

8 NOVEMBRE 2017

Integrazione europea e autonomia
regionale: profili giuridici della
governance multilivello e politiche di
coesione 2021/2027

di Alessandro Simonato
Dottore di ricerca in Diritto costituzionale
Università degli Studi di Padova

Integrazione europea e autonomia regionale: profili giuridici della *governance* multilivello e politiche di coesione 2021/2027 *

di Alessandro Simonato

Dottore di ricerca in Diritto costituzionale
Università degli Studi di Padova

Sommario: 1. I profili rilevanti per il rapporto tra Regioni, Stato e UE nel dibattito sul futuro dell'UE e sulla programmazione politica e finanziaria 2021/2027. 2. Il ruolo delle politiche di coesione nel riconoscimento delle Regioni nel sistema istituzionale dell'UE. 3. Governance multilivello: genesi del principio e profili giuridici 4. Le criticità della *governance* multilivello nella politica di coesione 2014/2020 5. La necessità di chiarire o archiviare il concetto di *multilevel governance* inteso come principio giuridico

1. I profili rilevanti per il rapporto tra Regioni, Stato e UE nel dibattito sul futuro dell'UE e sulla programmazione politica e finanziaria 2021/2027

Il rapporto tra autonomie regionali, Stati e Unione europea (UE) è oramai da tre decenni oggetto di un ampio dibattito politico e giuridico¹. Tale dibattito trova oggi una nuova collocazione nei temi europei

* Articolo sottoposto a referaggio.

¹ Da ultimo, fra gli altri, A. RUGGERI, *Integrazione europea e autonomia regionale: un ossimoro costituzionale?*, in *Diritti regionali-Rivista di diritto delle autonomie territoriali*, 1, 2017. Senza pretesa di completezza, ma solo per dare conto della dimensione del dibattito, si richiamano alcuni importanti lavori che hanno animato il confronto nel merito, in particolar modo a partire dal Trattato di Maastricht. Per la dottrina straniera: B. JONES, M. KEATING (eds.), *The European Union and the Regions*, Oxford, 1995; C. JEFFERY (ed.), *The regional dimension of the European Union. Towards a third level in Europe?*, London, 1997; G. VANDERSANDEN (sous la direction de), *L'Europe et les régions. Aspects juridiques*, Bruxelles, 1997; L. HOOGHE, G. MARKS, *Multi-level governance and European integration*, 2001; A. K. BOURNE, *The impact of European integration on regional power*, in *Journal of common market studies*, 2003, p. 597 ss.; S. WEATHERILL, U. BERNITZ (eds), *The role of Regions and sub National actors in Europe*, Oxford, 2005; C. PANARA, A. DE BECKER (ed.), *The Role of the Regions in EU Governance*, Heidelberg, 2011. Per la dottrina italiana, sempre senza pretesa di esaustività: G. FALCON, *Regionalismo e federalismo di fronte al diritto comunitario*, in *Le Regioni*, 5, 1992, p. 1231 ss.; M.P. CHITI, *Regionalismo comunitario e regionalismo interno: due modelli da ricomporre*, in *Riv. it. dir. pubbl. comp.*, 1992, p. 33 ss.; A. WEBER, *Federalismo e regionalismo nell'Unione europea*, in *Riv. it. dir. pubbl. comp.*, 1993, p. 704 ss.; L. TORCHIA, *Regioni e Unione europea: temi e problemi*, in *Le Regioni*, 2000, 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*, Torino, 2005, p. 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, 2007, 2a ed., p. 991 ss.; M. SAVINO, *Regioni e Unione europea: il mancato «aggiornamento» dello Stato*, in AA.VV., *Principi generali del diritto amministrativo ed autonomie territoriali*, Torino, 2007, pp. 43-82; A. D'ATENA (a cura di), *Regionalismo e sovranazionalità*, Milano, Giuffrè, 2008; P. COSTANZO, *Unione europea ed autonomie territoriali*, in P. COSTANZO - L. MEZZETTI - A. RUGGERI, *Lineamenti di diritto costituzionale dell'Unione europea*, Torino, 2014, p. 461 ss.; A. PAPA (a cura di), *Le Regioni nella multilevel governance europea. Sussidiarietà, partecipazione, prossimità*, Torino, 2016. Numerosi pure gli studi in prospettiva comparata, fra i quali, B. CARAVITA,

all'ordine del giorno: il futuro dell'UE, in vista di possibili revisioni dei Trattati e delle elezioni del Parlamento che si terranno nel 2019; la programmazione delle politiche pubbliche nell'ambito del quadro finanziario pluriennale 2021/2027 (art. 312 TFUE).

In entrambi i casi si tratta dell'avvio di riflessioni e di procedure legislative all'interno delle quali troveranno una collocazione sistematica e un inquadramento concettuale una complessa trama di principi, istituti, procedure e prassi che riguardano i rapporti tra Regioni, Stati membri e UE².

Tali principi, istituti, procedure e prassi hanno ad oggetto l'esistenza, il ruolo, le tutele, le risorse e le funzioni delle Regioni in due diversi ordinamenti, tra loro coordinati: all'interno degli ordinamenti costituzionali degli Stati membri dell'UE; all'interno dell'ordinamento giuridico e del sistema politico-istituzionale europeo.

Tale «doppio intreccio federale»³ è stato analizzato dalla dottrina approfondendo nei due ordinamenti sia le basi legali che fondano gli istituti di tutela dell'autonomia stessa e le possibilità per le autonomie di partecipare ai procedimenti nazionali ed europei, sia i principi e gli istituti che nell'ordinamento europeo sono stati sviluppati con il fine di sviluppare una *governance* più efficace e democratica⁴.

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, p. 59 ss.; 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; L. DANIELE (a cura di), *Regioni ed autonomie territoriali nel diritto internazionale ed europeo*, Napoli, 2006; T. GROPPPI, *Unione europea e Regioni: una prospettiva comparata*, in G. CARPANI, T. GROPPPI, M. OLIVETTI, A. SINISCALCHI (a cura di), *Le Regioni italiane nei processi normativi comunitari dopo la legge n. 11/2005*, Bologna, 2007, pp. 183-216; A. D'ATENA (a cura di), *I cantieri del federalismo in Europa*, Milano, 2008; 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 *federalismi.it*, 12, 2012; F. LANCHESTER (a cura di), *Parlamenti nazionali e Unione Europea nella governance multilivello*, Milano, 2016.

² Nell'ambito del presente contributo si identificano con il termine Regioni non solo le autonomie territoriali denominate in questo modo nel proprio ordinamento costituzionale, ma ogni livello di governo compreso tra lo Stato centrale (federale) e gli enti locali, con riferimento, in particolar modo, agli Stati membri che attribuiscono poteri legislativi ad alcune o a tutte le loro Regioni (Austria, Belgio, Finlandia, Germania, Italia, Portogallo e Spagna). Tali autonomie, che sono riunite nell'associazione RegLeg, sono tra l'altro oggetto di un'attenzione differenziata pure da parte del Comitato delle Regioni, nella sua composizione variegata, come documentato da L. DOMENICHELLI, *Le Regioni nella Costituzione europea*, Milano, Giuffrè, 2007, pp. 40-42.

³ A. D'ATENA, *Il doppio intreccio federale: le Regioni nell'Unione europea*, in *Le Regioni*, 1998, p. 1401 ss.

⁴ A partire dal *Libro bianco sulla governance europea*, adottato nel 2001 dalla Commissione europea, Bruxelles, COM(2001), 428 definitivo/2. In tale documento il termine *governance* designa «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». A partire dagli sviluppi di tale documento 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, p. 2 ad esempio ha annotato «che, non potendo toccare il *government* (gli assetti istituzionali), l'Unione europea è costretta a curare attivamente la *governance*, cioè il complesso degli strumenti che contribuiscono a migliorare e semplificare i rapporti tra le diverse istituzioni nazionali (cioè interne a ciascuna nazione) al fine di realizzare gli obiettivi dell'Unione». Per un'analisi del contenuto giuridico del concetto di *governance* v. in particolare M.R. FERRARESE, *La governance tra politica e diritto*, Bologna, Il Mulino, 2010. Sul tema, v. pure C. PANARA, *The Contribution of Local and Regional Authorities to a 'Good' System of Governance within the EU*, in

Il dibattito sul futuro dell'Unione europea lanciato il 1 marzo 2017 dalla Commissione con sei documenti di riflessione cita o approfondisce in più punti il rapporto tra autonomie regionali, Stati membri e UE⁵, in particolare nei punti in cui focalizza i temi delle politiche di coesione economica, sociale e territoriale e della *governance* multilivello, che da sempre costituiscono l'avanguardia delle riflessioni sul ruolo e sulla tutela delle autonomie regionali nell'ambito dell'UE⁶.

Il Comitato delle Regioni ha avviato, in tale contesto di riflessione sugli assetti istituzionali, una propria consultazione specifica e parallela⁷.

Durante l'anno in corso hanno preso avvio pure le procedure legislative per la definizione dei regolamenti aventi ad oggetto la programmazione del bilancio e delle politiche pluriennali di spesa dell'UE per il periodo 2021/2027 (art. 312 TFUE).

Il Comitato delle Regioni ha presentato, anche in tale contesto, i propri primi contributi: pure in questo caso i temi approfonditi sono quelli delle politiche di coesione e della *governance* multilivello⁸, affrontati però non con riferimento all'assetto istituzionale dell'UE, ma alla buona *governance* della politica di coesione stessa⁹.

Maastricht Journal of European and Comparative Law, 23 (4), 2016 e A. SIMONATO, *Multilevel governance. Profili costituzionali. Il coordinamento tra Regioni, Stato e UE*, Padova, 2016, in particolare p. 202 ss.

⁵ In seguito al referendum del Regno Unito per il recesso volontario e unilaterale dall'Unione europea la Commissione europea ha inaugurato un ampio confronto sul futuro dell'Unione europea, che dovrebbe essere concluso con le elezioni del Parlamento europeo previste per il 2019. Tale dibattito è stato introdotto il 1 marzo 2017 con la presentazione di un *Libro bianco sul futuro dell'Europa* che delinea cinque differenti scenari per l'evoluzione dell'UE: "avanti così", "solo il mercato unico", "chi vuole di più fa di più", "fare meno in modo più efficiente", "fare molto di più insieme". Hanno fatto seguito cinque ulteriori documenti, aventi i seguenti titoli e oggetti: "la dimensione sociale dell'Europa"; "gestire la globalizzazione"; "approfondimento dell'Unione economica e monetaria"; "il futuro della difesa europea"; "il futuro delle finanze dell'UE".

⁶ Lo sviluppo delle politiche di coesione economica, sociale e territoriale, a partire dagli anni '80, ha contribuito a portare alla luce il ruolo delle autonomie territoriali nella costruzione dello spazio politico e giuridico europeo in corso. La consapevolezza di tale ruolo, oltre che dell'esistenza di autonomie regionali negli ordinamenti costituzionali di alcuni Stati membri, ha condotto alla richiesta di prendere in considerazione l'articolazione regionale/federale degli Stati membri nella struttura formale-istituzionale dell'UE, sulla scorta delle cd. *four big demands* presentate dalle Regioni in sede di riforma dei Trattati pre-Maastricht. Per un'introduzione al tema si rimanda, fra gli altri, a F. MORATA, *La politica di coesione*, in S. FABBRINI, F. MORATA (a cura di), *L'Unione europea – Le politiche pubbliche*, Roma-Bari, 2002, p. 136 ss. Per un'analisi completa della politica di coesione v. S. PIATTONI, L. POLVERARI (a cura di), *Handbook on Cohesion Policy in the EU*, Cheltenham, 2016.

⁷ Il Comitato delle Regioni (CdR) ha proposto la campagna *Riflettere sull'Europa*, che consiste nell'organizzazione di iniziative locali al fine di strutturare il contributo del CdR alla riflessione sull'UE e raccogliere idee per l'ulteriore processo di riforma dell'Unione. A partire dal marzo 2016 si sono tenuti più di cinquanta dialoghi con i cittadini, in 19 Stati membri dell'UE. Nel 2017 sono previste altre 90 manifestazioni a livello locale, che porteranno a 135 il numero totale dei dibattiti sul territorio nel periodo 2016-2017. I risultati confluiranno nel contributo del CdR alla riflessione politica attualmente in corso sul futuro dell'Europa.

