

Strumenti e sedi della concertazione multilivello nell'esercizio del «potere estero» regionale

4.1

La *multilevel governance* quale «specchio» delle relazioni tra enti substatali ed Unione europea

La partecipazione degli enti substatali alla “vita politica” europea rappresenta un dato inequivocabile degli ultimi decenni e pertanto anche nel Trattato di Lisbona – come peraltro si anticipava – sono state inserite tutta una serie di innovazioni legislative volte a riconoscere il ruolo di questi ultimi nell’ambito del *policy-making* europeo.

Si ricordi ad es., il ruolo consultivo che permane affidato al Comitato delle Regioni – l’organo europeo che ne rappresenta gli interessi di cui peraltro si darà conto nella seguente trattazione – il suo diritto di adire la Corte di giustizia nonché quello di controllare il rispetto del principio di sussidiarietà da parte delle Assemblee legislative degli enti substatali dotati di poteri legislativi.

E’ bene infatti ricordare che la gran parte della legislazione comunitaria - circa i suoi tre quarti - viene implementata proprio dagli enti substatali e dunque oggi, grazie anche alle recenti innovazioni, il “potere” di quest’ultimi d’influenzare e controllare le scelte operate a livello europeo è notevolmente aumentato. In altri termini, osservando l’evoluzione del ruolo del Comitato delle Regioni è possibile tracciare una chiave di lettura per cogliere le potenzialità ma anche le difficoltà incontrate dagli enti intermedi per affermare il proprio ruolo all’interno dei gangli della *governance* comunitaria.

Certamente l'UE ha progressivamente cercato di allargare la platea degli attori coinvolti nel processo politico-istituzionale creando dunque i presupposti per cui anche la componente substatale acquisisse sempre più importanza nei processi di riforma della *governance* europea, in virtù del fatto che quest'ultima fosse quella più prossima ai cittadini.

Lo Stato ha dovuto quindi ridefinire il suo ruolo, posto che ha sempre costituito una “cerniera” per così dire, tra le proprie articolazioni subnazionali e le istituzioni inter e sovra-nazionali, generando al contempo due dinamiche: una di natura bottom-up associata a tutte quelle azioni che le proprie articolazioni hanno dovuto mettere in campo per sfruttare al meglio le risorse offerte dal processo d'integrazione, l'altra di natura top-down attinente al potenziamento da parte delle istituzioni comunitarie del ruolo degli enti territoriali sulla scena politica europea ¹.

E' solo grazie a questi due livelli che è stato possibile per gli enti intermedi accedere ad es. ai finanziamenti e ai fondi europei, avendo altresì l'opportunità e la capacità d'influenzare i processi decisionali a livello comunitario ².

La Commissione e il Parlamento europeo, in tal senso, hanno incoraggiato da sempre un attivo coinvolgimento delle autorità substatali nelle vicende politiche europee, per diverse ragioni; anzitutto di carattere meramente politico, per aumentare la trasparenza e la legittimità del processo decisionale comunitario, specie dopo la firma dell'Atto unico europeo del 1986, ma anche di natura funzionale, per assicurare efficacia ed efficienza ai vari interventi finanziati dal bilancio comunitario.

Infatti gli enti substatali hanno la capacità di poter garantire meglio quella che è la dimensione culturale ed identitaria della politicità europea, essendo questa un aspetto molto particolare e fragile dell'integrazione europea.

L'obiettivo è quello di rinsaldare, attraverso la partecipazione degli enti intermedi, non solo quel senso di appartenenza alla stessa comunità politica ma anche consolidare tutto il sistema politico sovranazionale: non a caso è proprio con il Trattato di Maastricht del 1992 che è avvenuta la creazione del Comitato delle Regioni (di seguito, CDR). Valutare dunque il suo impatto in merito al processo

¹ Cfr. S. PIATTONI, *La governance multilivello: sfide analitiche, empiriche e normative*, in *Rivista italiana di scienza politica*, 3, 2005, pp. 417-445.

² Cfr. E. BOMBERG, P. PETERSON, *EU Decision-making. The Role of Sub-national Authorities*, in *Political Studies*, n. 46, 2, 1998, pp. 219-235.

politico-decisionale europeo è importante soprattutto per cogliere quello che è il suo valore aggiunto in grado di apportare.

A tal proposito però occorre partire dalla definizione di *governance multilivello*³, la quale associa all'istituzione del Comitato la formazione di un terzo livello nel sistema politico dell'UE, ovvero gli enti substatuali, accanto alle istituzioni europee (il primo livello) e gli Stati nazionali (il secondo). Pur tuttavia, questa prospettiva così analitica non sembra però riuscire a dare conto di tutte quelle relazioni, formali e non, che gravitano attorno al CDR. Quest'ultime, infatti, costituiranno il "sostrato" dell'effettivo ruolo delle autorità regionali e locali nell'agone politico europeo costituendo al tempo stesso quelle regole, norme, procedure, formali ed informali che hanno caratterizzato l'evoluzione del CDR e il modo in cui ha acquisito identità istituzionale.

Dunque l'attivismo regionale a livello UE si giustifica anche grazie alla maggiore interazione tra le istituzioni europee e le autorità substatuali, attivismo che ha spinto le Regioni, specie quelle con ampie competenze, a rivendicare il loro diritto di partecipazione alle decisioni comunitarie che rientrino nei settori afferenti alle loro competenze legislative/attuative⁴. A favorire questi maggiori contatti è stato il cambiamento avutosi nei rapporti centro-periferia: ad es., nei Paesi a tradizione unitaria e dunque centralizzata, il processo di graduale regionalizzazione ha assunto il carattere top-down, quindi favorendo un maggior decentramento, dovendosi far fronte alla necessità da parte dei governi centrali di coinvolgere i governi substatuali nell'implementazione delle politiche per assicurarne maggiore efficacia e efficienza.

Al contrario, negli Stati federali o regionalizzati, la dinamicità è stata di segno opposto, prevalentemente bottom-up, ed ha progressivamente spinto gli enti substatuali a cercare di sottrarre agli Stati nazionali il ruolo di esclusivi attori delle

³ Secondo i principali sostenitori della prospettiva di *governance multilivello*, l'UE si connota per due caratteristiche: i governi continuano a prendere le decisioni di maggiore rilevanza – le cosiddette "decisioni storiche" – ma essi non detengono più il monopolio delle decisioni prese nell'UE, essendo inseriti in un sistema di vincoli che di fatto ne limita l'autonomia. L'esito dei processi decisionali comunitari è spesso frutto di mediazioni tra le posizioni dei diversi governi nazionali e le proposte delle istituzioni comunitarie.

⁴ Cfr. E. BOMBERG, P. PETERSON, *EU Decision-making, cit.*, pp. 219-235 e L. HOOGHE, G. MARKS, *Channels of Subnational Representation in the European Union*, *European University Institute*, Florence, Working Papers, n. 2, 1995.

relazioni internazionali e dunque ad avere accesso all'arena europea ⁵. Infatti il processo di decentramento avviato da molti Stati negli ultimi cinquant'anni ha innescato cambiamenti all'interno della compagine fiscale, amministrativa e politica, ovvero del potere di prendere decisioni vincolanti per la collettività e/o di assolvere a funzioni pubbliche nelle aree di competenza. Questo ha determinato una necessaria inversione di tendenza negli aspetti relativi al coordinamento interno ed esterno, vale a dire tanto nei rapporti centro-periferia quanto nei rapporti sovranazionali, cioè verso l'arena politica europea. Maggiore collaborazione tra i due livelli di governo si è tradotta in un rafforzamento dell'asse collaborativo sia negli stati regionali che in quelli federali, anche se nel caso di questi ultimi è chiaramente ipotizzabile un rapporto competitivo fra centro e periferia.

Diversi sono i canali attraverso cui è possibile mettere in relazione gli enti substatali con le istituzioni europee ⁶: essi sono diretti od indiretti a seconda che siano mediati o meno dai governi nazionali.

Negli Stati federali quali Austria, Belgio, Germania, sono particolarmente sviluppati gli strumenti di accesso indiretto degli enti substatali ai processi di policy making dell'UE. Tuttavia, alcuni di essi (es. Austria) hanno preferito rafforzare gli organi di coordinamento infra-statale demandando le questioni relative alle politiche europee ad una Conferenza formata dai capi di governo regionali e dei Presidenti delle Regioni.

Stessa cosa è avvenuta in Belgio dove esiste un efficace meccanismo di coordinamento interno in cui il ruolo primario è svolto dalla Direzione per gli affari europei del Ministro degli esteri federali.

In Germania invece il coordinamento tra i due livelli di governo, avviene all'interno del Senato federale dove siedono i rappresentanti dei governi federati e quindi il sistema di coordinamento delle politiche comunitarie (formale ed informale) è stato integrato nelle istituzioni esistenti.

Viceversa negli Stati regionali come ad es., Italia e Spagna si registra la presenza di altri canali istituzionali che permettono anche ai livelli di governo intermedi di

⁵ Cfr. M. CACIAGLI, *Regioni d'Europa. Devoluzioni, regionalismi, integrazione europea*, Il Mulino, Bologna, 2003.

⁶ Cfr. M. BRUNAZZO, *Le Regioni italiane e l'Unione europea. Accessi istituzionali e di politica pubblica*, Carocci, Roma, 2005.

poter incidere negli ambiti di definizione delle policies comunitarie. Essi assumono la configurazione di Conferenze intergovernative settoriali (Spagna) o Conferenza Stato-Regioni (Italia) con funzioni meramente consultive. Pertanto la caratteristica prevalente di queste forme di coordinamento interno è l'assenza di una rappresentanza regionale strutturata presso i Parlamenti nazionali e la diffusione di pratiche di cooperazione in cui prevale l'aspetto funzionale. A fare da "discriminante" delle relazioni tra i livelli di governo nell'ambito delle politiche europee dunque è stata non solo la tradizione di governo e il rapporto centro-periferia ma anche il criterio di ripartizione delle competenze interno ad ogni Stato; lo sviluppo delle politiche europee ha favorito maggiori interazioni e spinte verso la proiezione internazionale degli enti substatali, creando dinamiche tipiche del cooperativismo anche laddove fosse più logico invece aspettarsi dinamiche competitive. L'Unione europea quindi persegue il disegno di creare una comunità politica realizzabile attraverso diverse fasi: progressiva strutturazione del processo politico a livello europeo, europeizzazione delle élites politiche nazionali e substatali, processo di costituzionalizzazione ed espansione dell'integrazione⁷.

Per comprendere infatti al meglio i passaggi di questa evoluzione occorre concepire la regione come uno "spazio"⁸ all'interno del quale si sviluppano le interazioni tra i diversi attori, i cui equilibri e ruoli esterni dipendono dalla natura dei legami sociali e culturali da un lato e, dall'altro, dalla capacità dei governi regionali d'interpretare e farsi garante degli interessi presenti all'interno di questo spazio⁹.

Infatti il processo di *State-building* in alcuni Stati ha proceduto parallelamente a quello di *Nation-building*, quindi non riuscendo ad eliminare del tutto tradizioni presenti da secoli, creando dunque Regioni dal forte impatto culturale¹⁰.

I movimenti regionalisti venutisi a creare in queste aree hanno perciò cercato di rivendicare il diritto all'autonomia del livello "meso" trovando dunque un compromesso nel processo d'integrazione europea.

⁷ Cfr. J.H.H. WEILER, M. WIND, *European Constitutionalism Beyond the State*, Cambridge University Press, 2006.

⁸ Cfr. M. KEATING, *The New Regionalism in Western Europe. Territorial Restructuring and Political Change*, Edward Elgar, Cheltenham, 1998.

⁹ Cfr. S. PIATTONI, *Il Comitato delle Regioni*, in S. FABBRINI (a cura di), *L'Unione europea. Le istituzioni e gli attori di un sistema sopranazionale*, Laterza, Roma-Bari, 2002.

¹⁰ Cfr. M. KEATING, *The New Regionalism in Western Europe*, cit. pp. 15 ss.

4.2

Metodologia ed obiettivi d'indagine nella teoria della *multilevel governance*

Per meglio approfondire il tema oggetto di questa trattazione, si ritiene utile partire dal dibattito creatosi attorno al cosiddetto «*doppio intreccio federale*»¹¹, vale a dire la progressiva ridefinizione del ruolo delle autonomie territoriali tanto all'interno delle esperienze costituzionali nazionali, interessate dal sempre più intenso processo di costruzione di uno spazio politico e giuridico europeo, quanto all'interno dello stesso sistema europeo di *governance*¹².

Proprio in merito alle dinamiche del «doppio intreccio federale», occorre constatare che è stato lo sviluppo delle politiche di coesione economica e sociale, come si vedrà, ad evidenziare il ruolo delle autonomie territoriali nella costruzione dello spazio politico e giuridico europeo, contribuendo non solo a generare pressione per la presa in carico dell'articolazione regionale/federale degli Stati membri nella struttura istituzionale dell'UE¹³, ma creando anche canali paralleli a quelli istituzionali oggetto delle cd. “*four big demands*” regionali ossia (i) principio di sussidiarietà; (ii) apertura del Consiglio dei Ministri ad esponenti delle entità sub-statali; (iii) potere di adire la Corte di Giustizia a tutela del principio di sussidiarietà; (iiii) creazione di un Consiglio regionale dell'UE¹⁴. Canali paralleli dunque, alla luce dei quali si sono diffusi gli studi teorici, normativi ed empirici sulla *multilevel governance*¹⁵.

¹¹ Cfr. A. D'ATENA, *Il doppio intreccio federale: le Regioni nell'Unione Europea*, in *Le Regioni*, 1998, pp. 1401-1426.

¹² Cfr. A. SIMONATO, *Il rapporto tra Regioni, Stato ed UE alla luce della crisi economica, dell'attualità istituzionale, del dibattito sul paradigma della multilevel governance*, in *www.federalismi.it*, 9, 2013, da cui è tratta la presente analisi.

¹³ Sulla coesione economica e sociale, v. H. W. ARMSTRONG, *The role and evolution of European community regional policy*, in B. JONES, M. KEATING (eds.), *The European Union and the Regions*, Oxford, Clarendon Press, 1995, pp. 23 ss.; M. VACCA, voce *Fondi europei*, in *Enc. Dir.*, agg. I, 1997, pp. 550-561; M. BRUNAZZO, *Le Regioni italiane e l'Unione europea*, Roma, Carocci, 2005; V. BONCINELLI, P. CARETTI, *Sviluppo regionale*, in M.P. CHITI, G. GRECO (diretto da), *Trattato di diritto amministrativo europeo*, Parte speciale, IV, Milano, 2007, p. 2003, pp. 1999-2023; A. BRUZZO, E. DOMORENOK, *La politica di coesione economica e sociale nell'UE allargata*, Padova, Cedam, 2009.

¹⁴ Per un'indicazione precisa sull'elaborazione e l'attuazione di tali ‘*big four demands*’, si rimanda a J. KOTTMANN, *Europe and the regions: sub-national entity representation at Community level*, in *Eur. law rev.*, 26, 2001, in particolare pp. 163 ss.

¹⁵ A partire da G. MARKS, *Structural policy in the European Community*, in A. SBRAGIA (ed.), *Euro-politics: institutions and policy-making in the “new” European Community*, Brookings, Washington, 1992, pp. 191-224 e G. MARKS, *Structural Policy and Multilevel Governance in the*

L'adozione dei vari strumenti di coesione, però, è sempre stata temporalmente e funzionalmente legata a quei momenti di tensione istituzionale che sono motore o conseguenza di ogni approfondimento dell'integrazione sovranazionale e hanno spesso messo in gioco il rapporto tra istituzioni democratiche e politiche di sviluppo dei territori¹⁶. In secondo luogo, le politiche di coesione rappresentano una delle voci più significative e dibattute del *budget* sovranazionale, pur tuttavia creano opportunità anche finanziarie per le autonomie regionali. Quest'ultime, dunque, sono direttamente coinvolte nella definizione tanto della normativa generale quanto delle politiche di coesione concrete.

In particolare ciò si è realizzato attraverso la partecipazione alla stesura di una Proposta di Accordo di partenariato 2014-2020 - nei termini previsti dalla proposta di Regolamento generale (CE) recante disposizioni comuni per l'utilizzo dei fondi del Quadro Strategico Comune per il 2014-2020 - laddove per Accordo di partenariato si deve intendere «il documento preparato da uno Stato membro *con la partecipazione dei partner in base al sistema della governance a più livelli*, che definisce la strategia e le priorità dello Stato membro nonché le modalità di impiego efficace ed efficiente dei Fondi del QSC (Quadro Strategico Comune) per perseguire la strategia dell'Unione per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva e approvato dalla Commissione in seguito a valutazione e dialogo con lo Stato membro»¹⁷.

Alla luce di questo quadro occorre ragionare sul rapporto tra i profili giuridici del doppio intreccio federale - come enucleati nell'ultima decade da numerosi studi

EC, in A. CAFRUNY, G. ROSENTHAL, *The State of the European Community*, New York, Lynne Rienner, 1993, pp. 391-410. Sempre più spesso il termine di *governance* multi-livello viene utilizzato per descrivere anche aree di *policy* diverse da quelle della politica regionale, come ad esempio quella ambientale J. FAIRBRASS, A. JORDAN, *Multi-level Governance and Environmental Policy*, in I. BACHE, M. FLINDERS (a cura di), *Multi-Level Governance*, Oxford: University press, 2004, pp. 147-164. Per una ricostruzione completa delle teorie che fanno riferimento alla *multilevel governance*, v. S. PIATTONI, *La governance multilivello: sfide analitiche, empiriche e normative*, in *Rivista italiana di scienza politica*, 3, 2005, pp. 417-446 e ID., *The theory of multilevel governance. Conceptual, empirical, and normative challenges*, Oxford University Press, 2010.

¹⁶ Con riguardo ai mutamenti di paradigma nell'implementazioni delle politiche territoriali ed un focus sull'attuale concezione endogena di sviluppo, v. L. R. RIZZO, *Politiche territoriali UE, sviluppo (partecipato) e cooperazione. Percorsi, orientamenti, prospettive*, in *Economia e società regionale. Rivista trimestrale di analisi economica e sociale*, 1, 2003.

¹⁷ V. l'art. 2 della Proposta modificata di Regolamento recante *disposizioni comuni sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo, sul Fondo di coesione, sul Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale e sul Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca compresi nel quadro strategico comune e disposizioni generali sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo e sul Fondo di coesione, e che abroga il regolamento (CE) n. 1083/2006 del Consiglio* [Bruxelles, 11.9.2012 COM(2012) 496 final 2011/0276 (COD)].

europei¹⁸, nazionali¹⁹ e comparati²⁰ - e alcuni fra i temi principali che la crisi economica ha imposto agli studiosi delle esperienze giuridiche costituzionali di dover considerare: in *primis*, le architetture tradizionali dello Stato di diritto congegnate successivamente alla seconda guerra mondiale (circuito politico-democratico). I paradigmi della *governance* e della *multilevel governance* saranno letti anche in tale ottica.

In secondo luogo, non si può non indagare il rapporto tra economia e democrazia ed il destino della solidarietà, di cui ci si chiede se mettere in discussione le forme e/o gli obiettivi o alcuno dei due nel momento in cui muta il rapporto tra flussi (di persone, merci e capitali) e luoghi; tale ambito d'indagine sarà letto alla luce del

¹⁸ A titolo esemplificativo: B. JONES, M. KEATING (eds.), *The European Union and the Regions*, Oxford, Clarendon Press, 1995; C. JEFFERY (ed.), *The regional dimension of the European Union. Towards a third level in Europe?*, London, Franck Cass, 1997; G. VANDERSANDEN (sous la direction de), *L'Europe et les régions. Aspects juridiques*, Bruxelles, Editions de l'Université de Bruxelles, 1997; L. HOOGHE, G. MARKS, *Multi-level governance and European integration*, Rowman & Littlefield Publishers, 2001; A. K. BOURNE, *The impact of European integration on regional power*, in *Journal of common market studies*, 2003, pp. 597 ss.; S. WEATHERILL, U. BERNITZ (ed.), *The role of Regions and subnational actors in Europe*, Oxford, Hart Publishing, 2005.

¹⁹ Senza pretesa di esaustività: G. FALCON, *Regionalismo e federalismo di fronte al diritto comunitario*, in *Le Regioni*, 5, 1992, pp. 1231 ss.; M. P. CHITI, *Regionalismo comunitario e regionalismo interno: due modelli da ricomporre*, in *Riv. it. dir. pubbl. comp.*, 1992, pp. 33 ss.; A. WEBER, *Federalismo e regionalismo nell'Unione europea*, in *Riv. it. dir. pubbl. comp.*, 1993, pp. 704 ss.; L. TORCHIA, *Regioni e Unione Europea: temi e problemi*, in *Le Regioni*, 2000, pp. 495-500; A. PATRONI GRIFFI, *La dimensione regionale e locale*, in *Quaderni della rassegna di diritto pubblico europeo. Studi sulla costituzione europea- percorsi e ipotesi*, Napoli, 2003; G. PORRO, *Regioni e Unione europea*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche. Aggiornamento*, UTET, Torino, 2005, pp. 638-647; G. IURATO, *L'UE e la rappresentanza territoriale regionale*, in *Le Regioni*, 2006, pp. 679-710; M. CARTABIA, V. ONIDA, *Le Regioni e l'Unione europea*, in M. P. CHITI, G. GRECO (diretto da), *Trattato di diritto amministrativo europeo*, Milano, Giuffrè, 2007, 2a ed., pp. 991 ss.; M. SAVINO, *Regioni e Unione europea: il mancato «aggiramento» dello Stato*, in AA.VV., *Principi generali del diritto amministrativo ed autonomie territoriali*, Torino, Giappichelli, 2007, pp. 43-82; L. SPADACINI, *Integrazione europea e ordinamenti regionali: la debolezza dei Consigli*, in *Le istituzioni del federalismo*, 3-4, 2007, pp. 353-430; A. D'ATENA (a cura di), *Regionalismo e sovranazionalità*, Milano, Giuffrè, 2008.

²⁰ A titolo esemplificativo: Dipartimento Affari giuridici e Legali Giunta regionale Toscana, *Le Regioni e l'Europa*, Lucca, 1980, in particolare pp. 117-160; B. CARAVITA, L. CASSETTI (a cura di), *Il rafforzamento della democrazia regionale e locale nell'Unione europea*, Studi del CdR, Bruxelles, 2004; A. D'ATENA, *Modelli federali e sussidiarietà nel riparto delle competenze normative tra l'Unione europea e gli Stati membri*, in *Il dir. dell'U.E.*, 1, 2005, pp. 59 ss.; L. DANIELE (a cura di), *Regioni ed autonomie territoriali nel diritto internazionale ed europeo*, Napoli, Ed. scientifiche, 2006; A. D'ATENA (a cura di), *Procedure per la partecipazione delle autorità regionali e locali al processo di Policy Making nei vari Stati membri*, Studi del CdR, Bruxelles, 2005; T. GROPPI, *Unione europea e Regioni: una prospettiva comparata*, in G. CARPANI, T. GROPPI, M. OLIVETTI, A. SINISCALCHI (a cura di), *Le Regioni italiane nei processi normativi comunitari dopo la legge n. 11/2005*, Bologna, Il Mulino, 2007, pp. 183-216; A. D'ATENA (a cura di), *I cantieri del federalismo in Europa*, Milano, Giuffrè, 2008.

ruolo (costitutivo) delle autonomie territoriali nelle politiche di sviluppo delle comunità di riferimento ²¹.

Per fare ciò occorre sempre avere come punto di riferimento tanto i valori tradotti in principi giuridici al cui servizio si pongono la Repubblica italiana delle autonomie (artt. 2 e 3 Cost. in primis) e le istituzioni sovranazionali (art. 3 TUE e 9-13 TFUE), quanto i valori tradotti in principi giuridici sottesi all'articolazione della Repubblica in autonomie (art. 5 Cost.). Principi che ai sensi degli artt. 4, § 2 e 5, § 3, TFUE, dovrebbero essere rispettati dalle istituzioni sovranazionali.

Inoltre è necessario adottare un approccio metodologico che non consideri il diritto pubblico slegato dalla storia e dagli studi delle scienze politiche.

Non solo perché «il diritto, quello genuino, nasce inarrestabilmente dalla storia, dall'economia, dalla realtà sociale effettivamente sentita dalla gente e non ha consistenza durevole se formulato, sia pure con piglio autorevole e con voce grossa, da comandi normativi (meno che mai da raffinate teorie) che si distacchino troppo da cose, persone, vicende concrete sino ad oltrepassare quello che può dirsi il punto di non ritorno. Il punto oltre il quale più o meno lentamente, ma inevitabilmente il diritto debole si disgrega» ²². Ma anche perché si vuole far propria l'impostazione di non tenere separate le differenti branche del diritto così come le differenti scienze sociali nel guardare ai fenomeni interessati dalla costruzione dello spazio politico e giuridico europeo ²³.

²¹ Nella "Relazione strategica" sull'attuazione dei programmi della politica di coesione 2007-2013, che riunisce le informazioni disponibili in provenienza dagli Stati membri, la Commissione europea presenta i dati alla luce dei quali è possibile affermare che la politica di coesione dell'UE contribuisce ad attenuare la crisi e a produrre posti di lavoro e sviluppo per le comunità. V. pure il n. 45. - Primavera 2013 - *Far incontrare le comunità* della rivista trimestrale della Direzione Politica regionale della Commissione europea.

