



UNIVERSITÀ
DEGLI STUDI
DI PADOVA

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI PADOVA
Sede amministrativa di Padova

**DIPARTIMENTO DI DIRITTO PUBBLICO, INTERNAZIONALE E
COMUNITARIO**

SCUOLA DI DOTTORATO DI RICERCA IN GIURISPRUDENZA
Indirizzo unico
CICLO XXVI°

**MULTILEVEL GOVERNANCE.
PROFILI COSTITUZIONALI**

Direttore della Scuola: Ch.mo Prof. Roberto Kostoris

Supervisore: Ch.mo Prof. Mario Bertolissi

Dottorando: Alessandro Simonato

*A tutti coloro mi
hanno insegnato che la ricerca
è un atto d'amore.
E' la fatica e l'umiltà del
pellegrino.
Dovrebbe essere il fuoco
ed il desiderio d'incontro
del missionario*

INDICE

INTRODUZIONE

1. <i>Overture</i>	ix
2. <i>Obiettivi e approccio metodologico</i>	xvi
3. <i>Il processo di costruzione dello spazio pubblico europeo quale con-testo delle riflessioni intorno alla multilevel governance. Il concetto di europeizzazione</i>	xx

CAPITOLO I

INTEGRAZIONE FUNZIONALE E ISTITUZIONALE DELLE AUTONOMIE TERRITORIALI NELL'EVOLUZIONE DELL'ORDINAMENTO EUROPEO

1. <i>Multilevel governance: perché uno studio di diritto costituzionale</i>	1
2. <i>La «cecità regionale» delle Comunità agli esordi del processo di integrazione</i>	13
2.1 <i>L'amministrazione indiretta delle politiche comunitarie</i>	16
2.2. <i>I principi caratterizzanti l'ordinamento comunitario</i>	21
3. <i>Le forme di influenza dell'UE sulle potestà regionali costituzionalmente attribuite</i>	27
4. <i>I principi di diritto internazionale condizionanti l'influenza sulle potestà regionali</i>	34
4.1. <i>I rapporti con l'UE: materia «affari esteri»?</i>	38
4.2. <i>La connessione tra fase ascendente e discendente dei processi decisionali extranazionali</i>	45
5. <i>La progressiva affermazione dell'idea di proiezione ultraterritoriale delle competenze. La cooperazione transfrontaliera</i>	49
6. <i>La politica di coesione, ovvero: come le teorie sullo sviluppo influenzano istituzioni e riparto di competenze</i>	54
7. <i>Il lobbying e networking regionale quale motore del dibattito intorno l'Europa delle Regioni</i>	61
8. <i>Le big demands regionali dal Trattato di Maastricht a quello di Lisbona. La partecipazione delle autonomie ai lavori del Consiglio dell'UE</i>	66
9. <i>Il principio di sussidiarietà. Definizione e interpretazioni</i>	71
9.1. <i>Il controllo politico e giuridico del principio attraverso la sua procedimentalizzazione</i>	77

10. <i>Il Comitato delle Regioni: profili problematici</i>	81
10.1. <i>Le funzioni del promotore di un'azione pubblica multilivello</i>	87

CAPITOLO II

IL PROGRESSIVO RAFFORZAMENTO DELLA COLLABORAZIONE TRA LIVELLI DI GOVERNO. PRINCIPI, ISTITUTI, PROCEDURE DELLA MULTILEVEL GOVERNANCE

1. <i>Limiti (de iure condito) ed eventuali spazi di possibilità (interpretativi o de iure condendo) per una soggettività istituzionale delle Regioni</i>	93
2. <i>Le autonomie regionali nelle pronunce della CGUE</i>	99
3. <i>Il rispetto dell'identità nazionale di ciascuno Stato membro insita nella struttura fondamentale, politica e costituzionale</i>	108
4. <i>Governance, multilevel e multilevel governance: cenni introduttivi a concetti «olistici»</i> ...116	
5. <i>Le implicazioni giuridiche del concetto di governance</i>	126
6. <i>Il deficit democratico dell'Unione nella connessione tra teorie dell'integrazione, studi sulla sovranità e riflessioni sulla legittimazione del potere</i>	133
6.1. <i>Le obiezioni alle tesi del deficit democratico: nuovi possibili significati del principio democratico e nuove forme di legittimazione del potere</i>	140
7. <i>Democrazia partecipativa ed inclusione degli interessi regionali nei processi decisionali</i> ...144	
8. <i>I profili rilevanti per le autonomie territoriali nelle riflessioni appena esposte sulla governance</i>	151
9. <i>La multilevel governance nei documenti delle istituzioni sovranazionali. Presupposti e definizione del concetto</i>	160
10. <i>La multilevel governance come paradigma descrittivo</i>	168
11. <i>I riverberi del paradigma sulla coesione territoriale, il principio di sussidiarietà, il principio del partenariato</i>	175

CAPITOLO III

LA POLITICA DI COESIONE QUALE POLITICA MULTILIVELLO

1. <i>Specificità della politica di coesione e suo interesse per gli studi sulla multilevel governance</i>	185
--	-----

2.	<i>La base giuridica della politica regionale europea ed i suoi tratti essenziali</i>	195
3.	<i>La gestione concorrente del bilancio europeo</i>	201
4.	<i>La politica regionale unitaria e la complementarietà tra potestà regionali, nazionali ed europee</i>	208
5.	<i>La fase ascendente delle politiche pubbliche di coesione: un confronto tra istituti che disciplinano il ruolo delle Regioni in via generale e settoriale</i>	218
5.1.	<i>Il Quadro strategico nazionale e il principio di leale collaborazione</i>	225
6.	<i>La fase discendente delle politiche pubbliche di coesione. Il concetto di partenariato</i>	232
7.	<i>L'esecuzione concorrente del bilancio in relazione alla gestione dei fondi per la politica regionale</i>	239
8.	<i>Le risorse a disposizione nel periodo di programmazione 2007/2013</i>	245
9.	<i>Criticità e profili di responsabilità nel «processo di europeizzazione» delle Regioni italiane</i>	251
10.	<i>Il periodo di programmazione 2014/2020</i>	258
	Conclusioni	269
	BIBLIOGRAFIA	285

ABSTRACT

Il concetto di *multilevel governance* è spesso utilizzato negli studi giuridici pubblicistici senza adeguato approfondimento, quale paradigma esplicativo diffuso e, per l'effetto, considerato valido. Quindi, senza precisare cos'è e cosa non è: la sua latitudine ed i profili problematici ad esso correlati. In alternativa, viene contestato per la sua origine estranea alla scienza giuridica intesa in senso stretto.

La *multilevel governance* così come definita nei documenti del Comitato delle Regioni e, alla luce di questi, importata in particolare nei testi normativi che disciplinano le politiche di coesione ed i fondi di investimento (cioè una percentuale quasi pari al 40% delle politiche di spesa europee), si dimostrerà essere una sintesi lessicale valida a descrivere e disciplinare una parte delle problematiche relative al processo di integrazione europea: quelle aventi ad oggetto il complesso dei profili giuridici che interessano i rapporti tra autonomie regionali, autorità statali ed istituzioni UE.

Il primo capitolo ha ad oggetto la cd. questione europea negli ordinamenti costituzionali pluralisti, in particolare l'influenza del processo di integrazione europea sui principi costituzionali che nell'ordinamento della Repubblica italiana reggono le relazioni tra Stato e Regioni, cioè la «forma di Stato» con riguardo alla ripartizione territoriale del potere.