⁸ V. il parere recante *Semplificazione dei fondi SIE dal punto di vista degli enti locali e regionali* (COTER VI/012, 10-12 ottobre 2016) e il parere recante *Il futuro della politica di coesione dopo il 2020. Per una politica europea di coesione forte ed efficace dopo il 2020* (COTER-VI/015, 11-12 maggio 2017).

⁹ Gli strumenti generali che nel *Libro bianco sulla governance europea* la Commissione europea ha individuato per il coinvolgimento dei poteri regionali e locali nella definizione ed esecuzione delle politiche europee sono

Tale processo di consultazione preliminare prelude alle successive comunicazioni della Commissione per il periodo di programmazione 2021/2027 a cui seguirà, potenzialmente nel corso dell'anno prossimo, la presentazione delle proposte legislative.

Entrambi i dibattiti riguardano il tema del rapporto tra Regioni, Stati e UE in tutte le sue sfaccettature e sono, quindi, fondamentali per molteplici motivi.

Nel periodo di programmazione 2014-2020, attualmente in corso, è stato riservato alle politiche di coesione e ai fondi strutturali e di investimento europei (cd. «fondi SIE») un importo di 638 miliardi di euro di risorse pubbliche complessive, di cui 454 miliardi di euro a carico del bilancio della UE e le restanti risorse a carico dei bilanci statali e regionali¹⁰. Una cifra pari al 34% del bilancio europeo¹¹. Tale dotazione finanziaria conferma che la coesione, oggi, non è solo l'obiettivo di una precisa politica dell'Unione (art. 174 ss. TFUE), ma è anche e soprattutto uno dei cinque grandi obiettivi dell'UE stessa (art. 3, par. 3, TUE; art. 14 TFUE). La coesione economica, sociale e territoriale ha a che fare con la dimensione assiologia e teologica dell'attività di governo europea¹², in funzione dell'intera collettività ed è, pertanto, un elemento centrale delle relazioni tra cittadini dell'UE¹³.

La lunga procedura legislativa per l'adozione dei regolamenti che disciplinano le politiche di coesione economica, sociale e territoriale, i fondi SIE e il Quadro finanziario pluriennale per il periodo di programmazione 2014/2020¹⁴, sia dal punto di vista dei soggetti coinvolti che dei contenuti, è stato,

principalmente tre: il dialogo diretto - con il Comitato delle Regioni e con le parti interessate, cioè i singoli enti regionali, in via informale; il dialogo cd. strutturato con le associazioni delle amministrazioni regionali e locali; la contrattualizzazione delle politiche.

¹⁰ I Fondi Strutturali e di Investimento Europei (fondi SIE) nel periodo di programmazione 2014/2020 operano all'interno di un quadro comune definito dal Reg. n. 1303/2013, al fine di migliorare il loro coordinamento nell'ambito della politica di coesione, e sono i seguenti: Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR), Fondo sociale europeo (FSE), Fondo di coesione, Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR) Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca (FEAMP). Sulla dotazione finanziaria per il 2014/2020 v., fra gli altri, la *Relazione di sintesi 2016 sulle relazioni annuali di attuazione dei programmi riguardanti l'attuazione nel periodo 2014-2015* della Commissione europea (COM(2016) 812 final).

¹¹ *Documento di riflessione sul futuro delle finanze dell'UE*, p. 6.

¹² Cfr. G. MARTINICO, *The impact of the cohesion policies on the "Form of Union"*, in *Perspectives on Federalism*, 1, single issue, 2009, pp. 3-6, il quale, sul tema della forma di Stato, fa propria la proposta di F. PALERMO, *La forma di Stato dell'Unione europea. Per una teoria costituzionale dell'integrazione sovranazionale*, Padova, 2005. Dello stesso Autore, G. MARTINICO, *The Meta-National Dimension of Solidarity in EU Law: On the Impact of the EU Cohesion Policies on the 'Form of Union'*, in *Sant'Anna Legal Studies (STALS) Research Paper Series*, 1, 2013.

¹³ Così S. QUINTILI, *Tecniche di cooperazione istituzionale nell'ambito dei Fondi strutturali*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, 3, 2008, p. 740. Cfr. pure C. FRANCHINI, G. VESPERINI, *L'organizzazione*, in S. CASSESE (a cura di), *Istituzioni di diritto amministrativo*, Milano, 2006, p. 75.

¹⁴ Si fa riferimento in particolare ai regolamenti n. 1299/2013 (FESR-cooperazione), 1301/2013 (FESR), 1303/2013 (Fondi SIE), 1304/2013 (FSE), 1305/2013 (FEASR). Cfr. C. NOTARMUZI, *Le politiche di coesione e la gestione dei fondi strutturali europei nella programmazione 2014-2020*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 6, 2014, pp. 563-578.

inoltre, il luogo in cui hanno trovato applicazione pratica tutti i principi e gli istituti che disciplinano i processi decisionali europei, anche con riferimento al rapporto tra Regioni, Stati e UE¹⁵.

I suddetti regolamenti, in particolare, sono stati adottati secondo le basi giuridiche legittimanti, i principi e le procedure introdotte del Trattato di Lisbona¹⁶, con il nuovo ruolo assunto dal necessario rispetto del principio di identità nazionale degli Stati membri (art. 4, par. 2, TUE)¹⁷ e del principio di sussidiarietà (art. 5 TUE e relativo Protocollo), entrambi integrati dai riferimenti all'articolazione regionale e locale degli Stati membri. I medesimi regolamenti sono stati inoltre oggetto dell'applicazione degli istituti pensati per favorire una buona *governance* europea: il dialogo diretto ed informale della Commissione con il Comitato delle Regioni e con le «parti interessate» (art. 11 TUE); il dialogo cd. strutturato della Commissione con le associazioni degli enti regionali e locali¹⁸.

All'interno di ogni ordinamento costituzionale, contemporaneamente, le autonomie hanno potuto attivare gli istituti disponibili per partecipare alla definizione della posizione nazionale globale, da esprimere nelle formazioni del Consiglio dell'UE tenute a deliberare nel merito (art. 16, par. 2, TUE; art. 117, comma 5, Cost.), attraverso rappresentanti di rango ministeriale, così come le procedure previste per attivare la tutela giurisdizionale dinanzi la Corte di Giustizia dell'UE (art. 263 TFUE; art. 5 l. n. 131/2003) e per il rispetto del principio di sussidiarietà (art. 5, par. 1, TUE; art. 25 l. n. 234/2012).

¹⁵ Alla luce della nuova disciplina dei Trattati e della pluralità di interessi e di livelli di governo, l'iter decisionale è stato alquanto lungo e complesso e ha prodotto una pluralità, a sua volta alquanto articolata, di documenti normativi. L'indirizzo politico complessivo dell'attività di governo europea per il periodo di programmazione 2014-2020 ha trovato una prima proposta nella comunicazione della Commissione *Europa 2020. Una strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva* (COM(2010) 2020, Bruxelles, 3.3.2010). Gli scopi e gli obiettivi condivisi che hanno guidato la successiva azione degli Stati membri e dell'Unione sono stati, quindi, definiti nelle conclusioni adottate dal Consiglio europeo del 17 giugno 2010, allegato I - *Nuova strategia europea per l'occupazione e la crescita, obiettivi principali dell'UE*. I regolamenti delle politiche di coesione e il Quadro finanziario pluriennale sono stati definitivamente adottati nel dicembre 2013.

¹⁶ L. FROSINA, *Regioni e Unione Europea dopo il Trattato di Lisbona: il Comitato delle Regioni, i Parlamenti regionali e le sfide della multilevel governance*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 4, 2013, pp. 1097-1128.

¹⁷ M. STARITA, *L'identità costituzionale nel diritto dell'Unione europea: un nuovo concetto giuridico?*, in AA.VV., *Lo stato costituzionale di diritto e le insidie del pluralismo*, Bologna, 2012, p. 139 ss.; B. GUASTAFERRO, *Beyond the Exceptionalism of Constitutional Conflicts: The Ordinary Functions of the Identity Clause*, in *Yearbook of European Law*, 1, 2012, p. 263 ss. e M. CARTABIA, *sub art. 4*, in A. TIZZANO (a cura di), *Trattati dell'Unione europea*, Milano, 2014, p. 23 ss.; S. BARONCELLI, *I rapporti con l'Unione europea*, in A. CARDONE (a cura di), *Le proposte di riforma della Costituzione*, Napoli, 2014, p. 173 ss.; P. CRUZ VILLALÓN, *La identidad constitucional de los Estados miembros: dos relatos europeos*, in AA.VV., *Scritti in onore di A. D'Atena*, I, Milano, 729 ss., e, nella stessa opera, J. LUTHER, *Alla ricerca di un concetto giuridico europeo di autonomia*, III, p. 1745 ss., e S. MANGIAMELI, *L'Unione europea e l'identità degli Stati membri*, p. 1811 ss.; A. SIMONATO, *Multilevel governance. Profili costituzionali. Il coordinamento tra Regioni, Stato e UE*, Padova 2016, p. 156 ss.

¹⁸ Cfr. A. SIMONATO, *Multilevel governance. Profili costituzionali. Il coordinamento tra Regioni, Stato e UE*, Padova, Cleup, 2016, in particolare p. 138 ss.

Allo stesso tempo tali procedure legislative sono state influenzate dall'attività di riflessione e di proposta politica sviluppata dal Comitato delle Regioni sulla *multilevel governance*, a partire dal 2009¹⁹.

Tali attività sono state svolte dal Comitato in virtù della propria missione di assemblea politica²⁰: un ruolo, questo, attraverso il quale il Comitato stesso ha ritenuto di interpretare in senso ampio le funzioni attribuitegli dai Trattati, in particolare la propria funzione consultiva (*ex art. 13, par. 4, TUE e artt. 300 e 307 TFUE*).

La riflessione e la proposta politica del Comitato delle Regioni, a sua volta, ha portato alcuni studiosi a indagare i profili giuridici interessati dal principio della *governance* multilivello, considerato quindi come un principio avente una portata normativa, anziché meramente descrittiva dell'esistenza di enti locali e regionali nello spazio pubblico europeo²¹.

In virtù di tale influenza reciproca, nel periodo di programmazione 2014-2020 risultano, pertanto, informati al principio della *governance* a più livelli, il numero omogeneo più consistente di politiche di spesa europee.

E' infatti la prima volta che, alla luce del lavoro politico e di approfondimento del Comitato delle Regioni, la *governance* a più livelli viene espressamente menzionata nel nuovo articolato normativo generale relativo alle politiche di coesione e ai fondi strutturali e di investimento europei (Reg. n. 1303/2013²²): ora come approccio (art. 2, punto 20); ora come principio (considerando n. 10; punto 5.1 del Quadro strategico

¹⁹ V. *Libro bianco del Comitato delle Regioni sulla governance multilivello*, CdR 89/2009 fin. V., inoltre, il *Rapporto sulla consultazione. Libro bianco del Comitato delle Regioni sulla governance multilivello*, CdR 25/2010; il *Parere Sviluppare una cultura europea della governance multilivello: iniziative per dar seguito al Libro bianco del Comitato delle Regioni*, CdR 273/2011 fin; il *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); la risoluzione *Carta della governance multilivello in Europa*, (RESOL-V-012); i *Scoreboard for monitoring Multilevel governance (MLG) at the European Union*.

²⁰ CdR, *Dichiarazione di missione*, 56/2009 fin.