²² Così A. GUARINO, *La coda dell'occhio. Appunti e disappunti di un giurista*, Cedam, 2009. Infatti, «dietro alle formule non vi sono norme esistenti come realtà autonome [...] in quanto le norme sono poste, applicate o comunque utilizzate per realizzare di massima i fini perseguiti dal gruppo e si presentano perciò, di solito, nel concreto vissuto storico del gruppo, come insiemi coordinati e fino ad un certo punto coerenti, formanti sistema [...]». Poiché le norme e i valori che le hanno ispirate non sono nati in isolamento dalla cultura e dalle condizioni socio-economiche del gruppo, ma in relazione più o meno stretta con l'ambiente circostante, una più piena e completa conoscenza storica del diritto richiede l'apertura verso cognizioni di fenomeni che stanno al di là del diritto». Così G. BOGNETTI, *Introduzione al diritto costituzionale comparato (II metodo)*, Torino, Giappichelli, 1994, pp. 56-57.

²³ A. VON BOGDANDY, *Le sfide della scienza giuridica nello spazio giuridico europeo*, in *Dir. dell'UE*, 2, 2012, pp. 237-238 parla a tal proposito di necessaria 'europeizzazione' delle identità tradizionali delle discipline giuridiche, in passato costruite soprattutto attraverso la reciproca contrapposizione. Tutto questo nell'ambito di quello che l'art. 179 TFUE definisce spazio europeo della ricerca, alla luce dell'europeizzazione dei contesti accademici nonché dell'oggetto delle scienze giuridiche.

Infine occorre muovere dalla constatazione per cui in seno al sistema politico europeo spesso «sono le politiche a produrre la politica, e non viceversa»²⁴, e dunque è proprio agli istituti della *governance* che occorre fare riferimento per verificare il tema oggetto della nostra trattazione. E' in questo «contesto, infatti, che si realizza nell'ordinamento comunitario l'equivalente funzionale di quegli istituti di compensazione che gli ordinamenti di alcuni Stati membri hanno predisposto per disciplinare al proprio interno (in base alla rispettiva ratio costituzionale) gli effetti di erosione dell'autonomia regionale»²⁵.

²⁴ P. MESSINA, *Introduzione. I sistemi locali nella costruzione dello spazio europeo*, in P. MESSINA (a cura di), *Sistemi locali e spazio europeo*, cit., p. 34.

²⁵ R. TONIATTI, *Le premesse e le promesse del regionalismo funzionale*, in www.federalismi.it, 11, 2003, p. 5.

4.3

Multilevel governance e processo d'integrazione europea: riflessioni congiunte

Alla luce di tali considerazioni, passiamo ad esaminare le congiunzioni esistenti tra l'approccio metodologico sottostante alla teoria della *multilevel governance* ed il processo d'integrazione europea. La costruzione di uno spazio pubblico europeo²⁶ è stata infatti interpretata secondo differenti chiavi di lettura e a partire da diversi angoli visuali. In generale, esso si è strutturato attraverso il concorrere di alcuni elementi: (i) la regolazione di alcune *policy areas* a livello di comunità politica sovranazionale (integrazione settoriale); (ii) il trasferimento della competenza in merito a tali *policy areas* dalla sovranità nazionale alla cooperazione istituzionale come organizzata in seno all'UE (integrazione verticale); (iii) la tensione dell'Unione europea a espandersi territorialmente attraverso l'accettazione di nuovi Stati membri (integrazione orizzontale).

Secondo un primo punto di vista, il dibattito sul processo d'integrazione europea ha visto confrontarsi quanti appoggiavano la tesi di un suo più intenso sviluppo - in grado di aprire le porte alla costruzione di un vero e proprio Stato europeo - e quanti invece, adottavano una posizione più prudente nella prospettiva di una pragmatica irrinunciabilità alla primazia degli Stati nazionali. Un secondo contrasto è maturato sulla questione relativa all'identità giuridica (presente e futura) dell'UE²⁷ e alla possibilità o meno di un transito dall'UE ad oggi costruita come unione di Stati sovrani ad un nuovo soggetto.

Un terzo dibattito è sorto su quei profili (rapporti tra principi costituzionali, fonti e norme) che hanno evidenziato come il processo di integrazione sovranazionale e la forza delle Costituzioni nazionali siano potenzialmente configgenti, come emerge dal confronto tra le sentenze della Corte di Giustizia e della Corte costituzionale tedesca

²⁶ Per la quale si può vedere, anche la ricostruzione operata dai giudici della seconda sezione del *Bundesverfassungsgericht* nella nota sentenza *Lissabon Urteil*, *BVerfG*, 2BvE 2/08 del 30/06/2009, dal paragrafo 2 al paragrafo 31, della quale una versione tradotta è reperibile al sito cortecostituzionale.it.

²⁷ In tal senso, ad esempio, netta la posizione del *Bundesverfassungsgericht*, il quale anche nelle recenti sentenze sul meccanismo europeo di stabilità e sul fiscal compact, conferma di concepire l'Unione europea come uno *Staatenverbund*, *i.e.* un'associazione o unione di stati, secondo il neologismo introdotto da P. KIRCHHOF, *Der deutsche Staat im Prozeß der europäischen Integration*, in *Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, Heidelberg, 1992, pp. 855 ss., capoverso 38), esplicitamente accolto già a partire dal *Maastricht-Urteil*.

in particolare²⁸. Nella sentenza 26 febbraio 2011, C-399/11 (*Melloni c. Ministero Fiscale*), § 59, la Grande Sezione della Corte di Giustizia ha confermato che «secondo una giurisprudenza consolidata, in virtù del principio del primato del diritto dell'Unione, che è una caratteristica essenziale dell'ordinamento giuridico dell'Unione²⁹, il fatto che uno Stato membro invochi disposizioni di diritto nazionale, quand'anche di rango costituzionale, non può sminuire l'efficacia del diritto dell'Unione nel territorio di tale Stato»³⁰. Questo anche con riguardo al riparto di competenze³¹.

Taluna dottrina ha parlato a tal proposito della «difficoltà (forse insormontabile) di conciliare una compiuta teoria della Costituzione con una compiuta teoria del processo di integrazione senza che una delle due subisca danni irreparabili»³². Il timore è, insomma, che «portandosi l'integrazione fino in fondo, la Costituzione si trovi costretta ad assistere impotente alla propria dissoluzione, così come, di rovescio, resistendo la Costituzione al (supposto) tentativo di abbatterla, l'integrazione, pur andando ancora oltre, non possa comunque giungere a compimento»³³.

Se tali contrasti tra teorie ricostruttive dell'integrazione svolgono un ruolo ineliminabile nel dibattito dottrinale, influenzando prassi politiche e decisioni

²⁸ Per quanto concerne la giurisprudenza del *Bundesverfassungsgericht*, si rimanda in particolare alla sentenza Lissabon Urteil, *BVerfG, 2BvE 2/08* del 30/06/2009, specialmente paragrafi 339-340, in cui il primato del diritto sovranazionale viene qualificato come istituto in ogni caso derivato, in quanto fondato su di un trattato internazionale che produce effetti giuridici in Germania solo in virtù dell'ordine di esecuzione interno. Per tal motivo, fra gli innumerevoli commentatori, vi è chi ha ritenuto che con tale pronuncia «ha termine un certo modello di integrazione – sovranazionale e funzionalista – e i nuovi profili dell'integrazione devono avere una diversa qualità: condizionato politicamente dai valori nazionali, responsabile costituzionalmente, limitato alle garanzie interne ad ogni Stato membro dell'Unione. Nei fatti una 'integrazione protetta', una 'integrazione sotto protezione'». Così A. CANTARO, ripreso da S. GAMBINO, *Identità costituzionali nazionali e primauté comunitaria*, in *Quad. cost.*, 3, 2012, p. 540.

²⁹ V. i pareri 1/91, del 14 dicembre 1991, in *Racc.*, I-6079, punto 21, e 1/09, dell'8 marzo 2011, in *Racc.*, I-1137, punto 65.

³⁰ In tal senso, in particolare, le sentenze del 17 dicembre 1970, *Internationale Handelsgesellschaft*, 11/70, in *Racc.*, I-1125, punto 3, e dell'8 settembre 2010, *Winner Wetten*, C-409/06, in *Racc.*, I-8015, punto 61.

³¹ Per una ricostruzione critica di tale profilo e alcune proposte sui rimedi esperibili, si rimanda alla monografia di P. ZUDDAS, *L'influenza del diritto dell'Unione europea sul riparto di competenze legislative tra Stato e Regioni*, Cedam, 2010.

³² Così L. VIOLINI, *I precari equilibri di un sistema giudiziario multilivello: i confini tra potere giudiziario nazionale e giudici europei in Germania*, in N. ZANON (a cura di), *Le Corti dell'integrazione europea e la Corte costituzionale italiana*, Napoli, 2006, p. 525.

³³ Cfr. A. RUGGERI, *Corte costituzionale e Corti europee: il modello, le esperienze, le prospettive*, cit., p. 5.

giurisprudenziali, con riguardo al tema oggetto di questa trattazione occorre valutare anche l'impatto che tale processo ha su tutta una serie di tematiche proprie del diritto pubblico nazionale. Quell'insieme di poteri, funzioni, principi che si erano venuti stratificando intorno agli Stati nazionali si trovano infatti a dover essere riordinati tanto in chiave politico-istituzionale – chi risponde a chi – quanto in termini di riconduzione delle funzioni e degli atti a poteri diversi – chi fa cosa³⁴. Allo stesso modo cambiano i paradigmi che definiscono le modalità di esercizio delle funzioni pubbliche e istituti giuridici correlati.

Il filone scientifico della *multilevel governance*, nato in seno agli Studi europei, in tale contesto ha il merito di aver suscitato anche in sede accademica l'attenzione ai profili del governo subnazionale, altrimenti marginale nei dibattiti dottrinali.

L'adozione e la diffusione del concetto di «europeizzazione»³⁵, in seno agli studi della scienza politica, ugualmente ha offerto una serie di prospettive ulteriori attraverso cui analizzare gli effetti delle dinamiche relazionali che si instaurano tra istituzioni politico-amministrative e politiche pubbliche dei diversi livelli istituzionali (da quello sub-nazionale a quello sovra-nazionale) all'interno del processo di costruzione dello spazio pubblico europeo. Dobbiamo infatti tener presente che diversi, infatti, sono i modi in cui questi livelli si condizionano reciprocamente tra loro e che tali dinamiche relazionali nei processi politici dell'UE, *latu sensu* intesi, non si esauriscono nella formulazione o adozione di politiche, o nei rapporti tra norme.

Stante perciò le differenti definizioni e opzioni metodologiche nell'identificare il concetto, vi è in dottrina chi ritiene che ogni studio avente ad oggetto l'impatto dell'integrazione europea sulle istituzioni (nazionali e subnazionali ma, come si vedrà, pure europee) debba cominciare con una definizione di «europeizzazione»³⁶.

³⁴ Per un'efficace analisi delle domande che provengono dalla trasformazione genetica delle istituzioni europee in virtù dell'approfondimento del processo di integrazione, cfr. G. AMATO, *Il contesto istituzionale europeo*, in *Le istituzioni del federalismo*, 1, 2004, pp. 11-22.

³⁵ Cfr. P. GRAZIANO, M. VINK (eds), *Europeanization: New Research Agendas*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2007. Uno dei meriti principali riconosciuti «all'europeizzazione» è quello di aver portato gli studi sull'UE all'interno della corrente principale della scienza politica. Così C. M. RADAELLI, *Europeanization: solution or problem?*, in M. CINI, A. BOURNE (eds), *European Union studies*, Palgrave, 2006, p. 57.

³⁶ A tal proposito si veda T. RAUNIO T., M. WIBERG, *'How to measure the Europeanization of National Legislature?*', in *Scandinavian Political Studies*, 33, 2010, p. 75. Per una proposta invece sull'utilizzo rigoroso del concetto di europeizzazione nell'analisi di istituti giuridici v. M. ROMANIELLO, *Beyond the Constitutiona 'Bicameral Blueprint': Europeanization and national*

Nel nostro caso, ciò risulta importante al fine di leggere, anche alla luce di tale categoria concettuale, le dinamiche intercorrenti nei rapporti tra enti subnazionali, Stati e Unione europea.

A tal proposito si condivide la prospettiva di chi guarda all'europeizzazione come un processo bidirezionale e interattivo, qualificandolo come un «processo di costruzione, diffusione e istituzionalizzazione di regole formali e informali, procedure, paradigmi di policy, modi di fare, sistemi di credenze condivisi e norme che sono state precedentemente definite e consolidate nel processo europeo e, poi, incorporate nelle narrative, nelle identità, nelle strutture politiche e nelle policies nazionali e locali»³⁷.

Secondo tale prospettiva bidirezionale il concetto di europeizzazione, inteso in senso più specifico, qualifica quell'insieme di processi che, nel tempo, causano un'alterazione della struttura delle opportunità a livello nazionale.

La questione che si pone come rilevante, cioè, non è più, o non soltanto, quella inerente al tema dell'«adattamento» della Repubblica delle autonomie all'Europa, ma piuttosto, quella concernente il cambiamento che viene posto in essere all'interno del sistema politico nazionale.

identities in Belgium, in M. CARTABIA, N. LUPO, A. SIMONCINI (eds.), *Democracy and Subsidiarity in the EU. National Parliaments, Regions and Civil Society in the Decision-Making Process*, Il Mulino, Bologna, 2013, pp. 285-288.

³⁷ Così C. M. RADAELLI, *Whither Europeanization? Concept stretching and substantive change*, in *European Integration online Papers (EIOP)*, Vol. 4, 2000, p. 8.

4.4

Dalla «cecità federale» al regionalismo funzionale: le teorie sullo sviluppo europeo e i benefici al consolidamento delle istituzioni sovranazionali

Le tensioni provocate da quella che è stata definita «cecità federale» si manifestarono, soprattutto a partire dagli anni '80, per l'effetto di una pluralità di fattori, abbondantemente approfonditi da numerosi studi degli ultimi trent'anni³⁸, che mutarono il rapporto tra le arene politiche regionali e quella comunitaria.

Sul piano istituzionale tali processi s'innescarono a seguito dei processi di regionalizzazione e progressiva federalizzazione verificatisi in seno ad alcuni degli ordinamenti degli Stati membri (Italia, Belgio³⁹) così come dell'adesione al processo di costruzione dello spazio politico europeo di due Stati regionali (Spagna e Portogallo⁴⁰).

Tali dinamiche fecero emergere il profondo influsso dell'integrazione sovranazionale sulle competenze regionali, in particolar modo l'esercizio della funzione legislativa, stante l'assenza di alcun corrispettivo equiparabile agli odierni

³⁸ In particolar modo la globalizzazione degli scambi economici; la logica di *New public management* che segna il passaggio ad una filosofia dello Stato di carattere economico-imprenditoriale (cfr. M. R. FERRARESE, *La governance tra politica e diritto*, Bologna, Il Mulino, 2010, pp. 161-164) focalizzando l'attenzione sulla necessità di istituzioni appropriate al governo dei processi economici e sociali; le rivendicazioni dei movimenti regionalisti; la rivalutazione del territorio come elemento condizionante l'efficienza economica, istituzionale e sociale; l'incapacità delle politiche macroeconomiche statali, gerarchiche e centralizzate, nel regolare lo sviluppo locale. V. sul punto gli studi di L. J. SHARPE, in particolare *Decentralist Trends in Western Democracies*, London: Sage, 1979; ID., *The Growth and Decentralization of the Modern Democratic State*, in *European Journal of Political Research*, 16 (3), pp. 365-380, 1988; ID. (ed.), *The Rise of Meso Government in Europe*, London, Sage, 1993. Così come M. KEATING, *The New Regionalism in Western Europe. Territorial restructuring and political change*, Cheltenham, Edward Elgar, 1998 e ID., *Region and Regionalism in Europe*, Edward Elgar Publishing, 2004. Con riguardo alla letteratura italiana A. BAGNASCO, *Tre Italie. La problematica territoriale dello sviluppo italiano*, Bologna, Il Mulino, 1977; M. CACIAGLI, *Regioni d'Europa. Devoluzioni, regionalismi, integrazione europea*, Bologna, Il Mulino, 2003 e ID., *Integrazione europea e identità regionali*, in P. MESSINA (a cura di), *Sistemi locali e spazio europeo*, Roma, Carocci, 2003, pp. 68-84; S. PIATTONI, *The theory of multilevel governance. Conceptual, empirical, and normative challenges*, Oxford: University Press, 2010, pp. 32-50. Ritiene gli argomenti a favore e quelli contro il decentramento siano tutti parziali e non conclusivi D. TREISMAN, *The architecture of government. Rethinking political decentralization*, Cambridge university press, 2007.

³⁹ Cfr. A. MASTROMARINO, *Belgio*, Bologna, Il Mulino, 2013; L. R. SCIUMBATA, *Un modello di Stato federale: il Belgio*, in www.issirfa.cnr.it; A. SIMONATO, *Il rapporto tra entità federate belghe ed ordinamento euro unitario alla luce delle tensioni tra rispetto dell'identità costituzionale degli Stati membri ed esigenze del mercato comune*, in www.federalismi.it, 12, 2012, in particolare pp. 7-11.

⁴⁰ Cfr. M. L. DUARTE, *Portogallo. L'Unione europea e le entità regionali. Le Regioni autonome ed il processo comunitario di decisione*, in A. D'ATENA (a cura di), *L'Europa delle autonomie. Le Regioni e l'Unione europea, cit.*, pp. 171-192.

diritti di collaborazione. Il tutto con un peculiare ed ulteriore caso di intreccio delle politiche rispetto a quello già in atto a livello di diritto interno.

Le nuove interazioni tra il livello sub statale, statale, sovranazionale, internazionale evidenziarono però come anche ogni decisione adottata ad un livello fosse in realtà fortemente condizionata da quelli interconnessi, rendendo sempre più difficile tracciare una netta linea di demarcazione tra i differenti ambiti di azione pubblica. Con la conseguente necessità di apportare gli strumenti giuridici volti ad assecondare tale dato di fatto.

La cooperazione transfrontaliera⁴¹ «operativamente decisa a livello regionale, gestita in connessione con lo Stato ed entro i limiti posti da questo, economicamente e politicamente incentivata da azioni comunitarie e coperta da accordi internazionali, a loro volta promossi dagli stessi Stati»⁴², si dimostrò in tal senso essere uno dei primi laboratori giuridico-istituzionali per la valorizzazione di un' autonomia che non fosse estranea al processo di costruzione di uno spazio europeo e impotente nell'esercitare le proprie funzioni con riguardo a fattispecie materiali extraterritoriali.

Un secondo passaggio fondamentale in tale itinerario fu invece il rafforzamento della politica regionale comunitaria, progressivamente considerata una delle condizioni necessarie per il proseguimento dell'integrazione economica della Comunità⁴³.

⁴¹ Nell'ambito della rilevanza del ruolo dello Stato nell'intreccio di tali rapporti si richiama la coeva *Convenzione-quadro europea sulla cooperazione transfrontaliera delle collettività e autorità territoriali*, siglata a Madrid il 21 maggio 1980 in seno al Consiglio d'Europa, la quale rivelò per prima il mutamento di una mentalità diffusa: attraverso un tradizionale trattato gli Stati si impegnavano difatti a promuovere il riconoscimento, da parte del diritto nazionale, dello *ius contrahendi* alle collettività territoriali, indipendentemente dall'attribuzione ad esse della soggettività internazionale. La capacità di contrattare e di relazionarsi verso l'esterno sul piano extraterritoriale e transnazionale viene in tal modo spostato sul piano del diritto interno. Tale Convenzione dava, in definitiva, una prima risposta alla necessità di inventare meccanismi procedurali volti a integrare le esigenze di unitarietà della politica estera con il riconoscimento agli enti territoriali, quali rappresentanti degli interessi generali della propria collettività, di una autonomia che oltrepassasse i limiti materiali e territoriali delle competenze puntualmente attribuite (cfr. la sentenza 5-21 luglio 1988, n. 829, §2 del *Considerato in diritto*). Sul punto, tra gli altri, M. R. ALLEGRI, *Cooperazione transnazionale fra enti subnazionali: dalla Convenzione di Madrid al GECT*, in *Le Regioni*, 2, 2009, pp. 207-256.

⁴² Cfr. F. PALERMO, *Il potere estero delle Regioni*, cit., sul punto in particolare pp. 9-10.

⁴³ Sui motivi politici ed economici sottesi a tale operazione si rimanda all'analisi di M. BRUNAZZO, *Le Regioni italiane e l'Unione europea*, cit., in particolare pp. 41-54 e M. KEATING, L. HOOGHE, *Bypassing the nation-State?*, in J. RICHARDSON, (ed. by), *European Union. Power and policy making*, Routledge, New York, 2006, p. 279 che evidenziano l'esistenza di una *policy logic*, cioè la riduzione delle disparità prodotte dall'integrazione del mercato (compensazione sociale), e di una *political logic*, ovvero la redistribuzione di risorse tra gli Stati membri.

Il riconoscimento della necessità di un vero e proprio approccio integrato a livello comunitario della politica regionale maturò gradualmente tra gli Stati membri, nel corso di un ventennio. Nel breve periodo le disparità regionali furono considerate una questione risolvibile a livello nazionale ⁴⁴.

La nascita e lo sviluppo di tale politica si caratterizzò in particolare per il cambiamento di approccio, da parte della Commissione, ai problemi legati allo sviluppo dei territori. In particolare venne superata l'idea che il mercato unico avrebbe generato di per sé effetti positivi su tutte le economie di tutti i paesi europei firmatari, comprese le aree più deboli (modello neoclassico di crescita del premio Nobel Solow), riconoscendo la necessità di politiche pubbliche sovranazionali di sviluppo che, a differenza dei paradigmi ancor oggi più diffusi sul tema, fecero proprio l'approccio dello sviluppo endogeno (non etero diretto), in cui un ruolo chiave è svolto proprio dagli attori presenti sul territorio.

⁴⁴ Al tempo era infatti diffuso il convincimento che, mentre l'integrazione economica avrebbe risolto automaticamente nel medio periodo il problema degli squilibri tra le Regioni, nel breve periodo tale mancanza sarebbe stata sopperita con gli strumenti esistenti offerti dalla Banca Europea degli Investimenti (BEI), dal Fondo Sociale Europeo (FSE) previsto nel Trattato di Roma e dalla sezione «*orientamento*» del Fondo Europeo Agricolo di Orientamento e Garanzia (FEAOG) creato nel 1962. Tenendo in considerazione che tra i sei Stati fondatori solo in Italia era presente una vasta zona di sottosviluppo localizzata nel Mezzogiorno, i suddetti strumenti erano sembrati sufficienti.

4.5

Le autonomie territoriali nel processo di creazione dell'Europa delle Regioni

Proseguendo con l'analisi dei fattori rilevanti per il parziale abbandono dell'iniziale *Laender Blindheit*, occorre far rilevare una dinamica di natura *top-down* (cioè legata all'iniziativa delle istituzioni comunitarie), ossia l'atteggiamento di apertura istituzionale della CEE nei confronti della dimensione territoriale regionale che si manifestò in particolar modo in tre consecutive prese di posizione: (i) una dichiarazione comune, adottata da Parlamento, Consiglio e Commissione, avente ad oggetto l'opportunità di una più stretta collaborazione con le autorità regionali (1984)⁴⁵; (ii) la creazione da parte della Commissione, nel 1988, del Consiglio consultivo degli enti regionali e locali⁴⁶, articolato in due sezioni – Regioni ed enti locali; (iii) la risoluzione del Parlamento europeo cd. *Carta comunitaria della regionalizzazione* (1988)⁴⁷, volta a promuovere l'istituzionalizzazione della dimensione regionale all'interno degli Stati membri⁴⁸.

In tale contesto temporale si inserisce un quarto fattore rilevante. La politica regionale della Comunità, come si è visto, si preoccupava soprattutto degli squilibri tra territori a diverso tasso di sviluppo e delle negative implicazioni, più che delle ragioni politico-istituzionali delle entità territoriali intese in senso lato.

⁴⁵ Si rimanda per tale documento alla nota 14 di A. D'ATENA, *Il doppio intreccio federale: le Regioni nell'Unione Europea*, cit., p. 1405. Tale dichiarazione si inserisce all'interno di una più ampia serie di prese di posizione del Parlamento europeo documentate in M. CARTABIA, *L'ordinamento italiano e la Comunità europea*, in V. BIAGIOTTI, J. H. H. WEILER (ed. italiana), *L'Unione europea. Istituzioni, ordinamento e politiche*, Bologna, Il Mulino, 2001, p. 165, nota 61.

⁴⁶ Tale è la Decisione 88/487/CEE della Commissione del 24 giugno 1988 relativa alla creazione di un consiglio consultivo degli enti regionali e locali (Gazzetta ufficiale n. 247 del 06/09/1988), che facilita l'avvento del Comitato delle Regioni offrendo agli enti territoriali uno spazio di dialogo europeo in cui discutere le tematiche riguardanti lo sviluppo regionale.

⁴⁷ La *Carta comunitaria della regionalizzazione*, adottata dal Parlamento europeo il 18 novembre 1988, GU CE 326 del 19.12.1988, p. 289, fissa innanzitutto i criteri necessari a connotare l'ente regionale. Essi consistono nella personalità giuridica (art. 3), nella titolarità di competenze legislative (art. 11) e nella sussistenza di assemblee rappresentative direttamente elette. All'art. 1 si precisa poi che: «Agli effetti della presente Carta per regione si intende un territorio che dal punto di vista geografico costituisce un'entità a sé stante oppure un insieme di territori simili in cui esiste una continuità e la cui popolazione presenta determinati elementi comuni, desidera salvaguardare le proprie caratteristiche e svilupparle al fine di stimolare il progresso culturale, sociale ed economico».

⁴⁸ L'art. 2 della Carta invita infatti gli Stati membri all'istituzione delle Regioni nei propri territori, «tenendo conto della volontà popolare, della tradizione storica e della necessità di un'amministrazione efficace e adeguata alle sue funzioni (soprattutto in materia di programmazione dello sviluppo economico)».

