d'institutions nouvelles: Pays-Bas (mais la réforme de 1994 a échoué), Allemagne (le syndicat de la région urbaine de Stuttgart), les aires métropolitaines de Lisbonne et Porto. D'autres cas paraissent analogues, mais ne sont pas qualifiés en termes de régionalisation car la place est déjà prise dans l'architecture institutionnelle (les aires métropolitaines en Espagne et les communes métropolitaines en Italie). Dans le tableau on a suivi les formulations officielles; c'est le texte du commentaire qui permettra de nuancer ces qualifications le cas échéant.

Le département (la province) et l'arrondissement ont en commun d'être des circonscriptions qui ont été établies comme relais d'autorité du pouvoir central. Mais elles se distinguent sur un autre point: l'arrondissement est lié historiquement dans presque toute l'Europe centrale à l'émancipation tardive de la paysannerie, avec pour corollaire des formes d'administration qui sont restées longtemps liées à la domination de l'aristocratie foncière. La Hongrie fait relativement exception car c'est le comitat, à l'échelle d'une circonscription plus vaste, qui a joué ce rôle. Dans le tableau, le district et le comté ont été assimilés au département / province, du point de vue fonctionnel, bien que du point de vue historique cela puisse être sérieusement contesté (voir en particulier pour le Royaume-Uni et la Suède).

Mais il fallait aussi tenir compte des différences de statut des institutions que l'on rencontre à ces différents niveaux, notamment entre les institutions qui sont des autorités subordonnées de l'État, et celles qui correspondent à une forme de décentralisation. La coexistence de ces deux types d'institution, ou l'existence seulement de l'une ou de l'autre, constitue en effet un élément caractéristique d'un système.

On a alors adopté les conventions suivantes:

- 1) en caractères gras: les collectivités territoriales, au sens large, c'est-à-dire y compris, ici, les unités fédérées;
- 2) en romains maigres: les autorités subordonnées de l'État; quand on rencontre dans le même cadre territorial une collectivité territoriale et une autorité subordonnée de l'État, celle-ci est indiquée à la suite en caractères romains maigres;
- 3) en italiques: les formes de coopération entre les communes, ou plus généralement entre les collectivités locales, ainsi que les formes de régionalisation qui se développent à partir des institutions existantes, puisqu'elles supposent en principe le recours à des institutions de coopération;
- 4) en caractère plus petits, romains maigres: l'existence d'instances consultatives qui permettent aux collectivités locales de participer à des compétences administratives retenues par une autorité subordonnée de l'État.

## **2. Tableau n°2: Typologie de la régionalisation**

Ce tableau synthétise les principaux résultats de la recherche, en classant les différents États étudiés d'après les types que l'on a pu identifier. On y a ajouté une sixième colonne relative à la garantie de particularismes régionaux ou linguistiques: existence de minorités nationales ou ethniques, langues nationales minoritaires, concentration de groupes caractérisés par une identité ethnique et linguistique particulière. De telles situations sont souvent données comme une justification de la régionalisation. Le tableau met en évidence que ce n'est pas toujours le cas, et que les États y répondent par des solutions institutionnelles variées.

Le tableau conduit à classer de nombreux pays dans plusieurs colonnes. Cela n'est guère surprenant compte tenu de la fréquente hétérogénéité des structures territoriales au sein d'un même État. On a mentionné les régions concernées ou les sources juridiques précises dans les cas où cela paraissait nécessaire à la compréhension du tableau. Pour les autres, le lecteur devra se reporter au texte.

Le tableau donne un état des lieux statique, et il doit quelquefois être pris sous bénéfice d'inventaire, par exemple en République tchèque, où la mise en place des régions n'est prévue qu'en 2000, ou en Roumanie, où la mise en place des conseils régionaux de développement est récente. De plus, certains pays ont pu connaître, ou connaîtront dans les prochaines années, des évolutions qui justifieront de les classer dans une autre catégorie que celle dans laquelle ils apparaissent ici. Le tableau permet d'envisager aisément certaines de ces évolutions, notamment dans certains États de l'Europe centrale et orientale.