Il secondo capitolo verte sulla cd. questione regionale nell'ordinamento europeo, cioè l'insieme delle disposizioni dei Trattati e dei principi legati ad una buona *governance* dell'azione pubblica europea che hanno ad oggetto la tutela delle prerogative costituzionali delle autonomie regionali e, in subordine, la garanzia di partecipazione delle Regioni alle politiche pubbliche europee.

Nel terzo capitolo, infine, viene analizzato l'insieme di principi, regole e strumenti operativi che informano la politica di coesione, alla luce del fatto che tanto nel periodo di programmazione 2007/2013 quanto nell'attuale periodo di programmazione 2014/2020 tale politica è informata al paradigma della *multilevel governance*.

In tutti e tre i capitoli punto costante di riferimento sono i principi costituzionali che definiscono ruolo e natura delle Regioni italiane e, alla luce di questi, conferiscono alle Regioni stesse funzioni e risorse. Si concluderà con alcune considerazioni critiche sulla conformità a Costituzione di un'azione pubblica a più livelli e sulla debolezza delle regole che nel nostro ordinamento reggono le relazioni tra Stato e Regioni.

The notion of multilevel governance is often adopted in the context of public or administrative law without adequate insight, giving therefore its meaning for granted. With no definition to outline its conceptual boundaries, nor even the issues arising from them, the notion of multilevel governance is moreover criticized because of its non-judicial origins.

As intended in the documents of the Committee of the Regions and used in statutory provisions on cohesion policy and investment funds (i.e. a percentage of almost 40% of the EU expenditure), the principle of multilevel governance describes and governs those juridical issues relating to the European process of integration involving the relationship between Regions, States and EU institutions.

The first chapter focusses on the influence of the European integration process on the constitutional principles governing the relationship between State and Regions in Italy.

The second chapter examines the so-called 'regional problem' in the EU, that is the provisions of the Treaties and the principles for an effective European public governance for the protection of the constitutional prerogatives of the Regions and, concomitantly, of their participation to the European policies.

Finally, the third chapter analyses the principles, rules and tools of the cohesion policy, considering that such policy is inspired by multilevel governance both in the programming period 2007/2013 and in the programming period 2014/2020.

Throughout the chapters, the constitutional principles defining the role and the nature of the Italian Regions are the reference frame. The conclusion highlights some critical observations on the constitutional conformity of multilevel governance and on the weaknesses of the rules governing the relationship between State and Regions.

INTRODUZIONE

1. *Ouverture*

1. L'Unione europea si compone di 28 Stati membri che, secondo le classificazioni in voga nella dottrina comparatista, sono espressione di differenti forme di Stato (o tipi di Stato): Stati federali (Germania, Austria e Belgio); Stati regionali (Spagna e Italia); Stati con Regioni autonome dotate di poteri legislativi solo in alcune parti del territorio (Portogallo, Regno Unito, Finlandia); Stati unitari con un decentramento amministrativo più o meno accentuato. Strettamente correlata a questa varietà è la forte differenziazione, in termini di poteri e risorse, tra le circa 92.500 autorità pubbliche territoriali sub-statali presenti nelle differenti esperienze giuridiche costituzionali.

Alla luce di tali dati, il rapporto tra autonomie territoriali, Stati ed Unione europea ha trovato uno spazio di indubbio rilievo nei dibattiti giuridici degli ultimi due decenni, stante la constatazione generale per cui il potere – cioè il tradizionale oggetto di studio delle riflessioni giuspubblicistiche – al giorno d'oggi viene esercitato attraverso dinamiche nuove, non più interamente controllabili dagli Stati o in via esclusiva agli stessi.

Al fine di descrivere tale situazione è stata coniata l'espressione «doppio intreccio federale»¹, che focalizza l'attenzione sugli aspetti problematici di ruolo/natura, risorse e funzioni delle autonomie in due diversi ordinamenti tra loro coordinati. All'interno delle esperienze giuridiche costituzionali pluraliste (con riguardo alla scelta politica relativa alla distribuzione ed alle modalità d'esercizio del potere) interessate dal sempre più intenso approfondimento dell'integrazione europea; così come all'interno dello stesso sistema politico-istituzionale europeo.

Per tali motivi è stata giustamente evidenziata la contemporanea esistenza di due questioni problematiche tra loro interconnesse². Una «questione regionale nell'ordinamento comunitario», avente ad oggetto lo studio delle modalità attraverso le quali l'ordinamento europeo influenza ruolo/natura e prerogative delle autonomie come definite negli ordinamenti

¹ Così A. D'ATENA, *Il doppio intreccio federale: le Regioni nell'Unione europea*, in *Le Regioni*, 1998, 1401 ss.

² R. TONIATTI, *Le premesse e le promesse del regionalismo funzionale*, in *federalismi.it*, 11, 2003, 3.

costituzionali nazionali; gli strumenti giuridici congegnati a tutela delle autonomie stesse oppure al fine di compensare tali forme di condizionamento.

Allo stesso tempo si è parlato di «una questione comunitaria nell'ordinamento degli Stati membri federali e regionali», avente ad oggetto principi e istituti volti a integrare il principio autonomista/federale nell'ampio spettro di istituti giuridici disciplinanti i rapporti con l'ordinamento europeo.

La rilevanza di tale peculiare prospettiva d'indagine, che necessariamente prevede l'intreccio tra riflessioni svolte in differenti branche del diritto (pubblico nazionale, nelle diverse articolazioni del diritto costituzionale, regionale e amministrativo; diritto dell'UE; diritto finanziario), emerge in tutta la sua pregnanza se si prendono in considerazione tre circostanze in particolare, tra loro correlate.

La prima è legata alla diffusione - a partire dal Secondo dopoguerra e con un incremento esponenziale nelle ultime due decadi - di modalità di allocazione delle pubbliche funzioni secondo il principio di competenza, differentemente declinato nelle Costituzioni nazionali e nei Trattati europei e oggetto di numerosi studi volti ad indagarne la portata normativa. Occorre inoltre constatare la sempre maggiore interdipendenza tra gli interessi sottesi alle competenze giuridiche che sono attribuite ai differenti enti (UE, Stati, Regioni) e, quindi, all'indirizzo politico e alla discrezionalità degli organi titolari delle competenze. Interessi di cui tali enti sono tenuti a prendersi cura nell'esercizio delle funzioni e nell'utilizzo delle risorse loro assegnate. Si pensi, ad esempio, a quanti siano, oramai, i profili interconnessi correlati al governo del territorio: ambiente, urbanistica ed edilizia, energia, sviluppo economico, tutela delle fasce di popolazione più deboli. Si pensi, allo stesso tempo, alle dimensioni quantitative dei movimenti di persone, capitali, tecnologie che attraversano i territori.

La latitudine della posta in gioco è, per l'effetto, la stessa ragion d'essere di autonomie territoriali. Se nella sentenza della Corte costituzionale 6 luglio 1972, n. 138, il Giudice delle leggi ammoniva, infatti, che va tenuto ben presente che il fondamento dell'ordinamento regionale «risiede nel fatto che la Costituzione, presupponendo l'esistenza di interessi regionalmente localizzati, ha disposto che essi siano affidati alla cura di enti di corrispondente estensione territoriale»³, oggi il pensare gli enti territoriali come monadi a cui sarebbe affidata la cura di fattispecie materiali localizzate e impermeabili rischia di comportare, in fin dei conti, il potenziale svuotamento sostanziale dei poteri connessi all'autonomia e, per l'effetto,

³ Così la sentenza 6 luglio 1972, n. 138 (redattore Bonifacio), al § 3 del *Considerato in diritto*.

l'autonomia stessa, di cui permarrebbero i costi e non i benefici.