²¹ Si fa riferimento, in particolare, ai seguenti lavori: O. DUBOS, *Le paradigme du «multilevel governance» est-il soluble dans le droit?*, in *Revue de l'Union européenne*, 556, 2012, p. 144 ss.; G. MARTINICO, *Multilevel governance e federalismo costituzionale: le sfide per la teoria giuridica*, in *Il Ponte*, 2012; A. SIMONATO, *Il rapporto tra Regioni, Stato ed UE alla luce della crisi economica, dell'attualità istituzionale, del dibattito sul principio della multilevel governance*, in *federalismi.it*, 9, 2013; la special issue del *Maastricht journal of European and comparative law*, 21:2, 2014, con contributi di [P. POPELIER](#), [W. VANDENBRUWAENE](#), A. SIMONCINI, [A. CYGAN](#), G. MARTINICO, B. GUASTAFERRO, [T. VANDAMME](#), [O. STEFAN](#); C. PANARA, *The Sub-national Dimension of the EU. A Legal Study of Multilevel Governance*, Springer, 2015; A. SIMONATO, *Multilevel governance. Profili costituzionali. Il coordinamento tra Regioni, Stato e UE*, Padova, Cleup, 2016; C. PANARA, *Multi-Level Governance as a Constitutional Principle in the EU Legal System*, in *Croatian and Comparative Public Administration*, 4, 2016.

²² Trattasi del Regolamento del Parlamento e del Consiglio del 17 dicembre 2013 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 e disposizioni generali sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo, sul Fondo di coesione e sul Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca, e che abroga il regolamento (CE) n. 1083/2006 del Consiglio*.

comune - Allegato I al suddetto regolamento); ora come sistema (art. 5), assumendo, quindi, un valore normativo e non meramente descrittivo.

Alla luce di questo intreccio di profili si proverà a leggere criticamente l'attuale dibattito, nei suoi profili strettamente giuridici, introducendo ognuno dei due temi specifici (politiche di coesione e *governance* multilivello) con un breve inquadramento della loro genesi.

2. Il ruolo delle politiche di coesione nel riconoscimento delle Regioni nel sistema istituzionale dell'UE

I 27 Stati membri dell'UE, alla luce della scelta politica che li connota nella distribuzione e nelle modalità di esercizio del potere pubblico nel proprio territorio, sono espressione di differenti forme di Stato (o tipi di Stato), secondo le classificazioni proposte dalla dottrina comparatistica²³. Accanto a tale asimmetria tra forme di Stato, sussiste un'ulteriore asimmetria tra gli enti substatali presenti negli Stati membri stessi, in termini di funzioni e competenze attribuite, così come nei rapporti che connotano l'autonomia di tali enti nei confronti di altri soggetti dell'ordinamento giuridico di appartenenza, *in primis* lo Stato²⁴.

L'autonomia, che connota un ente in quanto soggettività istituzionale di una comunità politica territoriale²⁵, è funzionale a garantire, tra i vari principi, la possibilità di differenziare le scelte relative a

²³ M. VOLPI, *Stato federale e stato regionale: due modelli a confronto*, in *Quaderni Costituzionali*, 15(3), 1995, pp. 367-409. In questo senso, tra l'altro, pure la sentenza 21 aprile 1989 n. 229 (redattore Saja), al § 4 del *Considerato in diritto*, ripresa dalla sentenza 19 luglio 2013, n. 219 (redattore Lattanzi) in cui le Regioni sono considerate come una parte essenziale dell'articolazione democratica dell'ordinamento repubblicano e l'autonomia è, per l'effetto, qualificata come un elemento caratterizzante «la stessa forma di Stato italiana come Stato regionale». V. inoltre la sentenza 17 aprile 1996, n. 126 (redattore Zagrebelsky), ove al § 5 del *Considerato in diritto* la Corte costituzionale dichiara che «la partecipazione dell'Italia al processo di integrazione europea e agli obblighi che ne derivano deve coordinarsi con la propria *struttura costituzionale fondamentale, della quale fa parte integrante la struttura regionale dello Stato*».

²⁴ Sul concetto di autonomia come elemento che qualifica le relazioni tra enti cfr. G. ROLLA, *L'organizzazione territoriale della Repubblica*, Milano, vol. II, 2005. Sul punto, v. pure A. ROMANO, *Autonomia nel diritto pubblico*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, II, Torino, 1987, pp. 30-41, e M.S. GIANNINI, *Autonomia (teoria generale e diritto pubblico)*, in *Enc. dir.*, 1959, pp. 356-366 e ID., *Autonomia (saggio sui concetti di autonomia)*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1951. Nella Repubblica italiana la ricerca del significato da attribuire al concetto e al principio di autonomia è stata oggetto di un lungo dibattito, cominciato in sede Costituente. Per l'attualità di tale domanda di fondo, si rimanda, fra gli altri, ai numeri monografici 1-2, 2010 de *Le istituzioni del federalismo* e n. 3-4, 2011 e 4, 2012 de *Le Regioni*, oltre che ai numerosi commenti al Titolo V in relazione alla proposta di revisione operata dalla riforma costituzionale cd. Renzi-Boschi. V., infine, M. MAZZA, *Federalismo, regionalismo e decentramento nella prospettiva della comparazione fra i sistemi di amministrazione (o governo) locale*, in *Istituzioni del Federalismo*, 4, 2012, pp. 829-856 e A. REPOSO, *Profili dello Stato autonomo. Federalismo e regionalismo*, Torino, Giappichelli, 2016.

²⁵ Nella *Carta dell'autonomia locale* adottata dal Consiglio d'Europa il 15 ottobre 1985 e ratificata ed eseguita nella Repubblica italiana con la legge 30 dicembre 1989, n. 439, all'art. 3 l'autonomia locale viene così definita: «*per autonomia locale, s'intende il diritto e la capacità effettiva, per le collettività locali, di regolamentare ed amministrare nell'ambito della legge, sotto la loro responsabilità, e a favore delle popolazioni, una parte importante di affari pubblici. Tale diritto è esercitato da Consigli e Assemblee costituiti da membri eletti a suffragio libero, segreto, paritario, diretto ed universale, in grado di disporre di organi esecutivi responsabili nei loro confronti. Detta disposizione non pregiudica il ricorso alle Assemblee di cittadini, al referendum, o ad ogni altra forma di partecipazione diretta dei cittadini qualora questa sia consentita dalla legge*».

comunità politiche territoriali che sono tra di loro differenti dal punto di vista geografico, sociale, economico, ambientale e culturale²⁶, rispetto alle quali non è pertanto sempre possibile ragionare in termini di uniformità, regolarità e simmetria. La differenziazione, secondo tale ricostruzione, è uno dei fini dell'autonomia e questa, a sua volta, è uno strumento a servizio della differenziazione, da intendersi quale declinazione del principio costituzionale di eguaglianza²⁷.

Altri autori hanno evidenziato la connessione tra il principio di autonomia ed entrambe le dimensioni di cui si compone il costituzionalismo: il principio democratico e la tutela dei diritti. In tale prospettiva, l'autonomia ha senso in tanto ed in quanto contribuisce a valorizzare entrambe le dimensioni²⁸.

All'interno di tale differenziazione nelle forme di Stato e tra gli enti substatali autonomi, le obiezioni che tradizionalmente sono state sollevate al riconoscimento di un ruolo specifico agli enti locali e regionali membri nell'architettura istituzionale europea sono sostanzialmente legate all'origine internazionale dell'UE e, per l'effetto, a uno dei principi fondamentali del diritto internazionale pubblico, l'eguaglianza tra gli Stati²⁹, per cui non è possibile introdurre differenziazioni rispetto al principio per cui le Comunità

²⁶ 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 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». Allo stesso modo l'art. 167, par. 4, TFUE dispone che «l'Unione tiene conto degli aspetti culturali nell'azione che svolge a norma di altre disposizioni dei trattati, in particolare ai fini di rispettare e promuovere la diversità delle sue culture». Sul punto v. inoltre J. LUTHER, *Costituzionalismo e regionalismo europeo*, in *Le Regioni*, 6, 2007, p. 949 e J. LUTHER, *Alla ricerca di un concetto giuridico europeo di autonomia*, in AA.VV., *Scritti in onore di A. D'Atena*, III, Torino, 2015, p. 1745 ss.

²⁷ A. RUGGERI, *Integrazione europea e autonomia regionale: un ossimoro costituzionale?*, in *Diritti regionali - Rivista di diritto delle autonomie territoriali*, 1, 2017, p. 62; R. BIN, *Chi ha paura delle autonomie?*, in *Scritti in ricordo di Paolo Cavaleri*, Napoli, 2016, p. 52; R. BIN, *Oltre il velo d'ignoranza. Venti questioni su Regioni e riforme costituzionali*, in *Le Regioni*, 1, 2015, pp. 83-100; E. CARLONI, *Lo Stato differenziato. Contributo allo studio dei principi di uniformità e differenziazione*, Torino 2004, pp. 28-39.

²⁸ C. ESPOSITO, *Autonomie locali e decentramento amministrativo nell'art. 5 della Costituzione*, in *La Costituzione italiana. Saggi*, Padova, Cedam, 1954, 67-86, evidenzia come «la dichiarazione che la Repubblica non solo riconosce, ma anche 'promuove', le autonomie locali, consente di precisare che la unità e indivisibilità della Repubblica non possano considerarsi principio direttivo positivo, ma solo 'limite' al riconoscimento delle autonomie (che costituiscono invece il principio positivo)» (p. 73). Tale principio, infatti, deriva dalla necessità che «sia organizzata in maniera autonoma e libera la vita locale, e vi sia autogoverno dei governati e la volontà e l'azione di questi enti sia rispondente ai principi e alle direttive prevalenti tra gli uomini che vivono sul territorio» (p. 80) per cui le autonomie «costituiscono per i cittadini esercizio, espressione, modo d'essere, garanzia di democrazia e di libertà» (p. 81). V. pure F. PIZZOLATO, *Democrazia come autogoverno: la questione dell'autonomia locale*, in *costituzionalismo.it*, 1, 2015. Hanno commentato l'art. 5 della Costituzione, fra gli altri, pure M. BERTOLISSI, *Art. 5*, in V. CRISAFULLI, L. PALADIN, *Commentario breve della Costituzione*, Padova, Cedam, 1990, p. 40 ss.; R. BIFULCO, *Art. 5*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Torino, UTET, vol. I, 2006, p. 132 ss.

²⁹ Nel TUE la salvaguardia dell'identità strutturale degli Stati è, infatti, 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

sono composte da Stati e solo uno Stato può divenirne membro, con tutto quanto ne consegue in tema di partecipazione e rispetto degli obblighi comuni. Ad avviso della Corte di giustizia «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*³⁰, 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. 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»³¹.

A partire dagli anni '80³², superata l'idea che il mercato unico avrebbe generato di per sé effetti positivi sulle economie di tutti i paesi europei firmatari, comprese le aree meno sviluppate³³, la creazione e lo

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*, Milano, Giuffrè, 2005, p. 26 ss. Per la rilevanza del principio di «autonomia istituzionale» v. A. D'ATENA, *Il doppio intreccio federale: le Regioni nell'Unione europea*, in *Le Regioni*, 1998, p. 1414; G. IURATO, *L'UE e la rappresentanza territoriale regionale*, in *Le Regioni*, 4, 2006, 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, p. 3.

³⁰ La nozione di Stato fatta propria dalla Corte di Giustizia, come è stato evidenziato ad esempio da P. ZUDDAS, *L'influenza del diritto dell'Unione europea sul riparto di competenze legislative tra Stato e Regioni*, 2010, p. 145, è strettamente correlata alle norme che regolano i ricorsi giurisdizionali. La questione dibattuta in tale decisione, così come nella successiva sentenza 2 maggio 2006, era infatti la legittimazione degli enti substatali a proporre ricorso di annullamento di atti europei. Questione, questa, oggetto di un ampio confronto dottrinale. *Ex multis*, K. LENAERTS, N. CAMBIEN, *Regions and the European courts: living shape to the regional dimension of member States*, in *European Law Review*, 35, 2010, p. 609 ss.; 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, 2005, p. 94 ss.; A. ADINOLFI, *La legittimazione delle Regioni ad impugnare atti comunitari*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2, 2002, p. 309 ss.; P. VAN NUFFEL, *What's in a Member State? Central and decentralized authorities before the community courts*, in *Common market law review*, 38, 4, 2001, 871 ss.; D. BONI, *In tema di locus standi degli enti territoriali dinanzi ai giudici comunitari: la sentenza Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia*, in *Riv. dir. int. prov. e proc.*, 2000, p. 615 ss.

³¹ Cfr. l'ordinanza 21 marzo 1997, causa C-95/97, *Région Wallon c. Commissione* Reperibile in *Racc.*, I-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.