Tableau n°1: La régionalisation dans les structures territoriales des États

<i>ÉTATS Union européenne</i>	<i>Unités fédérées</i>	<i>Niveau régional</i>	<i>Niveau départemental / provincial</i>	<i>Niveau arrondissement</i>	<i>Niveaux de la commune / aggro. urbaine</i>
Allemagne 87,1 m. hab. 356.900 km <sup>2</sup>	<b>16 Länder, dont 3 villes-États</b>	<i>5 syndicats régionaux de communes (dans 5 Länder) 4 synd. de région urbaine (Francfort, Hanovre, Munich Stuttgart)</i>	32 districts de gouvernement (dans 8 Länder) 113 régions de planif. spatiale (dans 12 Länder)	<b>439 dont 116 villes</b>	<b>14.743 communes dont 6.293 (Est) 116 villes à statut d'arrond. + nb institutions de coop., obligatoires, selon Länder</b>
Autriche 8 m hab. 83.900 km <sup>2</sup>	<b>9 Länder dont Vienne</b>	–	–	<b>99 dont 15 villes à statut propre (dont Vienne)</b>	<b>2353 communes dont 15 villes à statut propre</b>
Belgique 10,1 m. hab. 30.518 km <sup>2</sup>	<b>3 régions (dont Bruxelles-Cap.) 3 communautés</b>	–	<b>10 provinces</b> conseil élu gouverneur nommé	–	<b>589 communes + 221 intercommunales</b>
Danemark (E. continentale) 5,2 m. hab. 43.100 km <sup>2</sup>	–	(pour mémoire: Groenland Iles Feroe)	<b>14 provinces</b> (sans Copenhague et Frederiksberg)	–	<b>275 communes (avec Copenhague et Frederiksberg)</b>
Espagne 39,2 m. hab. 506.000 km <sup>2</sup>	–	<b>17 communautés autonomes</b> Délégué du Gouvernement	<b>50 provinces</b> Sous-délégué du Gouvernement	<b>Comarcas:</b> selon les communautés autonomes	<b>8.082 communes + consorcios locales, communautés urbaines (mancomuni- dades), aires métropolitaines, selon communautés autonomes</b>
Finlande 5,1 m. hab. 338.100 km <sup>2</sup>	–	Iles Åland <i>20 conseils régionaux</i>	5 provinces	90 arrondissements 15 centres de développement économique et de l'emploi	<b>455 communes + syndicats de communes, dont les conseils régionaux</b>
France 58,1 m. hab. 551.000 km <sup>2</sup> (avec DOM)	–	<b>Corse</b> <b>25 régions</b> (dont: 4 outre-mer) Préfet de région (pour mémoire: Nouvelle-Calédonie, TOM)	<b>100 départements</b> Préfet de département	329 arrondissements > 250 "pays"	<b>36.683 communes &gt; 19.000 établissements publics de coopération intercommunale</b>
Grèce 10,4 m. hab. 132.000 km <sup>2</sup>	–	13 periphéria Secr. général (Conseil consult.) Caisse R de Dév.	<b>50 départements</b> Dir. des services	–	<b>424 dèmes 5.394 communes rurales</b>
Irlande 3,6 m. hab. 70.300 km <sup>2</sup>	–	<i>8 régions</i>	<b>5 bourgs-comtés 29 conseils de comtés</b>	–	<b>5 bourgs 49 districts urbains 26 town commissions</b>