Per ovviare anche a questa carenza, le autonomie regionali-federali e i poteri locali, a cominciare dalla seconda metà degli anni Ottanta, investirono risorse e creatività nella creazione di canali istituzionali che consentissero loro di svolgere funzioni di rappresentanza, informazione, lobbying e networking⁴⁹, traendo inizialmente spunto e profitto anche dalle possibilità e dalle competenze di organismi già operanti nel sistema del Consiglio d'Europa. Le istanze delle autonomie si presentarono in sede comunitaria, al fine di un riconoscimento istituzionale, nella duplice forma che era al Consiglio più facilmente praticabile, ossia l'organizzazione internazionale non governativa e la lobby dei gruppi di interesse economico, soprattutto presso la Commissione.

Tra queste iniziative se ne evidenziano in particolare alcune come già visto:

(a) l'approvazione della Carta europea dell'autonomia locale, stilata dal Congresso dei poteri locali e regionali del Consiglio d'Europa e firmata a Strasburgo il 15 ottobre 1985 (ratificata in Italia con la Legge 30 dicembre 1989, n. 439)⁵⁰; (b) la diffusione, a partire dal 1984, di uffici di rappresentanza regionale a Bruxelles, veri e propri canali di accesso all'elaborazione delle politiche europee⁵¹ che rispondono direttamente alle istituzioni territoriali e costituiscono parte integrante dell'organigramma regionale - oppure si strutturano sotto forma di rappresentanze di associazioni o agenzie regionali - le cui funzioni principali sono l'informazione dei propri membri riguardo l'agenda europea e le opportunità politiche ed economiche legate ad essa, nonché il monitoraggio del lavoro delle istituzioni comunitarie;

⁴⁹ Cfr. M. BRUNAZZO, *Le Regioni italiane e l'Unione europea*, cit., pp. 31-34, M. KEATING, L. HOOGHE, *Bypassing the nation-State?*, in J. RICHARDSON, (ed. by), *European Union. Power and policy making*, New York, Routledge, 2006, pp. 275-277.

⁵⁰ Cfr. ad es., sentenza Corte giustizia europea, 17 novembre 2010, § 6.2. del *Considerato in diritto* nella quale la Corte si è pronunciata sulla costituzionalità di disposizioni interne impugnate per asserito contrasto con taluni articoli della Carta europea dell'autonomia locale. Nel dichiarare la non fondatezza delle censure specificamente prospettate dalla parte ricorrente, la Corte ha «evidenziato che gli evocati articoli della Carta europea dell'autonomia locale non hanno uno specifico contenuto precettivo, ma sono prevalentemente definatori (art. 3, comma 1), programmatici (art. 4, comma 2) e, comunque, generici (art. 4, comma 4). Inoltre, la stessa Carta, al comma 1 dell'evocato art. 4, afferma, con previsione di carattere generale, che le competenze di base delle collettività locali sono stabilite dalla Costituzione o dalla legge, con ciò rinviando alla normativa nazionale la definizione del quadro generale delle competenze».

⁵¹ Cfr. L. DOMENICHELLI, *Le Regioni nel dibattito sull'avvenire dell'Unione: dalla Dichiarazione di Nizza alla Convenzione Europea*, cit., pp. 1262 ss. L'insufficienza di tali canali informali, seppur non meramente finalizzati al *lobbying* individuale, viene sottolineata da G. IURATO, *L'UE e la rappresentanza territoriale regionale*, in *Le Regioni*, 2006, p. 693. Cfr. pure S. MANGIAMELI, *Il ruolo delle collettività regionali e locali nella governance europea*, cit., nota 31 e note 31-34.

(c) la proliferazione di strutture più o meno stabili di rappresentanza e coordinamento dei poteri regionali, attraverso la creazione di persone giuridiche di diritto privato o reti più flessibili a carattere tanto generale/rappresentativo che settoriale/funzionale⁵², al fine di difendere i relativi interessi presso le istituzioni europee (cd. *lobbying* collettivo)⁵³.

Esistono infine *network* che riuniscono gli organi appartenenti agli stessi poteri delle altre autonomie europee: è questo il caso della Conferenza delle Assemblee legislative (CALRE), che costituisce luogo d'incontro dei legislatori regionali; la Conferenza delle Regioni europee con poteri legislativi (RegLeg), che invece aggrega alcuni governi regionali; l'*European network of Ombudsman* (ENO) che riunisce su base volontaria mediatori nazionali, regionali ed organi simili provenienti da 31 Paesi europei⁵⁴. E' interessante evidenziare come alcuni dei presidenti del Comitato delle Regioni abbiano maturato esperienza alla guida di talune di queste organizzazioni.

Fu proprio il sostegno dell'Assemblea delle Regioni d'Europa (ARE) che permise alle autonomie territoriali il coordinamento necessario per parlare ad una sola voce. Tra il 1989 ed il 1991 vennero organizzate una serie di conferenze dei capi di governo e i ministri delle Regioni europee, con una forte spinta propulsiva proveniente dai *Länder* tedeschi⁵⁵, allo scopo di elaborare e sottoporre alla futura

⁵² A tal proposito in dottrina si è fatto notare come la sempre maggiore rilevanza degli interessi particolari abbia condotto nel tempo le Regioni a preferire *network* settoriali, mentre le strutture volte a tutelare l'autonomia regionale nel suo insieme hanno perso vigore, stante la concorrenza o conflittualità tra gli interessi che le diverse autonomie assumono quali prioritari e promuovono in seno al sistema politico europeo. Sul punto, cfr. G. BERTEZZOLO, *La scomposizione degli enti regionali e la tutela dell'interesse pubblico in prospettiva ultrastatale*, in *Riv. ital. dir. pubbl. comunit.*, 2010, in particolare pp. 21-25.

⁵³ Per una panoramica delle associazioni europee si rimanda a E. DOMORENOK, *Regioni in Europa. Il ruolo del CdR nella governance europea*, Roma, Carocci, 2010, pp. 36-41 e M. BRUNAZZO, *Le Regioni italiane e l'Unione europea*, cit., pp. 34-39. Per il loro rapporto con le istituzioni europee: S. MANGIAMELI, *Il ruolo delle collettività regionali e locali nella governance europea*, in *issirfa.cnr.it*, § 9-10. La Risoluzione del Parlamento europeo *sul ruolo dei poteri regionali e locali nella costruzione europea* (2002/2141(INI)) nel preambolo ha riconosciuto «l'importanza dei lavori del Congresso dei poteri locali e regionali d'Europa (CPLRE), dell'Assemblea delle Regioni d'Europa (ARE), dell'Associazione delle Regioni frontaliere europee (ARFE), della Conferenza delle Regioni periferiche e marittime (CRPM), del Consiglio dei comuni e delle Regioni d'Europa (CCRE) e di *Eurocities*, che promuovono a livello europeo strutture locali e regionali democratiche e la cooperazione transfrontaliera e interregionale».

⁵⁴ Parla a tal proposito di scomposizione dei poteri attraverso la partecipazione a *forum* ultrastatali G. BERTEZZOLO, *La scomposizione degli enti regionali e la tutela dell'interesse pubblico in prospettiva ultrastatale*, in *Riv. ital. dir. pubbl. comunit.*, 2010, pp. 5-11.

⁵⁵ Al punto tale che in alcuni casi le proposte avanzate alle Conferenze intergovernative pre-Maastricht riproducevano parola per parola risoluzioni adottate dai *Länder*, come documentato in A. J.

Conferenza intergovernativa di Maastricht quelle «*four big demands*» regionali volte a tutelare le competenze delle autonomie subnazionali, in particolare quelle legislative, nonché a impostare un cammino verso un'Europa federale in cui le Regioni eventualmente sostituissero gli Stati come unità basilari.

KOTTMANN, *Europe and the regions: sub-national entity representation at Community level*, in *Eur. law rev.*, 26, 2001, pp. 163-164.

4.6

Il Comitato delle Regioni e la concertazione multilivello

Sempre a partire dagli anni Ottanta, con la prima riforma dei Fondi strutturali, la Commissione europea ha sviluppato tutta una serie di strumenti operativi per coinvolgere gli enti substatali nell'implementazione delle politiche di sviluppo.

La disciplina dei Fondi strutturali in tal senso ha introdotto il principio del partenariato, in grado di favorire il coinvolgimento degli enti di governo intermedi e quindi l'insorgere della natura multilivello della politica regionale europea, conducendo a "promuovere" gli enti substatali ad attori del *policy making* europeo⁵⁶.

Per quel che concerne invece i rapporti col Parlamento UE occorre dire che per quanto essi non fossero stati "istituzionalizzati" sin dall'inizio, solo in seguito i rapporti di dialogo e cooperazione sono andati notevolmente innescandosi soprattutto grazie all'iniziativa del Parlamento di promuovere diverse proposte legislative concernenti la *governance* territoriale ed il ruolo degli enti intermedi nei processi di *policy making* europeo.

Si è cercato di vincere dunque quelle "frizioni" che all'inizio avevano visto contrapposte le due istituzioni, trattandosi ovviamente di due ben distinte posizioni tenute a riguardo: la questione da dirimere riguardava infatti la ripartizione di competenze tra i vari livelli di governo nell'UE e il ruolo delle autorità substatali.

E nel difficile ruolo di promotore dell'azione pubblica multilivello si è collocato il Comitato delle Regioni che ha arricchito gli ambiti del *policy making* comunitario grazie alla sua incisività e ai pareri resi su diverse tematiche. Non a caso, tra i temi sui quali si è maggiormente espresso il Comitato delle Regioni negli ultimi anni figurano infatti la *governance* europea, il ruolo degli enti substatali nel processo d'integrazione europea, la costituzionalizzazione e i diritti di cittadinanza, ed è proprio con l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona che molti degli obiettivi prefissatisi sono stati raggiunti.

Il Comitato delle Regioni appare essere, dunque, da sempre la sede "naturale" di rappresentanza delle Regioni, comuni, città, dei paesi europei qualificandosi come

⁵⁶ Cfr. G. MARKS, *Structural policy and multilevel governance in the EC*, in A.W. CAFRUNY, G. ROSENTHAL, *The State of the European Community, vol. 2., The Maastricht debate and beyond*, Lynne Rienet, Boulder, 1993.

Assemblea dei rappresentanti locali e regionali dell'UE, in grado cioè di farsi carico delle questioni essi riguardanti ma soprattutto di promuovere la costruzione di un'Europa coesa e solidale.

Il Comitato delle Regioni (d'ora in poi, CdR)⁵⁷ è un organo dalla *membership* mista del quale sono chiamati a far parte «i rappresentanti delle collettività regionali e locali» al fine di tutelare le istanze subnazionali attraverso la diretta inclusione dei loro specifici interessi nei processi decisionali europei. In tal senso tale istituzione rappresenta una peculiare declinazione del principio di sussidiarietà⁵⁸.

Questa istituzione, ad avviso delle autonomie più forti (entità federate tedesche e belghe in particolare) avrebbe dovuto strutturarsi come una camera rappresentativa equivalente al *Bundesrat*, da affiancarsi al Consiglio ed al Parlamento, titolare del diritto di impugnazione di fronte alla Corte di Giustizia nei casi di violazione del principio di sussidiarietà⁵⁹. Nel documento elaborato alla conclusione dei lavori

⁵⁷ Ora disciplinato all'art. 13, § 4, TUE e nella Parte VI, Titolo I, Capo III, artt. 300 e 305-307 TFUE. Sul ruolo e la struttura del CdR si rimanda, fra gli altri, ad E. DOMORENOK, *Regioni in Europa. Il ruolo del CdR nella governance europea*, Roma, Carocci, 2010, che presta attenzione non solo agli aspetti istituzionali formali normalmente indagati in letteratura, ma pure ai processi e alle relazioni più informali che conferiscono significato alle cornici istituzionali nel sistema di *governance* europea. Cfr., inoltre, M. MASCIA, *Il CdR nel sistema dell'Unione Europea*, Padova, Cedam, 1996; V. FALCONE, *Il CdR: esperienze e prospettive*, in A. D'ATENA (a cura di), *L'Europa delle autonomie. Le Regioni e l'Unione europea*, Milano, 2003, pp. 247 ss.; L. DOMENICHELLI, *Le Regioni nel dibattito sull'avvenire dell'Unione: dalla Dichiarazione di Nizza alla Convenzione Europea*, cit., pp. 1246 ss.

⁵⁸ Cfr. J. KOTTMANN, *Europe and the regions: sub-national entity representation at Community level*, cit., 169. *Contra*, D. JANS, *La prise en considération de la réalité régionale dans la Communauté européenne*, in F. DELPÉRÉE (sous la direction de), *La Belgique fédérale*, cit., pp. 476 ss che invece legge tale istituzione come sorretta da un fine (integrazione) opposto a quello di cui al principio di sussidiarietà (tutela delle sfere di competenza). A tal proposito occorre illuminare a partire dall'entrata in vigore del Trattato di Maastricht, il Comitato ha assunto il ruolo di «custode» del principio di sussidiarietà e nel 2009 il Trattato di Lisbona ha formalizzato questa funzione di tutela, inserendo il Comitato fra i destinatari della relazione annuale della Commissione europea sull'applicazione dei principi in questione (art. 9 del Protocollo). Con riguardo a tale ruolo di «custode» si evidenzia in particolar modo come nel periodo di ufficio di Peter Straub (2004-06), presidente del Land Baden-Württemberg, sia stato compiuto uno sforzo atto a delineare il ruolo del Comitato in rapporto al principio (cfr. il parere del 16 novembre 2005 recante *Orientamenti per l'applicazione e il controllo dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità* ed il Parere del 12.10.2005, in merito alla *Relazione della Commissione - Legiferare meglio 2004* e alla *Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo - Una migliore regolamentazione per la crescita e l'occupazione nell'Unione europea*, CdR 121/2005). E' stata inoltre creata la Rete di monitoraggio della sussidiarietà che ha consentito lo scambio di esperienze anche con Regioni che non erano membri del Comitato.

⁵⁹ Fermamente contraria ad una regolamentazione comunitaria istituzionalizzata delle problematiche regionali, era invece la posizione della Francia e del Regno Unito. Vi erano infine Italia e Spagna, le quali si erano orientate verso soluzioni di media portata, come ad esempio la creazione in seno al Comitato Economico e Sociale di una sezione dedicata alla rappresentanza regionale. Cfr.

delle Conferenze organizzate dall'ARE venne, tuttavia, infine strutturato quale organo consultivo *sui generis* di rappresentanza politica, territoriale e funzionale.

Tale posizione era, infatti, condivisa pure da Parlamento e Commissione che ritenevano necessario dare alle autorità regionali e locali, indipendentemente dal grado della loro autonomia negli ordinamenti nazionali, un canale di rappresentanza e una possibilità di contributo al processo politico europeo, senza tuttavia complicare ulteriormente il processo decisionale.

L'attuale struttura del Comitato è il frutto di alcuni aggiustamenti, innovativi ma non rivoluzionari, intervenuti nel corso degli ultimi vent'anni.

Un'innovazione strutturale, anche se dai risultati pratici discussi per l'elevato *turnover* che ne è derivato, è stata prevista in particolare dal Trattato di Nizza, che ha modificato la disciplina del Comitato in un punto cruciale attinente alla legittimazione democratica dell'istituzione: i requisiti per la *membership*. In virtù di tali modifiche il CdR deve ora essere composto da rappresentanti delle collettività regionali e locali titolari di un mandato elettorale nell'ambito di una collettività regionale o locale, o politicamente responsabili dinanzi ad un'assemblea eletta (ora art. 300, § 3, TFUE)⁶⁰.

Tanto premesso, il Comitato è ora decifrabile, almeno in parte, secondo queste linee interpretative.

L'organizzazione interna e la composizione sono improntate essenzialmente ad un'impostazione territoriale, volta a garantire l'equilibrio tra gli Stati (secondo il criterio della popolazione) anziché tra i vari livelli sub-statali. Tale configurazione rende inevitabile l'esistenza di due asimmetrie (fonti di conflittualità/divergenza) tra gli interessi rappresentati, legate alle differenze politico-amministrative che nei paesi membri sussistono in ordine al concetto vago di «collettività territoriale» (prima fra tutte in ordine alla titolarità o meno di poteri legislativi) e, ancor più, alle divergenze

Consiglio Europeo straordinario di Roma del 27-28 ottobre 1990. Bollettino delle Comunità Europee n. 12 del 1990, pp. 7 e ss.

⁶⁰ Come rilevato da E. DOMORENOK, *Regioni in Europa. Il ruolo del CdR nella governance europea*, cit., p. 65, «già durante i negoziati che precedettero la firma del Trattato di Maastricht, la maggior parte dei rappresentati regionali e locali sostennero l'inserimento nel testo dell'obbligo del mandato elettivo per i futuri membri del CDR, mentre i governi nazionali insistettero nel proporre che anche funzionari impegnati nel governo delle rispettive amministrazioni locali o regionali potessero far parte del Comitato».

che caratterizzano gli interessi regionali e quelli locali ⁶¹, dopo gli allargamenti del 2004 parimenti rappresentati in seno all'istituzione (47,1% le autorità locali e 52,9% le autorità sovra locali ⁶²). Un ruolo delicato, a tal proposito, è assegnato a ciascuno Stato membro, al quale spetta la competenza a definire autonomamente tanto la distribuzione dei seggi assegnati tra i vari livelli di autorità substatali, quanto la procedura giuridica di nomina dei rappresentanti e di approvazione delle candidature, nonché la fonte del diritto deputata a disciplinare tali aspetti.

Una volta riunita presso il Comitato, ogni delegazione nazionale definisce le regole del proprio operato e le proprie soluzioni organizzative, dato che l'unico lavoro di coordinamento è svolto dall'Unità per il protocollo e l'assistenza ai membri (art. 8 del regolamento interno) ⁶³.

Nelle procedure e nell'organizzazione dell'istituzione non si può però nascondere come la prassi abbia condotto pure i gruppi politici (ora disciplinati all'art. 9 del regolamento interno, ma formatisi spontaneamente al suo interno durante le prime sessioni plenarie) ad assumere un ruolo rilevante nelle attività del Comitato, rafforzandone la variabile politica e contribuendo a connotarlo quale istituzione di rappresentanza politica territoriale ⁶⁴.

Con riguardo all'attività del Comitato, e pertanto al suo ruolo e impatto nel processo politico-decisionale dell'UE, in base al disposto dell'articolo 307 TFUE, il Comitato adotta i suoi pareri - quale estrinsecazione della sua essenziale funzione consultiva *ex artt.* 13, § 4, TUE e 300 TFUE: i) quando è consultato dal Parlamento

⁶¹ Proprio tale composizione disomogenea viene considerata uno dei limiti strutturali e, per l'effetto, politico-decisionali, del CdR. Cfr. V. FALCONE, *Il CdR: esperienze e prospettive*, cit., pp. 247 ss. così come G. IURATO, *L'UE e la rappresentanza territoriale regionale*, cit., p. 691 e A. D'ATENA, *Il doppio intreccio federale: le Regioni nell'Unione Europea*, cit., p. 1408.

⁶² Per tali dati, nonché per la precisa ripartizione all'interno di ciascuno Stato membro dei rappresentati in seno al comitato tra differenti livelli di governo, cfr. E. DOMORENOK, *Regioni in Europa. Il ruolo del CdR nella governance europea*, cit., pp. 59-71.

⁶³ Come è stato evidenziato, «l'aumento del *turnover* nella *membership* del Comitato avvenuto in seguito all'entrata in vigore del Trattato di Nizza, ha fatto sì che la qualità dei meccanismi di coordinamento stabiliti da ciascuna delegazione divenisse la principale garanzia della continuità e della coerenza interna di queste strutture». Cfr. E. DOMORENOK, *Regioni in Europa. Il ruolo del CdR nella governance europea*, cit., p. 73. Sul punto, v. inoltre G. IURATO, *La delegazione italiana al Comitato delle Regioni*, in *le Regioni*, 2007, pp. 245-264 e C. DE MICHELI, *Il Comitato delle Regioni e il caso italiano*, in V. FARGION, L. MORLINO, S. PROFETI (a cura di), *Europeizzazione e rappresentanza territoriale*, cit., pp. 333-358, che ritiene sia scarsa la capacità di influenza delle Regioni italiane all'interno del Comitato.

⁶⁴ Ad esempio nella distribuzione delle principali cariche istituzionali interne, nella distribuzione dei pareri all'interno delle commissioni, nell'integrare i nuovi membri nella politica interna del Comitato. Cfr. E. DOMORENOK, *Regioni in Europa. Il ruolo del CdR nella governance europea*, cit., pp. 99-116.

europeo, dal Consiglio o dalla Commissione nei casi previsti dai Trattati ⁶⁵ e in tutti gli altri casi, in particolare quelli concernenti la cooperazione transfrontaliera, in cui una di tali istituzioni lo ritenga opportuno ⁶⁶; ii) di propria iniziativa, qualora lo ritenga utile; iii) qualora, ai sensi dell'articolo 304 TFUE, per opportunità venga consultato il Comitato economico e sociale europeo e il CdR ritenga che siano in causa interessi regionali specifici.

Alcune criticità, invero migliorate in seguito a riforme interne e innovazioni nelle procedure di consultazione interistituzionale ⁶⁷, hanno da sempre reso debole e poco interessante tale attività agli occhi degli studiosi: i pareri resi dal Comitato non sono mai vincolanti per i destinatari ed il loro mancato accoglimento non richiede una motivazione specifica (in altre parole, un *feedback* in merito alla sostanza del contributo); il tempo per la formulazione è soggetto alle scadenze di cui al programma di lavoro legislativo della Commissione: i documenti non possono, pertanto, incidere in modo sostanziale sulla direzione indicata dalla Commissione ⁶⁸.

⁶⁵ Artt. 91 e 100 (trasporti); artt. 148 e 149 (occupazione); art. 153 (politica sociale); art. 164 (fondo sociale europeo); artt. 165-166 (istruzione, formazione professionale, gioventù e sport); art. 167 (cultura); art. 168 (sanità); art. 172 (reti trans europee); artt. 175, 177, 178 (coesione economica, sociale e territoriale); art. 192 (ambiente); art. 194 (energia); cooperazione transfrontaliera (art. 307).

⁶⁶ Nel protocollo di cooperazione con la Commissione vengono individuate a tal uopo alcune categorie (§ 8-10) di consultazioni. Le consultazioni obbligatorie; i pareri di prospettiva concernenti le future politiche dell'UE nei settori in cui il CdR dispone di adeguate fonti di informazione sul campo; le consultazioni successive alla luce di quanto sta emergendo dal processo legislativo; le consultazioni facoltative se la materia trattata rientra nelle competenze legislative o esecutive attribuite ad enti decentrati, siano essi regionali, locali o intermedi. La proposta di normativa dell'UE o le misure nazionali da adottare per la sua attuazione possono influenzare direttamente i bilanci locali o regionali e/o il funzionamento dell'amministrazione regionale o locale. L'azione dell'UE in questione può avere un impatto sulla coesione economica, sociale e territoriale; il futuro atto legislativo riveste una particolare importanza per la sussidiarietà, e le misure previste riguardano l'informazione e la sensibilizzazione dei cittadini europei sulle politiche dell'Unione europea negli ambiti di competenza del CdR.

⁶⁷ Tra le quali: il coinvolgimento nella fase pre-legislativa a partire dal *Protocollo sulle modalità di cooperazione fra la Commissione europea e il CdR* - DI CdR 81/2001; la centralità del Comitato nell'organizzazione del dialogo strutturato tra la Commissione e le associazioni europee e nazionali delle autorità regionali e locali (cfr. COM [2002] 704 e COM [2003] 811) nonché il ruolo privilegiato del CdR nelle relazioni tra istituzioni, organi, organismi e agenzie dell'Unione europea e gli enti regionali e locali degli Stati membri e nell'attuazione dell'articolo 2 del *Protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità* che stabilisce lo svolgimento di consultazioni prelegislative per tener conto della dimensione regionale e locale delle azioni previste. Di tutto questo vi è oggi un riconoscimento esplicito, per l'appunto nel *Protocollo sulle modalità di cooperazione tra la Commissione europea e il CdR* (2012/C 102/02).

⁶⁸ Le problematiche inerenti al CdR sono ben delineate, fra gli altri, in A. D'ATENA, *Il doppio intreccio federale: le Regioni nell'Unione Europea*, cit., pp. 1408 ss.; V. FALCONE, *Il CdR: esperienze e prospettive*, cit., pp. 247 ss.; G. IURATO, *L'UE e la rappresentanza territoriale regionale*, cit., pp. 690 ss.; A. RUGGERI, *Integrazione europea e ruolo delle autonomie territoriali (lineamenti di un "modello" e delle sue possibili realizzazioni)*, in *www.federalismi.it*, 24, 2005, p. 19.

Nella dichiarazione di missione nell'aprile 2009 il Comitato ha tuttavia interpretato in senso più ampio il proprio ruolo, ritenendo che a tale riguardo si devono distinguere chiaramente tre aspetti della sua missione istituzionale: il suo statuto di assemblea politica che deve condurre a un maggiore impegno nel dibattito politico europeo, la sua funzione regolatrice che deve svolgere un ruolo determinante per una impostazione più territoriale dell'azione comunitaria e, infine, la sua missione di approfondimento e confronto (*benchmarking*) che vorrebbe favorire la diffusione delle buone pratiche a livello regionale e locale. Compito principale è, pertanto, l'attivazione di tutti gli strumenti possibili affinché le politiche dell'UE tengano conto dei diversi livelli territoriali di governo.

Non di poco momento, infine, la valorizzazione della dimensione regionale nel Trattato di Lisbona anche attraverso un meccanismo di tutela giurisdizionale indiretta, cioè incentrato sul necessario intervento dell'istituzione europea che dà voce a tale livello di azione pubblica, per l'appunto il Comitato delle Regioni. La legittimazione di tale istituzione è prevista in due casi: (i) salvaguardia delle proprie prerogative, cioè mancata consultazione nelle ipotesi previste dal Trattato (art. 263 TFUE); (ii) avverso atti legislativi adottati in violazione del principio di sussidiarietà (art. 8 del Protocollo n. 2 sull'applicazione del principio di sussidiarietà e di proporzionalità allegato al Trattato di Lisbona) ⁶⁹.