³² Le prime esperienze di coinvolgimento attivo delle autonomie regionali sono legate ai Programmi integrati mediterranei (PIM) previsti dal Reg. CEE n. 2088/85 del 23 luglio 1985. Sul punto, cfr. C. D'ORTA, *I Programmi integrati mediterranei in Italia: disciplina e prima attuazione*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, 1988, p. 101 ss.; G.F. CARTEI, *Gli accordi di programma nel diritto comunitario e nazionale*, in *Riv. it. dir. pubbl. comunit.*, 1991, p. 49 ss.; E. BUGLIONE, C. DESIDERI (a cura di), *Le regioni nell'ordinamento comunitario: stato di attuazione e prospettive della partnership*, Roma, 1991.

³³ Sui motivi politici ed economici sottesi a tale operazione si rimanda all'analisi di M. BRUNAZZO, *Le Regioni italiane e l'Unione europea*, Roma, 2005, 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*, New York, 2006, p. 279, che

sviluppo delle politiche di coesione economica, sociale e territoriale ha contribuito a portare alla luce il ruolo delle autonomie territoriali nella costruzione dello spazio politico e giuridico europeo. Al fine di raggiungere efficacemente gli obiettivi di tali politiche, vengono infatti attribuite alle Regioni competenze relative alla programmazione strategica, alla gestione, al monitoraggio e alla valutazione lungo tutto lo svilupparsi della funzione pubblica di erogazione di contributi cofinanziati dai fondi strutturali europei, secondo la formula della gestione concorrente del bilancio dell'UE³⁴.

In tale contesto viene creata e sviluppata una partecipazione dell'amministrazione regionale all'amministrazione europea «composita e multilivello»³⁵ declinata secondo il modello della coamministrazione³⁶, cioè una tipologia di relazioni tra enti (UE e Stati membri/Regioni) che affianca la tradizionale esecuzione amministrativa del diritto europeo configurata secondo la categoria dell'esecuzione indiretta³⁷ (o amministrazione indiretta³⁸).

evidenziano l'esistenza di una *policy logic*, avente ad oggetto la riduzione delle disparità prodotte dall'integrazione del mercato (compensazione sociale), e di una *political logic*, che fa riferimento alla redistribuzione di risorse tra gli Stati membri. Una rassegna delle posizioni critiche degli economisti relativamente alla politica di coesione è riportata in G. VIESTI, F. PROTA, *Le politiche regionali dell'Unione europea*, Bologna, 2003, p. 114. Cfr. inoltre, A. SIMONATO, *Multilevel governance. Profili costituzionali. Il coordinamento tra Regioni, Stato e UE*, Padova, 2016, p. 101 ss. e p. 245 ss.

³⁴ Art. 58 Regolamento (UE, Euratom) n. 966/2012 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 ottobre 2012, che stabilisce le regole finanziarie applicabili al bilancio generale dell'Unione e che abroga il regolamento (CE, Euratom) n. 1605/2002 del Consiglio.

³⁵ Così nella ricostruzione di G. DELLA CANANEA, C. FRANCHINI, *I principi dell'amministrazione europea*, Torino, 2010, p. 170.

³⁶ Per la quale non si può che rimandare alla monografia di C. FRANCHINI, *Amministrazione italiana e amministrazione comunitaria*, Padova, Cedam, 1992, p. 174 ss., il quale osserva che in alcuni casi l'amministrazione europea trasferisce non solo l'esercizio del proprio potere a soggetti che operano all'interno degli Stati ordinamento e agiscono, quindi, in nome e per conto dell'UE, ma pure la titolarità della funzione stessa. La funzione in tal caso rimane unica e si moltiplicano il personale, le strutture e le competenze, quale risposta all'esigenza di conseguire un fine unitario, che in tal caso è espressione dell'interesse complessivo degli Stati membri. Ad avviso di L. TORCHIA, *Diritto amministrativo nazionale e diritto comunitario: sviluppi recenti del processo di ibridazione*, 850, l'essenza della coamministrazione sta nel fatto che «con tale qualificazione si indica il fenomeno per cui una funzione è attribuita sia alla Comunità (in genere, alla Commissione), sia all'amministrazione nazionale, in modo che l'attività di un soggetto sia essenziale per l'altro e che sia assicurato il raccordo fra momento della decisione e momento dell'esecuzione. Alla scelta da parte della Commissione segue la concretizzazione da parte dell'amministrazione nazionale e i due momenti non sussistono indipendentemente l'uno dall'altro, con la conseguente creazione di organismi e procedimenti misti».

³⁷ Sul punto, *ex multis*, v. L. SALTARI, *Amministrazioni nazionali in funzione comunitaria*, Milano, Giuffrè, 2007, pp. 9-15.

³⁸ Come è stato rilevato da C. FRANCHINI, *Amministrazione italiana e amministrazione comunitaria*, Padova, Cedam, 1992, spec. 178 ss., la contrapposizione fra esecuzione diretta ed indiretta del diritto dell'UE è stata gradualmente superata da un più complesso assetto di relazioni segnate dall'apporto congiunto sia di istituzioni organismi dell'UE che di amministrazioni nazionali, che in tal modo divengono parti di una complessa amministrazione europea integrata. Sulla distinzione tra amministrazione diretta, amministrazione indiretta e cooperazione si rimanda alle analisi svolte in D.U. GALETTA, *Coamministrazione, reti di amministrazioni, Verwaltungsverbund: modelli organizzativi nuovi o alternative semantiche alla nozione di «cooperazione amministrativa» dell'art. 10 TCE, per definire il fenomeno dell'amministrazione intrecciata?*, in *Riv. it. dir. pubbl. comunit.*, 6, 2009, p. 1689 ss. e L. BARONI, *Amministrazione diretta*,

L'UE, pur nel rispetto del principio di eguaglianza tra Stati, ha attribuito alle Regioni poteri e risorse aggiuntivi a quelli costituzionalmente attribuiti, e favorito tale attribuzione³⁹. Annoverando, quindi, tra i soggetti rilevanti del proprio ordinamento anche entità giuridiche estranee al suo procedimento di formazione e modifica⁴⁰.

Gli enti regionali sono stati chiamati, per l'effetto, «ad interpretare ruoli e missioni diversi, indipendentemente dall'ordinamento rilevante, interno o europeo»⁴¹.

Tale ruolo nel contesto delle politiche di coesione ha condotto alla formulazione di specifiche richieste relative al rilievo dell'articolazione regionale/federale degli Stati membri nella struttura formale-istituzionale dell'UE, fino alla formulazione delle cd. *'four big demands'* presentate dalle Regioni in sede di riforma dei Trattati prima di Maastricht (principio di sussidiarietà; apertura del Consiglio dei Ministri ad esponenti delle entità substatuali; potere di adire la Corte di Giustizia a tutela del principio di sussidiarietà; creazione di un Consiglio regionale dell'UE)⁴². Richieste, queste, precisate e implementate nei successivi Trattati, fino a quello di Lisbona.

Tale ruolo nel contesto delle politiche di coesione, in secondo luogo, ha creato quei principi, istituti, procedure e prassi alla luce delle quali si sono diffusi gli studi sulla *multilevel governance*.

amministrazione indiretta e cooperazione amministrativa: riflettendo sui modelli di amministrazione nella PAC, in *Dir. dell'UE*, 1, 2011, p. 95 ss.

³⁹ Cfr. il punto 3.1 del *Libro bianco sulla governance europea*, della Commissione europea, e l'art. 2 della *Carta comunitaria della Regionalizzazione*. V. , inoltre, ANCURA POPA, *The Impact of the Structural Funds in the Transformation Process of the New EU Member States*, in *L'Europe en Formation Revue d'études sur la construction européenne et le fédéralisme*, 2, 2012, *L'europeánisation après l'adhésion à l'Union européenne: Transformation, réformes et adaptation dans les nouveaux États membres*. 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*, Baden-Baden, 2004, pp. 221-240.

⁴⁰ Come infatti è stato annotato da N. BASSI, *Gli accordi fra soggetti pubblici nel diritto europeo*, Milano, 2004, p. 125, «non sembra più possibile negare alla normativa europea derivata una propria e autonoma capacità di assegnare o riconoscere posizioni giuridiche nuove (fra gli altri anche) agli apparati pubblici interni, non solo se incardinati nell'organizzazione statale formale, ma pure se dotati di soggettività giuridica distinta da quella dello Stato membro di appartenenza». M.P. CHITI, *L'organizzazione amministrativa*, in M.P. CHITI, G. GRECO (diretto da), *Trattato di diritto amministrativo europeo. Parte generale*, Milano, Giuffrè, 1997, p. 192, a sua volta pure annota la progressiva «creazione di un ordinamento giuridico originale, di cui sono parte essenziale anche tutte le istituzioni rappresentative presenti nella comunità, a cominciare dagli enti locali; così come di un coerente svolgimento del principio di sussidiarietà». L'idea dell'acquisizione di una soggettività di diritto europeo da parte delle Regioni, in quanto idonee ad essere destinatarie degli effetti giuridici prodotti nell'ordinamento europeo, è sostenuta pure D. FLORENZANO, *L'autonomia regionale nella dimensione internazionale. Dalle attività promozionali agli accordi ed alle intese*, Padova, 2004, 106 ss. e G. FALCON, *La "cittadinanza europea" delle Regioni*, in *Studi in onore di Umberto Popochnig*, vol. I, Milano, 2002, p. 338 ss.

⁴¹ Così O. PORCHIA, *UE, Stati membri e enti territoriali*, in L. DANIELE (a cura di), *Regioni e autonomie territoriali nel diritto internazionale ed europeo*, Napoli, 2006, p. 274.

⁴² Per un'indicazione precisa delle conferenze in cui sono state elaborate tali *big four demands*, v. J. KOTTMANN, *Europe and the regions: sub-national entity representation at Community level*, in *Eur. law rev.*, 26, 2001, in particolare p. 163 ss.

Nel frattempo, pure le stesse politiche di coesione, in ogni periodo di programmazione, hanno assunto una conformazione di volta in volta differente. Nel periodo di programmazione 2014/2020, ad esempio, sono state introdotte numerose disposizioni finalizzate a configurare l'approccio cd. *place-based* (o territoriale)⁴³. Un approccio che specifica il concetto di *governance* multilivello nell'idea che il territorio, con le sue specificità (topografia, morfologia, storia, antropologia, identità)⁴⁴ e relativi enti rappresentativi, sia e debba essere un soggetto attivo e non passivo delle politiche di sviluppo.

Le progressive revisioni dei Trattati e delle politiche di coesione hanno registrato, quindi, un continuo pendolo tra le ragioni e gli istituti del «regionalismo costituzionale», che guarda al rapporto tra Regioni, Stato e UE dal punto di vista dell'assetto istituzionale, e del «regionalismo funzionale», rivolto invece alle esigenze delle singole politiche pubbliche⁴⁵.

Per questi ed altri motivi la questione relativa al ruolo e alla tutela dell'autonomia regionale nell'ordinamento europeo non è riducibile al tema delle modalità in cui sono congegnati i rapporti con l'UE nell'ordinamento costituzionale degli Stati membri federali e regionali: è l'intreccio di principi e istituti previsti in due ordinamenti differenti, tra loro coordinati.

I fondi strutturali e di investimento europei per il periodo di programmazione 2014/2020, nell'ambito delle politiche di coesione, si collocano ancora oggi in tale quadro complessivo.

I fondi SIE, alla luce di quanto previsto dal Reg. n. 1303/2013, sono erogati nel quadro di programmi operativi o di sviluppo rurale pluriennali, cioè di strategie che, a partire dal rilievo dei fabbisogni del territorio e della comunità, identificano delle azioni da cofinanziare al fine di promuovere le capacità di sviluppo dei territori.