Le dinamiche del processo di costruzione di uno spazio pubblico europeo, in particolare, hanno imposto un ripensamento del ruolo che in essa sono destinati a giocare tutti i livelli di governo responsabili dell'azione pubblica su di uno stesso territorio. La molteplicità dei legami funzionali tra le competenze di cui sono titolari i diversi soggetti istituzionali ed il tenore delle sfide del mondo globalizzato hanno, infatti, reso necessaria una visione che si faccia carico di articolare la complessità in una visione d'insieme. Tutto questo in un crocevia di valutazioni che tocca, appunto, interessi, politiche pubbliche e competenze, connotando di ulteriori colorazioni il quadro dei profili costituzionali che interessano le relazioni tra gli enti di cui si compone la Repubblica italiana delle autonomie.

La seconda considerazione pure è legata al tema del territorio, inteso quale elemento costitutivo di taluni enti pubblici (Stato e Regioni *in primis*) nonché dimensione fondamentale che organizza il diritto costituzionale (la vigenza della legge; la rappresentanza politica; il potere impositivo, geneticamente collegato allo svilupparsi della rappresentanza; i diritti ed i doveri che conferiscono senso al concetto stesso di cittadinanza) e, quindi, l'articolazione delle istituzioni.

I mutamenti del significato economico e socio-culturale degli spazi hanno condotto dapprima numerosi autori a confrontarsi con il tema della «fine dei territori» e, in un secondo momento, a rivalutare - nei contesti politici ed economici nazionale, sovranazionale e globale - la dimensione territoriale della regolazione politica e quindi delle autonomie istituzionali che ne sono espressione.

Molte delle politiche europee, ad esempio, hanno un impatto sul territorio e la loro attuazione sempre più, per tal motivo, è stata affidata ai governi regionali e locali, generando quindi un sistema di interdipendenze funzionali.

La terza considerazione riguarda il problema che la dottrina individua con la locuzione «ragioni delle Regioni»⁴, cioè la definizione della natura e del ruolo delle autonomie nell'ordinamento giuridico costituzionale, alla luce della considerazione per cui solo la previa definizione di natura e ruolo delle stesse è in grado di dare le conseguenti direttrici sulle dimensioni e le funzioni in grado di assolvere al ruolo stesso sul territorio e nei confronti delle

⁴ La continua ricerca e ridefinizione del significato dell'autonomia è dibattito cominciato in sede Costituente, e proseguito prima e dopo (*ex multis*, L. PALADIN, *Le Regioni oggi*, in *Le Regioni*, 1, 1985, 7 ss.) l'attuazione del dettato costituzionale ad opera del legislatore ordinario. Sull'attualità di tale domanda di fondo, si vedano i numeri monografici 1-2, 2010 de *Le istituzioni del federalismo* e n. 3-4, 2011 e 4, 2012 de *Le Regioni*.

comunità di persone che tali enti governano⁵. Da questo punto di vista continua in particolare a riproporsi l'alternativa classica tra una Regione come ente «esponenziale» delle collettività residenti nel territorio ed una Regione come ente destinato a muoversi nel solo ambito tracciato dal riparto costituzionale di competenze, tra una Regione quale soggetto istituzionale-rappresentativo ed una Regione-snodo delle politiche di settore⁶.

L'autonomia, quale concetto espressivo di una modalità relazionale tra enti pubblici, è un valore-mezzo rivolto a valori-fine diversi a seconda dell'ordinamento (nazionale, convenzionale, europeo) assunto quale prospettiva d'indagine.

I profili problematici del doppio intreccio federale, di cui si è dato conto, rendono allora necessario anche tornare al cuore del documento fondativo la comunità politica nazionale in quanto non è possibile parlare di istituti di tutela/garanzia o partecipativi ignorando forza e latitudine tanto dei valori tradotti in principi giuridici al cui servizio si pongono (si dovrebbero porre) gli enti di cui si compone la Repubblica (in particolare: artt. 1, 2, 3, 9 e 11 Cost.), quanto dei valori tradotti in principi giuridici sottesi all'articolazione stessa della Repubblica in autonomie (art. 5 Cost.: principi, questi, che dovrebbero essere rispettati dall'ordinamento europeo *ex art. 4, paragrafo 2, e art. 5, paragrafo 3, TFUE*)⁷.

⁵ Con riguardo all'autonomia regionale occorre inoltre tenere nettamente distinta la sua condizione presso la cultura giuridica (ed altre espressioni culturali ancora, come quella storica o politologica) rispetto al suo rilievo negli ambienti politici (o politico-istituzionali) e, infine, presso la pubblica opinione.

⁶ Rilevava a tal uopo L. PALADIN, *Diritto regionale*, Padova, Cedam, 1973, 26-27 che «le Regioni continuano a trovarsi in una condizione ambigua. Al loro interno esse oscillano fra la naturale inclinazione a burocratizzarsi e lo sforzo di porsi – al contrario – come enti di normazione e di programmazione democratica delle attività locali. Nei loro rapporti con i poteri centrali, esse perseguono talora l'autonomia tradizionalmente concepita, talora la partecipazione al comune indirizzo politico: in quanto risentono della tendenza a mantenersi indipendenti – fin dove possibile – dall'apparato statale; e sono soggette per altro alle pressioni – di natura soprattutto finanziaria – che le inducono a fungere da collaboratori se non da meri strumenti dello Stato stesso».

⁷ Per un'analisi dell'art. 5 Cost. si rimanda in particolare a T. MARTINES, *Studio sulla autonomia politica delle regioni*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1956, 100 ss.; C. ESPOSITO, *Autonomie locali e decentramento amministrativo nell'art. 5 della Costituzione*, in *La Costituzione italiana. Saggi*, Padova, Cedam, 1954, 67-86; G. BERTI, *Principi fondamentali. Art. 5*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna-Roma, Zanichelli, 1975, 278-295; M. BERTOLISSI, *Art. 5*, in V. CRISAFULLI, L. PALADIN, *Commentario breve della Costituzione*, Padova, Cedam, 1990, 40-42; R. BIFULCO, *Art. 5*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Torino, UTET, vol. I, 2006, 132-154. Non è qui possibile soffermarsi sulle tecniche interpretative dei principi o, meglio, delle tecniche che consentono di stabilire se le norme di volta in volta desunte per via d'interpretazione siano o no principi (a partire dal presupposto per cui questi ultimi non sono un *prius* bensì un *posterius* dei fatti interpretativi). Ciò che importa è che si distinguano in seno al documento costituzionale elemento da elemento, norma da norma, secondo un criterio non formale (in quanto tutte le norme appartengono al medesimo documento) bensì assiologico-

2. All'interno di questo complessivo quadro d'insieme si collocano le riflessioni intorno alla *multilevel governance*, quale paradigma che vorrebbe essere esplicativo e normativo dei rapporti tra autonomie regionali, Stati e istituzioni UE.

Nel corso delle ultime due decadi la *multilevel governance* è stata declinata (i) ora quale teoria dei processi decisionali europei (profilo funzionale/fisiologico) e dell'Unione europea stessa (profilo strutturale/ontologico) - secondo la circostanza per cui ragionare del funzionamento delle istituzioni (in particolar modo con riguardo ai processi di assunzione delle decisioni pubbliche) rende possibile illuminare la natura delle istituzioni stesse; (ii) ora quale principio giuridico contenuto in atti di *soft* e *hard law*, che vorrebbe configurare un approccio ai profili problematici per le autonomie regionali sopra delineati; così come quale paradigma che contribuisca a fornire una soluzione ai problemi di legittimità ed effettività del processo di costruzione dello spazio pubblico europeo attraverso il maggior coinvolgimento degli enti territoriali.