**Tableau n°1: La régionalisation dans les structures territoriales des États**  
(suite)

<i>ÉTATS</i>					
<i>Union européenne</i>	<i>Unités fédérées</i>	<i>Niveau régional</i>	<i>Niveau départemental / provincial</i>	<i>Niveau arrondissement</i>	<i>Niveaux de la commune / agglo. urbaine</i>
Italie 57,3 m. hab. 301.300 km <sup>2</sup>	–	<b>5 régions à statut spécial</b> <b>15 régions à statut ordinaire</b> Commissaire du Gouvernement	<b>102 provinces</b> Préfet	–	<b>8.104 communes</b> + 3 communes métropolitaines (Bologne, Gênes, Venise), 344 communautés de montagne, + consorzi, unions de communes
Luxembourg 0,4 m. hab. 2.600 km <sup>2</sup>	–	4 régions d'aménagement	3 districts	–	<b>118 communes</b> + 73 syndicats
Pays-Bas 15,5 m. hab. 41.000 km <sup>2</sup>	–	–	<b>12 provinces</b> Commissaire de la Reine	39 régions de coopération <b>84 commissions de contrôle des eaux</b>	<b>572 communes</b> + Synd. de communes
Portugal 9,4 m. hab. 91.900 km <sup>2</sup>	–	<b>2 régions autonomes</b> Ministre de la République 5 commissions régionales de coordination	18 districts (assemblée consultative des communes)	–	<b>275 communes</b> <b>4.220 freguesias</b> + 59 organismes de coopération, 2 aires métropolitaines (Porto, Lisbonne)
Royaume-Uni 58,6 m. hab. 244.800 km <sup>2</sup>	–	<b>Ecosse</b> <b>Pays de Galles</b> <b>Irlande du Nord</b> <b>Angleterre:</b> - 9 bureaux régionaux du Gouvernement - 9 agences de développement régional - "chambres régionales" formées par les autorités locales	Angleterre: <b>35 conseils de comté</b>	<u>Angleterre:</u> dans les comtés <b>283 autorités non métr.</b> <u>Dans le reste du Royaume-Uni:</u> un seul niveau: - Angleterre: * <b>36 districts métr.</b> , * <b>Londres et 32 bourgs de Londres</b> * <b>14 conseils unitaires</b> - Ecosse: <b>32 conseils unitaires</b> - Pays de Galles: <b>22 conseils unitaires</b> - Irl. Du Nord: <b>26 conseils de district</b> <u>En Angleterre et Pays de Galles:</u> environ <b>10.000 paroisses</b>	
Suède 8,8 m. hab. 410.900 km <sup>2</sup>	–	<i>Coop. comtés de Suède occ.</i> <b>Comté de Scanie</b>	<b>22 conseils de comté (avec Scanie)</b> 23 comtés (gouverneur)	–	<b>288 communes</b>

**Tableau n°1: La régionalisation dans les structures territoriales des États**  
(suite)

<i>ÉTATS</i>					
<i>États d'Europe centrale et orientale</i>	<i>Unités fédérées</i>	<i>Niveau régional</i>	<i>Niveau départemental / provincial</i>	<i>Niveau arrondissement</i>	<i>Niveaux de la commune / aggl. urbaine</i>
Bulgarie 8,4 m. hab. 110.000 km <sup>2</sup>	–	–	28 régions (dont <b>Sofia</b> ) (conseil régional de développement)	–	<b>262 communes</b> ≅ <b>4.000 mairies de village, arrond. urbains dans 5 villes</b>
Estonie 1,5 m. hab. 45.227 km <sup>2</sup>	–	–	–	15 arrondissements (assoc. des communes de l'arrondiss.)	<b>47 villes</b> <b>207 communes rurales</b>
Hongrie 10,4 m. hab. 93.000 km <sup>2</sup>	–	<i>Coopération régionale</i> entre conseils de développement provincial (Budapest, Lac Balaton)	<b>Budapest, capitale</b> <b>19 comitats</b> <b>22 villes à statut provincial</b> Dir. du Bureau d'adm. publique (conseil de dévelop. Provincial)	–	<b>195 villes</b> <b>2.913 communes</b>
Lettonie 2,5 m. hab. 64.590 km <sup>2</sup>	–	–	–	<b>26 arrondissements</b> <b>7 villes</b> (conseil consultatif)	<b>69 villes</b> <b>492 communes rurales</b>
Lituanie 3,7 m. hab. 65.200 km <sup>2</sup>	–	2 agences régionales de développement (Kaunas, Klaipeda)	10 unités adm. supérieures (conseil provincial)	<b>56 municipalités d'arrondissement</b> <b>- 12 urbaines</b> <b>- 44 rurales</b>	–
Pologne 38 m. hab. 312.680 km <sup>2</sup>	–	<b>16 voïvodies</b> Voïvode	–	<b>373 arrondissements</b> <b>dont 65 villes</b>	<b>2.489 communes</b> , dont 65 à statut d'arrondissement
République tchèque 10,4 m. hab. 78.864 km <sup>2</sup>	–	<b>Prague</b> <b>13 régions</b>	–	77 arrondissements (assemblée d'arrond.) dont <b>Prague et 3 villes à statut</b>	<b>6.242 communes</b> (avec les villes à statut)
Roumanie 22,8 m. hab. 238.000 km <sup>2</sup>	–	<i>Conseils régionaux de développement</i> (2 réunissant 5 dépts; 8 prévus)	<b>Bucarest (municipe)</b> <b>Ilfov</b> <b>40 départements</b>	–	<b>2.872 communes</b> (dont 181 villes et 6 arr. municipaux de Bucarest)
Slovaquie 5,3 m. hab. 49.035 km <sup>2</sup>	–	8 régions	–	79 arrondissements <b>(dont 2 villes à statut)</b>	<b>2.875 communes</b> (avec les villes à statut)
Slovénie 2 m. hab. 20.250 km <sup>2</sup>	–	12 régions d'aménagement	–	58 arrondissements	<b>192 communes</b> (dont certaines communes à statut)