In tal modo il principio di sussidiarietà, «più che difesa della sovranità degli Stati membri ovvero garanzia delle loro articolazioni interne, si conferma corrispondere ad un preciso interesse proprio dell'ordinamento comunitario e della sua capacità (e necessità) di articolazione funzionale» ⁷⁰.

Nonostante le perplessità della dottrina su tale istituzione, come disegnata nel TFUE (struttura eterogenea e funzioni), non si può tacere come anche tali limiti abbiano contribuito ad un significativo progressivo miglioramento della qualità dell'attività del Comitato, posto che la sua forza istituzionale è evidentemente legata non alla sua sola legittimità ma alla qualità del contributo sostanziale ai processi

⁶⁹ I due differenti ricorsi sono disciplinati dagli artt. 53-54 del regolamento interno del Comitato, che si riportano di seguito. Cfr. CdR — *Regolamento interno*, in *GU L 6* del 9.1.2010, pp. 14–31.

⁷⁰ R. TONIATTI, *Le premesse e le promesse del regionalismo funzionale*, in *www.federalismi.it*, 11, 2003, p. 4.

politico-decisionali. In secondo luogo, vi è in dottrina chi ⁷¹ ha evidenziato il ruolo fondamentale di tale istituzione nel consolidamento della dimensione sub-statale nei processi di governo europeo, in particolar modo in virtù de: (i) le attività e la rete di relazioni interistituzionali, articolata e coordinata, instauratesi attorno al Comitato; (ii) il rafforzamento della componente politica interna a scapito dimensione tecnica e nazionale; (iii) il ruolo di promotore di una visione operativa della *governance* multilivello e di una sussidiarietà fondata sull'interazione efficace tra i diversi livelli di governo.

Il termine *governance multilivello* assume dunque per il Comitato, valore normativo, divenendo principio in grado di favorire ed attuare le politiche europee in nome del partenariato. Più che un concetto astratto, essa diviene criterio di suddivisione delle competenze e quindi complementare al principio di sussidiarietà lasciando dunque al Comitato stesso un ruolo di primaria importanza in ordine al rafforzamento dell'appartenenza degli enti intermedi alla dimensione europea in grado di promuovere un approccio integrato, e non più settoriale, alle strategie di sviluppo dei territori europei.

L'obiettivo è anche quello di riconoscere il ruolo centrale che gli Stati membri hanno nel promuovere una *governance* coordinata e basata su principi e valori quali consultazione, coordinamento, cooperazione, valutazione. Infatti solo grazie ad un approccio multilivello ed una politica di comunicazione decentrata e maggiormente vicina a quelle che sono le aspettative dei cittadini che si potrà favorire una maggiore partecipazione dei cittadini UE secondo i principi della *governance* multilivello.

Inoltre grazie alle relazioni instauratesi intorno al Comitato che si è consolidato e dunque accresciuto, il ruolo della dimensione sub-statale nei circuiti di decisione politica europea: gli interessi degli enti intermedi di governo hanno perciò trovato all'interno di questa istituzione meccanismi politici e territoriali in grado di controbilanciare quelli degli stati nazionali e dunque hanno potuto trovare un punto di sintesi omogeneo che fosse coordinato con le politiche comunitarie.

Rappresentanza politica, territoriale e funzionale: sono questi gli ambiti nei quali si è concentrata l'azione del Comitato delle Regioni in questi anni come peraltro si ricordava.

⁷¹ Cfr. le conclusioni dello studio di E. DOMORENOK, *Regioni in Europa. Il ruolo del CdR nella governance europea, cit.*, pp. 191-195.

La base di legittimità del sistema politico europeo è migliorata e se ne è rafforzata la governance; quest'ultima che abbiamo qualificato come multilivello, da un lato ha richiesto il coinvolgimento di tutti gli attori politici decisionali a livello europeo e nazionale, dall'altro ha favorito una maggiore sussidiarietà, facendo interagire efficacemente i vari livelli dando maggiore impulso all'azione politica europea. L'istituzionalizzazione del Comitato ha perciò accompagnato il crescente riconoscimento del ruolo cruciale degli enti substatuali nei processi legati alla *governance* europea.

Da quanto esposto finora emerge però come l'asimmetria tra integrazione funzionale e integrazione istituzionale delle autonomie solo lentamente mira ad essere colmata.

Venticinque anni di dibattito dottrinale e politico-istituzionale non hanno ancora condotto al superamento di quello che è stato definito il «dilemma delle porte girevoli»⁷², in virtù del quale le Regioni perlopiù «rimangono fuori nel momento in cui le politiche vengono elaborate, decise e verificate; sono dentro nel momento della rispettiva concretizzazione». Non è tuttavia possibile ignorare il cammino che nell'ultimo decennio è stato percorso nel delineare riflessioni e istituti della *governance*. Per tal motivo si concentrerà l'attenzione su tali profili.

Alla luce di alcuni quesiti: l'adeguata predisposizione di strumenti giuridici nel diritto interno a ciascun Stato è la sola strada percorribile per compensare la progressiva perdita delle potestà decisionali legate alle competenze regionali? E' necessario e concretamente possibile intervenire ancora sull'architettura sovranazionale?

⁷² Cfr. R. TONIATTI, *Le premesse e le promesse del regionalismo funzionale*, cit., p. 3.

4.7

Alla ricerca di un concetto europeo di Regione

Nonostante le «autorità regionali e locali» abbiano acquisito un ruolo importante in seno all'architettura sovranazionale, ad esse sono mosse alcune obiezioni legate ad un principio cardine del diritto internazionale: l'attribuzione agli Stati della competenza esclusiva in merito alla propria articolazione territoriale interna, in virtù della quale sarebbero i soli legittimati a decidere della loro identità e struttura costituzionale, il che comporta anche l'eventuale scelta di non creare enti subnazionali così come l'assoluta libertà dell'individuare numero, struttura e funzioni ⁷³.

Strettamente correlata a tale principio di eguaglianza tra gli Stati è la considerazione precisata nei suoi tratti fondamentali, in particolare al punto 6 dell'ordinanza 21 marzo 1997, causa C-95/97, *Région Wallon c. Commissione* ⁷⁴, secondo la quale «emerge con chiarezza dal sistema generale dei Trattati che la nozione di Stato membro, ai sensi delle norme istituzionali e, in particolare, di quelle relative ai ricorsi giurisdizionali, comprende le sole autorità di governo degli Stati membri delle Comunità europee e non può estendersi agli esecutivi di Regioni o di comunità autonome, indipendentemente dalla portata delle competenze attribuite a questi ultimi.

⁷³ Nel TUE la salvaguardia dell'identità strutturale degli Stati è in effetti strettamente correlata all'enunciazione del principio di uguaglianza tra gli Stati, principio inizialmente sviluppato proprio dal diritto internazionale, e sfociato nella dichiarazione n. 2625 (XXV) del 24 ottobre 1970 dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite, ove si afferma che «tutti gli Stati godono dell'uguaglianza sovrana. Essi hanno diritti ed obblighi uguali e sono membri della comunità internazionale su un piano di uguaglianza, nonostante le differenze d'ordine economico, sociale, politico o di altra natura. In particolare, l'uguaglianza sovrana comprende i seguenti elementi: [...] e) ogni Stato ha il diritto di scegliere e sviluppare liberamente il suo sistema politico, sociale, economico e culturale; f) ogni Stato è tenuto ad adempiere pienamente e in buona fede i suoi obblighi internazionali [...]». Sul significato da attribuire a tali affermazioni si rimanda a T. TREVES, *Diritto internazionale. Problemi fondamentali*, cit., p. 26 ss.. Per la rilevanza del principio di «autonomia istituzionale» v. A. D'ATENA, *Il doppio intreccio federale: le Regioni nell'Unione Europea*, cit., p. 1414; G. IURATO, *L'UE e la rappresentanza territoriale regionale*, cit., p. 698; T. GROPPI, *I rapporti tra Stato e Regioni nel contesto dell'Unione Europea*, in L. AMMANNATI, T. GROPPI (a cura di), *La potestà legislativa tra Stato e Regioni*, Milano, Giuffrè, 2003, 3; A. RUGGERI, *Integrazione europea e ruolo delle autonomie territoriali (lineamenti di un "modello" e delle sue possibili realizzazioni)*, cit., pp. 4 ss.

⁷⁴ Reperibile in *Racc.*, I- p. 1787 ss. Inoltre, sempre sul punto altre pronunce coeve della CGUE: 25 maggio 1982, causa 96/81; 27 marzo 1984, c-169/82; 28 marzo 1985, causa 272/83; 17 giugno 1987, causa 1/86; 14 gennaio 1988, cause riunite da 227 a 230/1985 e, più recentemente, 16 gennaio 2003, *Commissione c. Italia*, causa C-388/01.

Ammettere il contrario equivarrebbe a mettere in pericolo l'equilibrio istituzionale voluto dai Trattati, i quali determinano in particolare le condizioni alle quali gli Stati membri [...] partecipano al funzionamento delle istituzioni comunitarie. Le Comunità europee non possono, infatti, comprendere un numero di Stati membri superiore a quello degli Stati membri che le hanno costituite»⁷⁵.

Tale principio giustifica la disomogeneità politico-istituzionale che caratterizza la realtà europea: il panorama istituzionale vede ad oggi Stati federali, Stati regionali, Stati più o meno decentrati; il risvolto della medaglia è che la nozione di «autorità regionali e locali», a sua volta, risulta essere comprensiva di una molteplicità di soggetti a diversi livelli. Il sistema regionale europeo risulta dunque configurato asimmetricamente⁷⁶ proprio in virtù della difficoltà di identificare una nozione giuridica condivisa di autonomia/collettività regionale, in grado di conciliare tanto le esigenze delle istituzioni sovranazionali quanto quelle degli enti infranazionali.

Per tal motivo numerosi sono stati i tentativi istituzionali di sintesi e categorizzazione succedutisi nel tempo, dalla Carta comunitaria della regionalizzazione (1988) del Parlamento europeo, alla Dichiarazione sul Regionalismo in Europa dell'Assemblea delle Regioni d'Europa (Basilea, 1996), ai plurimi progetti di Carta europea dell'autonomia regionale adottati dal *Congress of local and Regional Authorities of Europe* (CLRAE) in seno al Consiglio d'Europa, a far seguito alla Carta europea dell'autonomia locale⁷⁷. Il risultato è stata l'adozione di formule molto elastiche.

⁷⁵ Il punto è, tuttavia, oggetto di confronto dottrinale. Tra gli altri, K. LENAERTS, N. CAMBIEN, *Regions and the European courts: living shape to the regional dimension of member States*, in *European Law Review*, 35, 2010, pp. 609 ss.; M. ZELAIA GARAGARZA, *Las regiones ante el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas*, IVAP, Oñati, 2005; O. PORCHIA, *Le Regioni dinanzi al giudice comunitario*, in G. CATALDI, A. PAPA (a cura di), *Formazione del diritto comunitario e internazionale e sua applicazione interna: ruolo delle Regioni e dello Stato nelle esperienze italiana e spagnola*, Napoli, Ed. Scientifica, 2005, pp. 94 ss.; P. VAN NUFFEL, *What's in a Member State? Central and decentralized authorities before the community courts*, in *Common market law review*, 2001, pp. 894-899.

⁷⁶ Uno studio realizzato sui processi di regionalizzazione alla fine degli anni Novanta distingueva cinque modelli di regionalizzazione: 1) regionalizzazione amministrativa; 2) regionalizzazione tramite enti locali esistenti; 3) decentramento tramite enti regionali nuovi; 4) regionalizzazione politica tramite enti autonomi; 5) regionalizzazione tramite enti federati; cfr. G. MARCOU, *La régionalisation en Europe. Situation, évolution et perspectives dans les Etats membres de l'Union européenne et dans les Etats candidats d'Europe centrale et orientale*, Luxembourg, Parlement européen, 2000, (REGI 108 FR 04-2000/rév.1).

⁷⁷ Cfr. F. MERLONI, *La tutela internazionale dell'autonomia degli enti territoriali. La Carta europea dell'autonomia locale del Consiglio d'Europa*, in *Scritti in Onore di Giuseppe Palma*, Torino, 2012.

Citiamo a titolo esemplificativo la seguente nozione: «la Regione è l'ente pubblico territoriale di livello immediatamente inferiore a quello dello Stato, dotato di autogoverno politico»⁷⁸.

Questo “certifica” un'altra definizione attribuita alla Regione quale una «non categoria», o una «categoria a geometria variabile», una nozione che quindi ricopre l'intero spettro di situazioni differenti collocate tra le collettività territoriali e le collettività federate⁷⁹. Anche in questo caso, l'approccio prevalente è, infatti, quello funzionale. D'altro canto, come taluna dottrina⁸⁰ ha evidenziato, il diritto sovranazionale non si è mai preoccupato di individuare *a priori* neppure una definizione di Stato: il concetto è stato costruito *a posteriori* dalla giurisprudenza della Corte di giustizia, che, a partire dalla nozione internazionalista, l'ha plasmato alla luce delle peculiari esigenze che scaturivano dall'originalità della nuova Comunità di diritto. In particolar modo, ciò è stato dettato dalla necessità di garantire l'applicazione più uniforme e diffusa possibile del diritto europeo, come testimoniato dai principi del primato e dell'efficacia diretta. Lo stesso destino, *a fortiori*, ha coinvolto la nozione di autonomia regionale, che nella giurisprudenza ha trovato spazio qualora gli enti subnazionali potessero divenire un freno agli obiettivi sovranazionali: ad esempio con riguardo agli aiuti di Stato⁸¹ o al principio di non

⁷⁸ Così l'art. 1 della Dichiarazione sul regionalismo dell'ARE (1996). Tale definizione è fatta propria pure dal documento MCL-16(2009)11, *Council of Europe Reference Framework for Regional Democracy*, redatto in seno al Council of Europe Conference of European Ministers Responsible for Local and Regional Government, che al punto 1 precisa poi che «this does not necessarily imply a hierarchical relationship between regional and local authorities».

Cfr. pure la *Risoluzione del Parlamento europeo sul ruolo dei poteri regionali e locali nella Costituzione europea* (2002/2141/INI).

⁷⁹ La Conferenza dei Parlamenti della Comunità europea, ad esempio, nel 1990 ritenne che con riguardo al senso «europeo» del termine le Comunità belghe, entità federate non territoriali, sono assimilabili alle Regioni. Si fa riferimento al Rapporto della Conferenza dei Parlamenti, riuniti a Roma dal 27 al 30 novembre 1990, 11, per il quale cfr. anche D. JANS, *La prise en considération de la réalité régionale dans la Communauté européenne*, cit., pp. 478 ss.

⁸⁰ Cfr. P. PIVA, *Giudice nazionale e diritto dell'Unione europea. Diretta efficacia e primato*, Napoli, Jovene, 2008, 115-119 e M. HECQUARD-THERON, *La notion d'État en droit communautaire*, in *Rev. trim. dr. europ.*, 26, 1990, p. 693 ss., ove si evidenzia come lo Stato sia stato concepito ora come l'insieme delle autorità pubbliche di un ordinamento costituzionale, ora come nozione correlata a specifiche funzioni per garantire un'applicazione uniforme di talune disposizioni del diritto sovranazionale all'interno degli Stati membri (ad esempio per dare una nozione restrittiva di amministrazione pubblica ai sensi dell'art. 48 TCEE, con l'intento di non frustrare la libertà di circolazione dei lavoratori; oppure, al contrario, in senso estensivo per quanto riguarda l'individuazione delle autorità rilevanti ai sensi della normativa in tema di aiuti di Stato).

⁸¹ Cfr. la sentenza 11 settembre 2008, procedimenti riuniti da C-428/06 a C-434/06, al punto 51 e la sentenza della 6 settembre 2006, causa C-88/03, Portogallo/Commissione (*Racc.*, I-7115), al punto 67, per le quali si rimanda, tra gli altri, al commento di D. IMMORDINO, *La fiscalità di sviluppo*

discriminazione⁸², in particolare se connesso all'esercizio delle libertà di circolazione⁸³.

L'UE può quindi solamente promuovere⁸⁴ lo sviluppo diffuso di livelli regionali di governo. Pur tuttavia, come peraltro evidenziato, tale promozione si è qualitativamente sviluppata nel tempo: dalle dichiarazioni di principio si è passati al condizionamento dell'adesione all'UE al rispetto di criteri finanziari e statistici dettati dalla disciplina dei fondi strutturali⁸⁵, nonché alla sempre maggiore valorizzazione del ruolo delle autorità regionali e locali nella definizione e implementazione di talune politiche.

L'elevato numero di enti subnazionali presenti nel continente è divenuto perciò uno degli argomenti critici più pregnanti nei confronti tanto dell'istituzionalizzazione di un'Europa *delle* Regioni quanto di una più moderata Europa *con* le Regioni.

Per questo motivo, come indicato nel Libro bianco sulla *governance* europea, gli interlocutori appropriati per un confronto strutturato anteriore alle procedure formali di assunzione delle decisioni sovranazionali sono stati ritenuti essere soltanto le *associazioni* nazionali ed europee delle amministrazioni locali e regionali e non i singoli enti.

nell'evoluzione dell'autonomia tributaria delle Regioni secondo la giurisprudenza comunitaria, in *Fed. fiscale*, 2, 2009, pp. 211-258.

⁸² Cfr. sentenza CGUE, 16 luglio 2009, C-428/07, *Horvath c. Secretary of State for Environment, Food and Rural Affairs*, in particolar modo § 47-58.

⁸³ Cfr. sentenza 1 aprile 2008, causa C-212/06, della Corte di Giustizia, per un commento alla quale P. VAN ELSUWEGE, S. ADAM, *Situations purement internes, discriminations à rebours et collectivités autonomes après l'arrêt sur l'assurance soins flamande*, in *Cahiers dr. Eur.*, 2008, in particolare pp. 683-200 e A. SIMONATO, *Il rapporto tra entità federate belghe ed ordinamento euro unitario alla luce delle tensioni tra rispetto dell'identità costituzionale degli Stati membri ed esigenze del mercato comune*, in *www.federalismi.it*, pp. 24-32.

⁸⁴ A tal proposito si vedano il punto 3.1 del *Libro bianco sulla governance europea*, della Commissione europea, e l'art. 2 della *Carta comunitaria della Regionalizzazione*.

⁸⁵ Si pensi alle difficoltà riscontrate con l'avvento di alcuni dei Paesi dell'Europa dell'Est (es. Ungheria, Polonia, Repubblica Ceca) nel delineare il sistema dei Fondi strutturali, che necessitano di solide strutture di governo intermedio per la gestione del partenariato. V., fra gli altri, ANCUTA POPA, *The Impact of the Structural Funds in the Transformation Process of the New EU Member States*, in *L'europeanisation après l'adhésion à l'Union européenne: Transformation, réformes et adaptation dans les nouveaux États membres. L'Europe en Formation Revue d'études sur la construction européenne et le fédéralisme*, 2, 2012, pp. 161-179; O. FARKAS, *The Structural Funds and the Enlargement Challenge*, in R. TONIATTI, F. PALERMO, M. DANI (eds), *An Ever More Complex Union. The Regional Variable as Missing Link in the EU Constitution*, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, 2004, pp. 221-240; M. SAVINO, *Regioni e Unione Europea: il mancato aggiramento dello Stato*, cit., 51, nonché P. BILANCIA, F. G. PIZZETTI, *Aspetti e problemi del costituzionalismo multilivello*, Milano, Giuffrè, 2004, pp. 12-13.

Queste ed altre considerazioni, ci portano a dire che la questione regionale dell'ordinamento sovranazionale non è riducibile *tout court* ad una questione europea nell'ordinamento costituzionale degli Stati membri federali e regionali.

Certo, alla luce di quanto si è detto, parte della dottrina ritiene che l'unica via percorribile per coinvolgere gli enti substatali nel processo decisionale europeo (quale compensazione degli effetti di erosione dell'autonomia regionale) sia ragionevolmente quella del loro coinvolgimento sul piano nazionale. A patto però che ciò avvenga attraverso la predisposizione di adeguati e significativi meccanismi di partecipazione e collaborazione delle autonomie territoriali all'elaborazione della posizione dello Stato di appartenenza, con particolare riguardo alle questioni europee di propria competenza⁸⁶. In tal modo ciascuno Stato membro può anche calibrare con maggior cognizione di causa la struttura istituzionale alla propria specificità.

Vi è però un dato non di poco conto da non sottovalutare, tanto che ci si è chiesto se il ruolo «centralizzatore»⁸⁷ della costruzione europea nei fatti non procuri detrimento al ruolo delle autonomie regionali. Questo secondo la tesi per cui l'ordinamento sovranazionale contribuirebbe ad indebolire le autonomie territoriali nel momento in cui assegna all'insieme degli strumenti predisposti all'interno di ciascun ordinamento costituzionale e, quindi, in larga misura allo Stato, la partecipazione di queste alla costruzione europea.

Gli strumenti offerti alle autonomie per prendere parte al processo decisionale europeo dipendono in gran parte da scelte statali (in particolare sul *quomodo* e sulla

⁸⁶ Cfr. le considerazioni svolte in A. D'ATENA, *Il doppio intreccio federale: le Regioni nell'Unione Europea*, cit., p. 1421; G. IURATO, *L'UE e la rappresentanza territoriale regionale*, cit., pp. 695 ss.; condivide in parte tale impostazione A. RUGGERI, *Integrazione europea e ruolo delle autonomie territoriali (lineamenti di un "modello" e delle sue possibili realizzazioni)*, cit., p. 23.

⁸⁷ A titolo esemplificativo si vedano P. ZUDDAS, *L'influenza del diritto dell'Unione europea sul riparto di competenze legislative tra Stato e Regioni*, Milano, Cedam, 2010; inoltre, S. GOZI, *Regioni europee e processi decisionali dell'unione: quale equilibrio? I casi di Belgio, Spagna, Germania e Regno unito*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 2, 2003, p. 339, in cui si paventa il rischio che «si realizzi una sorta di neocentralismo attraverso un recupero da parte del governo centrale, principale responsabile della rappresentanza di uno Stato membro a livello comunitario e, più in generale, internazionale, di competenze ormai trasferite alle Regioni». A. M. CARMONA CONTRERAS, *La europeizzazione delle Comunità Autonome Spagnole: una sfida (ancora) costituzionalmente pendente*, in *Le Regioni*, 2006, pp. 650-651 ritiene che pure il Trattato non superi la dinamica della cecità in virtù del «vincolo diretto che sussiste tra autonomia regionale e identità nazionale degli Stati membri per cui [...] mentre l'identità nazionale si afferma come contenuto essenziale (del binomio, ndr) [...], il secondo si presenta come elemento complementare e di natura accessoria», cosicché il rispetto dell'identità nazionale finisce per esaurirsi concretamente nel rispetto della statualità (nota 4).

latitudine delle scelte politiche in cui la voce regionale può trovare spazio)⁸⁸. Il che comporta la possibile riduzione degli strumenti disponibili fino alla sola mera partecipazione informale, qual è il *lobbying* individuale e collettivo.

Il nuovo ruolo strutturale attribuito dalla collocazione in seno al TUE del «rispetto dell'identità nazionale di ciascuno Stato membro insita nella struttura fondamentale, politica e costituzionale, compreso il sistema delle autonomie locali e regionali», ha in parte riaperto la discussione nel merito⁸⁹. Il punto di partenza si riconferma: non spetta alle istituzioni comunitarie pronunciarsi sulla ripartizione delle competenze all'interno di ciascuno Stato membro e sugli obblighi che possono incombere rispettivamente alle autorità dello Stato membro e a quelle dell'ente regionale o federato.

In secondo luogo, occorre evidenziare la non coincidenza tra identità nazionale e identità costituzionale: nella causa C-399/11 l'avvocato generale Bot, evidenziando la necessità di tener conto dell'identità nazionale degli Stati membri, ha confermato che l'identità costituzionale faccia certamente parte di questa (§ 44)⁹⁰.

Spetta pertanto alle autorità nazionali individuare quali siano gli elementi identificativi dell'«identità costituzionale», a titolo di riserva di sovranità da opporsi al primato del diritto sovranazionale. Sul punto, infatti, la Corte di giustizia ha ritenuto che la tutela dell'identità «costituisc[e] uno scopo legittimo rispettato

⁸⁸ G. IURATO, *L'UE e la rappresentanza territoriale regionale*, cit., pp. 690-692.

⁸⁹ Parla di «europeizzazione dei contro limiti», prevedendo un necessario dialogo tra Corte di giustizia e Corti costituzionali nazionali nell'identificazione del loro contenuto, A. RANDAZZO, *I controlimiti al primato del diritto comunitario: un futuro non diverso dal presente?*, in *www.forumcostituzionale.it*, 2010, p. 4, spingendosi a prevedere che un domani possa introdursi una sorta di rinvio pregiudiziale discendente. A. RUGGERI, *Corte costituzionale e Corti europee: il modello, le esperienze, le prospettive*, in Centro di documentazione europea - Università di Catania - *Online Working Paper*, 2010, p. 19 ritiene invece necessario «drammatizzare la questione dei "controlimiti": sia per il caso che dovessero essere superati dal diritto sovranazionale e sia che invece dovessero entrare in scena, si assisterà né più né meno che ad uno dei tanti casi di bilanciamento tra principi o valori fondamentali».