Al primo nucleo di riflessioni è riconducibile il filone politologico della *multilevel governance*, nato in seno agli studi europei⁸, che ha il merito di aver contribuito a una particolare attenzione ai profili del governo subnazionale nel processo di integrazione europea, superando la cecità del precedente approccio a tale processo che, alla luce dell'origine internazionale del fenomeno comunitario, condusse per anni a «non vedere» oltre lo Stato.

Oggetto precipuo di tale filone di ricerca⁹ è proprio l'esistenza di un terzo livello di governo che, interagendo con il livello sovranazionale senza dover necessariamente passare attraverso l'intermediazione delle strutture statali, favorisce la creazione di uno spazio pubblico europeo che vede l'esercizio del potere articolato in una pluralità di livelli che, attraverso forme di cooperazione e negoziazione, danno vita a politiche informate a processi

sostanziale.

⁸ A partire da G. MARKS, *Structural policy in the European Community*, in A. SBRAGIA (ed.), *Euro-politics: institutions and policy-making in the "new" European Community*, Brookings, Washington, 1992, 191 ss. e G. MARKS, *Structural Policy and Multilevel Governance in the EC*, in A. CAFRUNY, G. ROSENTHAL, *The State of the European Community*, New York, Lynne Rienner, 1993, 391 ss., in cui l'Autore descrive l'UE come «a system of continuous negotiation among governments at several territorial tiers-supranational, national, regional and local».

⁹ Per una ricostruzione completa delle teorie che fanno riferimento alla *multilevel governance*, v. ora S. PIATTONI, *La governance multilivello: sfide analitiche, empiriche e normative*, in *Rivista italiana di scienza politica*, 3, 2005, 417 ss. e ID., *The theory of multilevel governance. Conceptual, empirical, and normative challenges*, Oxford: University Press, 2010.

relazionali di tipo non gerarchico.

Al secondo nucleo appartengono invece gli studi giuridici sulla politica di coesione ed il lavoro politico e di approfondimento, oramai decennale, condotto dal Comitato delle Regioni, concretizzatosi in particolare, ma non solo, nella redazione di un *Libro bianco sulla governance multilivello*. Documento, questo, che rappresenta un punto di riferimento per le riflessioni intorno ai rapporti tra autonomie territoriali, autorità statali ed istituzioni UE. Soprattutto in quanto volto a porre le premesse per superare l'oramai annosa frattura fra *status* istituzionale-formale e sostanziale delle Regioni, in virtù del quale solo nel contesto di determinate politiche pubbliche sovranazionali «si realizza nell'ordinamento comunitario l'equivalente funzionale di quegli istituti di compensazione che gli ordinamenti di alcuni Stati membri hanno predisposto per disciplinare al proprio interno (in base alla rispettiva *ratio* costituzionale) gli effetti di erosione dell'autonomia regionale»¹⁰.

3. Al fine di sviscerare i profili giuridici correlati al paradigma della *multilevel governance* si è scelto di dedicare un capitolo intero all'analisi degli istituti propri della politica di coesione. I motivi sono i seguenti.

In primo luogo, con riguardo alle dinamiche del «doppio intreccio federale», occorre constatare che è stato proprio lo sviluppo delle politiche di coesione economica, sociale e territoriale, come si vedrà, a portare alla luce il ruolo delle autonomie territoriali nella costruzione dello spazio politico e giuridico europeo. Contribuendo innanzitutto a esercitare pressioni per la presa in carico dell'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 (principio di sussidiarietà; apertura del Consiglio dei Ministri ad esponenti delle entità sub-statali; potere di adire la Corte di Giustizia a tutela del principio di sussidiarietà; creazione di un Consiglio regionale dell'UE). Ma pure creando anche canali e istituti paralleli alla luce dei quali si sono diffusi gli studi teorici, normativi ed empirici sulla *multilevel governance*.

In secondo luogo, la politica di coesione è angolo di osservazione particolarmente adeguato per i suoi principi guida, per le relazioni intrattenute in tale contesto dai diversi enti pubblici (oltre che dai soggetti privati), per l'ampio numero di settori di *policy* interessati e per il suo carattere prettamente regionale. In tal modo è possibile analizzare l'impatto di tali politiche nelle Regioni italiane con riguardo alla struttura amministrativa delle stesse, oltre che con riferimento alla partecipazione alla fase ascendente e discendente dell'azione

¹⁰ R. TONIATTI, *Le premesse e le promesse del regionalismo funzionale*, in *federalismi.it*, 11, 2003, 5.

pubblica europea. In definitiva, con riferimento alle modalità di funzionamento della rappresentanza in seno all'ente Regione.

Giova anche constatare che l'adozione dei vari strumenti di coesione è sempre stata temporalmente e funzionalmente legata a quei momenti di tensione istituzionale che sono motore o conseguenza di ogni approfondimento dell'integrazione sovranazionale e hanno spesso messo in gioco il rapporto tra istituzioni democratiche, solidarietà tra i popoli dell'UE e politiche di sviluppo dei territori.

In terzo luogo, ci si concentrerà su tale politica alla luce del fatto che rappresenta una delle voci più significative e dibattute del *budget* europeo, con tutto ciò che ne consegue in termini di possibilità anche finanziarie per le autonomie regionali e, ancor prima, di rapporto tra cittadini e istituzioni con riguardo al prelievo e all'utilizzo delle risorse pubbliche.

Elemento fondamentale, questo, nel momento in cui la risposta di tutti i governi alla crisi ha ri-collocato al centro dell'attenzione le dinamiche intergovernative. La crisi dei debiti sovrani ha infatti condotto l'UE, com'è noto, ad assumere o affinare misure di controllo sui bilanci statali che, pur a carico dei governi nazionali, a cascata di riverberano sui rapporti, in particolar modo finanziari, tra centro e periferia. Si pensi al fatto che in alcuni Stati come Austria e Belgio, oltre all'Italia e alla Spagna, è stato approfondito il patto di stabilità interno¹¹ già sollecitato dall'art. 2 del *Protocollo sulla procedura per i disavanzi pubblici eccessivi* allegato al Trattato di Maastricht, in cui anche le autorità regionali e locali erano destinatarie dell'obbligo di mantenere una finanza sana e sostenibile. Si pensi ugualmente all'influenza sul sistema delle finanze regionali della necessità di programmazione e previsione di un quadro finanziario pluriennale previsto dalla direttiva 2011/85, una delle misure che costituiscono il cosiddetto *Six Pack* (es. artt. 4, 5, 9, 13)¹². Con l'effetto della

¹¹ C. DHÉRET, F. NICOLI, F. ZULEEG, *The Implications of an EU Fiscal Union for Local and Regional Authorities*, *European Policy Centre*, 25-27 e F. BALASSONE, D. FRANCO, S. ZOTTERI, *Fiscal Rules for Subnational Governments in the EMU context*, in *Società Italiana di Economia Pubblica*, working paper n. 196, 2003, 5; E. ALBERTI, *El impacto de la crisis financiera en la estructura territorial del Estado (en el Estado autonómico)*, V Giornate italo-ispano-brasiliane di diritto costituzionale, La Costituzione alla prova della crisi finanziaria mondiale. Sul piano prettamente interno, cfr. sul punto F. BALASSONE, M. DEGNI, G. SALVEMINI, *Regole di bilancio, patto di stabilità interno e autonomia delle amministrazioni locali*, in *Rass. Parlamentare*, 3, 2003, 719; G. DELLA CANANEA, *Il coordinamento della finanza pubblica alla luce dell'unione economica e monetaria*, in *Giur. cost.*, 1, 2004, 77 ss. e C. PINELLI, *Patto di stabilità interno e finanza regionale*, in *Giur. cost.*, 1, 2004, 514 ss.; G.M. SALERNO, *Dopo la norma costituzionale sul pareggio del bilancio: vincoli e limiti all'autonomia finanziaria delle Regioni*, in *Quad. cost.*, 3, 2012, 563-586.