⁴³ Sulla scorta del documento *Un'agenda per la riforma della politica di coesione. Una politica di sviluppo rivolta ai luoghi per rispondere alle sfide e alle aspettative dell'Unione Europea*. Rapporto indipendente predisposto nell'aprile 2009 su richiesta di Danuta Hübner, Commissario europeo alla politica regionale, da Fabrizio Barca. A p. 44 il documento (traduzione italiana) prevede anche una peculiare definizione di *governance* multilivello, intesa come «un sistema che prevede la distribuzione delle responsabilità di attuazione tra diversi livelli di amministrazione e istituzioni locali specifiche (associazioni private, organismi locali di controllo in partecipazione, cooperazione transfrontaliera, partenariati pubblico-privato e così via) [...] si possono evidenziare quattro aspetti importanti che insieme determinano la misura del successo della *governance* multilivello: l'assegnazione dei compiti tra livelli di governo e il ruolo delle regioni giurisdizionali; gli accordi tra livelli di governo; i processi decisionali a livello locale; il dibattito pubblico centrato sugli obiettivi, sull'apprendimento e sulla valutazione dell'impatto controfattuale». V. pure F. BARCA, PH. MCCANN, A. RODRÍGUEZ-POSE, *The Case for Regional Development Intervention: Place-based Versus Place-Neutral Approaches*, in *Journal of Regional Science*, 52, Issue 1, 2012, pp. 134–152.

⁴⁴ Per tale prospettiva cfr. E. MINNEI, *Territorio*, in *Federalismo Fiscale. Rivista di diritto ed economia*, 2, 2008, p. 299 ss. V. pure L. RONCHETTI, *Territorio e spazi politici*, in B. PEZZINI, S. TROILO (a cura di), *Il valore delle autonomie. Territorio, potere e democrazia*, Napoli, 2015, p. 28 ss.

⁴⁵ R. TONIATTI, *Le premesse e le promesse del regionalismo funzionale*, in *federalismi.it*, 11, 2003.

Tali programmi devono essere elaborati dagli Stati membri conformemente ai rispettivi quadri istituzionali e giuridici e nel rispetto del principio di partenariato (art. 4, par. 4, Reg. n. 1303/2013)⁴⁶: attraverso tale disposizione è tutelata e promossa l'identità nazionale degli Stati membri insita nella loro struttura fondamentale, politica e costituzionale, compreso il sistema delle autonomie locali e regionali (art. 4, par. 2, TUE).

Nel caso degli Stati federali e regionali i programmi, che possono essere cofinanziati da uno o più fondi SIE (FESR, FSE, FEASR, FEAMP, FC), sono elaborati sia a livello statale (Programmi Operativi Nazionali-PON) che da ciascun ente regionale (Programmi Operativi Regionali-POR)⁴⁷.

L'adozione dei programmi è, quindi, attribuita alle autorità regionali in virtù di quanto previsto da ciascun ordinamento costituzionale. L'elaborazione di tali strategie è una forma di espressione dell'autonomia dell'ente, declinata anche quale servizio alle specificità della propria comunità e del proprio territorio.

Tali programmi devono essere conformi non solo ai regolamenti europei e alle correlate norme europee e statali delegate e attuative, ma pure alle disposizioni volte ad assicurare un coordinamento strategico a livello europeo (Quadro Strategico Comune-allegato I al Reg. 1303/2013) e nazionale (Accordo di partenariato). Nella proposta iniziale di regolamento sui fondi SIE, tra l'altro, tale Accordo era qualificato come «*contratto di partenariato*»⁴⁸: un segno di tale impostazione rimane, a titolo di refuso, nell'art. 23 del Reg. n. 1303/2013.

Le strategie devono essere inoltre elaborate secondo procedure che diano attuazione al principio del partenariato.

L'art. 5 (*Partenariato e governance a più livelli*) del Reg. n. 1303/2013 a tal proposito dispone che «ogni Stato membro organizza, per l'accordo di partenariato e per ciascun programma, conformemente al proprio quadro istituzionale e giuridico, un partenariato con le competenti autorità regionali e locali. Il partenariato include altresì i seguenti partner: a) le autorità cittadine e le altre autorità pubbliche competenti; b) le parti economiche e sociali; e c) i pertinenti

⁴⁶ Il quale dispone che «*gli Stati membri, al livello territoriale appropriato e conformemente al proprio quadro istituzionale, giuridico e finanziario, e gli organismi da essi designati a tale scopo sono responsabili della preparazione dell'esecuzione dei programmi e svolgono i rispettivi compiti, in partenariato con i partner pertinenti di cui all'articolo 5 [...]».*

⁴⁷ Nel caso del fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR) si parla di Programmi di Sviluppo Rurale (PSR), elaborati dallo Stato oppure dalle Regioni. Nel periodo di programmazione 2014-2020 si contano 118 PSR nazionali e regionali la cui attuazione è cofinanziata dal Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR). Un quadro aggregato delle scelte operate dagli Stati membri è presente nel sito istituzionale della Rete europea per lo sviluppo rurale. Un ulteriore prospetto riepilogativo viene presentato nel documento "Schede Paese Unione Europea" redatto dalla Rete Rurale Nazionale (RRN) e disponibile nel sito istituzionale della stessa.

⁴⁸ Il termine «contratto di partenariato» era la dizione allora utilizzata per identificare «*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 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».* Così l'art. 2 della Proposta modificata di Regolamento [Bruxelles, 11.9.2012 COM(2012) 496 final 2011/0276 (COD)].

organismi che rappresentano la società civile, compresi i partner ambientali, le organizzazioni non governative e gli organismi di promozione dell'inclusione sociale, della parità di genere e della non discriminazione». Il partenariato con le autorità regionali e locali non è, quindi, una facoltà che ciascuno Stato membro, «se del caso», può esercitare, come nella programmazione 2007/2013 ai sensi del Reg. n. 1083/2006, ma un obbligo, da attuarsi secondo il quadro istituzionale giuridico e istituzionale proprio di ciascun ordinamento costituzionale.

A tal proposito, nel documento *Sviluppare una cultura europea della governance multilivello*⁴⁹, il Comitato delle Regioni (punto 12) constatava che «non esiste alcun diritto europeo amministrativo coerente in grado di garantire norme minime per l'applicazione di procedure di consultazione, coordinamento e partecipazione per le regioni e le città» e invitava, quindi, «la Commissione europea a prendere in considerazione, nel tempo, l'elaborazione di un Atto delle procedure amministrative europee che dovrebbe trasporre i valori e i principi chiave di questa futura Carta in procedure più partecipative».

Il frutto di tali considerazioni è il Regolamento delegato della Commissione n. 240/2014, *recante un codice europeo di condotta sul partenariato nell'ambito dei fondi strutturali e d'investimento europei*, adottato conformemente all'art. 149 del Reg. n. 1303/2013.

Ciascun programma, infine, esprime una strategia di sviluppo che copre il periodo compreso fra il 1 gennaio 2014 e il 31 dicembre 2020 e assicura, inoltre, che l'intervento dei fondi SIE intervenga a complemento delle azioni nazionali, regionali e locali, per realizzare la strategia dell'Unione per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva nonché le missioni specifiche di ciascun fondo conformemente ai loro obiettivi basati sul trattato, compresa la coesione economica, sociale e territoriale (art. 4, par. 1, Reg. n. 1303/2013).

L'esercizio dell'autonomia, conformemente ai rispettivi quadri istituzionali e giuridici e nel rispetto del principio di partenariato, è quindi collocata all'interno di un coordinamento necessario con le scelte del livello europeo e nazionale, nell'ambito delle rispettive attribuzioni.

3. Governance multilivello: genesi e profili giuridici

Il concetto di *governance* multilivello, a partire da alcuni studi degli anni '90 sulle politiche di coesione⁵⁰, viene oggi utilizzato in numerosi studi e documenti che differiscono fra di loro sia sotto il profilo dei fenomeni analizzati, sia dal punto di vista dell'ambito geografico rilevante (locale, nazionale, continentale,

⁴⁹ CdR 273/2011, p. 5.

⁵⁰ 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*, Washington, 1992, pp. 191-224 e G. MARKS, *Structural Policy and Multilevel Governance in the EC*, in A. CAFRUNY, G. ROSENTHAL, *The State of the European Community*, New York, 1993, pp. 391-410.

mondiale)⁵¹. È un'espressione che chiede, quindi, di essere contestualizzata e precisata in ogni occasione in cui viene utilizzata. Anche per evitare duplicazioni di concetti che sono già espressi con altre formule verbali.

Nella maggior parte dei casi si utilizza il concetto di *multilevel governance* per fotografare l'esistenza, in un dato contesto, di una pluralità di enti pubblici rappresentativi ("livelli"), ciascuno con proprie competenze che vengono esercitate anche nell'ascolto della società civile (democrazia cd. partecipativa).

Tale compresenza di enti pubblici comporta la contestuale esistenza di un complesso intreccio di rapporti, all'interno dei quali si sviluppa una pluralità di forme di interazione tra i livelli stessi (integrazione, coordinamento, competizione)⁵². Nel contesto dell'UE, ad esempio, il livello regionale può interagire direttamente con il livello europeo secondo quanto previsto dai Trattati e dalle disposizioni che implementano la buona *governance*.

Ad avviso di alcuni autori la *governance* multilivello è anche espressione di un principio giuridico, da contestualizzare e precisare⁵³.

Chi scrive, ad esempio, ritiene che la *governance* multilivello sia un principio giuridico che ha un significato peculiare e pregnante nel contesto in cui è nato, quello dell'ordinamento dell'UE, nel suo rapporto con gli ordinamenti costituzionali degli Stati membri: non viene, quindi, considerato come un principio giuridico rilevante nel solo contesto nazionale, né per il più ampio contesto internazionale⁵⁴. Allo stesso tempo, la partecipazione della società civile e di altri livelli di governo all'esercizio delle funzioni pubbliche si ritiene che non esaurisca il contenuto del principio della *multilevel governance*: tale dimensione partecipativa, infatti, è un elemento che viene espresso dal concetto di *governance tout court*, senza ulteriori aggettivazioni e, pertanto, caratterizza quest'ultimo concetto, che è inglobato dalla *governance* a più livelli.

Il principale punto di riferimento per la genesi delle riflessioni sulla qualificazione della *governance* multilivello come principio giuridico è, oggi, costituito dal *Libro bianco sulla governance multilivello* (2009), un parere del Comitato delle Regioni adottato a maggioranza, successivamente all'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, in cui l'istituzione europea considera la *multilevel governance* «un principio consistente

⁵¹ Una mappa concettuale di tutti i profili rilevanti è proposta in S. PIATTONI, *La governance multilivello: sfide analitiche, empiriche e normative*, in *Rivista italiana di scienza politica*, 3, 2005, p. 417 ss. e S. PIATTONI, *The theory of multilevel governance. Conceptual, empirical, and normative challenges*, Oxford, 2010.

⁵² G. DELLA CANANEA, C. FRANCHINI, *I principi dell'amministrazione europea*, Torino, 2010, p. 23.

⁵³ Cfr. C. PANARA, *The Sub-national Dimension of the EU. A Legal Study of Multilevel Governance*, Springer, 2015; A. SIMONATO, *Multilevel governance. Profili costituzionali. Il coordinamento tra Regioni, Stato e UE*, Padova, Cleup, 2016; C. PANARA, *Multi-Level Governance as a Constitutional Principle in the EU Legal System*, in *Croatian and Comparative Public Administration*, 4, 2016.

⁵⁴ Una sintesi della proposta ricostruttiva che si introduce e si specifica in questo contributo è presente nelle conclusioni di A. SIMONATO, *Multilevel governance. Profili costituzionali. Il coordinamento tra Regioni, Stato e UE*, Padova, 2016, p. 305 ss. e nella mappa concettuale proposta alle pp. 55-56.

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»⁵⁵.

Un principio che esprime il *favor* verso un'azione coordinata che, a partire dalla sussistenza di una pluralità di enti rappresentativi, ciascuno con le proprie competenze, ha ad oggetto tanto la fase di assunzione delle decisioni, con riguardo alle procedure di assunzione delle stesse così come ai loro contenuti, quanto la fase esecutiva in senso lato⁵⁶.

I successivi documenti adottati dal Comitato delle Regioni non hanno precisato il valore giuridico della *governance* multilivello: il principio è stato sviluppato in un'ottica descrittiva, ora legandolo ad alcuni principi strutturanti le politiche pubbliche aventi un forte impatto territoriale, ora al tema del costituzionalismo multilivello.