⁹⁰ Rinviano sul punto a D. SIMON, *L'identité constitutionnelle dans la jurisprudence de l'Union européenne*, *L'identité constitutionnelle saisie par les juges en Europe*, Parigi Éditions A. Pedone, 2011, p. 27; V. CONSTANTINESCO, «La confrontation entre identité constitutionnelle européenne et identités constitutionnelles nationales, convergence ou contradiction? Contrepoint ou hiérarchie?», *L'Union européenne: Union de droit, Union des droits – Mélanges en l'honneur de Philippe Manin*, Parigi, Éditions A. Pedone, 2010, p. 79, e, nella stessa opera, J. D. MOUTON, «Réflexions sur la prise en considération de l'identité constitutionnelle des États membres de l'Union européenne», p. 145.

dall'ordinamento giuridico comunitario» e in taluni casi può essere dedotta quale motivo legittimo e autonomo di deroga⁹¹.

Tanto premesso, il principio di «identità costituzionale» non risulta sia stato spinto - dalle istituzioni nazionali a ciò legittimate - fino ad impedire al diritto sovranazionale di interferire nel riparto delle competenze interne, valorizzando il rapporto tra principio di autonomia e principio democratico – quest'ultimo è stato infatti collegato perlopiù al rispetto delle prerogative della c.d. seconda Camera, ove esistente⁹²; dall'altro lato, a partire dal 2008 si è diffuso l'utilizzo del principio di «identità nazionale» nei contenziosi innanzi la Corte di Giustizia per valutarne l'impatto sulla legalità o sulla portata di un atto dell'UE, invero perlopiù in combinato disposto con altri principi (diversità linguistica, diversità culturale, principio di sussidiarietà, principio di non discriminazione, principio di leale cooperazione)⁹³. Si tratta, pertanto, di un processo ermeneutico e, prima ancora, politico, *in fieri*.

In questo quadro d'insieme rimane allora un'importante problematica da affrontare: per quali motivi, oltre che per la loro esistenza costituzionalmente tutelata, il processo di costruzione di uno spazio pubblico europeo si è interrogato sul ruolo da attribuire a tali enti all'interno dell'architettura europea?

Quali valori tradotti in principi giuridici sono presidiati dall'esistenza e/o dalla valorizzazione delle autonomie? Come conciliare tali riflessioni con la ridefinizione del ruolo dello Stato e delle istituzioni pubbliche (cioè: della politica tradizionalmente intesa) nei processi di governo della società concettualizzata nel diffuso vocabolo di *governance* che rimanda anche, ma non solo, alla problematica delle interrelazioni fra governi di diverso livello?

⁹¹ Sul punto, cfr. le conclusioni presentate l'8 ottobre 2008 da M. Poiares Maduro nella causa *Michaniki* (C-213/07), § 30-33.

⁹² Cfr. G. BOGGERO, *La co-responsabilità per l'integrazione europea dei Länder tedeschi del Bundesrat. Commento alla legge di responsabilità per l'integrazione (IntVg) del 25/09/2009*, in *federalismi.it*, 23, 2010, in particolare pp. 15 ss.

⁹³ Sul punto, cfr. S. PALTON, *Le respect de l'identité nationale des Etats membres: frein ou recomposition de la gouvernance?*, pp. 155-156 e B. NABLI, *L'identité (constitutionnelle) nationale: limite à l'Union européenne?*, in *Revue de l'Union européenne*, 556, 2012, pp. 210-215. Per una lettura del principio all'interno della discussione sulla struttura federale o meno dell'UE, v. invece J. D. MOUTON, *L'Etat membre entre souveraineté et respect de son identité: quelle Union européenne?*, in *Revue de l'Union européenne*, 556, 2012, pp. 204-209.

4.8

Governance e multilevel governance

4.8.I. Storia, definizione e implicazioni costituzionali

Alle precedenti domande si cercherà di rispondere partendo proprio da uno dei concetti chiave che in questa sede si è voluto sviscerare, vale a dire la *multilevel governance*.

Numerosissimi sono oramai i saggi che nell'ultima decade direttamente o implicitamente utilizzano tale espressione, spesso senza declinarla, ma assumendo che il modo attraverso il quale l'UE eserciti potestà di scelta in grado d'incidere sugli assetti di interessi rilevanti per i gruppi che la compongono, stabilendo priorità tra gli stessi, privilegiandone alcuni, differendo la tutela di altri, possa essere descritto secondo tale modello.

A partire dalla ridefinizione del ruolo dello Stato e della politica tradizionalmente intesa nei processi di governo della società, il concetto di *governance* è stato innanzitutto utilizzato per evidenziare dispersione del potere, sia sotto il profilo verticale che orizzontale, in una serie di relazioni allo stesso tempo complesse ed interconnesse tra attori pubblici e non⁹⁴. Essa viene anche descritta come un «sistema o meccanismo di gestione di una vasta gamma di problemi o conflitti in cui gli attori giungono a decisioni vincolanti capaci di soddisfare tutte le parti attraverso la *negoziazione* e la *deliberazione* comune (fase ascendente dei processi decisionali) e la *cooperazione nell'attuazione* delle decisioni prese (fase discendente)[...]»⁹⁵.

All'interno dello Stato cambiano tanto l'organizzazione interna quanto le funzioni, mentre diminuiscono sia il potere strutturale derivante dal controllo sulle risorse, sia il potere diretto derivante dalla capacità di intervenire, di controllare e di decidere. Per tali motivi qualunque riferimento alla *governance* non è scevro da

⁹⁴ Cfr. in particolare G. MARKS, L. HOOGHE, K. BLANK, *European integration since the 1980s: State-Centric versus Multi-level Governance*, in *Journal of Common Market Studies*, 34, 3, 1996, pp. 346-347.

⁹⁵ Cfr. P. SCHMITTER, *What is there to legitimize in the European Union ... And how this might be accomplished*, in *Europe 2004: Le Grand Débat. Setting the Agenda and Outlining the Options*, Bruxelles, Commissione, 15-16 Ottobre 2001.

complicanze giuridiche e, in fine, nonostante le apparenze, non è a priori «neutro» o meramente descrittivo⁹⁶.

L'espressione *governance* serve, infatti, a fissare l'attenzione sul *modo* in cui il complesso di protagonisti, in parte pubblici ed in parte privati, in parte legittimati dalla rappresentanza democratica ed in parte promossi dal principio di inclusione-partecipazione, negoziano le decisioni destinate a ricadere sulla società nel suo complesso, in un contesto in cui la proliferazione di interessi sociali e di centri autonomi di potere sollecita l'assunzione di nuovi modelli di rappresentanza e di decisione.

Lo stesso fenomeno, cioè la riallocazione e ristrutturazione del potere pubblico in senso orizzontale e verticale, è stato classificato da alcuni autori secondo due diverse prospettive che evidenziano la presenza di nuovi sistemi di regole in parti diverse della società e che offrono due risposte alternative ai principali problemi in materia di cooperazione e coordinamento⁹⁷. Secondo tale analisi, esiste una *governance* c.d. di Tipo I (*territorial governance*) che pone l'accento sulla compresenza di un numero plurale di istituzioni/comunità politiche territoriali, con competenze generali e territorialmente definite, le quali condividono il potere, disperso e organizzato in livelli di governo diversi. Sotto tale profilo le riflessioni intorno al federalismo e alla *governance* presentano molti profili di assonanza⁹⁸.

La *governance* c.d. di Tipo II focalizza, invece, l'attenzione sulle funzioni (*functional governance*) e quindi sull'esistenza di un alto numero di aree di

⁹⁶ Si è da più parti rilevato, infatti, che tale trasformazione implicherebbe un cambiamento ideologico nello spostare l'orientamento dei principi di *policy* dal modello del *welfare* keynesiano a quello del cd. neoliberalismo. Ove quest'ultimo nei suoi tratti essenziali, rimanda: «i) all'ampia liberalizzazione e de-regolamentazione delle transazioni economiche sia all'interno dei confini nazionali sia tra diversi stati; ii) alla diffusa privatizzazione delle imprese pubbliche e al ricorso a meccanismi di mercato o quasi-mercato per l'erogazione dei servizi; iii) alla generalizzata considerazione delle politiche di welfare come un costo; iv) al progressivo superamento di ogni forma di intervento diretto dello Stato nella regolazione dei processi economici». Cfr. G. MOINI, *Le pratiche partecipative nel contesto delle politiche neoliberiste*, in *Rivista Italiana di Politiche Pubbliche*, 1, 2011, p. 99.

⁹⁷ Cfr. L. HOOGHE, G. MARKS, *Types of multi-level governance*, in *European integration online papers*, 5, 2001, p. 11.

⁹⁸ Per tal motivo v'è chi considera la *governance* formula riassuntiva del complesso di relazioni interistituzionali in cui si articola il «federalismo cooperativo»: in tal senso la *governance* sarebbe un metodo di regolazione di una vasta serie di problemi e di conflitti che vengono risolti attraverso la negoziazione e la cooperazione. Cfr., fra gli altri, P. SCHMITTER, *Réflexions liminaires à propos du concept de gouvernance*, in C. GOBIN, B. RIHOUX (a cura di), *La démocratie dans tous ses états*, Bruxelles, 2000, pp. 51 ss. Si rimanda, a tal proposito, al successivo approfondimento sulla *governance* multilivello.

competenza multiple e indipendenti, non strettamente legate ad un territorio, con dei compiti specifici, settoriali, rigorosamente delimitati alla fornitura di servizi oppure alla risoluzione di problemi comuni ⁹⁹.

In entrambe le ricostruzioni proposte il concetto di *governance* richiama per l'appunto il tema del processo di riallocazione e ripensamento di struttura e funzioni del potere pubblico in un sistema di ordinamenti giuridici (europeo, statale federale/regionale) tra loro autonomi, integrati e coordinati. A cui si aggiunge l'influsso delle dinamiche socio-economiche globali.

Il rapporto tra unità e autonomia/differenziazione anche sotto questo aspetto propone l'interazione/tensione tra disposizioni costituzionali, principi democratici ed esigenze funzionali.

L'aggettivo *multilevel*, assai diffuso anche nel designare le nuove frontiere del costituzionalismo con riguardo in particolare al profilo della tutela dei diritti ¹⁰⁰, a sua volta focalizza l'attenzione proprio sull'esistenza di una pluralità di enti territoriali (altrimenti definiti livelli o giurisdizioni) rilevanti secondo le tradizionali categorie dogmatiche pubblicistiche. Con riguardo al nostro tema, l'aggettivo richiama l'apertura dell'azione pubblica e, quindi, dei processi decisionali a «livelli» istituzionali diversi dallo Stato ¹⁰¹; describe la giustapposizione di tali livelli (locali, regionale, nazionale, europeo, mondiale) e l'esistenza di interazioni reciproche.

L'unione dei due vocaboli, infine, specifica il concetto di *governance* illuminando l'elemento operativo di tale interconnessione tra le comunità politiche (sovranzionale, nazionale e subnazionali), non più semplicemente rappresentabili secondo lo schema gerarchico delle “matrioske” (l'Unione sopra gli Stati, questi sopra le Regioni, quest'ultime sopra le collettività locali).

Come è stato evidenziato, la *multilevel governance* «si caratterizza, quindi, rispetto alla *governance tout court* per la partecipazione, a fianco ad attori privati, di

⁹⁹ Rientrano in tali categorie tanto enti pubblici quali autorità indipendenti, agenzie regolative, quanto le private organizzazioni di interessi comuni (commerciali, caritativi, ...).

¹⁰⁰ A partire da I. PERNICE, *Multilevel constitutionalism and the Treaty of Amsterdam: European Constitution-making revisited?*, in *Common Market Law Review*, 36, 1999, pp. 703 ss. Sul punto si vedano pure i diversi contributi volti a illuminare le plurime sfaccettature di tale visione sulla teoria delle fonti e gli assetti istituzionali in G. D'IGNAZIO (a cura di), *Multilevel constitutionalism tra integrazione europea e riforme degli ordinamenti decentrati*, Milano, Giuffrè, 2011.

¹⁰¹ M. BRUNAZZO, *Le Regioni italiane e l'Unione europea*, cit., pp. 12-13.

istituzioni governative di diversi livelli al di fuori delle gerarchie istituzionali (e, quindi, quasi in qualità di attori privati)»¹⁰².

Parlare di *governance* multilivello ha quindi senso solo se l'accento viene posto sul nuovo tipo di partecipazione ai processi decisionali di istituzioni di governo di diversa scala territoriale.

Sono perciò diverse le sedi in cui è possibile per le autonomie subnazionali interagire direttamente con una serie di attori europei (dai commissari ai direttori generali, dai membri del Parlamento europeo ai semplici funzionari), o partecipare ad alcune politiche pubbliche affiancando la Commissione ed i rispettivi governi centrali.

Essendo le interazioni fra i diversi livelli molteplici e varie, «risulta impossibile concepire l'azione pubblica a partire da un'unica dimensione, tanto in termini di spazio d'azione che per quanto riguarda la dipendenza di questo livello dalle influenze esterne»¹⁰³.

Come si è anticipato, la *multilevel governance* è stata proposta e dunque teorizzata in particolare come paradigma efficacemente descrittivo dei processi decisionali che caratterizzano alcune aree di *policy* a livello europeo, soprattutto la politica di sviluppo regionale.

Uno studio approfondito dei principali ambiti di azione pubblica comunitaria mostra, tuttavia, che coesistono diverse modalità di *governance* in seno all'UE, «andando da una forma di *governance* di tipo statale per quanto concerne la politica monetaria a una serie di pratiche di tipo maggiormente neocorporativo in materia di politica sociale»¹⁰⁴. Per questo motivo segnaliamo in questa sede che un diverso paradigma descrittivo (c.d. *network governance*)¹⁰⁵, che a suo modo ingloba quello di *multilevel governance*, ha invece preso le mosse dalla constatazione per cui i

¹⁰² S. PIATTONI, *La governance multilivello: sfide analitiche, empiriche e normative*, in *Rivista italiana di scienza politica*, 3, 2005, p. 418.

¹⁰³ Così F. LARAT, *Le Regioni nel sistema di multilevel governance. Adattare e trasformare la governance e le sue sfide*, in *Le istituzioni del federalismo*, 1, 2004, p. 92.

¹⁰⁴ Così F. LARAT, *Ibidem*, cit., p. 97.

¹⁰⁵ B. KOHLER-KOCH, *The evolution and transformation of European governance*, in B. KOHLER-KOCH, R. EISING (ed. by), *The transformation of Governance in the European Union*, New York, Routledge, 1999, pp. 14-35.

diversi attori, istituzionali e non, nell'attivarsi costruiscono *networks* diversificati, con riguardo a ciascun peculiare ambito d'azione ¹⁰⁶.

Ciò significa che considerato quanto l'UE si sia storicamente strutturata perlopiù in relazione a problemi specifici collegati al funzionamento del mercato interno ¹⁰⁷, al suo interno tanto la struttura delle reti di relazioni e di convesso gli spazi di azione delle autonomie regionali, si differenzierebbero quindi notevolmente in base ai settori d'intervento.

Per maggiore chiarezza il concetto di *governance* e la sua specificazione verranno esaminati separatamente, con largo spazio a quella serie di documenti delle istituzioni sovranazionali (*soft law*) volti a promuovere un circuito di informazione interna e di comunicazione esterna sull'agire delle istituzioni.

¹⁰⁶ Cfr. P. MESSINA, *Conclusioni. Quale governance europea?*, in P. MESSINA (a cura di), *Sistemi locali e spazio europeo*, Roma, Carocci, 2003, pp. 246-249 e . P. MESSINA, *Governance multilivello*, in A. BONACCORSI, M. BUCCHI, *Dizionario critico delle scienze sociali sulla valorizzazione della conoscenza*, Venezia, Marsilio, pp. 101-105.

¹⁰⁷ B. ROSAMOND, *Functions, Levels and European Governance*, in H. WALLACE (ed.), *Interlocking Dimensions of European Integration*, Chippenham, Palgrave, 2001, pp. 68-86.

4.8.2. Implicazioni giuridiche

Il vocabolo *governance* viene ad oggi applicato in campi di studio diversi fra loro sia sotto il profilo dei fenomeni analizzati quanto sotto l'ambito geografico rilevante (locale, nazionale, continentale, mondiale). In particolare occorre tenere presente come nell'ambito della scienza giuridica la sua diffusione sia cominciata a partire dagli studi di taluni processi nel peculiare contesto del diritto internazionale¹⁰⁸.

Per tal motivo è stato giustamente evidenziato¹⁰⁹ come il suo potenziale esplicativo risulti eccessivamente generico e onnicomprensivo («olistico») e perciò in potenza poco produttivo teoricamente ed empiricamente. L'accezione attuale del vocabolo *governance* è di recente acquisizione, traendo origine da alcune ricerche delle Nazioni Unite¹¹⁰ e della Banca Mondiale¹¹¹: quest'ultima titolava il *paper* annuale 2002 sul tema *Building Institutions for Markets*¹¹².

A tal proposito, si ritiene importante sottolineare una differenza importante nell'individuazione di mezzi e fini delle comunità politicamente organizzate,

¹⁰⁸ M. R. FERRARESE, *La governance tra politica e diritto*, Bologna, Il Mulino, 2010, pp. 80-87.

¹⁰⁹ S. BELLIGNI, *Miss governance I presume*, in *Frammenti di un Dizionario per il Giurista*, p. 25.

¹¹⁰ Cfr. THE COMMISSION ON GLOBAL GOVERNANCE, *Our Global Neighbourhood. Report of the Commission on Global Governance*, Oxford University Press, 1995, in cui la Commissione definì così la governance: «Governance is the sum of the many ways individuals and institutions, public and private, manage their common affairs. It is a continuing process through which conflicting or diverse interests may be accommodated and co-operative action may be taken. It includes formal institutions and regimes empowered to enforce compliance, as well as informal arrangements that people and institutions either have agreed to or perceive to be in their interest»; cfr. inoltre UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME, *Public Sector Management, Governance and Sustainable Human Development*, New York.

¹¹¹ A partire in particolare dai seguenti due documenti: WORLD BANK, *Managing Development: The Governance Dimension. A Discussion Paper*, Washington, DC: The World Bank, 1991; D. BRAUTIGAM, 'Governance and Economy: A Review', Policy Research Working Papers, WPS p. 815, Washington, DC: The World Bank, 1991. In WORLD BANK, *Governance and Development*, Washington, 1992 il vocabolo trova la seguente definizione: «governance is the manner in which power is exercised in the management of a country's economic and social resources for development (p. 1). 'Governance' makes a useful distinction between three different aspects of the concept of governance and essentially confines itself to the 'procedural' dimensions: (i) the form of political regime (parliamentary/presidential, military/civilian, authoritarian/democratic); (ii) the processes by which authority is exercised in the management of a country's economic and social resources; and (iii) the capacity of governments to design, formulate, and implement policies, and, in general, to discharge government functions. The first aspect clearly falls outside the Bank's mandate» (p. 58). Cfr. inoltre i *papers* annuali curati per la Banca Mondiale da D. KAUFMANN, K. AART, M. MASTRUZZI, volti a definire il concetto e individuare indicatori di riferimento.

¹¹² Cfr. WORLD BANK, *Building Institutions for Markets*, Washington, Oxford University Press, 2002, in cui si evidenzia come una *good governance* (mezzo) sia ingrediente fondamentale di uno sviluppo economico prolungato (fine).

attraverso il «doppio passaggio dalla centralità della piena occupazione e della pianificazione a quello della centralità della competizione tra contesti istituzionali, e dal primato delle politiche sociali su quelle per lo sviluppo economico, al primato delle politiche di sviluppo economico su quelle sociali»¹¹³.

Diverse le tematiche importanti che affiorano: da un lato un rapporto alquanto discusso tra un mezzo (le istituzioni) ed un fine (il mercato) rispetto ai valori tradotti in principi giuridici al cui servizio si pongono (o dovrebbero porsi) la Repubblica italiana delle autonomie (in particolare, ai sensi degli artt. 2 e 3 Cost.) e le istituzioni sovranazionali (ai sensi degli artt. 3 TUE e 9-13 TFUE)¹¹⁴.

In secondo luogo l'accesso di taluni attori privati ad ambiti che erano loro preclusi (funzioni, ma pure settori) e la possibilità di scegliere i loro campi di azione, non più territorializzati; dal che deriva una minore dipendenza nei confronti del potere pubblico. Emerge quindi che vi siano nuove forme di emersione e di rappresentanza della pluralità di interessi, non più correlate alle forme tradizionali ideate per rendere la rappresentanza politica più collegata alla società civile e alle articolazioni territoriali del potere (profilo strutturale/«democratico»). Ma anche che viene meno il primato della legislazione e la rigida distinzione tra pubblico e privato.

Dal punto di vista della tradizionali categorie pubblicistiche tale primo punto di riferimento fa infine emergere come dei tre elementi che costituiscono la sovranità, il territorio sia indubbiamente quello che soffre con maggiore evidenza gli effetti della globalizzazione: il territorio, infatti, è la dimensione fondamentale che organizza il diritto costituzionale (la vigenza della legge; la rappresentanza politica; il potere impositivo dello Stato, geneticamente collegato allo svilupparsi della rappresentanza;

¹¹³ G. MOINI, *Le pratiche partecipative nel contesto delle politiche neoliberiste*, in *Rivista Italiana di Politiche Pubbliche*, 1, 2011, p. 100.

¹¹⁴ Sul punto si rimanda in particolare agli Atti convegno del Gruppo di Pisa svoltosi l'8 e il 9 giugno 2012 a Trapani su *I diritti sociali: dal riconoscimento alla garanzia. Il ruolo della giurisprudenza*, in www.gruppodipisa.it nonché ad A. SPADARO, *I diritti sociali di fronte alla crisi (Necessità di un nuovo "modello sociale europeo": più sobrio, solidale e sostenibile)*, in www.rivistaaic.it, 4, 2011. Con riguardo al ruolo delle Regioni, fra gli altri, L. RONCHETTI, *La cittadinanza regionale come cittadinanza sostanziale*, in www.issirfa.cnr.it, novembre 2012; B. G. MATTARELLA, *Il problema della povertà nel diritto amministrativo*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2, 2012, pp. 359-386; V. FARGION, E. GUALMINI (a cura di), *Tra l'incudine e il martello. Regioni e nuovi rischi sociali in tempo di crisi*, Bologna, Il Mulino, 2013.

i diritti ed i doveri che conferiscono senso al concetto stesso di cittadinanza ¹¹⁵) e l'articolazione delle istituzioni.

Essendo i tre elementi costitutivi tra loro correlati, la debolezza dell'uno si riverbera sugli altri: sul governo (o meglio, i governi), in particolare. Negli studi della scienza politica il termine *governance*, contrapponendosi a *government* ¹¹⁶ viene utilizzato per esprimere una concezione non autoritativa del processo decisionale pubblico, a partire dal presupposto per cui la risoluzione dei problemi collettivi attraverso strutture verticali di autorità sia oramai un meccanismo inefficace ed inefficiente. In altre parole, «si mira a una garanzia di effettività delle regole, piuttosto che alle classiche qualità democratiche delle stesse» ¹¹⁷.

Il vocabolo, pertanto, identifica tanto le tecniche ed i raccordi di carattere legislativo, regolamentare, normativo, amministrativo e di prassi necessari per consentire il funzionamento complessivo del sistema ¹¹⁸, quanto il processo di riallocazione del potere pubblico tra soggetti pubblici e soggetti privati di vario genere in una redistribuzione di autorità e in un incremento degli attori legittimati, che conduce ad un crescente bisogno di coordinamento ¹¹⁹.

Tale nuovo «modello di governo», tuttavia, finisce per soppiantare o quantomeno si prefigge di rinnovare lo storico apparato teorico-concettuale e politico-istituzionale che fa capo a quel «contenitore» che prende il nome di Stato di diritto ¹²⁰, quale modello di rapporti tra politica, economia, diritto, individui; contenitore in cui trovano spazio ad esempio il principio di maggioranza, la divisione dei poteri, la

¹¹⁵ Cfr. R. BIN, *Ordine giuridico e ordine politico nel diritto costituzionale globale*, in www.robertobin.it. Il tema del territorio, non a caso è divenuto oggetto di diversi studi, fra i quali si segnalano: E. MINNELI, *Territorio*, in *Federalismo Fiscale. Rivista di diritto pubblico ed economia*, 2, 2008, pp. 299 ss; F. DINELLI, *Le cittadinanze regionali*, in www.astrid-online.it; A. DI MARTINO, *Il territorio: dallo Stato-nazione alla globalizzazione. Sfide e prospettive dello Stato costituzionale aperto*, Milano, Giuffrè, 2010; P. COSTA, *Riflessioni su alcuni aspetti teorici della territorialità*, in www.constituzionalismo.it, 1, 2013.

¹¹⁶ A partire da James N. ROSENAU, E. O. CZEMPIEL, *Governance without Government: Order and Change in World Politics*, Cambridge: Cambridge University Press, 1992.

¹¹⁷ Cfr. M. R. FERRARESE, *La governance tra politica e diritto*, Bologna, Il Mulino, 2010, p. 53. L'Autrice riprende poi tale idea del passaggio da un'analisi del diritto come struttura ad un'analisi del diritto come funzione in plurime parti della monografia.

¹¹⁸ Cfr. F. PIZZETTI, *Le nuove esigenze di governance in un sistema policentrico "esplosivo"*, in *Le Regioni*, 6, 2001, p. 1153.

¹¹⁹ Cfr. E. BARBERIS, *Rapporti territoriali: una contestualizzazione della governance sociale in Italia*, in *La Rivista delle Politiche Sociali*, 1, 2010, p. 79; I. BEGG, *Economic and Social Governance in the Making: EU Governance in Flux*, in *European Integration*, 32, 2010, pp. 1-16; M. BEVIR, *La costruzione della governance*, in *Rivista italiana di scienza politica*, Anno XXXIX, 3, dicembre 2009.

¹²⁰ Cfr. M. R. FERRARESE, *La governance tra politica e diritto*, cit., pp. 11-49.

preminenza del legislativo sul giudiziario e sull'esecutivo, il rigore delle procedure, la certezza del diritto¹²¹.