¹² Il cui *Considerando* n. 24 dispone quanto segue: «Un numero significativo di Stati membri ha registrato un consistente decentramento in materia di bilancio, con la devoluzione di poteri di bilancio ad amministrazioni

sostanziale relativizzazione del riparto costituzionale delle competenze, costruito su basi materiali, dietro la pressione d'interessi finanziari - di cui si fanno specificamente controllori gli organi statali - bisognosi di essere, in un modo o nell'altro, protetti.

Tutto questo mentre la (evidente) riduzione di risorse ha ancor più portato alla luce l'inaccettabilità dei costi diretti e indiretti che si scaricano sulle imprese e sui cittadini per il sovraccarico di livelli istituzionali e di amministrazioni che, per il loro sovrapporsi, determinano tempi di conduzione dell'azione pubblica assai lunghi e impongono al sistema italiano di esaminare e riconsiderare senza preclusioni l'equilibrio tra responsabilità e poteri, tra funzioni esercitate e risorse consumate.

2. *Obiettivi e approccio metodologico*

Inquadrato l'oggetto di questo scritto all'interno delle agenda di ricerca che riflettono sui rapporti tra autonomie territoriali, autorità statali e istituzioni europee, scopo del presente lavoro è innanzitutto quello di illuminare tutti i profili prettamente giuridici che derivano dalle riflessioni intorno alla *multilevel governance*, con l'auspicio di portare un contributo scientifico operativo a tale dibattito.

Il concetto di *multilevel governance*, nelle due declinazioni di cui al punto 2 del precedente paragrafo, viene infatti spesso importato e utilizzato nella letteratura giuridica pubblicistica senza adeguato approfondimento, dandolo cioè per assodato quale paradigma esplicativo. Quindi, senza precisare cos'è e cosa non è: la sua latitudine e i profili problematici ad esso correlati. In alternativa, viene contestato per la sua origine estranea al dibattito giuridico inteso in senso stretto.

Nel sottoporre a vaglio critico le considerazioni svolte in seno ad entrambe le agende di ricerca delineate nel precedente paragrafo, il paradigma della *governance* multilivello si ritiene innanzitutto possa essere mantenuto nel solo caso in cui consenta di cogliere fenomeni

substatali. Il ruolo spettante a tali amministrazioni substatali nel garantire il rispetto del PSC è quindi notevolmente cresciuto e occorre prestare particolare attenzione nel garantire che tutti i sottosettori dell'amministrazione pubblica siano debitamente coperti dagli obblighi e dalle procedure previste nei quadri di bilancio nazionali, in particolare ma non esclusivamente in tali Stati membri».

che con altri concetti¹³, ad esempio quello di federalismo cd. cooperativo oppure quello di *governance* senza ulteriori aggettivazioni, non potrebbero essere appropriatamente descritti o concepiti.

Dal punto di vista della questione regionale nell'ordinamento europeo sarà necessario verificare se tale paradigma contribuisca a superare oppure confermi la consolidata «asimmetria tra integrazione funzionale e istituzionale delle Regioni» per cui «sul versante funzionale l'Unione europea favorisce il coinvolgimento degli enti territoriali quando ciò sia necessario per attuare una specifica politica comunitaria. Sul versante istituzionale, invece, l'Unione riconosce alle Regioni forme simboliche di partecipazione, che non servono a tutelare le prerogative delle Regioni, ma solo a rafforzare la legittimazione democratica del *decision making*»¹⁴.

Dal punto di vista degli studi di diritto costituzionale e diritto pubblico comparato la domanda di fondo, come si vedrà nel primo paragrafo del primo capitolo di questo lavoro, è pur sempre quella propria degli studi sul rapporto tra autonomie regionali, Stati e UE: quali forme di tutela dell'autonomia nello svolgersi della vita istituzionale europea e nazionale, alla luce del processo di integrazione? In secondo luogo, quali istituti di partecipazione/compensazione nazionali e sovranazionali sussistono per disciplinare gli effetti di condizionamento dell'autonomia stessa?

Una particolare attenzione verrà rivolta al rapporto tra UE e Repubblica italiana delle autonomie. Le riflessioni intorno al doppio intreccio federale, alla *multilevel governance* e alla politica di coesione vedranno pertanto un interlocutore privilegiato nell'esperienza costituzionale italiana. Punto di partenza saranno quindi, necessariamente, il ruolo e le funzioni delle autonomie regionali italiane alla luce di quanto disposto dalla Costituzione e di quanto emerge dalle pronunce della Corte costituzionale¹⁵. Al fine di verificare quali siano i riverberi di tale paradigma sul nostro ordinamento ed identificare eventuali elementi critici.

¹³ Cfr. M.S. GIANNINI, *Stato sociale: un concetto inutile*, in *Scritti in onore di Costantino Mortati*, 1977, 164 ss., per la tesi secondo la quale nel discorso scientifico ciò che è inutile porta danni.

¹⁴ Così M. SAVINO, *Regioni e Unione europea: il mancato «aggiramento» dello Stato*, in AA.VV., *Principi generali del diritto amministrativo ed autonomie territoriali*, Torino, Giappichelli, 2007, 80.

¹⁵ Alla luce della constatazione per cui «le Regioni sono [...] quali le ha condizionate la Corte costituzionale», in quanto «non vi è questione di fondo dell'istituto regionale che non abbia formato oggetto di una messa a punto da parte della Corte». Così G. GUARINO, *Stato e Regioni speciali nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, in *Atti del IV Convegno di studi giuridici sulla Regione*, Milano, 1965, poi riprodotto in E. ROTELLI (a cura di), *Dal regionalismo alla Regione*, Bologna, Il Mulino, 1973, 129-130. R. BIN, *Legge regionale*, in *Dig. disc. pubbl.*, 1994, 179, pure qualifica il diritto regionale come diritto che scaturisce in

Nel perseguire tali obiettivi si cercherà innanzitutto di fare proprio l'invito del direttore del *Max Plank Institute* di Heidelberg a non tenere separate le differenti branche del diritto così come le differenti scienze sociali nel guardare ai fenomeni interessati dalla costruzione dello spazio politico e giuridico europeo¹⁶. Superando ad esempio i differenti approcci dei costituzionalisti e degli amministrativisti, i primi attenti quasi esclusivamente alle fonti e al riparto di potestà legislativa Stato-Regioni, gli altri ai raccordi fra le amministrazioni regionali con quella statale ed europea. Così come cercando di non ignorare le riflessioni che vengono svolte dalla scienza politica, senza appiattare su tali analisi le considerazioni più prettamente giuridiche.

In secondo luogo, si farà proprio un approccio metodologico che non considera il diritto, pubblico compreso, slegato dalla dimensione del *Sein*.