La *Carta della governance multilivello in Europa* (2014)⁵⁷, che avrebbe dovuto rappresentare l'approdo delle attività del Comitato delle Regioni intraprese nel 2009⁵⁸, segna, ad esempio, ad avviso di chi scrive, un passo indietro nell'approfondimento delle precedenti riflessioni giuridiche.

Senza nulla aggiungere alle preve acquisizioni, che nella Carta vengono sintetizzate in poche parole, nel Preambolo viene confermata la definizione del *Libro bianco* del 2009 e vengono riproposte le relazioni tra *governance* multilivello e sussidiarietà, proporzionalità e leale collaborazione, declinando però la *multilevel governance* non come un principio ma come un concetto descrittivo dell'esistenza di un pluralità di enti e, quindi, di responsabilità e competenze, con la conseguente necessità di un maggiore coordinamento. I successivi contenuti applicativi (principi e pratiche) sono perlopiù meramente ricognitivi di prassi esistenti.

Nel successivo parere *Gli enti locali e regionali e la protezione multilivello dello Stato di diritto e dei diritti fondamentali nell'Unione europea*⁵⁹ il Comitato delle Regioni torna invece ad approfondire il tema (fondamenti, definizione, finalità), collegandolo ad altre tematiche generali: il costituzionalismo multilivello e la tutela

⁵⁵ 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).

⁵⁶ Cfr. il *Libro bianco del Comitato delle Regioni sulla governance multilivello*, CdR 89/2009 fin, 7. In tal senso pure il punto 3 del preambolo del Reg. n. 1233/2010 che modifica il regolamento (CE) n. 663/2009 *che istituisce un programma per favorire la ripresa economica tramite la concessione di un sostegno finanziario comunitario a favore di progetti nel settore dell'energia*.

⁵⁷ Risoluzione RESOL-V-012, adottata nella sessione plenaria del 2 e 3 aprile 2014 e aperta all'adesione di istituzioni locali, regionali, statali, internazionali.

⁵⁸ Nel parere CdR 273/2011 fin., che individuava le iniziative per dar seguito al *Libro bianco*, il Comitato delle Regioni riteneva «che l'elaborazione di una Carta dell'Unione europea della governance multilivello, con l'obiettivo di integrare nel nucleo dei valori dell'Unione una concezione comune e condivisa della governance europea, costituirà una tappa fondamentale nella realizzazione del proprio progetto politico».

⁵⁹ CdR, 2015/C 140/07, che fa riferimento al documento della Commissione: *Un nuovo quadro dell'UE per rafforzare lo Stato di diritto*.

multilivello dei diritti, tanto nella prospettiva di tutela della democraticità degli ordinamenti giuridici quanto nel perseguimento dei valori costitutivi di una forma di Stato⁶⁰.

Nel 2009, all'epoca della pubblicazione del *Libro bianco* del Comitato delle Regioni, nessun atto normativo faceva riferimento esplicito alla *governance* multilivello, che tuttavia veniva riferita a numerose disposizioni dei Trattati.

Il diritto primario UE, ora come allora, non ha un riferimento esplicito.

Il Regolamento n. 1303/2013 ha invece esplicitamente fatto proprio il principio importandolo nelle politiche di coesione e nelle relative disposizioni, procedure e prassi.

Tali atti hanno generato varie riflessioni accademiche, che si riporteranno sommariamente in questa sede, aventi ad oggetto il fondamento e il contenuto della *governance* multilivello dal punto di vista legale, a partire dal presupposto per cui la *governance* multilivello è qualificabile come principio giuridico⁶¹.

Nei propri studi Panara identifica nell'art. 4 TUE la base legale, a livello primario UE⁶², di un principio considerato di natura procedurale⁶³, cioè riferito a *come* le decisioni vanno assunte e attuate⁶⁴, inglobando la necessaria partecipazione degli enti regionali e locali nel rispetto dei principi di autonomia e sussidiarietà.

Chi scrive considera la *governance* multilivello un principio giuridico la cui base legale è data dall'insieme delle disposizioni dei Trattati che fanno direttamente riferimento agli enti regionali e locali degli Stati membri, tra i quali l'art. 4 TUE. Così fondata, la *governance* multilivello è un principio che, al pari dei principi di sussidiarietà e proporzionalità, riguarda l'esercizio di competenze attribuite all'UE facendo propri, inglobandoli, tanto i profili istituzionali quanto i profili legati alla buona *governance* del rapporto tra

⁶⁰ «13. È sorprendente osservare quanto, in pochi anni, il discorso dell'UE in materia di diritti fondamentali e di rafforzamento dello Stato di diritto abbia trovato un collegamento nel paradigma della *governance* multilivello. Ma anche i principi operativi indicati nel supplemento di parere del Comitato (del 2012), il quadro di valutazione dettagliato e naturalmente la Carta della *governance* multilivello sono strumenti essenziali per tradurre questa visione in termini operativi.

14. I valori fondamentali difesi dall'Europa (cioè non soltanto dall'UE e dal Consiglio d'Europa, ma anche dalle principali tradizioni nazionali) non riguardano solamente l'ordinamento giuridico democratico ma anche la politica perseguita per dare a tali valori una possibilità concreta di realizzazione. Col pieno dispiegarsi di questa prospettiva, la posizione degli enti regionali e locali appare sotto una luce completamente diversa: essi vengono a essere non più solamente istanze che danno attuazione alla legislazione e alle politiche nazionali (ed europee), secondo l'approccio gerarchico, bensì soggetti a pieno titolo con la responsabilità politica di sviluppare una politica integrata, inserita in un quadro ben preciso e calibrato sulla situazione locale. In quest'ottica non sono interessati soltanto i diritti civili e politici, ma anche i diritti economici e sociali (istruzione, lavoro, salute, benessere, alloggio)».

⁶¹ V. CRISAFULLI, *Le norme «programmatiche» della Costituzione*, in AA.VV., *Studi di diritto costituzionale in memoria di Luigi Rossi*, Milano, 1952, pp. 51-83; S. BARTOLE, *Principi generali del diritto*, in *Enc. Dir.*, XXXV, Milano, 1986, p. 494 ss., ora anche in *Scritti scelti*, Napoli, 2013.

⁶² Cfr. C. PANARA, *Multi-Level Governance as a Constitutional Principle in the EU Legal System*, in *Croatian and Comparative Public Administration*, 4, 2016, p. 713.

⁶³ Cfr. C. PANARA, *The Sub-national Dimension of the EU. A Legal Study of Multilevel Governance*, Springer, 2015, p. 73.

⁶⁴ Cfr. C. PANARA, *Multi-Level Governance as a Constitutional Principle in the EU Legal System*, in *Croatian and Comparative Public Administration*, 4, 2016, p. 719.

autonomie regionali, Stati membri e UE, nelle due declinazioni dell'esigenza di tutela - in particolare attraverso il principio di sussidiarietà ed il principio dell'identità costituzionale - e di partecipazione - attraverso una pluralità di strumenti, previsti dai Trattati e dai regolamenti che disciplinano le singole politiche pubbliche, tra i quali il partenariato.

Il presupposto ineliminabile che costituisce il fondamento del principio è l'esistenza di una pluralità di enti coinvolti in una determinata politica pubblica europea, il sovrapporsi di competenze attribuite, la necessità di un coordinamento tanto a livello normativo che esecutivo, a partire dal riconoscimento e dalla tutela, anche giurisdizionale, delle reciproche sfere di competenza e della correlata autonomia⁶⁵.

Il contenuto precettivo riguarda la conformazione dell'esercizio delle competenze, nell'ambito delle politiche pubbliche dell'UE, ai principi e agli strumenti attuativi del coordinamento tra enti, sia nelle procedure di assunzione delle decisioni che nell'attuazione degli stesse.

La giustiziabilità della *governance* multilivello considerata come un principio giuridico è certamente un profilo critico⁶⁶.

Il principio della *multilevel governance* certamente non è, ad oggi, esplicitamente, un parametro di valutazione della legalità degli atti e delle attività delle istituzioni europee, al pari dei principi di proporzionalità e sussidiarietà, con i correlati limiti che già connota questi ultimi⁶⁷.

Ad avviso del Comitato delle Regioni *«l'attuazione della governance multilivello poggia sul rispetto del principio di sussidiarietà, che consente di evitare che le decisioni si concentrino su di un solo livello di potere e garantisce che le politiche vengano elaborate e applicate al livello più appropriato. Il rispetto del principio di sussidiarietà e la governance multilivello sono due aspetti indissociabili: il primo riguarda le competenze dei diversi livelli di potere, mentre il secondo pone l'accento sulla loro interazione»*⁶⁸.

Il principio di sussidiarietà è considerato un principio che, per i valori che incarna⁶⁹, e per l'espresso riferimento all'articolazione regionale e locale degli Stati membri, può accogliere nei propri sviluppi

⁶⁵ In questo senso la Commissione europea si era già espressa nel *Libro bianco sulla governance*, p. 35 nel momento in cui affermava che *«in un sistema a più livelli, la vera sfida sta nel definire principi chiari su come le competenze vanno ripartite, non certo separate. Solo una visione non esclusiva permette infatti di garantire che si operi nel pieno interesse di tutti gli Stati membri e di tutti i cittadini dell'Unione»*.

⁶⁶ Cfr. C. PANARA, *Multi-Level Governance as a Constitutional Principle in the EU Legal System*, in *Croatian and Comparative Public Administration*, 4, 2016, pp. 15-25.

⁶⁷ Nel *Libro bianco sulla governance*, 2001, pp. 12-13, tra l'altro, la Commissione europea rilevava infatti che *«il modo in cui l'Unione opera attualmente non consente un'adeguata interazione in un partenariato a più livelli, nel quale i governi nazionali facciano partecipare appieno le loro Regioni e le loro città all'elaborazione della politica europea»*.

⁶⁸ *Libro bianco del Comitato delle Regioni sulla governance multilivello*, CdR 89/2009 fin, 7.

⁶⁹ La dottrina che ha approfondito tale principio è molto vasta. Si rinvia, con riguardo a quella nazionale, fra i tanti, a: A. MOSCARINI, *Il principio di sussidiarietà*, in S. MANGIAMELI (a cura di), *L'ordinamento europeo. L'esercizio delle competenze*, Milano, Giuffrè, 2006; F. IPPOLITO, *Fondamento, attuazione e controllo del principio di sussidiarietà nel diritto della Comunità e dell'Unione europea*, Milano, Giuffrè, 2007; J. WOELK, P. BUßJÄGER, *Il Trattato di Lisbona e le Regioni: il controllo di sussidiarietà*, Lavis, 2010; S. STAMMATI, *Il principio di sussidiarietà tra passato e presente*, in *Dir. e società*, 2-

ermeneutici anche i profili propri della *governance* multilivello, se interpretato anche come un principio che non riguarda solamente l'individuazione (e relative procedure e motivazioni) di *chi* può esercitare una determinata competenza, ma anche il *come* vada esercitata una specifica funzione pubblica, sia dal punto di vista dell'adozione della normativa che di esecuzione della stessa⁷⁰. Le stesse considerazioni, *mutatis mutandis*, valgono, anche per il principio di proporzionalità.

In questa accezione la *governance* multilivello è un principio suscettibile di nuovi sviluppi teorici, quale limite ad una legislazione che trascuri di individuare seri strumenti e metodi di coordinamento e leale collaborazione⁷¹ per la sua attuazione, così come limite alle attività e agli atti dei differenti livelli di amministrazione nell'ambito di una funzione pubblica declinata secondo il modello della coamministrazione.

4. Le criticità della *governance* multilivello nella politica di coesione 2014/2020

L'attuazione delle politiche di coesione nel periodo di programmazione 2014/2020 ha evidenziato alcune potenzialità e alcuni limiti di un'azione pubblica strutturata anche secondo il principio della *governance* multilivello, come lo si è declinato per sommi capi nei precedenti paragrafi.