Nel contesto comunitario un ruolo centrale l'ha assunto uno specifico Libro bianco della Commissione europea licenziato il 5 agosto 2001 che, alla luce della discussione globale sopra riportata e con lo sguardo volto a ridefinire il ruolo delle istituzioni (*in primis*, quelle sovranazionali)¹²², ha proposto il termine *governance* designi «le norme, i processi e i comportamenti che influiscono sul *modo in cui le competenze sono esercitate* a livello europeo, soprattutto con riferimento ai principi di apertura, partecipazione, responsabilità, efficacia e coerenza»¹²³.

In tale contesto tre sono gli strumenti essenziali individuati per il coinvolgimento – “funzionale” all’assunzione di decisioni dotate di una più forte legittimazione in quanto partecipate – dei poteri regionali e locali nella definizione ed esecuzione delle politiche comunitarie: il dialogo diretto - con il Comitato delle Regioni e informale con le «parti interessate», il dialogo c.d. strutturato¹²⁴ e la «contrattualizzazione delle politiche».

¹²¹ Per tal motivo, forti le critiche mosse, fra gli altri, da R. BIN, *La scarsa neutralità dei neologismi. Riflessioni attorno a soft law e a governance*, in L. DESANTI, P. FERRETTI, A. D. MANFREDINI (a cura di), *Per il 70° compleanno di Pierpaolo Zamorani. Scritti offerti dagli amici e dai colleghi di Facoltà*, Milano, Giuffrè, 2009, pp. 19–30; G. BUCCI, *La sovranità popolare nella trappola delle reti multilevel*, in *www.costituzionalismo.it*, 1, 2008.

¹²² Cfr. C. PINELLI, *La dimensione internazionale della crisi finanziaria e i suoi riflessi nelle istituzioni di cooperazione sovranazionale e sui rapporti tra queste e gli ordinamenti nazionali*, in *gruppodipisa.it*, 9 rileva in primo luogo che il Libro bianco si rifaceva a concetti postnazionali, in corrispondenza con l'ipotesi che la globalizzazione avesse posto termine all'epoca della democrazia rappresentativa, rimandando al documento T. BURNS, C. JAEGER, A. LIBERATORE, Y. MÉNY, P. NANZ, *The Future of Parliamentary Democracy: Transition and Challenge in European Governance*, Green Paper prepared for the Conference of the European Union, AS/D (2000) (European Commission, 2000). In secondo luogo osserva come «l'insistenza del Libro Bianco sulla *governance* e sul prossimo avvento di forme non-rappresentative di democrazia consentiva di rinvenire una base alternativa di legittimazione, che al tempo stesso ne salvaguardava lo storico ruolo di guardiano dell'interesse europeo. La scelta di impiegare la parola '*governance*' in luogo di 'governo' non era una questione di cultura. Investiva il destino della Commissione all'inizio del dibattito costituente volto a rendere la Commissione responsabile davanti al Parlamento, e quindi ad affermare la legittimazione politica delle sue funzioni in termini di governo».

¹²³ Tale è la definizione di *governance* ai sensi del *Libro bianco sulla Governance europea*, BruxellesCOM(2001) 428 definitivo/2, pagina 8 nota 1.

¹²⁴ In occasione della consultazione relativa al *Libro bianco sulla governance europea*, la Commissione si è infatti impegnata a «[...] stabilire un dialogo più sistematico con le associazioni europee e nazionali delle amministrazioni regionali e locali in una fase precoce dell'elaborazione politica». Tale impegno è stato confermato all'atto dell'adozione della relazione sulla *governance europea*, COM(2002)705 def., e della comunicazione *Verso una cultura di maggiore consultazione e dialogo*, COM(2002)704 def., in data 11 dicembre 2002, quando la Commissione rese noto che avrebbe adottato una comunicazione intesa a definire quadro, portata e modalità del dialogo con le associazioni degli enti locali e regionali. Tale è la Comunicazione *Dialogo con le associazioni degli enti territoriali sull'elaborazione delle politiche dell'Unione europea*, volta a rendere sistematica la

Il contraddittorio originato dal Libro bianco ha condotto poco dopo la Commissione a precisare ulteriormente che «la *governance* riguarda la capacità dello Stato di servire i cittadini. Questa ampia impostazione consente di separare concettualmente la *governance* da altri argomenti come diritti umani, democrazia o corruzione. La *governance* si riferisce alle leggi, ai processi e al comportamento con cui si manifestano gli interessi, si gestiscono le risorse e si esercita il potere nella società. In tale contesto la questione principale da affrontare riguarda il modo in cui le pubbliche funzioni e i poteri normativi vengono esercitati e le risorse pubbliche vengono gestite. Il vero valore del termine *governance* consiste nell'esprimere un concetto più pragmatico rispetto a termini come democrazia, diritti umani ecc.

Nonostante il suo carattere ampio e aperto, tale termine esprime un concetto significativo e pratico relativo agli aspetti più fondamentali del funzionamento di ogni società e di ogni sistema politico e sociale. Può essere descritto come una misura di base della stabilità e dei risultati di una società. A mano a mano che i concetti di diritti umani, democratizzazione e democrazia, stato di diritto, società civile, decentramento dei poteri e pubblica amministrazione acquisiscono importanza e rilievo con l'evolversi della società in un sistema politico più sofisticato, la *governance* si trasforma in buon governo. Al giorno d'oggi, il termine *governance* viene adottato per indicare fundamentalmente la qualità e l'efficienza di qualsiasi sistema politico/amministrativo»¹²⁵.

Restringendo il campo d'indagine al tema specifico di questo contributo, è bene constatare che le riflessioni intorno alla *governance* sono state, pertanto, declinate (i) ora in chiave descrittiva dei processi decisionali (come *modus operandi*, nonché come risultato di un'azione collettiva nell'ambito della cosa pubblica), (ii) ora quale obiettivo, valore, soluzione ai problemi di legittimità ed effettività del processo di costruzione dello spazio pubblico europeo, per cui tanto in sede accademica che in sede politica ne è stata valorizzata la funzione esortativa verso il futuro e polemica verso il passato.

consultazione di tali organizzazioni di enti, prevalentemente con personalità giuridica di diritto privato, nella fase pre-legislativa, «offrendo loro la possibilità di esprimersi sulle politiche europee che essi contribuiscono ad attuare *prima* che siano avviate le procedure formali di decisione».

¹²⁵ Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo e al Comitato economico e sociale europeo, *Governance e sviluppo*, COM/2003/0615 def., al punto 4 dell'introduzione.

4.8.3. Il possibile deficit democratico dell'Unione

Il tema della *governance* è stato affrontato anche al fine di individuare le risonanze dello stesso all'interno del più ampio dibattito sul deficit democratico dell'UE¹²⁶, cioè alla domanda intorno al ruolo assegnato ai principi democratici - espressivi di un «governo del potere pubblico in pubblico»¹²⁷ - nell'architettura sovranazionale.

Storicamente il dibattito si è incentrato su due livelli di legittimazione tanto da ritenere che l'Unione si sia caratterizzata per una sproporzione fra una debole investitura popolare (*input legitimacy*) e una forte capacità di ottenere risultati per il benessere comune rispetto alle prestazioni raggiungibili a livello nazionale (*output legitimacy*)¹²⁸. A partire da questa constatazione, sono due le letture rivali sul tema della democrazia europea che tengono conto della diversa posizione sulla “natura” e “qualità” dell'ordinamento sovranazionale.

I fautori delle tesi del c.d. deficit democratico dell'UE¹²⁹ – diffusesi sul piano temporale a partire dall'elezione diretta del Parlamento, dall'aumento di competenze ed al venir meno del principio di unanimità inaugurati con l'Atto unico¹³⁰ -

¹²⁶ Tra gli altri, v. A. SCHMIDT, *L'Union européenne crée-t-elle ou détruit-elle la démocratie?*, in *Politique étrangère*, 3, 2007, pp. 517-528; L. SIEDENTOP, *La democrazia in Europa*, Torino, Einaudi, 2002; P. SCHMITTER, *Come democratizzare l'Unione europea e perché*, Bologna, Il Mulino, 2001; R. DAHL, *Sulla democrazia*, Roma-Bari, Laterza, 2001. *Contra*, A. MORAVCSIK, *In defence of Europe's democratic deficit: reassessing legitimacy in the European Union*, in *JCMS*, 40, 2002, p. 610; G. MAJONE, *Europe's democratic deficit: the question of standards*, in *ELJ*, 4, 1998, p. 5 ss; S. CASSESE, *Is there really a democratic deficit in the European Union?*, in *Institutional reforms in the European Union*, Roma, EuropEos, 2002, p. 19.

¹²⁷ Gli stessi che vengono richiesti ai singoli Stati per aderire all'UE e rimanervi, *ex artt.* 2-7-49 TUE. Non a caso ai paragrafi 244-250 della sentenza Lissabon Urteil, *BVerfG*, 2BvE 2/08 del 30/06/2009, la Corte costituzionale tedesca evidenzia come la configurazione dell'Unione europea debba conformarsi ai principi democratici tanto nelle procedure quanto nelle modalità e nell'estensione del conferimento dei diritti di supremazia, per cui l'integrazione non deve erodere il sistema democratico di governo nazionale né il potere sovranazionale può difettare dei requisiti democratici fondamentali.

¹²⁸ Cfr. F. SCHARPF, *Governing in Europe: Effective and Democratic?*, Oxford, OUP, 1999, p. 6.

¹²⁹ Per una recente riflessione critica sul rapporto tra popolo e governanti in seno al sistema europeo, v. G. PASQUINO, *Deficit democratico*, in *Rivista italiana di scienza politica*, 3, 2012, pp. 417-429.

¹³⁰ Atti che condussero ad avvicinare le istituzioni sovranazionali a quelle delle strutture statali. Prima, secondo la ricostruzione di G. AMATO, *Il contesto istituzionale europeo*, cit., pp. 12-13, l'UE era strutturata come una complessa agenzia amministrativa intergovernativa: in Europa non esistevano competenze, ma bensì obiettivi, politiche per realizzarli e quindi basi giuridiche specifiche, che attribuiscono il potere di adottare questo o quell'atto allo scopo di realizzare l'una o l'altra politica in funzione di questo o quell'obiettivo (un potere, cioè, non libero nel fine ma finalizzato, la cui legittimità è ancorata allo scopo che perseguono). E' l'elezione diretta del Parlamento europeo che innesta un processo di cambiamento verso i principi e gli istituti degli assetti costituzionali.

evidenziano con argomenti differenti ¹³¹ come la crescente complessità avrebbe ridotto la trasparenza dei processi decisionali e, per il tramite della de-parlamentarizzazione, li avrebbe condotti fuori da un vero circuito di responsabilità politica tale da legare chi governa le istituzioni ai cittadini. Il tutto attraverso, in particolare, il diritto di voto, quale diritto soggettivo dei cittadini alla partecipazione democratica (o autodeterminazione).

A confermare il deficit, quale assenza dei tradizionali processi democratici di *accountability* fondati sulla democrazia rappresentativa come fonte di legittimazione delle decisioni politicamente salienti, sarebbero proprio diversi elementi tra cui: il ruolo predominante degli esecutivi i quali, soli, dispongono di informazioni privilegiate; i procedimenti di selezione dei componenti delle istituzioni sovranazionali; i canali frammentati e specializzati del processo decisionale che – insieme a numerosi altri fattori - impediscono il formarsi di un'opinione pubblica europea funzionante che osservi e controlli l'esercizio del potere per poi influire nella distribuzione periodica (attraverso le elezioni) delle posizioni di vertice.

Tali osservazioni vengono sviluppate perlopiù applicando all'ordinamento europeo gli istituti - propri degli Stati moderni – della democrazia rappresentativa (partiti, elezioni, fiducia e controllo parlamentari, referendum) ¹³² e tutto ciò che nel lessico della teoria dello Stato costituzionale di diritto viene affiancato alla politica (rappresentanza politica, responsabilità politica, soggezione della politica al diritto e alla legalità, partecipazione politica, per cui l'azione pubblica è sottoposta al controllo dei cittadini e deve essere legittimata dal loro consenso).

¹³¹ Cfr. G. MAJONE, *Deficit democratico, istituzioni non-maggioritarie ed il paradosso dell'integrazione europea*, in *Stato e mercato*, 67, 2003, p. 6, ne individua 4: (1) criteri basati sull'analogia con gli istituti democratico-rappresentativi degli Stati di diritto nazionali; (2) criteri maggioritari fondati sul modello di Westminster, secondo il quale in una democrazia rappresentativa la legittimità deriva interamente dall'assemblea parlamentare; (3) criteri derivati dalla legittimità democratica dei Paesi membri della UE, per cui la giustificazione di decisioni maggioritarie a livello europeo prevalenti sulle singole maggioranze nazionali presupporrebbe l'esistenza di un demos europeo; (4) criteri di carattere sociale, che pongono l'accento sul futuro dei diritti sociali in un'Europa integrata economicamente ma non politicamente.

¹³² Per una ricostruzione rigorosa del tema si rimanda pure ai paragrafi 207-272 della sentenza Lissabon Urteil, *BVerfG, 2BvE 2/08* del 30/06/2009, in cui il *Bundesverfassungsgericht* riprendendo e rinvigorendo l'idea di *Staatenverbund* alla base sentenza *Maastricht*, ribadisce il fondamento interno del diritto comunitario e riafferma che l'Unione è soltanto una semplice associazione tra enti sovrani, basata sull'attribuzione delle competenze, priva della *kompetenz-kompetenz* e caratterizzata da natura reversibile. Cfr. R. CAPONI, *Democrazia, integrazione europea, circuito delle Corti costituzionali*, in *Rivista italiana di diritto pubblico e comunitario*, 2, 2010, pp. 387-405.

In un'ottica di separazione degli ordinamenti, taluni (la Corte costituzionale tedesca, *in primis*) giungono alla conclusione per cui anche in una *governance* a scarsa legittimazione democratico-rappresentativa e ad elevato rendimento del momento della decisione di governo, i deputati nazionali dovrebbero conservare il controllo sulle fondamentali decisioni politiche sovranazionali nella convinzione che, a fronte di un deficit ancora irrisolto le risorse offerte dal principio della democrazia parlamentare a livello statale costituiscano un baluardo irrinunciabile ed il canale insostituibile della legittimazione democratica indiretta delle istituzioni europee¹³³.

Secondo tale ricostruzione la riduzione del deficit democratico passerebbe necessariamente attraverso la creazione di condizioni istituzionali e procedurali volte ad aumentare a tutti i livelli di governo i diritti di partecipazione dei parlamenti, anche regionali¹³⁴. A tali osservazioni si è replicato che «gli Stati europei [...] sono sorti attorno ad un forte potere esecutivo, [...] donde la necessità dei contrappesi forniti dal diritto e – in seguito - dalla democrazia». Per cui «l'Unione europea è singolarmente debole proprio nell'attività esecutiva, tant'è vero che vi pone rimedio attraverso il diritto»¹³⁵. In secondo luogo, le politiche comunitarie non vengono decise da una maggioranza di governo, ma da un accordo tra le diverse istituzioni.

Inoltre, l'investitura elettorale nell'Unione è duplice (art. 10 TUE), diretta e indiretta - cioè tratta dagli Stati che ne fanno parte e fondata sui raccordi tra le istituzioni europee e quelle nazionali; l'esistenza di istituzioni pubbliche strutturate in modo tale da non essere direttamente responsabili né verso gli elettori né verso i loro rappresentanti riduce i costi di transazione risultanti dall'uso del principio maggioritario (argomento funzionale): il metodo di legittimazione è, cioè, costituito

¹³³ Così la *Mittelbarkeitslehre* elaborata quasi venti anni fa dal *Maastricht Urteil* e poi sviluppata dal *Lissabon Urteil*. Il *Bundesverfassungsgericht* conferma di concepire l'Unione europea come uno *Staatenverbund*: un'associazione o unione di stati, secondo il neologismo introdotto da Paul Kirchhof. Cfr. P. RIDOLA, «*Karlsruhe locuta causa finita?*» *Il Bundesverfassungsgericht, il fondo salva-stati e gli incerti destini della democrazia federalista in Europa*, in www.federalismi.it, 18, 2012.

¹³⁴ A tal proposito – cfr. A. MANZELLA, *Un Trattato necessitato*, in F. BASSANINI, G. TIBERI (a cura di), *Le nuove istituzioni europee. Commento al Trattato di Lisbona*, Bologna, Il Mulino, 2008, p. 444 individua a tal uopo nell'art. 9 del Protocollo n. 1 allegato ai Trattati (il quale dispone che «il Parlamento europeo e i Parlamenti nazionali definiscono insieme l'organizzazione e la promozione di una cooperazione interparlamentare efficace e regolare in seno all'Unione») il superamento di tale deficit. Sul punto, v. la *Risoluzione del Parlamento europeo del 7 maggio 2009 sullo sviluppo delle relazioni tra il Parlamento europeo e i parlamenti nazionali nel quadro del trattato di Lisbona* (2008/2120(INI)).

¹³⁵ Cfr. G. DELLA CANANEA, *L'Unione europea. Un ordinamento composito*, Roma-Bari, Laterza, p. 108 e, più in generale sul tema, pp. 107-139; G. MAJONE, *Deficit democratico, istituzioni non-maggioritarie ed il paradosso dell'integrazione europea*, in *Stato e mercato*, 67, 2003, pp. 3-36.

dalla capacità di produrre risultati migliori (*accountability by results*), nel campo assegnato, rispetto ad altre soluzioni istituzionali, in virtù della maggiore specializzazione ed indipendenza.

Secondo tal ricostruzione il deficit sarebbe pertanto da ricondurre eventualmente alle modalità operative, alle attività e ai comportamenti delle autorità, con riguardo all'efficacia delle prestazioni ed il rendimento istituzionale.

Il tratto saliente dell'ordinamento europeo sarebbe inoltre costituito dalla legittimazione derivante dal rispetto del principio di legalità¹³⁶. Per tale motivo la procedimentalizzazione delle decisioni, oltre a «dare voce» a interessi diffusi sottorappresentati nei processi politici, rafforza il carattere procedurale dell'ordinamento europeo e l'assoggettamento al controllo da parte della CGUE; molti dei criteri di legittimità procedurale hanno come scopo ultimo quello di facilitare, direttamente o indirettamente, la valutazione dei risultati ottenuti, e pertanto di accrescere quella che è stata definita legittimità sostanziale.

I principi della leale collaborazione e dell'equilibrio istituzionale¹³⁷, a partire dal presupposto per cui ciascuna istituzione sovranazionale è portatrice di un particolare interesse che ha il compito di proteggere e promuovere, diventano quindi ulteriore strumento di verifica della legittimazione dell'operato delle istituzioni da parte della CGUE (rapporti tra istituzioni sovranazionali nonché tra istituzioni sovranazionali e Stati)¹³⁸. Proprio quest'ultima circostanza ha determinato che il Parlamento europeo, nell'intento di superare il suo *status* di istituzione minore rispetto alle altre del triangolo istituzionale, abbia sempre puntato su un'espansione delle proprie funzioni sulla falsariga della tesi del deficit democratico, mentre la Commissione abbia sempre espresso un chiaro favore per l'approccio c.d. postnazionale.

¹³⁶ Cfr. R. DICKMANN, *Il 'principio di legalità comunitaria' nel sindacato della Corte di Giustizia CE degli atti comunitari esecutivi di risoluzioni del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite*, in www.federalismi.it, 19, 2008.

¹³⁷ Questo principio consiste in «un sistema di ripartizione delle competenze fra le varie istituzioni della Comunità secondo il quale ciascuna svolge una propria specifica funzione nella struttura istituzionale della Comunità e nella realizzazione dei compiti affidatili. La Corte assicura il rispetto dello stato di diritto vigilando sull'osservanza dell'equilibrio istituzionale, che comporta che ogni istituzione eserciti le proprie competenze nel rispetto di quelle delle altre istituzioni» (Cause C 9/56, *Meroni c. Alta Autorità*, in *Racc.* 1957 e 1958, 133-152, e C-70/88, *Parlamento europeo c. Consiglio*, in *Racc.* 1990, I-2041-2072, § 21-22).

¹³⁸ Sulla funzione legittimante del procedimento, cfr. N. LUHMANN, *Procedimenti giuridici e legittimazione sociale*, Milano, Giuffrè, 1996 e M. SHAPIRO, *The living reasons requirement*, in *University of Chicago legal forum*, 1992, pp. 179 ss.

4.9

Le autonomie e gli interessi regionali tra democrazia partecipativa e processi decisionali sovranazionali

4.9.I. Democrazia, *governance* e gruppi d'interesse

A beneficio della nostra analisi è possibile citare un altro filone d'indagine che considera il rapporto intercorrente tra fondamento ed istituti applicativi della democrazia rappresentativa e l'inclusione nei processi decisionali dei gruppi di interesse (c.d. *lobbying*).

A tal proposito, è stata la stessa Commissione europea, nel proporre una chiave di lettura sul rapporto tra democrazia rappresentativa e partecipativa, che ha evidenziato¹³⁹ come l'interazione tra le istituzioni europee e la società avvenga in vari modi: attraverso il Parlamento europeo, quale rappresentanza eletta dei cittadini europei, *in primis*; in secondo luogo, tramite gli organi consultivi istituzionali dell'UE (Comitato economico e sociale e Comitato delle Regioni), in base al ruolo loro conferito dai Trattati e a quanto concordato nel Protocollo sulle modalità di cooperazione tra la Commissione europea e il Comitato delle Regioni (2012/C 102/02); infine, attraverso quei contatti diretti e meno formali con gli *stakeholders* - autonomie regionali e locali comprese – capaci di prospettare al decisore pubblico le esigenze emergenti dalle varie categorie di portatori di interessi. In altri termini, impedendogli di governare avulso dalla realtà che egli deve disciplinare¹⁴⁰.

In tale contesto le autonomie regionali operano alla stregua di “imprenditori”¹⁴¹ e non si mostrano quali enti rappresentativi di una comunità nel suo complesso,

¹³⁹ *Verso una cultura di maggiore consultazione e dialogo. Principi generali e requisiti minimi per la consultazione delle parti interessate ad opera della Commissione*, Bruxelles, 11.12.2002, COM(2002) 704 definitivo, p. 4.

¹⁴⁰ Problema invero diffuso anche all'interno delle democrazie nazionali europee. Sul punto, v. in particolare G. MARTINI, *Le lobbies*, in M. BERTOLISSI (a cura di), *Agenda monti. Parliamone*, Vicenza, 2013 pp. 201-209; L. MATTINA, *I gruppi di interesse*, Bologna, Il Mulino, 2010; T. CHECCOLI, *Il fenomeno del lobbying negli Stati Uniti e nell'Unione europea*, in *Quad. cost.*, 4, 2006, p. 719 ss.; E. DE MARCO, «Gruppi di pressione», *procedimento legislativo e «realizzabilità delle leggi»*, in *Rass. Parl.*, 4, 1996, pp. 939 ss.; A. SCALONE, *Rappresentanza politica e rappresentanza degli interessi*, Milano, Franco Angeli, 1996.

¹⁴¹ Cfr. S. PANEBIANCO, *Il lobbying europeo*, Milano, Giuffrè, 2000, pp. 63-64 e L. HOOGHE, G. MARKS, *Europe with the Regions: channels of regional representation in the European Union*, in *Publius*, 1996, 1, p. 74, i quali evidenziano come in tal modo le autonomie si differenzino a seconda della capacità e della strumentazione per rispondere efficacemente agli stimoli ultrastatali.

piuttosto quali sostenitori istituzionali di interessi particolari sui quali si concentrano tutti quegli sforzi volti ad ottenere una normativa più favorevole oppure risorse finanziarie.

Il punto problematico, colto pure dalle istituzioni sovranazionali, è l'intreccio tra la scarsa diffusione dei tradizionali principi della democrazia rappresentativa e la sempre maggiore diffusione delle pratiche c.d. di «*lobbismo*», (termine che identifica tutte le attività svolte al fine di influenzare l'elaborazione delle politiche ed il processo decisionale delle istituzioni). Un intreccio che, alla luce di quanto esposto in precedenza, non è «neutrale» alla definizione del ruolo che si vuole attribuire alle istituzioni pubbliche e alla politica nella conduzione dell'azione pubblica.

La «partecipazione» attraverso le attività di *lobbying* non è semplicemente uno strumento per collegare maggiormente la rappresentanza «politica» alla società civile e alle sue organizzazioni, ma può configurarsi quale alternativa agli stessi meccanismi della rappresentanza. Quello spazio prima occupato dai partiti apre la porta ad una partecipazione diretta degli «attori» interessati alle politiche pubbliche.

Come è stato criticamente rilevato ¹⁴², «prima che il liberismo economico volgesse la teoria dello Stato di diritto contro lo Stato, richiedendo la stretta delimitazione della sua ingerenza nella società civile, il dualismo Stato – società civile era stato esaltato come il principio che prometteva ai cittadini di trovare nello Stato quelle garanzie di eguaglianza e di garanzia dei diritti che la società civile negava, essendo dominata dal potere economico e dai privilegi cetuali. Lo Stato di diritto veniva invocato come baluardo della sicurezza dei cittadini, perché non lo Stato, ma la società, il popolo, ne costituiva la minaccia».

In altri termini, la relazione tra Commissione e gruppi d'interesse viene difesa in quanto pienamente conforme all'ordinamento giuridico dell'Unione europea, il quale prevede che «prima di proporre un atto legislativo, la Commissione effettua ampie consultazioni» ¹⁴³. In secondo luogo, dal punto di vista più generale della modalità di conduzione dell'azione pubblica sovranazionale, ad avviso della Commissione «non

¹⁴² Cfr. E. FORSTHOFF, *Der Staat der Industriegesellschaft*, München, 1971, pp. 21-26 e R. BIN, voce *Stato di diritto*, in *Enciclopedia del diritto, Annali IV*, Milano, Giuffrè, 2011, pp. 1149-1162.