Questo in quanto se «il diritto, quello genuino, nasce inarrestabilmente dalla storia, dall'economia, dalla realtà sociale effettivamente sentita dalla gente»¹⁷, «il significato e la portata della norma (*rectius*: del segno linguistico usato per produrre gli effetti comportamentali desiderati) muta sempre inevitabilmente nel corso dei suoi impieghi, più o

massima parte dal formante giurisprudenziale. Lo stesso Autore in *Il governo delle politiche pubbliche tra Costituzione ed interpretazione del giudice costituzionale*, in *Le Regioni*, 3, 2013, 511 rileva, per quanto qui interessa, come «se noi leggiamo le sentenze più innovative degli anni '80, con cui la Corte ha impostato le linee portanti del diritto regionale, in quasi tutte si prendono le mosse dalla comune constatazione che la legge impugnata non ricade in una singola materia, ma presenta una sovrapposizione di interessi, materie e competenze diversi».

¹⁶ A. VON BOGDANDY, *Le sfide della scienza giuridica nello spazio giuridico europeo*, in *Dir. dell'UE*, 2, 2012, 237-238 parla a tal proposito di necessaria 'europeizzazione' delle identità tradizionali delle discipline giuridiche, in passato costruite soprattutto attraverso la reciproca contrapposizione. Tutto questo nell'ambito di quello che l'art. 179 TFUE definisce spazio europeo della ricerca, quale effetto dell'europeizzazione dei contesti accademici nonché dell'oggetto delle scienze giuridiche.

¹⁷ Così A. GUARINO, *La coda dell'occhio. Appunti e disappunti di un giurista*, Cedam, 2009. Infatti, «dietro alle formule non vi sono norme esistenti come realtà autonome [...] in quanto le norme sono poste, applicate o comunque utilizzate per realizzare di massima i fini perseguiti dal gruppo e si presentano perciò, di solito, nel concreto vissuto storico del gruppo, come insiemi coordinati e fino ad un certo punto coerenti, formanti sistema [...] . Poiché le norme e i valori che le hanno ispirate non sono nati in isolamento dalla cultura e dalle condizioni socio-economiche del gruppo, ma in relazione più o meno stretta con l'ambiente circostante, una più piena e completa conoscenza storica del diritto richiede l'apertura verso cognizioni di fenomeni che stanno al di là del diritto». Così G. BOGNETTI, *Introduzione al diritto costituzionale comparato (II metodo)*, Torino, Giappichelli, 1994, 56-57.

meno sensibilmente a seconda dei casi» e «col passare del tempo, i mutamenti possono essere profondi e radicali (pur restando il segno nella sua materialità immutato)»¹⁸.

Tra il sistema politico e il sistema delle relazioni sociali in particolare, cioè «l'esperienza in cui la Costituzione si cala ed opera [...] e le norme positive (costituzionali e non, ma soprattutto le prime)» si intrattiene «un rapporto di mutua condizionalità, tutte immettendosi in un circolo che, a seconda di come gli uni e le altre si atteggiino, può essere vizioso ovvero virtuoso, proprio a motivo della incidenza che a vicenda si danno gli elementi che lo compongono. Riconoscendo che fatti e valori penetrano nei processi interpretativi per il tramite dei quali si compone, ricompono e rinnova dinamicamente il sistema facendosi quindi “diritto ed esperienza costituzionale vivente”»¹⁹. Come è stato scritto, la Costituzione nella sua accezione (o, forse, meglio, dimensione) normativa, è infatti un testo (prospettiva strutturale-positiva), ma è allo stesso tempo anche ciò che gli sta attorno (un contesto; prospettiva sistematico-fattuale) e ciò che viene prima (un pre-testo; prospettiva storico-assiologica)²⁰: avere ben presenti i con-testi specifici in cui testi normativi e gli istituti giuridici si innestano si ritiene, pertanto, ancor più necessario nel momento in cui oggetto della propria analisi sono processi in divenire.

In secondo luogo, si farà proprio tale approccio poiché l'attenzione agli elementi fattuali permette di cogliere alcuni dati che la mera indagine asettica dei testi normativi non consente di portare alla luce.

Offre la possibilità ad esempio di scegliere, tra disposizioni e riflessioni teoriche, quelle che risultano maggiormente ancorate alla realtà della vita istituzionale quotidiana, anziché slegate da questa. Gli istituti che disciplinano il rapporto tra Regioni, Stato e UE sono

¹⁸ Così G. BOGNETTI, *Cos'è la Costituzione? A proposito di un saggio di Roberto Bin*, in *Quad. cost.*, 1, 2008, 38.

¹⁹ A. RUGGERI, *Teorie e usi della Costituzione*, in *Quad. cost.*, 3, 2007, 525. In senso differente, se lo si è correttamente inteso, R. BIN, *Che cos'è la Costituzione*, 33 e 39 in particolare, ove l'Autore evidenzia come «le disposizioni costituzionali vanno intese come un parametro legale che deve essere sempre tenuto nettamente distinto dalle scelte operate dalle istituzioni politiche, si incarnino esse negli strumenti normativi oppure in comportamenti fattuali o in compromessi informali. Sarebbe contraria alla funzione stessa della costituzione rigida, infatti, ogni ipotesi di “forzare” l'interpretazione del parametro per adeguarlo ai “fatti”, perché questi sono oggetto del giudizio di legittimità che esclusivamente sul parametro deve basarsi. La netta distinzione tra “oggetto” e “parametro” di giudizio non è soltanto il presupposto dei giudizi che sono affidati alla Corte costituzionale, ma esprime l'esigenza di distinzione tra “politica” e “diritto” che è consustanziale allo Stato di diritto, e che vale sul piano costituzionale non meno che sul piano sub-costituzionale. La Costituzione è pienamente legge, con tutte le conseguenze che ne derivano».

²⁰ A. RUGGERI, *Teorie e usi della Costituzione*, in *Quad. cost.*, 3, 2007, 521.

a tal proposito un'utile cartina tornasole, nel momento in cui emerge che norme frutto di attenti e numerosi studi accademici e di riforme politiche - come quelle di cui alla legge n. 11 del 2005, oggi sostituita dalla legge n. 234 del 2012 - risultano perlopiù inapplicate con riguardo alla partecipazione delle autonomie ai processi decisionali europei, mentre risultano meno approfonditi gli istituti legati alle singole politiche settoriali, che maggiormente hanno interessato le vicende quotidiane delle autonomie regionali.

3. *Il processo di costruzione dello spazio pubblico europeo quale con-testo delle riflessioni intorno alla multilevel governance. Il concetto di europeizzazione*

Alla luce di tali considerazioni, risultano preliminari alcune precisazioni anche in merito al contesto in cui si inseriscono le riflessioni che seguiranno.

Il processo di costruzione di uno spazio pubblico europeo è stato infatti interpretato secondo differenti chiavi di lettura e a partire da diversi angoli visuali.

In linea generale esso si è strutturato attraverso il concorrere di alcuni elementi: (i) la regolazione di alcune *policy areas* a livello di comunità politica sovranazionale (integrazione settoriale); (ii) il trasferimento della competenza in merito a tali *policy areas* dalla sovranità nazionale alla cooperazione istituzionale come organizzata in seno all'UE (integrazione verticale); (iii) la tendenza dell'Unione europea a espandersi territorialmente attraverso l'accettazione di nuovi Stati membri (integrazione orizzontale).