Tableau n°2: Typologie de la régionalisation

<i>ÉTATS</i>	<i>Régionalisation des unités fédérées</i>	<i>Régionalisation administrative</i>	<i>Régionalisation par les collectivités locales existantes</i>	<i>Décentralisation régionale</i>	<i>Régionalisation politique</i>	<i>Garantie de particularismes régionaux ou linguistiques</i>
<i>Union européenne</i>						
Allemagne	X		X			X - Mecklembourg: const. art.25 - Saxe: const. art. 2 et 6
Autriche	X					
Belgique	X				X	X
Danemark			X			
Espagne					X	X
Finlande			X			X
France				X		X - Haut-Rhin, - Bas-Rhin, - Moselle: régime communal, concordat, associations - Corse: CGCT art. L.4424-11 à 15 - Régions d'outre-mer: art.L.4433-6, 4433-25 à 30
Grèce		X				
Irlande			X			
Italie					X	X
Luxembourg		X				
Pays-Bas			X			
Portugal		X	X		X	
Royaume-Uni		X Angleterre		X Pays de Galles	X Ecosse Irlande du Nord	X
Suède		X Gouverneurs de comté	X Suède occidentale	X Scanie		
<i>États d'Europe centrale et orientale</i>						
Bulgarie		X				X
Estonie		X				X
Hongrie		X	X			X
Lettonie						
Lituanie		X				
Pologne				X		
République tchèque				X		
Roumanie			X			X
Slovaquie		X				X
Slovénie		X				X

## List of further publications in the Regional Policy Series

**REGI 107:**        **Les Districts Industriels Italiens** – Un défi ou une opportunité pour l'Union Européenne  
*Juin 1999 – FR (Italien à venir)*

L'expérience des districts en Italie peut constituer un important exemple d'agglomération pour les MPE dans l'Union.

**REGI 106:**        **The Compatibility of Regional and Competition Policies**  
*Mars 1999 - EN (summary EN/FR)*

Cette étude examine le rôle des indicateurs pour les zones couvertes par le FEDER. Par ailleurs, afin de mieux cibler à l'avenir les crédits des fonds structurels, des zones d'intervention du FEDER ainsi que des niveaux d'éligibilité à l'aide sont définis, puis accompagnés du contrôle de ces interventions.

**REGI 105:**        **Cohésion et élargissement: les PECO et la politique régionale**  
*Septembre 1998 - EN/FR*

L'objectif de cette étude est d'analyser dans les grandes lignes l'esquisse du lien entre la cohésion et l'élargissement, l'accent étant particulièrement placé sur la politique régionale

**REGI 104:**        **Politique structurelle de l'UE: indicateurs pour l'identification des régions en difficulté**  
*Septembre 1998 - EN/FR*

Cette étude constitue un document de travail concernant le débat actuel de la réforme de la politique structurelle sur la compatibilité entre les politiques régionales nationales et européennes.

**REGI 103:**        **Sustainable development: a key principle for European regional development**  
*Avril 1998 - EN*

Le développement durable est un élément déterminant de toutes les politiques communautaires de l'an 2000. En ce qui concerne la politique régionale, il constitue la condition du développement et de l'aménagement du territoire. Les acteurs aux niveaux local, régional, national et communautaire devront tenir compte de ce principe. L'étude présente un choix d'indicateurs dont ils pourront s'inspirer dans leur processus de décision.