¹⁴³ Così l'art. 11, § 3, TUE ed il *Protocollo n. 2 sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità*, allegato al trattato di Lisbona, all'art. 2 prosegue poi dichiarando che «tali consultazioni devono tener conto, se del caso, della dimensione regionale e locale delle azioni previste».

c'è contraddizione tra democrazia partecipativa ed il concetto di democrazia rappresentativa in quanto comunque ovvio che il processo decisionale dell'Unione trae la propria prima e massima legittimità dai rappresentanti eletti dai popoli europei».

Lo stesso Parlamento europeo a tal proposito, nella risoluzione sul Libro bianco in materia di *governance*, afferma che «la consultazione degli ambienti interessati [...] può sempre costituire solo un complemento e non può sostituire le procedure e le decisioni di organi legislativi democraticamente legittimati; a livello di procedura legislativa possono decidere responsabilmente solo il Consiglio ed il Parlamento, in quanto legislatori [...]»¹⁴⁴.

Vi è dunque un principio a cui si ispirano la Commissione così pure le altre istituzioni¹⁴⁵: quello di permettere alle parti interessate di esprimere un'opinione, non certo un voto. Questa configurazione della *governance* europea esprimerebbe la duplice dimensione del principio democratico¹⁴⁶: la democrazia rappresentativa ne è il fondamento e la democrazia partecipativa il completamento. D'altro canto, la Commissione si è dimostrata cosciente di non dover sottovalutare il dovere di garantire un trattamento adeguato ed equo a tutti i partecipanti al processo di consultazione e a tal proposito ha sottolineato la propria intenzione di ridurre «il

¹⁴⁴ Cfr. la *Risoluzione del Parlamento europeo sul Libro bianco della Commissione*, adottata il 29 novembre 2001 (A5-0399/2001).

¹⁴⁵ In base alle disposizioni del Registro comune per la trasparenza introdotto il 23 giugno del 2011, le organizzazioni e gli enti sono tenuti ad iscriversi nel Registro prima di chiedere i diritti di accesso anche al Parlamento europeo. Sul punto, si rimanda in primis alla *Risoluzione del Parlamento europeo dell'8 maggio 2008 sull'elaborazione di un quadro per le attività dei rappresentanti di interessi (lobbisti) presso le istituzioni europee* (2007/2115(INI)); in secundis, all'*Accordo tra il Parlamento europeo e la Commissione europea sull'istituzione di un registro per la trasparenza per le organizzazioni, le persone giuridiche e i lavoratori autonomi impegnati nell'elaborazione e nell'attuazione delle politiche dell'Unione* (GUCE 22.7.2011, L 191/29). Ai sensi del punto 13 di quest'ultimo «il registro non concerne le autorità locali, regionali e municipali. Tuttavia, gli uffici di rappresentanza o gli enti giuridici, gli uffici e le reti creati per rappresentarli nelle loro relazioni con le istituzioni dell'Unione, come pure le loro associazioni, sono chiamati a procedere alla registrazione».

¹⁴⁶ Il Titolo VI del Trattato che adottava una Costituzione per l'Europa – denominato *Vita democratica dell'Unione* – disciplinava esplicitamente i due differenti aspetti della democrazia, e cioè la democrazia «rappresentativa» e quella «partecipativa». Nell'ambito della democrazia rappresentativa (art. I-46) veniva affermato sia il diritto di «ogni cittadino a partecipare alla vita democratica dell'Unione», sia il principio per il quale «le decisioni sono prese nella maniera il più possibile aperta e vicina al cittadino». La disposizione sulla democrazia partecipativa (art. I-47) precisava che «le istituzioni danno ai cittadini e alle associazioni rappresentative, attraverso gli opportuni canali, la possibilità di far conoscere e di scambiare le loro opinioni in tutti i settori di azione dell'Unione», che «mantengono un dialogo aperto trasparente e regolare con le associazioni rappresentative e con la società civile» e che, «al fine di assicurare la coerenza e la trasparenza delle azioni dell'Unione, la Commissione procede ad ampie consultazioni delle parti interessate». Le disposizioni sono riprese ora agli articoli 10-11 TUE.

rischio che i politici si limitino ad ascoltare argomentazioni unilaterali di determinati gruppi in grado di assicurarsi un accesso privilegiato [...]»¹⁴⁷.

A tal fine risulta determinante l'individuazione delle specifiche categorie da coinvolgere in una determinata consultazione, sulla base di criteri chiari, quali un codice di condotta comprendente criteri qualitativi minimi (standard), incentrati su argomenti, tempi, persone e modi della consultazione¹⁴⁸.

E nel *Libro verde. Iniziativa europea per la trasparenza*¹⁴⁹, la Commissione, dopo aver individuato alcune aree problematiche di rappresentanza degli interessi propone alcune opzioni risolutive. L'accoglimento del «lobbismo» quale componente legittima dei sistemi democratici, in tal senso implica anche una maggiore responsabilità nell'apertura a controlli esterni.

Vista da questa angolazione, la *governance* rimedierebbe all'inefficienza delle istituzioni democratiche soprattutto grazie a quel principio di inclusione (altrimenti qualificato come «cultura della consultazione») che si concretizza in particolare nelle forme della partecipazione degli *stakeholders* come «mezzo di governo».

Il tutto, però, con alcuni problemi abbondantemente evidenziati in dottrina¹⁵⁰.

Se invero il carattere di “democratico” non si riferisce solo ai procedimenti elettorali e alle modalità di assunzione delle decisioni ma anche a quelle procedure e modalità di assunzione di responsabilità da parte dei decisori verso coloro che ne subiscono gli effetti, «non occorre essere ‘foucaultiani’ per provare un certo scetticismo verso tutti quei processi decisionali che, offuscando le fonti e

¹⁴⁷ Cfr. *Verso una cultura di maggiore consultazione e dialogo. Principi generali e requisiti minimi per la consultazione delle parti interessate ad opera della Commissione*, Bruxelles, 11.12.2002, COM(2002) 704 definitivo.

¹⁴⁸ Così già il Libro bianco della Commissione, p. 18. Sul punto, si rimanda, oltre al documento di cui alla nota precedente, pure al successivo *Libro verde. Iniziativa per la trasparenza*, Bruxelles, 3.5.2006, COM(2006), 194, def.

¹⁴⁹ Bruxelles, 3 maggio 2006, COM(2006) 194 definitivo, che approfondisce e sottopone al vaglio quanto già proposto nella Comunicazione della Commissione Bruxelles, 11.12.2002 COM(2002) 704 definitivo, recante i *Principi generali e requisiti minimi per la consultazione delle parti interessate ad opera della Commissione*.

¹⁵⁰ La prevalenza di organizzazioni che rappresentano pochi *stakeholders* anziché la società nel complesso (ed i singoli cittadini); le asimmetrie di potere; l'abbandono dell'idea di un interesse generale che, in quanto interesse dei più, sia ispirato alla giustizia sociale; la negoziabilità integrale degli obiettivi; la sostituzione dei requisiti della validità e della legittimità funzionali alla garanzia di quei diritti civili politici e sociali, con quelli di efficienza ed efficacia. Cfr. in particolare R. BIN, *Contro la governance: la partecipazione tra fatto e diritto*, Relazione tenuta al Convegno «Il federalismo come metodo di governo. Le regole della democrazia deliberativa» (Trento, 25-26 novembre 2010) e ID., *Effettività*, in G. DI COSIMO, L. LANZALACO (a cura di), *Riscoprire la sfera pubblica*, Milano, ATi editore, 2012, pp. 59-79.

frammentando l'esercizio del potere, rischiano di spuntare le armi di cui i cittadini si sono dotati per chiedere conto ai propri governanti delle loro decisioni»¹⁵¹.

Le riflessioni circa la partecipazione delle autonomie regionali si collocano dunque lungo questo delicato percorso incrinato.

Per esempio, volendo accogliere il punto di vista delle istituzioni sovranazionali, due motivazioni, entrambe di carattere «funzionale» al perseguimento degli obiettivi sovranazionali, sorreggono il contributo delle autonomie territoriali al processo decisionale nella fase ascendente. Proprio perchè la presenza di enti politici territoriali «serve a situare le risposte giuridiche in specifici contesti, tenendo presenti proprio i dati di quel contesto»¹⁵².

La loro partecipazione conferisce un apporto all'assunzione di decisioni dotate di una più forte *legittimazione* in quanto partecipate da soggetti direttamente responsabili nei confronti della comunità di riferimento (cioè una parte di cittadini europei). In tal modo le autonomie contribuirebbero alla configurazione di un'architettura complessivamente più aderente ai principi democratici (secondo l'art. 10, § 3, TUE: «ogni cittadino ha il diritto di partecipare alla vita democratica dell'Unione. Le decisioni sono prese nella maniera il più possibile aperta e vicina ai cittadini») ¹⁵³. Tutto questo, a patto che non si appesantisca eccessivamente il processo decisionale. Secondo alcuni Autori questo è il vantaggio specifico delle nuove modalità di *governance* declinate nella formula multilivello: consentire la partecipazione nei processi decisionali a quei «portatori di interessi fra loro assai differenziati – sia di tipo generale e territoriale, sia di tipo particolare e funzionale – con una vasta rappresentanza degli interessi societari, che risulterebbe ridotta sia nel caso in cui a partecipare fossero solo gli interessi territoriali (come nel caso del

¹⁵¹ Cfr. S. PIATTONI, *La governance multilivello: sfide analitiche, empiriche e normative*, in *Rivista italiana di scienza politica*, 3, 2005, p. 417.

¹⁵² Cfr. M. R. FERRARESE, *La governance tra politica e diritto*, Bologna, Il Mulino, 2010, p. 204.

¹⁵³ Non è solo l'ordinamento sovranazionale a muoversi in tal senso, in quanto è necessario constatare pure nel diritto internazionale l'emersione di un «principio democratico che comporterebbe un certo superamento dell'accennata neutralità» nei confronti della struttura interna degli Stati poiché «quantomeno sotto forma di direttiva politica, la valorizzazione del principio stesso comporta un'adeguata valorizzazione del ruolo e delle attività delle autonomie territoriali». Così F. MARCELLI (a cura di), *Le Regioni nell'ordinamento europeo e internazionale*, Milano, Giuffrè, 1998, p. 36 ss.

federalismo), sia se a partecipare fossero solo i gruppi di pressioni (come nel pluralismo) o gli interessi organizzati (come nel corporativismo)»¹⁵⁴.

Sul punto però il Comitato delle Regioni in diverse occasioni ha voluto precisare come nelle consultazioni gli enti locali e regionali non possano essere inclusi nella stessa categoria della società civile e delle parti economiche e sociali, proprio in quanto nel primo caso si tratta di organi eletti, direttamente responsabili nei confronti dei cittadini europei¹⁵⁵. L'attuale disciplina dimostrerebbe pertanto una perdita di sensibilità nei confronti di due categorie di interessi assai differenti fra loro.

Tuttavia vi è un secondo argomento funzionale. Poiché spetta agli enti territoriali attuare una buona parte delle politiche europee, è evidente che l'implementazione delle politiche sovranazionali dipenda fortemente dalla loro condotta e, a monte, dal loro coinvolgimento nella configurazione della normativa¹⁵⁶. L'obiettivo è proprio quello di evitare che quest'ultima divenendo a «maglie troppo strette», soffochi la diversità nell'unità dell'indirizzo politico ma, al contrario, possa invece tutelare la possibilità di differenziazione a servizio della diversità economica, sociale, ambientale e culturale dei singoli territori, vero cuore dell'autonomia.

In realtà, come dimostrano le tendenze più recenti, spesso le autonomie territoriali si mobilitano al fine di promuovere singoli interessi settoriali, in alcuni casi di singole categorie di privati, che nel quadro delle valutazioni strategiche dell'UE l'ente regionale valuta prioritari per la collettività di riferimento ma che non sempre rientrano in una prospettiva d'insieme dello sviluppo locale¹⁵⁷.

Il dialogo strutturato con la Commissione per il tramite delle associazioni settoriali diviene perciò frequentemente una causa di frazionamento.

¹⁵⁴ Cfr. S. PIATTONI, *La governance multilivello: sfide analitiche, empiriche e normative*, in *Rivista italiana di scienza politica*, 3, 2005, pp. 435-436.

¹⁵⁵ Cfr. *Parere del Comitato delle Regioni – governance e partenariato su base nazionale, regionale e di progetto nel campo della politica regionale*, 2008/C 325/09.

¹⁵⁶ Nel Libro bianco sulla *governance* multilivello, p. 20, il Comitato delle Regioni evidenzia ad esempio come «la necessità di coinvolgere meglio gli enti regionali e locali è motivata dal fatto che gli effetti di una direttiva o di un regolamento comunitari possono variare sensibilmente da uno Stato membro all'altro, in funzione dell'organizzazione territoriale interna, del grado di autonomia di tali enti e dell'ampiezza delle loro competenze. Le difficoltà incontrate nell'attuazione delle direttive sulle discariche di rifiuti e della direttiva sull'aggiudicazione degli appalti pubblici di lavori, di forniture e di servizi costituiscono esempi significativi dell'importanza del coinvolgimento degli enti regionali e locali lungo tutto il processo di elaborazione della normativa comunitaria».

¹⁵⁷ Cfr. G. BERTEZZOLO, *La scomposizione degli enti regionali e la tutela dell'interesse pubblico in prospettiva ultrastatale*, in *Riv. ital. dir. pubbl. comunit.*, 2010, in particolare pp. 28-29.

Ad ogni modo il loro apporto è significativo di una più forte *efficacia* dell'azione pubblica sovranazionale, pur nell'esigenza sovranazionale a che non venga meno l'applicazione diffusa del diritto europeo.

Tali considerazioni confermano inoltre una delle sfaccettature del concetto di *governance*: la netta distinzione tra la fase normativa e la fase dell'applicazione delle leggi.

4.9.2. I diversi approcci alla *multilevel governance*: profili giuridici di merito

L'approccio teorico della *multilevel governance*, elaborato dagli studi europei e importato nelle trattazioni giuridiche, analizza il sistema politico sovranazionale a partire dalle modalità di conduzione di talune politiche pubbliche, in particolar modo quelle di sviluppo regionale ¹⁵⁸.

E' merito di tale filone scientifico l'aver suscitato anche in sede accademica l'attenzione ai profili del governo subnazionale, superando il precedente approccio intergovernativo al processo di integrazione europea, focalizzato sui soli livelli nazionale e sovranazionale.

Il processo di costruzione di uno spazio pubblico europeo, come si è visto, rende problematiche le interrelazioni fra governi di diverso livello giurisdizionale che una volta erano concepite come gerarchicamente ordinate o quantomeno innestate le une nelle altre; e ciò imponendo un ripensamento del ruolo che in esso sono destinati a giocare tutti i livelli di governo responsabili dell'azione pubblica su di uno stesso territorio. La molteplicità dei legami tra i diversi attori pubblici ed il tenore delle sfide politiche del mondo globalizzato ha reso insostenibile una visione incentrata sul singolo elemento ed il suo ambito di azione anziché una visione d'insieme.

A tal proposito, ci si può allora domandare quali siano gli approcci alla questione regionale nell'ordinamento comunitario, cioè nel complessivo discorso sull'architettura istituzionale europea. Due sono stati esplicitati in fine al precedente paragrafo. Una terza motivazione è il riconoscimento di una dignità valoriale alle autonomie costituzionalmente riconosciute considerate in sé e per sé ¹⁵⁹, apportatrici

¹⁵⁸ Alla luce di quanto emerso in precedenza, sarebbe riduttivo concentrare l'attenzione sul solo profilo delle politiche di sviluppo: in conseguenza dell'integrazione europea e del decentramento politico, pure i problemi legati a temi quali la protezione dell'ambiente, la pianificazione territoriale, lo sviluppo sostenibile, le comunicazioni, i trasporti, l'energia, le nuove tecnologie, l'immigrazione e la coesione sociale, nonché gli incentivi politici e finanziari provenienti dall'UE portano alla luce un incremento delle interdipendenze nonché la moltiplicazione degli strumenti e delle istituzioni che tentano di rispondere ai crescenti bisogni di regolazione negli ambiti e nei campi più svariati. V'è chi, per tal motivo, pur evidenziando il merito di tale filone scientifico, rileva come tale approccio corra il rischio di limitare l'insieme degli strumenti di *policy* che sono veicoli di europeizzazione al ristretto insieme delle politiche regionali formali e di cristallizzare in maniera eccessivamente statica e gerarchica i differenti livelli di governo. Cfr. S. DOSSI, C. M. RADAELLI, *L'Europeizzazione delle Regioni. Politiche pubbliche e strategie di ricerca*, in P. MESSINA (a cura di), *Innovare la tradizione*, cit., pp. 33 ss.

¹⁵⁹ Il preambolo alla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea a tal proposito afferma che «l'Unione contribuisce alla salvaguardia e allo sviluppo di questi valori comuni nel rispetto della

d'identità culturali che contribuiscono a formare la diversità propria dell'Europa e/o quale luogo di espressione e maggiore tutela non solo dei diritti politici (attraverso, ad es., la possibilità di manifestazione di quelle forze che sono minoranze sul piano nazionale), ma anche sociali, economici, ambientali e culturali ¹⁶⁰.

Le istituzioni europee, pur con diverse sensibilità frutto del presupposto per cui ciascun organo sovranazionale è portatore di un particolare interesse che ha il compito di proteggere e promuovere, paiono muoversi tra questi tre differenti approcci. Si propone quindi, qui di seguito, un'analisi della riflessione da loro svolta sulla *governance* multilivello, in particolar modo i lavori del Comitato delle Regioni che, come si è visto, ha assunto all'interno della propria *mission* il compito di giungere ad una più compiuta e precisa elaborazione teorica e applicazione pratica di tale modalità di azione pubblica.

Il Comitato delle Regioni affronta il tema delle potenzialità di un tale modello di *governance* a fronte dei tentativi di riportare nell'alveo nazionale le politiche comuni e di centralizzazione delle risorse, in un contesto caratterizzato dalla contrazione delle finanze pubbliche. Tale interesse si deve al fatto che la globalizzazione rende ancor più importante il ricorso a tale metodo di governo quale *strumento funzionale* agli obiettivi politici essenziali dell'UE (e non ostacolo aggiuntivo ai processi decisionali sovranazionali) ¹⁶¹. Non solo. La capacità dell'Unione europea di adattarsi al nuovo contesto mondiale si ritiene, anzi, dipenda in larga misura proprio dalla capacità di reazione, azione e interazione dei suoi enti regionali e locali ¹⁶².

A tal proposito, sempre il Comitato delle Regioni osserva, infatti, che a parer suo «la strategia di Lisbona soffre incontestabilmente di mancanza di coordinamento e

diversità delle culture e delle tradizioni dei popoli d'Europa, nonché dell'identità nazionale degli Stati membri e dell'ordinamento dei loro pubblici poteri a livello nazionale, regionale e locale».

¹⁶⁰ Cfr. J. LUTHER, *Costituzionalismo e regionalismo europeo*, cit., p. 949. Si richiama pure il § 2.2 del *Considerato in diritto* della già citata sentenza n. 189/1988 della Corte Costituzionale, in cui si afferma che i compiti fondamentali delle autonomie locali «sono diretti a favorire il più elevato sviluppo della persona umana, della solidarietà sociale ed economica, della democrazia politica, della cultura e del progresso tecnico-scientifico, della convivenza pacifica tra i popoli (artt. 2, 3, 9 e 11 Cost.)».

¹⁶¹ Cfr. la Comunicazione *Un'Europa sostenibile per un mondo migliore*, COM(2001) 264 def., 15/05/2001.

¹⁶² Cfr. *Libro bianco del Comitato delle Regioni sulla governance multilivello*, CdR 89/2009 fin, p. 4.

continua a essere caratterizzata in misura eccessiva da un approccio dall'alto verso il basso»¹⁶³.

Con riguardo invece all'aspetto meramente definitorio, ad avviso del Comitato economico e sociale europeo l'espressione oggetto della nostra trattazione individua «un'architettura istituzionale decentrata, dove non agisce un solo centro di potere come negli Stati nazionali, bensì una pluralità di soggetti, sia governativi che non governativi, che cooperano tra loro per il raggiungimento di fini condivisi»¹⁶⁴.

Il Comitato delle Regioni, dal canto suo, considera la *multilevel governance* «un principio consistente nell'azione coordinata dell'Unione, degli Stati membri e degli enti regionali e locali, fondata sui principi di sussidiarietà e di proporzionalità e sul partenariato, che si concretizza attraverso una *cooperazione funzionale e istituzionalizzata* intesa a *elaborare e attuare* le politiche dell'Unione europea»¹⁶⁵.

Tale azione coordinata riguarda tanto il processo decisionale, nel quale si auspica l'integrazione degli obiettivi degli enti regionali e locali nelle strategie sovranazionali (principio democratico e di autonomia; ma pure di efficienza), quanto nella fase esecutiva (principio di efficienza e di responsabilità)¹⁶⁶. In definitiva, si vuole esprimere una modalità di esercizio delle funzioni pubbliche secondo una logica (politica) e strumenti (giuridici) di compartecipazione, cooperazione e integrazione tra i diversi livelli istituzionali, anziché in termini di rigida separazione

¹⁶³ Il paradosso di Lisbona, messo in luce dalla piattaforma di monitoraggio del Comitato delle Regioni, mostrerebbe che il livello di coinvolgimento degli enti regionali e locali è stato insufficiente e sottolinea l'urgenza di adottare una strategia comunitaria per la crescita e l'occupazione più decentrata, che si fondi sulle potenzialità delle Regioni e delle città che, in virtù delle loro competenze, rappresentano i principali promotori dell'innovazione, della ricerca e dell'istruzione in Europa. *Libro bianco del Comitato delle Regioni sulla governance multilivello*, CdR 89/2009 fin, p. 22.

¹⁶⁴ Cfr. COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO, *Parere in merito alla «Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, alla Banca centrale europea, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni — Rafforzare il coordinamento delle politiche economiche per la stabilità, la crescita e l'occupazione — Gli strumenti per rafforzare la governance economica dell'UE»* (GUUE C 107/02 del 6.4.2011), al punto 3.6.1.

¹⁶⁵ Cfr. il punto 2 del Parere del Comitato delle Regioni *Sviluppare una cultura europea della governance multilivello: iniziative per dar seguito al Libro bianco del Comitato delle Regioni*, (2012/C 113/12)

¹⁶⁶ Cfr. il *Libro bianco del Comitato delle Regioni sulla governance multilivello*, CdR 89/2009 fin, p. 7. Sull'importanza di coinvolgere maggiormente Regioni ed enti locali nella fase ascendente per motivi di ordine efficientistico o funzionale si veda, tra gli altri, M. SAVINO, *Regioni e Unione Europea: il mancato aggiramento dello Stato*, cit., p. 44 dove si rileva che ciò servirebbe inoltre ad ovviare al problema della *uneven distribution of pay and say*, per cui «le autonomie territoriali sopportano la maggior parte dei costi legati all'attuazione del diritto sovranazionale (*pay*) mentre il peso che ha la loro voce nell'elaborazione di quel diritto (*say*) è irrisorio».

tra gli stessi. Ed in tal senso anche le varie forme di partenariato, sulla scorta delle evoluzioni avvenute nella conduzione delle politiche di coesione, divengono inoltre un istituto fondamentale. Al punto 22 del Protocollo di cooperazione tra Commissione e Comitato delle Regioni le due istituzioni concordano infatti di cooperare per rafforzare il principio del partenariato adottando un approccio di *governance* multilivello per le politiche dell'Unione in cui la consultazione del Comitato sia obbligatoria.

Secondo tale lettura, numerose sono le implicazioni che il paradigma della *multilevel governance* riversa sul piano strettamente giuridico. Il concetto di «condivisione del potere tra livelli» identifica su questo piano l'insieme delle regole e degli istituti che, a partire dal principio di leale collaborazione, disciplinano la partecipazione di una persona giuridica al funzionamento di un'altra persona giuridica oppure l'agire consensuale tra più enti, tanto nella fase di assunzione delle decisioni che in quella attuativa. Ciò, quale conseguenza della progressiva configurazione dell'ordinamento sovranazionale come sistema giuridico complesso, con funzioni ampie e non limitate alla sfera dei rapporti con gli Stati, ma di cui sono parte essenziale i cittadini e pure le istituzioni rappresentative, enti regionali inclusi.

Secondo tale ricostruzione vengono in rilievo ad esempio tanto il ruolo dei consigli regionali nel complesso sistema di attuazione del principio di sussidiarietà quanto nel recepimento delle direttive, così come la partecipazione dell'amministrazione regionale alla realizzazione di un'amministrazione europea integrata in senso sia organizzativo che procedimentale.

Tale articolazione comporta ad ogni modo una serie di problematiche di non poco conto. La sovrapposizione tra ordinamento sovranazionale e ordinamenti costituzionali nazionali è tale per cui l'azione pubblica europea è indifferente al riparto interno delle competenze e guarda agli assetti di governo territoriale di diritto interno in un'ottica perlopiù funzionale; l'autonomia regionale sul piano dell'ordinamento interno si esplica invece in ragione delle competenze costituzionalmente attribuite. Non c'è, pertanto, una corrispondenza tra titoli giuridici legittimanti l'esercizio del potere e attributivi di rilevanza agli assetti territoriali.

La *governance* multilivello prevede, infine, un approccio territoriale, dunque non più settoriale, alle strategie di sviluppo per conseguire gli obiettivi sovranazionali, di fronte ai limiti degli approcci troppo centralizzatori, settoriali e verticali prevalenti.

In tal modo si ritiene che il principio sia in grado di controbilanciare gli effetti negativi di tre elementi, e cioè: la concentrazione del processo decisionale, la dispersione dell'azione e la diluizione dei risultati ¹⁶⁷.