Quell'insieme di poteri, funzioni, principi che si erano venuti stratificando intorno agli Stati nazionali si trovano pertanto a dover essere riordinati tanto in chiave politico/istituzionale – chi risponde a chi – quanto in termini di riconduzione delle funzioni e degli atti a poteri diversi – chi fa cosa²¹. Allo stesso modo cambiano i paradigmi che definiscono le modalità di esercizio delle funzioni pubbliche e istituti giuridici correlati.

Come si vedrà nel corso di questo lavoro, il paradigma della *multilevel governance* consentirà di guardare alle diverse prospettive che ora si proporranno (in brevissimi cenni) focalizzando l'attenzione sui profili interessanti per le autonomie territoriali, altrimenti

²¹ In punto di analisi delle domande che provengono dalla trasformazione genetica delle istituzioni europee in virtù dell'approfondimento del processo di integrazione, cfr. l'efficace sintesi di G. AMATO, *Il contesto istituzionale europeo*, in *Le istituzioni del federalismo*, 1, 2004, 11 ss.

secondari nei dibattiti dottrinali. Per tal motivo si ritiene utile presentare in questa sede iniziale alcuni tra i profili controversi.

Un primo confronto - a partire già dagli albori il dibattito sul processo di integrazione europea - è maturato sulla questione relativa alla identità giuridica (presente e futura) dell'UE (profilo ontologico), cioè con riguardo alla natura del suo ordinamento. Qualificato ora come un'unione di Stati sovrani fondata su trattati di diritto internazionale per cui, seppur con talune specialità, la dimensione internazionale quale primo e fondamentale livello del sistema giuridico europeo sarebbe un dato ineliminabile²²; ora, sebbene di impronta internazionalistica, quale ordinamento divenuto nel tempo ordinamento giuridico

²² In tal senso, ad esempio, netta la posizione del *Bundesverfassungsgericht*, il quale, anche nelle recenti sentenze sul meccanismo europeo di stabilità e sul fiscal compact, conferma di concepire l'Unione europea come uno *Staatenverbund*, i.e. un'associazione o unione di stati, secondo il neologismo introdotto da P. KIRCHHOF, *Der deutsche Staat im Prozeß der europäischen Integration*, in *Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, Heidelberg, 1992, 855 ss., capoverso 38), esplicitamente accolto già a partire dal *Maastricht-Urteil*. Secondo tale ricostruzione non è esclusa una specialità dell'UE – in quanto «unione stretta e duratura» - rispetto altri fenomeni di cooperazione organizzata tra Stati che restano sovrani, pur rimanendo «un'unione che esercita un potere pubblico su base pattizia, il cui ordinamento di base è soggetto all'esclusiva disposizione degli Stati membri» (§ 229 della sentenza Lissabon Urteil, *BVerfG*, 2BvE 2/08 del 30 giugno 2009).

costituzionale di carattere sostanzialmente federale o confederale²³. Secondo una terza prospettiva, quale ordinamento composito²⁴.

Un secondo terreno di confronto ha avuto ad oggetto quei profili (rapporti tra fonti e norme) che hanno evidenziato come il processo di integrazione sovranazionale e la forza delle Costituzioni nazionali possano essere inesorabilmente confliggenti, come emerge in

²³ In questo senso l'opinione di buona parte della dottrina, ad esempio J.H.H. WEILER, *La Costituzione dell'Europa*, ed. it. (a cura di F. MARTINES), Bologna, 2003, per il quale alla luce della giurisprudenza della CGUE «i trattati sono stati costituzionalizzati e la comunità è diventata un'entità il cui modello strutturale di riferimento più vicino non è più un'organizzazione internazionale ma un sistema politico più solido, per quanto ancora non unitario, vale a dire lo Stato federale. In altre parole, il sistema operativo della comunità non è più disciplinato da principi di diritto pubblico internazionale ma da una struttura interstatale specifica definita da una carta e da principi costituzionali» (36). L'Autore prosegue aggiungendo che i principi elaborati dalla Corte di Giustizia «hanno plasmato il rapporto fra diritto comunitario ed il diritto degli Stati membri, configurandolo in modo tale da renderlo non distinguibile da quello degli Stati federali costituzionali» (45) e che la tutela riconosciuta ai diritti fondamentali «è il segno più evidente della natura costituzionale dell'ordinamento giuridico comunitario». M. CARTABIA, J.H.H. WEILER, *L'Italia in Europa. Profili istituzionali e costituzionali*, Bologna, 2000, 73, nt. 1 a tal ultimo proposito, ad esempio, ritiene possa parlarsi di costituzionalizzazione del diritto europeo solo in senso restrittivo, cioè nel senso che «la maggioranza dei principi che regolano i rapporti tra la comunità e i suoi Stati membri si richiamano a quelli di un ordinamento statale di tipo federale, che non a quelli di un'organizzazione internazionale. Ciò non implica, tuttavia, che la Comunità sia dotata di una Costituzione, emanata da un potere Costituente e dotata del valore che le Costituzioni hanno negli Stati». Nella sentenza Lissabon Urteil, *BVerfG, 2BvE 2/08* del 30 giugno 2009, ad esempio, la rinuncia degli Stati alla propria sovranità, condizionata ad un voto palese in tal senso dei popoli europei, si realizzerebbe solo se rimanesse agli Stati membri «uno spazio insufficiente per la determinazione politica delle condizioni di vita economiche, culturali e sociali» (§ 249).

²⁴ Così G. DELLA CANANEA, *L'Unione europea. Un ordinamento composito*, Bologna, Il Mulino, 2003. Tale prospettiva viene così riassunta dall'Autore nello scritto *L'Unione economica e monetaria venti anni dopo: crisi e opportunità*, in *costituzionalismo.it*, 3, 2011: «l'Unione europea, considerata come pubblico potere non appartiene al genere delle organizzazioni internazionali di tipo tradizionale, per tre ordini di ragioni: a) la novazione intervenuta nelle fonti, a seguito dell'affermazione di nuovi principi volti a regolare i rapporti che si instaurano tra l'ordine giuridico europeo e quelli nazionali; b) il riconoscimento in via giurisprudenziale dei diritti fondamentali, come limite all'azione dell'Unione e degli Stati, che ha confermato i tratti distintivi che denotano l'Unione in relazione all'elemento della plurisoggettività; c) il trasferimento dagli Stati all'Unione non soltanto di un crescente numero di funzioni, ma anche delle potestà che, da Bodin in poi, sono sempre state annoverate tra le *summae potestates*, segnatamente il governo della moneta. L'Unione europea non è suscettibile di essere inclusa neppure tra gli Stati, inclusi quelli aventi ordinamento di tipo federale, per una varietà di ragioni, tra le quali due appaiono dirimenti. Una è l'assenza non d'una costituzione in senso formale, bensì d'una decisione politica da parte delle figure soggettive che ne compongono la plurisoggettività. Sembra perciò realizzarsi la prospettiva delineata un secolo fa da Santi Romano, nel senso che il destino degli Stati non sia quello di essere semplicemente rimpiazzati da altri ordinamenti, ma, per dir così, assorbiti da essi, cessando di essere i poteri pubblici per eccellenza. L'altra è la circostanza che, anche in relazione alle potestà sovraordinate esercitate dall'Unione, essa ha bisogno del concorso degli apparati statali per realizzare le proprie finalità, pur se è inesatto affermare che questi conservino intatto il monopolio dell'uso legittimo della forza».

particolare dal confronto tra le sentenze della Corte di Giustizia e della Corte costituzionale tedesca²⁵. Per tal motivo è stato rilevato dalla dottrina come mentre nei contesti «federali» propriamente detti l'elemento conflittuale insiste soprattutto sul rapporto orizzontale fra poteri (Congresso, Governo, Corte Suprema), nel processo di integrazione europea il conflitto caratterizza molto più il rapporto verticale fra poteri dell'Unione europea e poteri dello Stato (Corte di Giustizia contro Corti Costituzionali o Corte di Giustizia o Commissione contro governi nazionali)²⁶.