**REGI 102: Cohésion: le défi pour l'avenir - Contribution au débat sur la réforme de la politique structurelle**  
*Juillet 1997 - EN/ES/FR*

Cette étude analyse les positions des différents États membres sur la réforme des Fonds structurels. Elle examine le bien-fondé d'une réforme de la politique structurelle fondée sur des arguments nationaux.

**REGI 101: Cohésion et élargissement: la position du Parlement européen**  
*Janvier 1999 - FR*

Débats et rapports sur la réforme des fonds structurels.

**REGI 100: European spatial development Policy**  
*Janvier 1998 - EN (Résumé 100A toutes langues)*

La politique du développement spatial inscrite dans la législation communautaire est devenue un aspect important de la politique régionale européenne. Cette étude englobe tous les événements récents et permet de suivre en détail les premiers pas de la politique européenne du développement spatial.

**W24: Factors influencing the spending of Structural Funds money**  
*Juin 1997- DE/EN (Résumé DE/EN/ES/FR)*

Ce document tient compte des statistiques les plus récentes concernant les dépenses du Fonds régional.

**W23: Local and Regional Authorities and the Structural Funds: the Role of Information**  
*Mai 1997 - EN*

Ce document, qui décrit les exigences en matière d'information, la mise en oeuvre de la politique ainsi que le contrôle et l'évaluation des Fonds structurels, contient des exemples pratiques concernant l'information au niveau local et régional et l'établissement de réseaux qui contribuent à l'échange d'expériences entre les collectivités locales dans l'ensemble de l'UE.

**W22: The European Parliament and the participation of sub-national levels of Government in the European Union**  
*Mai 1997 - EN*

Un document de référence qui décrit la position du Parlement en ce qui concerne la participation des collectivités locales et régionales de l'UE. Il prend pour point de départ le projet de traité sur l'UE et retrace l'évolution des douze années qui ont conduit à l'adoption de celui-ci.

- W21:**            **EU and SMEs**  
*Mai 1997 - EN/ES/IT (résumé W21A EN/ES/FI)*
- L'internationalisation des PME est une question importante pour la Commission. Ce document examine sa faisabilité.
- W20:**            **Information and Technology Research in the regions of Europe**  
*Janvier 1997 - DA/EN/ES*
- Étude sur l'état actuel de la recherche en Europe et l'existence d'une coopération entre les régions.
- W19:**            **La coopération transfrontalière et interrégionale au sein de l'Union européenne**  
*Octobre 1996 - DE/FR*
- Une étude exhaustive sur la coopération interrégionale et transfrontalière étayée par des exemples institutionnels et pragmatiques (rédigée par l'ARFE).
- W18:**            **Évaluation des dépenses structurelles dans l'Union européenne.**  
**Volume I - Dépenses de la politique régionale**  
*Juillet 1996 - DE/EN/FR*
- Il s'agit de la première partie d'une étude exhaustive (en trois volumes) sur l'efficacité des fonds structurels (les chapitres concernant les secteurs agricole et social existent déjà, ainsi qu'une introduction).
- W17:**            **Les régions côtières et insulaires de l'Union européenne**  
*Avril 1996 - EN/FR*
- Définition et évaluation des problèmes économiques et techniques résultant de l'insularité.
- W16:**            **L'impact régional des politiques communautaires**  
*Juin 1996 - EN/FR (Résumé toutes langues)*
- Cette actualisation d'une étude antérieure évalue l'efficacité des fonds structurels et de cohésion, l'impact économique et social des réseaux européens et la coordination des politiques régionales au niveau national, local et communautaire.
- W15:**            **Contribution du FEDER et de la "mission commune d'amélioration des structures économiques régionales" au développement économique en Saxe**  
*Mars 1996 - DE/EN/FR*
- Il s'agit de la synthèse d'une étude approfondie sur la politique régionale allemande et ses rapports avec la politique régionale mise en oeuvre par l'UE.

**W14: L'impact des dépenses nationales sur les disparités régionales en Europe**  
*Janvier 1996 - EN/FR*

Cette étude a pour objet l'analyse des rapports entre les efforts de l'UE visant à promouvoir la cohésion économique et sociale (en particulier les fonds structurels) et les efforts au niveau national, régional ou local.