Tale approccio integrato, implica una dimensione verticale che a sua volta presuppone un miglior coordinamento e cooperazione tra i diversi livelli di *governance*, e una dimensione orizzontale che a sua volta esige un'attuazione coerente delle politiche settoriali per realizzare uno sviluppo sostenibile e assicurare una sinergia con le altre politiche pertinenti dell'Unione europea ¹⁶⁸, il tutto per meglio garantire l'esecuzione delle politiche comuni.

Il passaggio dalla *rappresentanza settoriale* degli interessi alla *rappresentanza* degli interessi dei territori implementa il ruolo svolto dalle autonomie regionali nel servire la comunità di riferimento nel suo complesso.

Non si può però tacere il fatto che in questo processo il rapporto tra istituzioni regionali, territorio e interessi muti rispetto alle forme tradizionali, in quanto l'interazione con il sistema sovranazionale, al momento, ha spesso comportato una disaggregazione dei poteri, dell'organizzazione e degli stessi interessi tutelati dagli enti regionali ¹⁶⁹. Quest'ultimo è principio considerato strutturale dell'azione pubblica sovranazionale e, in quanto tale, concorrente con quello di proporzionalità (che mira a modulare l'intensità dell'azione, con riguardo agli strumenti utilizzati e alle modalità) e di sussidiarietà (che incide sulla possibilità dell'azione): «inquadrare la sussidiarietà e la proporzionalità nel contesto della *governance* multilivello significa riconoscere la necessità di una visione trasversale e non compartimentata

¹⁶⁷ Cfr. *Libro bianco del Comitato delle Regioni sulla governance multilivello*, CdR 89/2009 fin, p. 18.

¹⁶⁸ Con riguardo a tale profilo, si vedano le riflessioni istituzionali intorno alla valutazione d'impatto territoriale, per la quale cfr. il Documento di lavoro dei servizi della Commissione *Assessing territorial impacts: Operational guidance on how to assess regional and local impacts within the Commission Impact Assessment System* [Valutazione dell'impatto territoriale: orientamenti operativi sulle modalità di valutazione dell'impatto regionale e locale nel quadro del sistema di valutazione d'impatto della Commissione], SWD(2013) 3 fin.

¹⁶⁹ Questi i risultati dello studio condotto da G. BERTEZZOLO, *La scomposizione degli enti regionali e la tutela dell'interesse pubblico in prospettiva ultrastatale*, in *Riv. ital. dir. pubbl. comunit.*, 2010, pp. 1-32.

dell'azione politica europea»¹⁷⁰. Tale modalità di gestione flessibile e partecipativa è inoltre considerata ancillare alla realizzazione dei principi di responsabilità e solidarietà¹⁷¹. Concretamente, tuttavia, al momento tale azione coordinata non assurge concretamente a parametro di valutazione della legalità degli atti delle istituzioni europee.

Tre condizioni vengono considerate preliminari: (i) consolidare i fondamenti e i principi alla base di questo tipo di *governance* nel quadro istituzionale e politico sia europeo che nazionale; (ii) dare attuazione alle *governance* multilivello tramite meccanismi e strumenti pertinenti; (iii) garantire le condizioni per l'autonomia finanziaria dei diversi livelli di governo, in particolare degli enti regionali e locali, e per una condivisione efficiente delle risorse grazie a una migliore perequazione nella distribuzione dei finanziamenti pubblici. Due invece sono le condizioni attuative.

Secondo il Libro bianco: «per raggiungere gli obiettivi comuni, la *governance* multilivello deve fondarsi sulla lealtà reciproca tra tutti i livelli di governo e tra le istituzioni. Il quadro istituzionale è fondamentale ma non è tuttavia sufficiente a garantire una buona *governance*. È invece indispensabile la buona cooperazione tra i diversi livelli di potere politico e le istituzioni: una cooperazione basata sulla fiducia, e non sul confronto tra le diverse legittimità politiche e democratiche»¹⁷².

Suddivise sotto due rubriche, sono state, infine, individuate alcune categorie di pratiche concrete di *governance* multilivello. I. Procedure: Informazione e consultazione; Coinvolgimento delle parti interessate e capacità di risposta; II. Contenuto delle politiche dell'UE: Politica territoriale / integrata / localizzata; III. Meccanismi per legiferare con intelligenza e Strumenti innovativi di attuazione e partenariato.

¹⁷⁰ In tal senso il rispetto del principio di sussidiarietà e la *governance* multilivello sono due aspetti indissociabili: il primo riguarda le competenze dei diversi livelli di potere, mentre il secondo pone l'accento sulla loro interazione.

¹⁷¹ Cfr. il punto 6 del Parere del Comitato delle Regioni *Sviluppare una cultura europea della governance multilivello: iniziative per dar seguito al Libro bianco del Comitato delle Regioni*, (2012/C 113/12).

¹⁷² Cfr. *Libro bianco del Comitato delle Regioni sulla governance multilivello*, CdR 89/2009 fin, p. 10.

4.10

Multilevel governance: ragioni e responsabilità politica nell'intreccio dei rapporti sovranazionali

Le riflessioni circa i profili giuridici dei rapporti tra Regioni, Stato ed UE non si possono però astrarre dal contesto storico e socio-economico-istituzionale in cui sono inseriti. A partire da questo presupposto, si è ritenuto importante cercare di precisare il significato di alcuni concetti chiave, al fine di comprenderne relazioni e interferenze. Un primo dato riscontrato è la constatazione di un'instabilità di fondo.

Nello svolgersi del processo di costruzione di uno spazio pubblico europeo, ancor più in seguito alla crisi economica, la politica (quale luogo decisionale) e i luoghi di riverbero delle azioni politiche non convergono in uno spazio e, per l'effetto, hanno perso intensità alcuni punti di riferimento legati alla legittimazione dell'ente-Stato: i principi democratici dello Stato di diritto (nonché quanto ivi connesso) ed il perseguimento di valori di solidarietà e di giustizia sociale ¹⁷³.

Sarebbe riduttivo tuttavia leggere tale instabilità quale frutto di un processo di integrazione, inteso come la continua oscillazione di due paradigmi: quello dell'ordinamento costituzionale federale e quello della collaborazione tra Stati sovrani attraverso un ente terzo, la cui modalità d'azione (e legittimazione) è improntata a quella delle organizzazioni internazionali. Per effetto di ciò le decisioni delle istituzioni sovranazionali sono preparate, adottate, attuate da personale degli Stati, la cui volontà costituisce la base su cui poggiano le dinamiche politico-istituzionali che prendono corpo in ambito sovranazionale.

Una prospettiva riduttiva dunque, se non si focalizza adeguatamente l'attenzione sul fatto che qualsiasi sia l'ipotesi ricostruttiva dell'UE e del suo processo di integrazione, eppure la peculiare dispersione delle autorità di governo al suo interno crea occasioni uniche per esercitare il potere senza doverne rendere conto all'esterno; senza far emergere, cioè, la responsabilità politica di quanti vi prendano decisioni fondamentali. E questo vale per le istituzioni sovranazionali, la cui responsabilità

¹⁷³ Cfr. B. CARAVITA, *Trasformazioni costituzionali nel federalizing process europeo*, in www.federalismi.it, p. 17, 2012, rileva a tal proposito che la crisi si è fatta spazio nelle «difficoltà insuperabili delle due creature istituzionali tipiche dell'Europa, che in Europa hanno trovato sia teorizzazione astratta che realizzazione concreta: Stato nazionale e Stato sociale»

politica è rimasta carente nei confronti delle opinioni pubbliche, così come per i rappresentanti degli Stati nelle varie formazioni, politiche e amministrative, in cui sono insediati. Per tal motivo, Cesare Pinelli¹⁷⁴ rileva che «ossessionate dal bisogno di prefigurare un modello istituzionale per l'Unione, salvo a dividersi sul se dovesse o meno ricalcare quello statale, le tesi del deficit democratico e della governance postnazionale hanno ambedue ignorato il gioco da tempo in corso di reciproche convenienze e connivenze fra Unione e Stati membri. Dirottando l'attenzione da questo punto fondamentale, la comunità scientifica non ha reso un buon servizio all'impresa europea, e si trova ora spiazzata dalla crisi».

Il tema della «questione regionale» è innanzitutto da collocarsi in tale crisi di trasparenza e responsabilità delle istituzioni pubbliche, tanto all'interno degli Stati membri dell'UE quanto in capo all'Unione sovranazionale. Per tal motivo, è bene che sia parte della soluzione e non ulteriore aggravamento del problema.

Strettamente correlato è un secondo dato che emerge dalle riflessi esposte: la necessità di non ignorare le reciproche influenze che sussistono tra la questione regionale nell'ordinamento sovranazionale e la questione «europea» nell'ordinamento degli Stati membri federali e regionali¹⁷⁵.

Sul piano europeo, pur nel differente approccio al tema da parte di ciascuna istituzione, in virtù del lavoro del Comitato delle Regioni si fa strada il perfezionamento di un principio potenzialmente strutturale dell'azione europea, a partire proprio da alcune politiche specifiche. Un paradigma che, nella consapevolezza delle differenze sussistenti tra gli ordinamenti costituzionali così come della pluralità di modalità dell'azione pubblica (*governance*) dell'UE nei diversi ambiti materiali¹⁷⁶, potrebbe condurre ad una maggiore fusione tra le

¹⁷⁴ Così C. PINELLI, *La dimensione internazionale della crisi finanziaria e i suoi riflessi nelle istituzioni di cooperazione sovranazionale e sui rapporti tra queste e gli ordinamenti nazionali*, in *gruppodipisa.it*, p. 11.

¹⁷⁵ Cfr. R. TONIATTI, *Le premesse e le promesse del regionalismo funzionale*, in *www.federalismi.it*, 11, 2003, p. 3.

¹⁷⁶ Alla luce di quanto emerge dal *Rapporto sulla consultazione in merito al Libro bianco sulla governance multilivello*, CdR 25/2010, che ha visto contributi significativi dati dalle organizzazioni internazionali, come il Programma delle Nazioni Unite per lo sviluppo (UNDP), la Conferenza delle Nazioni Unite per il commercio e lo sviluppo (Unctad), l'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (OCSE), l'Unesco, il Fondo monetario internazionale (FMI) o l'Organizzazione internazionale del lavoro (OIL), il dibattito in corso propaga i propri effetti in una dimensione più globale, in particolar modo con riguardo ai temi dell'ambiente e dello sviluppo sostenibile.

esigenze funzionali sovranazionali ed il rispetto dei principi a tutela degli enti politicamente autonomi.

Implementare politiche di sviluppo integrate significa passare dalla rappresentanza settoriale degli interessi alla piena responsabilizzazione degli attori territoriali, che divengono il perno di tale sistema multilivello. La politica di coesione, che ha a che fare con il perseguimento di obiettivi di solidarietà e giustizia sociale nel processo di costruzione dello spazio pubblico europeo, è significativamente il cuore di tali riflessioni e sperimentazioni ¹⁷⁷.

Tutto questo rimanda però alla consapevolezza degli enti politici autonomi - classe politica, funzionari, ma pure elettori - del loro essere attori del processo di costruzione dello spazio politico europeo, e non sempre meri destinatari passivi di tale processo. Certamente con modalità di partecipazione differenti da quelle previste sul piano degli ordinamenti interni. Ad esempio con riguardo a profili quali:

(i) la tempestiva, corretta e possibilmente «differenziata e adeguata» (in quanto esercizio di autonomia a servizio della diversità economica, sociale, politica e storica dei singoli territori) trasposizione della normativa, quale esercizio peculiare della funzione legislativa nell'ordinamento multilivello europeo ¹⁷⁸. E' infatti l'inerzia regionale, così come l'immatrità nell'inserirsi nei processi di *governance* europei, a consentire ampi spazi alle istituzioni statali nel fare ricorso al potere sostitutivo, affidato alla discrezione di queste ultime sotto il profilo sia dell'*an* che del *quando* ¹⁷⁹; (ii) l'utilizzo efficiente e responsabile, nell'esercizio dell'autonomia riconosciuta, delle risorse e degli strumenti amministrativi messi a disposizione dalle politiche di

¹⁷⁷ Come evidenziato nella settima relazione intermedia sulla coesione (Bruxelles, 24.11.2011, COM (2011) 776 definitivo), a partire dal 2008 la Commissione ha proposto di rafforzare ulteriormente la dimensione regionale e urbana della politica di coesione e il suo principio di partenariato. Il dibattito pubblico successivo ha mostrato un chiaro sostegno a tali cambiamenti (SEC(2011) 590), riversandosi poi nei nuovi regolamenti per il periodo 2014-2020 presentati dalla Commissione il 6 ottobre 2011.

¹⁷⁸ Anche se, come rileva M. SAVINO, *Regioni e Unione Europea: il mancato aggiramento dello Stato*, cit., p. 60, la Commissione, nel tutelare l'interesse sovranazionale all'uniforme ed effettiva applicazione, non di rado preme per l'armonizzazione del recepimento a livello nazionale. Per quanto riguarda i dati sulla trasposizione della normativa sovranazionale da parte delle autonomie regionali si rimanda al *Rapporto 2012 sulla legislazione delle Regioni*, realizzato su iniziativa e con il coordinamento dell'Osservatorio sulla legislazione della Camera dei Deputati ed in collaborazione con gli uffici legislativi delle Regioni e delle due Province autonome, pp. 322-347.

¹⁷⁹ Cfr. M. SAVINO, *Regioni e Unione Europea: il mancato aggiramento dello Stato*, cit., pp. 68-69.

coesione per lo sviluppo delle comunità¹⁸⁰; (iii) la partecipazione attiva ai processi decisionali sovranazionali secondo le forme previste dal diritto sovranazionale primario e derivato: ovvero prospettando le esigenze delle comunità di riferimento tanto nei processi decisionali¹⁸¹, quanto nella partecipazione all'attività del Comitato delle Regioni, nell'esercizio delle possibilità offerte dagli istituti della democrazia partecipativa.

Volendo trarre ulteriori spunti conclusivi occorre sottolineare come la disciplina del rapporto tra autonomie ed UE sia delegata, dunque, in buona parte a ciascun ordinamento nazionale, che non presenta i limiti pratici e teoretici «*consustanziali*» all'architettura europea¹⁸².

Da questo punto di osservazione, la dimensione europea delle autonomie regionali ha il pregio di poter essere usata, all'interno di ciascun ordinamento costituzionale, anche quale cartina di tornasole per testare la coerenza che sussiste tra il sistema di valori costituzionali che dovrebbe reggere le relazioni tra Stato ed autonomie regionali/federate (ad es. artt. 5 e 114 Cost. IT) e le forme-procedure che disciplinano tale rapporto con riguardo ad uno specifico oggetto (la relazione con l'ordinamento sovranazionale, appunto)¹⁸³. Su questo preciso tema, nell'ordinamento italiano, al di là di alcune positive modifiche alla fase ascendente del processo decisionale sovranazionale¹⁸⁴ introdotte dalla legge n. 234/2012, una profonda

¹⁸⁰ Cfr. A. FILIPPETTI, *Un buon governo per i fondi strutturali*, in *www.lavoce.info*, 2012; E. DOMORENOK, M. S. RIGHETTINI, *Qualità della governance e regolazione dei flussi finanziari. Il caso dei Fondi Strutturali in Italia*, in *Rivista italiana di politiche pubbliche*, 2, 2012, pp. 253-284; A. SIMONATO, *Profili finanziari del rapporto tra autonomie regionali, Stato ed UE alla luce di istituti e dinamiche della politica regionale*, in *Federalismo fiscale. Rivista di diritto ed economia*, 1-2, 2012.

¹⁸¹ Il Parlamento europeo, *Relazione sulla governance e il partenariato a livello nazionale e regionale e per progetti di politica regionale*, 17 settembre 2008 (A6-0356/2008), al punto 20 significativamente afferma che un sistema di *governance* multilivello efficace debba basarsi su un approccio «dal basso» invitando in tale contesto le autorità regionali e locali a trovare i mezzi per intensificare la collaborazione e i contatti con i governi nazionali.

¹⁸² In tal senso pure la Commissione europea nel paragrafo del *Libro bianco sulla governance europea* dedicata alla democrazia locale e regionale.

¹⁸³ Così G. VESPERINI, *Il diritto europeo e la ripartizione nazionale delle competenze tra lo Stato e le Regioni*, in *Riv. ital. dir. pubbl. comunit.*, 2008, p. 1437; P. PIVA, *La recente «föderalismusnovelle» tedesca nella prospettiva dell'Unione europea ed il suo contributo al dibattito sul federalismo fiscale*, in *Fed. fiscale*, 1, 2007, in particolare pp. 261-262, e A. SIMONATO, *Il diritto comunitario quale componente imprescindibile dei rapporti tra Stato ed autonomie*, in *Il diritto della Regione*, 3, 2010, pp. 51 ss.

¹⁸⁴ La previsione all'art. 22 della convocazione della sessione europea della Conferenza permanente Stato-Regioni almeno ogni quattro mesi (anziché almeno ogni sei, come in precedenza), l'aumento da venti a trenta giorni del periodo di tempo utile alla trasmissione di osservazioni – da parte delle Regioni - sui progetti di atti normativi nonché per il raggiungimento di un'intesa nel caso

influenza è stata esercitata dalla mancata esplicitazione del binomio autonomia/responsabilità nell'utilizzo delle risorse all'interno della Repubblica (legislazione ordinaria e legge costituzionale n. 1/2012)¹⁸⁵. Profilo, quest'ultimo, identificato dal Comitato delle Regioni come presupposto della *multilevel governance*. Nella politica di coesione, ad esempio, tale profilo diviene fondamentale nel momento in cui il principio di addizionalità richiede che i Fondi europei (da non computarsi nell'applicazione del Patto di stabilità interno) necessariamente si aggiungano a fondi pubblici nazionali (qualsiasi sia la loro provenienza).

I confini poco chiari delle rispettive potestà e l'assenza di strumenti di composizione politica delle controversie nei frequenti casi di sovrapposizione di competenze contribuiscono, infatti, a giustificare e a dilatare l'esigenza di fornire allo Stato strumenti normativi ed esecutivi adeguati per far fronte alla sua responsabilità di ordine sovranazionale - il cui rispetto costituisce esso stesso, secondo la ricostruzione operata dalla Corte costituzionale, essenziale interesse nazionale¹⁸⁶.

La mancanza di approfondimento degli istituti della leale collaborazione¹⁸⁷, in primis la Conferenza Stato-Regioni¹⁸⁸, che nel contesto dei rapporti con l'UE svolge

di progetto di atto normativo in materia attribuita alla competenza legislativa delle Regioni o delle province autonome (nuovo art. 24).

¹⁸⁵ Si rimanda sul punto in particolare agli studi di M. BERTOLISSI, a partire da *L'autonomia Finanziaria Regionale: lineamenti costituzionali*, Padova, Cedam, 1983, nonché M. BERTOLISSI, *Federalismo fiscale: una nozione giuridica*, in *Federalismo Fiscale. Rivista di diritto ed economia*, 1, 2007, e, ID., *Nomi e cose nella finanza regionale*, in *Federalismo Fiscale. Rivista di diritto ed economia*, 2, 2008, 200 ss. V., inoltre, M. CECCHETTI, *Legge costituzionale n. 1 del 2012 e Titolo V della Parte II della Costituzione. Profili di contro-riforma dell'autonomia regionale e locale*, in *www.federalismi.it*, p. 24, 2012, che nel commentare la legge costituzionale n. 1 del 2012 rileva gli «effetti di notevole impatto su tutto il sistema della forma di Stato e sulla concezione stessa delle autonomie territoriali e della loro posizione costituzionale quali enti "costitutivi" della Repubblica ai sensi dell'art. 114 Cost.».

¹⁸⁶ Cfr. sul punto le sentenze n. 126 del 1996 e 425 del 1999 della Corte costituzionale le quali, pur partendo dal presupposto per cui l'Italia è abilitata, oltre che tenuta dal suo stesso diritto costituzionale, a rispettare il suo fondamentale impianto regionale, hanno ritenuto che in deroga al rispetto del quadro costituzionale interno delle competenze, le norme comunitarie possono legittimamente prevedere, per esigenze organizzative proprie dell'Unione europea, forme attuative di sé medesime, e quindi normative statali derogatrici di tale quadro della normale distribuzione costituzionale delle competenze interne, salvo il rispetto dei principi costituzionali fondamentali e inderogabili. Aggiungendo, beninteso, che questa situazione non è quella normale e deve pertanto derivare con evidenza dalla normativa comunitaria, sulla base di esigenze organizzative che ragionevolmente facciano capo all'Unione europea stessa. Tale ricostruzione del rapporto tra diritto sovranazionale e riparto di competenze costituzionali è stato confermato, successivamente, nella sentenza 1 dicembre 2006, n. 398.

¹⁸⁷ Sulla quale, criticamente, i rilievi di A. RUGGERI, *Il «regionalismo della transizione» e la teoria della Costituzione*, in *www.federalismi.it*, 16, 2004, pp. 10-12.

¹⁸⁸ Sebbene la composizione di quest'ultima, la stretta dipendenza dell'apparato amministrativo dalle scelte del Presidente del Consiglio, il meccanismo di voto, abbiano condotto a considerarla un

un ruolo assai importante, è un ulteriore tassello di tale mosaico. Come si è visto, un fattore di equilibrio del complesso sistema multilivello pare essere dato al momento proprio dagli istituti che, sul piano dell'ordinamento interno integrato a quello sovranazionale, danno voce al principio di leale collaborazione tra livelli di governo nell'esercizio delle differenti funzioni pubbliche¹⁸⁹.

Il trasferimento della materia «rapporti tra Regioni ed UE» dalla potestà concorrente a quella esclusiva, pur non intaccando i diritti consacrati nel quinto comma dell'art. 117 Cost. – sui quali diritti, in verità, incidono i due profili appena presentati – riduce l'autonomia politica delle Regioni nella definizione dei rapporti diretti (es. gli uffici di rappresentanza¹⁹⁰) prefigurando, più in generale, un possibile accentramento interno (o conflitto) con la valorizzazione sovranazionale delle autonomie in applicazione del paradigma della *multilevel governance*.

In definitiva, mentre il dibattito sovranazionale muove dei passi verso la graduale valorizzazione del ruolo delle autonomie politiche nella realizzazione degli obiettivi dell'UE, sul piano nazionale si conferma tanto a livello statale che regionale la scarsa cognizione di causa della latitudine della questione sovranazionale nella Repubblica delle autonomie. Al punto tale da doversi registrare talora l'insufficiente attenzione e disponibilità all'apprendimento e al cambiamento – da parte tanto degli attori statali che di quelli regionali – nell'implementazione di istituti e politiche espressivi del paradigma della *multilevel governance*. Con un contributo alla creazione di incertezze alla domanda di cui sopra: «a chi risponde chi decide»?

In tempi di crisi economica, appare pertanto più che mai opportuno che venga esplicitato se, anche nell'ottica dell'ordinamento multilivello, i valori tradotti in

organo statale, fondamentale è il suo ruolo nei processi decisionali comunitari: è infatti cerniera istituzionale tra Stato e Regioni nei meccanismi informativi, titolare di poteri sospensivi (riserva di esame), sede di concertazione (intese e accordi di cooperazione), presidio delle prerogative regionali (in virtù del ruolo attribuitogli nell'esercizio del potere sostitutivo statale e nella facoltà di ricorso alla Corte di Giustizia), oltre che titolare di poteri propri esclusivi (di verifica, di impulso, ma soprattutto di nomina). Sul punto, cfr. M. POSILLIPO, *La conferenza Stato-Regioni nei processi decisionali comunitari*, in *Rassegna di diritto pubblico europeo*, 2, luglio-dicembre 2006, pp. 155-199; R. BIFULCO, *Il modello italiano delle Conferenze Stato-autonomie territoriali (anche) alla luce delle esperienze federali*, in *Le Regioni*, 2006, p. 244 ss.

¹⁸⁹ Per tale motivo M. SAVINO, *Regioni e Unione europea: il mancato «aggiramento» dello Stato, cit.*, 82, conclude la propria analisi evidenziando come «l'UE condanna il regionalismo a svilupparsi in senso cooperativo, o ad arretrare».

¹⁹⁰ La cronaca giornalistica individuava proprio nelle spese di tali uffici, in passato documentate ad esempio da S. RIZZO, *Le Regioni e la «diplomazia fai-da-te» Spese pazze per 178 sedi nel mondo*, in *Il Corriere della Sera*, 23 giugno 2010, la molla scatenante di tale novella costituzionale dall'incerta latitudine.

principi giuridici sottesi all'articolazione della Repubblica delle autonomie (art. 5 Cost.), al servizio dei cittadini (in particolare: artt. 2 e 3 Cost.), davvero siano da considerarsi un elemento strutturante l'ordinamento, oppure vadano ripensati, pena il continuo dissiparsi di risorse pubbliche¹⁹¹ (da sottrarre alle voci «sviluppo» e «lotta alla povertà»¹⁹² e mettere a carico delle voci «Costituzione inattuata», o «valore recessivo dell'autonomia») ed il contributo alla confusione tra mezzi e fini del vivere comune che la crisi economica ha, senza ombra di dubbio, fatto registrare in questi anni.

¹⁹¹ Sul rilievo costituzionale delle stesse, con riguardo alla forma di Stato, v. M. BERTOLISSI, *Contribuenti e parassiti in una società civile*, Napoli, Jovene, 2012.

¹⁹² Su *La lotta alla povertà come dovere dei pubblici poteri. Alla ricerca dei fondamenti costituzionali del diritto a un'esistenza dignitosa*, v., con questo titolo, un saggio di M. RUOTOLO, in ID., *Sicurezza, dignità e lotta alla povertà*, Ed. Scientifica, 2012, pp. 205 ss.