3, 2011, pp. 372-387 in particolare. Per un confronto tra l'ordinamento italiano e l'esperienza comunitaria si rinvia a L. P. VANONI, *Fra Stato e Unione europea: il principio di sussidiarietà sotto esame della Corte costituzionale e della Corte di giustizia*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 6, 2004, 1458 ss. Per ulteriori commenti v. N. W. BARBER, *The limited modesty of subsidiarity*, in *European Law Journal*, 11(3), 2005, pp. 308-325; R. SCHÜTZE, *Subsidiarity after Lisbon: Reinforcing the safeguards of federalism?*, in *Cambridge Law Journal*, 68(3), 2009, pp. 525-536; P. CRAIG, *Subsidiarity: A political and legal analysis*, in *Journal of Common Market Studies*, 50(S1), 2012, 72-87; M. CARTABIA, N. LUPO, A. SIMONCINI (a cura di), *Democracy and subsidiarity in the EU. National parliaments, regions and civil society in the decisionmaking process*, Bologna, 2013; A. CYGAN, *Regional governance, subsidiarity and accountability within the EU's multi-level polity*, in *European Public Law*, 19(1), 2013, pp. 161-188; C. PANARA, *The enforceability of subsidiarity and the ethos of cooperative federalism: A comparative law perspective*, in *European Public Law*, 22(2), 2016, pp. 305-332.

⁷⁰ Tale opzione è stata sviluppata da G. VITALE, *I principi generali del regolamento n. 1260/1999. Sussidiarietà, partenariato e addizionalità*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, 4, 2002, p. 1378 ss. e ID., *La sussidiarietà nella politica di coesione economica, sociale e territoriale. Il Regolamento (Ce) n. 1083/06*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, 4, 2012, p. 1011. Negli scritti in esame, più in particolare, l'Autrice si è chiesta se si possa parlare di un unico principio di sussidiarietà ovvero di due sussidiarietà distinte, una propria dell'ordinamento dell'UE, ed una invece tipicamente riconducibile al sistema relativo alle politiche che interessano le politiche di coesione e i fondi strutturali. La risposta che l'Autrice ha ritenuto di offrire al quesito è stata nel senso dell'unitarietà del principio in esame che, tuttavia, se considerato nel contesto peculiare della politica di coesione, acquista dei connotati peculiari, che lo rendono elastico e suscettibile di eterogenee declinazioni applicative. V., inoltre, C. PANARA, *Multi-Level Governance as a Constitutional Principle in the EU Legal System*, in *Croatian and Comparative Public Administration*, 4, 2016, p. 726 ss.; A. SIMONATO, *Multilevel governance. Profili costituzionali. Il coordinamento tra Regioni, Stato e UE*, Padova, 2016, p. 240 ss.

⁷¹ Una leale collaborazione da intendersi secondo i contenuti elaborati dalla Corte costituzionale e non secondo i contenuti espressi dall'art. 4, par. 3, TUE, avente ad oggetto l'adempimento dei compiti derivanti dai Trattati. Per un approfondimento del rapporto tra collaborazione, coordinamento e, invece, gerarchia, si rimanda a S. BARTOLE, *Supremazia e collaborazione nei rapporti tra Stato e regioni*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1971, p. 84 ss. V. inoltre, G. FERRAIUOLO, *La leale cooperazione tra Stato e Regioni. Modelli, strutture, procedimenti*, Napoli, 2006 e R. BIN, *Il principio di leale cooperazione tra i poteri dello Stato*, in *Rivista di Diritto Costituzionale*, 2001, pp. 3-13.

In particolare, sono emerse le difficoltà che un'azione coordinata comporta nel garantire il rispetto e la tutela delle reciproche sfere di autonomia decisionale, senza venir meno alle necessità correlate a una sana gestione finanziaria nell'esecuzione del bilancio dell'UE e all'attuazione di regole e strategie uniformi condivise a livello europeo. Tale tensione tra autonomia e uniformità ha manifestato un forte impatto anche nelle tempistiche dell'azione pubblica.

Tali tempistiche, a loro volta, non solo hanno condizionato i contenuti e le forme delle relazioni, ma anche alterato la possibilità e la fruttuosità di una già difficile giustiziabilità degli atti adottati in potenziale violazione delle prerogative di altri "livelli" di governo.

I regolamenti che disciplinano le politiche di coesione economica, sociale e territoriale e i fondi SIE per il periodo compreso fra il primo gennaio 2014 e il 31 dicembre 2020 sono stati approvati definitivamente nel dicembre 2013, dopo tre anni di procedure legislative. I numerosi regolamenti delegati e di esecuzione fondati su quei regolamenti hanno visto la luce nel primo semestre del 2014.

Il negoziato tra amministrazione statale ed europea per l'adozione dell'Accordo di partenariato per l'Italia, cominciato a partire dalla sua presentazione in data 22 aprile 2014⁷² e condotto ai sensi dell'art. 16 del Reg. n. 1303/2013, si è concluso con la decisione esecutiva C(2014) 8021 final della Commissione, datata 29 ottobre 2014, *che approva determinati elementi dell'accordo*.

Tale Accordo, che a sua volta condizionava i contenuti dei programmi operativi statali e regionali in corso di predisposizione, è stato quindi concluso dopo sei mesi di negoziato e quasi un anno dopo l'inizio del periodo di programmazione (1 gennaio 2014).

Un osservatore nazionale a tal proposito ha rilevato che «gli Accordi di partenariato sono tomi pesanti e compendiosi, che in centinaia e centinaia di pagine raccontano la storia di un Paese, esplorano tutti gli spazi di possibile interpretazione delle norme e danno soddisfazione alle richieste di tutti i possibili interlocutori. Quello italiano è lungo più di ottocento pagine ed è composto di diversi volumi ed allegati, ma non è certo un'eccezione. Nel negoziato sulla proposta di Accordo di partenariato la Commissione ha continuato ad esigere altre spiegazioni, illustrazioni, esemplificazioni, rassicurazioni, citazioni, prove e documentazioni, in un processo che non sembrava aver mai fine. Chi volesse comprendere cosa è diventata la discussione sulle proposte di Accordo di partenariato e di programma potrebbe divertirsi ad analizzare le decisioni con le quali la Commissione ha comunicato agli Stati membri le osservazioni alle proposte di Accordo di partenariato e di programma: per ogni programma, anche il più semplice e limitato in termini di risorse finanziarie allocate e di priorità di investimento adottate, la Commissione ha partorito

⁷² Termine ultimo per la trasmissione dell'Accordo alla Commissione, ai sensi dell'art. 14, par. 4, del Reg. n. 1303/2013.

diverse centinaia di osservazioni, arrivando al paradosso per il quale la decisione con le osservazioni aveva quasi più pagine della proposta di programma al quale si riferiva»⁷³.

I programmi operativi regionali e statali adottati anche sulla base dell'Accordo di partenariato, a partire dall'analisi di ciascun contesto specifico, individuano i peculiari fabbisogni di sviluppo del territorio e della comunità di riferimento e, alla luce di questi, individuano una strategia che prevede la fissazione di obiettivi, una selezione di misure/azioni per raggiungere tali obiettivi e la ripartizione delle risorse finanziarie tra misure/azioni, idonea a realizzare gli obiettivi prefissati a livello regionale, nazionale (Accordo di partenariato) ed europeo (regolamenti e Quadro strategico comune).

L'adozione dei programmi operativi e di sviluppo rurale da parte delle autorità regionali, per tali motivi, è certamente espressione dell'autonomia dell'ente, come definita all'inizio di questo lavoro, nell'esercizio di competenze multisettoriali e all'interno di un contesto di azione pubblica multilivello.

Le possibilità di tutela giurisdizionale dell'autonomia regionale nell'ordinamento UE sono, in via generale, alquanto limitate, alla luce degli atti/fatti impugnabili e delle norme sulla legittimazione e l'interesse ad agire⁷⁴.

La necessità di chiudere i negoziati con lo Stato (Accordo di partenariato) e con la UE (decisione di esecuzione che adotta il POR/PSR) al fine di poter effettivamente attuare le strategie di sviluppo, secondo le stringenti regole di bilancio e dei procedimenti di spesa, effettuando gli investimenti in favore della propria comunità e del territorio di riferimento, ha più volte reso praticamente evanescenti le possibilità di preservare utilmente gli spazi di autonomia eventualmente lesi.

Alcuni profili, invece, certamente avrebbero potuto essere approfonditi, in quanto espressione della pluralità di esigenze che scaturiscono dall'applicazione di procedure che esprimono esigenze e procedure di coordinamento.

Ai dell'articolo 29, paragrafi 3 e 4, del regolamento (UE) n. 1303/2013, «entro tre mesi dalla data di presentazione del programma» (che ai sensi dell'art. 26, par. 4, vedeva quale termine ultimo il 22 luglio 2014, cioè il terzo mese successivo alla presentazione dell'Accordo di partenariato) la Commissione è tenuta a formulare delle osservazioni ai PSR presentati. Il par. 4 aggiunge, quindi, che «la Commissione approva ciascun programma entro sei mesi dalla presentazione da parte dello Stato membro, a condizione che le eventuali osservazioni da essa formulate siano state prese in debita considerazione».

I 118 Programmi di Sviluppo Rurale (PSR), che dovevano essere presentati entro il 22 luglio 2014 (*rectius*: tre mesi dopo la presentazione della proposta di Accordo di partenariato da parte dello Stato membro, il

⁷³ R. RUSCA, *Il negoziato per politica di coesione 2014-2020 e le prospettive per il futuro. Questioni chiave, battaglie, alleanze, obiettivi e sfide visti da un insider*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, 1-2, 2015, p. 178.

⁷⁴ Per i contributi sul tema si rimanda alla nota n. 30.

cui termine ultimo era il 22 aprile 2014), sono stati adottati dalla Commissione, con propria decisione, in un periodo compreso tra il 12 dicembre 2014 (Polonia, Portogallo, Austria, Danimarca, Finlandia, Sassonia e Sassonia-Anhalt), quindi un anno dopo l'inizio del periodo di programmazione, e il 3 dicembre 2015 (Cipro e Grecia), a chiusura del secondo anno di programmazione. Alla luce di tali tempistiche 93 PSR su 118 hanno dovuto attendere, ai fini dell'adozione formale, anche il processo di revisione del quadro finanziario pluriennale e la loro adozione è stata possibile, per l'effetto, solo dopo il 1 maggio 2015.

Lo studio delle osservazioni fatte pervenire dalla Commissione e il confronto tra il contenuto dei programmi inizialmente proposti e definitivamente approvati, fotografa una situazione simile a quella dei negoziati relativi agli Accordi di programma. I PSR presentati nei primi mesi successivi all'entrata in vigore dei regolamenti europei hanno visto un intervento dei servizi della Commissione più tempestivo e meno invasivo nella quantità e nei contenuti, con la possibilità di rinviare alcune scelte a successivi atti applicativi; i successivi programmi hanno, invece, ricevuto osservazioni formali ben più diffuse e puntuali, anche nei profili più gestionali e operativi, alle volte con una riduzione degli spazi interpretativi della normativa europea che, in varie disposizioni, lascia aperte una pluralità di opzioni interpretativa e/o strategiche in favore dell'autonomia del livello statale e regionale titolare dell'elaborazione e attuazione del Programma⁷⁵.

Certamente spetta ai controlli svolti dai Servizi della Commissione, relativamente alla conformità dei PSR e POR con i regolamenti e con l'Accordo di partenariato nazionale, rendere omogenee le proprie osservazioni e garantire, ove necessaria, uniformità di trattamento, al fine di assicurare il rispetto degli equilibri condivisi a livello UE (e, quindi, importati nei regolamenti), sia dal punto di vista degli obiettivi comuni che del rapporto tra esigenze di correttezza della spesa ed efficacia dell'intervento pubblico.

⁷⁵ Per comprendere l'entità del negoziato con la Commissione europea si può partire da alcuni dati meramente quantitativi: il PSR della Regione Veneto, adottato il 26 maggio 2015, ha ricevuto nel dicembre 2014, ai sensi dell'articolo 29, paragrafo 3, del Reg. n. 1303/2013, n. 346 osservazioni comunicate formalmente e pubblicate nel sito istituzionale dedicato al FEASR. Alla ricezione delle osservazioni ha fatto seguito il negoziato informale e il successivo invio di una seconda proposta di Programma, ai fini della sua adozione formale da parte della Commissione. Il PSR dell'Emilia Romagna, pure adottato il 26 maggio 2015, ha ricevuto oltre n. 500 osservazioni. Il PSR della Campania, adottato il 20 novembre 2015, ha ricevuto n. 600 osservazioni formali. La Regione Piemonte ha notificato la propria proposta di PSR il 1 settembre 2014, quindi dopo il termine del 22 luglio 2014, a causa dell'interruzione dei lavori preparatori dovuta alla fine anticipata della legislatura. La proposta di PSR della Regione Piemonte ha ricevuto in data 2 marzo 2015 n. 808 osservazioni formali dai servizi della Commissione europea. È stato, infine, adottato il 28 ottobre 2015. Le osservazioni formulate dalla Commissione europea discendevano anche dalla necessità di adeguare i PSR regionali approvati e inviati obbligatoriamente entro il 22 luglio 2014 ai contenuti dell'Accordo nazionale di partenariato adottato a fine ottobre 2014. Un'analisi delle proposte di PSR prima e dopo il negoziato con la Commissione è stato predisposto dal Centro Studi - Consiglio dell'Ordine Nazionale dei Dottori Agronomi e dei Dottori Forestali e pubblicato nel sito istituzionale.

D'altro canto è stato anche annotato che una funzione pubblica strutturata secondo il principio della *governance* multilivello «potrebbe rivelarsi controproducente nei casi in cui le autorità regionali non siano in grado di gestire adeguatamente i poteri addizionali che sono stati loro devoluti. L'UE ha, quindi, poche possibilità di attuare efficientemente i programmi se non riesce a persuadere sia gli attori del livello nazionale che sub-statale ad incorporare i suoi obiettivi di *policy*. La cooperazione non è comunque possibile se le parti coinvolte non riescono a gestire nel modo più appropriato le complesse procedure e i regimi implementativi connessi alle politiche europee»⁷⁶.

Ugualmente, è stato evidenziato che possa essere l'inerzia regionale, la mancanza di coordinamento orizzontale tra regioni nella partecipazione ai processi decisionali europei e nazionali, l'utilizzo non efficace, efficiente e responsabile degli strumenti messi a disposizione dalle politiche di coesione per lo sviluppo delle comunità di riferimento, a legittimare le istituzioni statali a fare ricorso al potere sostitutivo, affidato dall'ordinamento italiano alla discrezione di queste ultime, sotto il profilo dell'*an* e del *quando*⁷⁷.

Le procedure di adozione e i contenuti dell'Accordo di partenariato, della normativa statale di attuazione ed esecuzione dei Fondi SIE, dei programmi operativi regionali hanno tuttavia evidenziato non pochi profili in cui gli spazi di autonomia e di differenziazione sono stati ridotti in nome di un'uniformità e di una simmetria non richiesta da alcuna norma, secondo procedure di coordinamento e leale collaborazione in cui le tempistiche, oltre che il rispetto delle reciproche sfere di autonomia, non sono adeguatamente tutelate⁷⁸.

⁷⁶ S. MILIO, *Gli effetti perversi della «Multi-Level Governance» e del principio di partenariato. Evidenza dall'esperienza italiana*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, 1-2, 2012, p. 72.

⁷⁷ Cfr. M. SAVINO, *Regioni e Unione europea: il mancato «aggiornamento» dello Stato*, in AA.VV., *Principi generali del diritto amministrativo ed autonomie territoriali*, Torino, 2007, pp. 68-69.

⁷⁸ Si pensi, ad esempio, alla Conferenza Stato-Regioni convocata in data martedì 1 agosto 2017, in seduta straordinaria, per il successivo giovedì 3 agosto 2017, con un ordine del giorno comprensivo dell'adozione del parere ai sensi dell'articolo 2, comma 3, del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, sullo schema di *Decreto del Presidente della Repubblica concernente il Regolamento di esecuzione del Regolamento (UE) n. 1303/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio del 17 dicembre 2013, 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 e disposizioni generali sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo, sul Fondo di coesione e sul Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca, e che abroga il regolamento (CE) n. 1083/2006 del Consiglio. (Servizio politiche agricole e forestali)*. Lo schema di decreto, adottato anche in applicazione dell'art. 65 del Reg. n. 1303/2013, in virtù del quale l'ammissibilità delle spese è determinata in base a norme nazionali, aveva ad oggetto norme che disciplinano l'applicazione dei fondi SIE nel territorio nazionale, possibile a partire dal 1 gennaio 2014, cioè tre anni e mezzo prima. Il parere favorevole è stato condizionato all'accoglimento della riformulazione contenuta in documento allegato (All.1), la quale faceva salve le eventuali norme più restrittive per i beneficiari dei fondi previste nei Programmi (statali e regionali) approvati dalla Commissione europea. Nello schema di decreto le scelte strategiche effettuate dalle autonomie regionali, sul cui fondamento erano stati adottati bandi di finanziamento e, quindi, erano state effettuate concessioni di risorse a soggetti pubblici e privati, erano quindi da considerarsi superate da nuove scelte statali adottate a programmazione oramai da tempo avviata.

5. La necessità di chiarire o archiviare il concetto di *multilevel governance* inteso come principio giuridico

In presenza di una pluralità di livelli di governo, ciascuno con proprie competenze, che nell'attuazione delle politiche pubbliche risultano intrecciate a competenze di altri livelli di governo, il mancato rispetto delle reciproche sfere di autonomia implica una pluralità di conseguenze.

Un primo effetto, ovviamente, è il depauperamento delle competenze costituzionalmente attribuite.

Un secondo effetto è lo sviluppo di relazioni che anziché fare riferimento ad un'articolazione complessa secondo la formula della coamministrazione possono finire per declinarsi secondo la formula del decentramento amministrativo, con rapporti di gerarchia.

In terzo luogo, il mancato rispetto delle reciproche sfere di autonomia implica l'attenuazione degli istituti propri della democrazia rappresentativa, data la difficoltà per i cittadini, in ogni caso di mancato rispetto delle reciproche sfere decisionali, di comprendere qual è la fonte delle singole scelte (europea, statale o regionale), al fine di poter far valere la responsabilità politica nei confronti dei detentori del potere di servire una comunità e un territorio. Tutto questo mentre viene implementata la democrazia cd. partecipativa, attraverso la cogenza dello strumento del partenariato nei confronti sia della società civile che di altri livelli di pubblico potere.

Il dibattito avente ad oggetto il futuro dell'UE, in vista di possibili revisioni dei Trattati e delle elezioni del Parlamento che si terranno nel 2019, e le procedure legislative finalizzate all'adozione dei regolamenti per la programmazione delle politiche pubbliche nell'ambito del quadro finanziario pluriennale 2021/2027, sono processi all'interno dei quali la complessa trama di principi, istituti e procedure che interessano l'esistenza, il ruolo, le tutele, le risorse e le funzioni delle Regioni in due diversi ordinamenti (UE e nazionale), tra loro coordinati, troverà una collocazione più o meno sistematica, un'applicazione e un'interpretazione più o meno rigorosa.

A tali processi si affianca, ovviamente, l'applicazione della medesima trama di principi, istituti e procedure nella programmazione 2014/2020 in corso.

Nei pareri già resi dal Comitato delle Regioni per il periodo di programmazione 2021/2027, alla luce dell'esperienza di quello attuale, emerge un utilizzo variegato del principio della *governance* multilivello, che viene però perlopiù declinato come sinonimo di approccio territoriale e *bottom up*, quale declinazione del principio di sussidiarietà, in antitesi ad approcci considerati allo stesso tempo settoriali e centralizzati⁷⁹.

⁷⁹ V. il parere recante *Semplificazione dei fondi SIE dal punto di vista degli enti locali e regionali* (COTER VI/012, 10-12 ottobre 2016) e il parere recante *Il futuro della politica di coesione dopo il 2020. Per una politica europea di coesione forte ed efficace dopo il 2020* (COTER-VI/015, 11-12 maggio 2017).

Un secondo elemento che emerge dai contributi del Comitato delle Regioni, alla luce delle difficile giustiziabilità dei principi e delle norme e procedure a tutela delle proprie prerogative, è la richiesta di elaborazione di una normativa che sia a priori maggiormente rispettosa degli spazi di autonomia regionale e locale, ad esempio accordando una maggiore flessibilità nella predisposizione e nell'attuazione dei Programmi operativi, pur nel mantenimento di un approccio strategico rigoroso e che sia espressione di un coordinamento tra una pluralità di livelli di scelte strategiche e normative.

L'attuale intreccio tra tutti questi processi attuativi e normativi manifesta come questo sia un tempo fondamentale per osservare, approfondire e chiarire la consistenza di tutti i principi che strutturano il rapporto tra Regioni, Stati membri e UE e di tutti gli istituti che ne danno applicazione nell'esperienza quotidiana.

In particolare, tale intreccio è un'occasione per lo sviluppo o, viceversa, l'archiviazione delle riflessioni sulla *governance* multilivello, intesa come principio giuridico, sia nell'assetto istituzionale complessivo dell'UE, sia nelle politiche per la coesione economica, sociale e territoriale, chiarendo definitivamente la sua natura e i suoi contenuti.

Come si è detto, tale principio necessita di essere chiarito e condiviso dagli studi accademici, dai legislatori e dagli organi giurisdizionali, anche alla luce dell'assenza di una sua esplicita previsione nei Trattati.

Certamente l'indagine sul principio è suscettibile di nuovi sviluppi teorici e applicativi, come l'introduzione di strumenti a tutela dell'autonomia non ancora sufficientemente esplorati, come le forme di limite ad una legislazione che trascuri di individuare seri strumenti e metodi di coordinamento e leale collaborazione per la sua attuazione, così come le forme di limite alle attività e agli atti dei differenti livelli di amministrazione nell'ambito di una funzione pubblica declinata secondo il modello della coamministrazione.

La sua eventuale archiviazione deriverebbe, invece, dalla scelta di utilizzare il concetto in senso meramente descrittivo oppure come mero sinonimo di altri principi giuridici. A tal proposito, ad esempio, risulta oggi limitante il suo inquadramento nell'art. 5 del Reg. n. 1303/2013 come sinonimo di partenariato. In tal modo, infatti, viene proposta un'equiparazione tra il principio della *governance* multilivello e uno degli istituti che ne esprime l'applicazione concreta⁸⁰.

⁸⁰ Il parere del Comitato delle Regioni sulle *iniziative per dar seguito al Libro bianco* CdR 273/2011 fin., p. 19, a tal proposito si concludeva individuando alcune categorie di pratiche concrete di *governance* multilivello, suddivise sotto tre rubriche: 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. In tale contesto, pertanto, il partenariato risulta essere uno strumento di applicazione del principio della *multilevel governance* e non il principio stesso. Tali strumenti erano già stati approfonditi nei seguenti documenti prodotti dalle istituzioni europee: *Studio del dipartimento tematico (politiche strutturali e di coesione) del Parlamento europeo "Governance e partenariato nella politica regionale*



Si tratta, in ogni caso, di assicurare il valore normativo dei principi costituzionali relativi al principio di autonomia e, dal punto di vista dell'assetto istituzionale dell'UE, di contribuire ad una maggiore democraticità ed efficacia delle politiche europee, nel rispetto dell'identità costituzionale degli Stati membri.

- *Nota ad hoc*”, 4 gennaio 2008 - IP/B/REGI/FWC/2006-Lot05-C02-SC02; *Relazione della Commissione per lo sviluppo regionale del Parlamento europeo sulla governance e il partenariato a livello nazionale e regionale e per progetti di politica regionale* - A6-0356/2008; *Risoluzione del Parlamento europeo sulla governance e il partenariato a livello nazionale e regionale e per progetti di politica regionale*, 21 ottobre 2008 - P6_TAPROV(2008)0492; *Parere del Comitato economico e sociale europeo sul tema “Governance e partenariato a livello nazionale e regionale e per progetti di politica regionale”* (Consultazione da parte del Parlamento europeo) - 2009/C 77/30; *Parere del Comitato delle Regioni su Governance e partenariato su base nazionale, regionale e di progetto nel campo della politica regionale* - 2008/C 325/09.