Alla luce del principio del primato del diritto dell'Unione, confermato anche recentemente nella sentenza 26 febbraio 2013, C-399/11 (*Melloni c. Ministero Fiscal*), § 59, «il fatto che uno Stato membro invochi disposizioni di diritto nazionale, quand'anche di rango costituzionale, non può sminuire l'efficacia del diritto dell'Unione nel territorio di tale Stato²⁷». V'è pertanto chi parlato a tal proposito della «difficoltà (forse insormontabile) di conciliare una compiuta teoria della Costituzione con una compiuta teoria del processo di integrazione senza che una delle due subisca danni irreparabili»²⁸. Il timore è, insomma, che «portandosi l'integrazione fino in fondo, la Costituzione si trovi costretta ad assistere impotente alla propria dissoluzione, così come, di rovescio, resistendo la Costituzione al (supposto) tentativo di abbatterla, l'integrazione, pur andando ancora oltre, non possa comunque giungere a compimento»²⁹.

Lo studio di cosa muova il processo di integrazione pure ha costituito il ceppo teorico da cui si sono dipanate numerose agende di ricerca. Tale ri-articolazione dello spazio socio-economico, politico e giuridico, è stata interpretata in particolar modo alla luce di due teorie

²⁵ Per quanto concerne la giurisprudenza del *Bundesverfassungsgericht*, si rimanda in particolare alla sentenza Lissabon Urteil, *BVerfG*, 2BvE 2/08 del 30 giugno 2009, specialmente § 339-340, in cui anche il primato del diritto sovranazionale viene qualificato come istituto in ogni caso derivato, in quanto sempre e comunque fondato su di un trattato internazionale che produce effetti giuridici nella Repubblica federale di Germania solo in virtù dell'ordine di esecuzione interno.

²⁶ D. HALBERSTAM, *Constitutional Heterarchy: The Centrality of Conflict in the European Union and the United States*, in J. DUNOFF, J. TRACHTMAN (eds.), *In Ruling the World? Constitutionalism, International Law and Global Governance*, Cambridge, Cambridge University Press, 2009, 326-35.

²⁷ In tal senso, in particolare, le sentenze del 17 dicembre 1970, *Internationale Handelsgesellschaft*, 11/70, in *Racc.*, 1125, punto 3, e dell'8 settembre 2010, *Winner Wetten*, C-409/06, in *Racc.*, I-8015, punto 61.

²⁸ Così L. VIOLINI, *I precari equilibri di un sistema giudiziario multilivello: i confini tra potere giudiziario nazionale e giudici europei in Germania*, in N. ZANON (a cura di), *Le Corti dell'integrazione europea e la Corte costituzionale italiana*, Napoli, 2006, 525.

²⁹ A. RUGGERI, *Corte costituzionale e Corti europee: il modello, le esperienze, le prospettive*, in *Quaderni europei*, 19, 2010, 5.

principali (*intergovernmentalism vs. supranationalism*)³⁰, che nello spiegare gli scopi e le dinamiche dell'integrazione divergono nel qualificare tale processo come *self-reinforcing* o meno e nell'enucleare il ruolo degli Stati nazionali.

Ad avviso della prima teoria³¹ gli Stati interagiscono in un contesto internazionale «anarchico», effettuano scelte razionali alla ricerca della massimizzazione della propria utilità nelle circostanze concrete, entrano ed escono dalle negoziazioni con interessi nazionali predefiniti, per cui le preferenze espresse in tale contesto sono fondamentalmente esogene. Tale teoria fa proprio un approccio agli Stati nazionali come attori individuali dotati di preferenze proprie. Per tali motivi la vita istituzionale sovranazionale, in definitiva, non modifica né influenza la sostanza degli interessi e degli obiettivi nazionali ed il processo di integrazione è sempre sotto il controllo degli Stati membri.

Secondo questa teoria, pertanto, gli Stati nazionali accetterebbero di cedere parte della loro sovranità solo per poter meglio gestire fenomeni che, individualmente, non potrebbero controllare. Conseguentemente ogni decisione in merito alla rinuncia, seppur parziale, di tale sovranità potrebbe essere giustificata solo in base ad un calcolo di convenienza. In secondo luogo, lo Stato centrale sarebbe in ogni caso il guardiano degli interessi diffusi ai quali permetterebbe d'interagire con altri interessi europei solo attraverso il suo filtro.

Ad avviso della seconda teoria³² sussisterebbe invece un ambiente internazionale istituzionalizzato all'interno del quale il processo di integrazione europea avrebbe effetti autorinforzanti e sfuggirebbe al controllo degli Stati, modificandone l'identità, in quanto: (i) i processi sociali complessi e comprensivi di un largo numero di attori produce effetti interattivi che non sono facilmente prevedibili; (ii) gli attori politici spesso hanno lo sguardo proiettato sul breve termine anziché sugli effetti temporalmente più lontani; (iii) solo fino ad un certo livello è possibile correggere gli sviluppi dovuti all'interdipendenza, dopodiché

³⁰ Fra i tanti contributi sul tema, si rimanda a F. SCHIMMELFENNIG, B. RITTBERGER, *Theories of European integration*, in J. RICHARDSON, *European Union. Power and policy making*, New York, Routledge, 2006, 74-95.

³¹ Cfr. in particolare, con sfumature diverse, S. HOFMANN, *Reflections on the Nation State in Western Europe today*, in *Journal of common market studies*, 21, 1982, 21-37; A. MILWARD, *The European rescue of the Nation-State*, Routledge, London, 1992 e A. MORAVCSIK, *The choice for Europe: social power and State purpose from Messina to Maastricht*, New York, Cornell University Press, 1998.

³² V., *ex multis*, E. B. HAAS, *The uniting of Europe: political, sociale and economic forces 1950-1957*, Stanford: University press, 1968, 283-317 e J. TRANHOLM-MIKKELSEN, *Neo functionalism: obstinate or obsolete? A reappraisal in the light of new dynamism of the EC*, in *Millenium*, 20, 1991, 1-22; N. FLIGSTEIN, A. STONE SWEET, *Institutionalizing the Treaty of Rome*, in A. STONE SWEET, W. SANDHOLTZ, N. FLIGSTEIN (eds.), *The institutionalization of Europe*, Oxford, Oxford University Press, 2001.

l'investimento e l'adattamento a tale nuova cornice è tale per cui diviene azzardato cambiare scenario. Tale teoria propone, pertanto, una spiegazione del processo d'integrazione europea come trainato soprattutto da interrelazioni funzionali tali da poter generare le soluzioni inter-governative di cui necessitano per prosperare.

Fra questi opposti approcci si insinuerebbe la *multilevel governance* declinata quale teoria sul processo di integrazione europea alla luce dei suoi processi decisionali. Tale teoria evidenzerebbe, in particolare, «la debolezza di alcune delle proposizioni empiricamente meno difendibili, ma teoricamente più centrali, dell'intergovernativismo – fra le quali quella secondo la quale lo Stato centrale sarebbe il *gatekeeper* degli interessi diffusi ai quali permetterebbe d'interagire con altri interessi europei solo attraverso il suo filtro – e nello stesso tempo rifuggendo dall'eccessivo automatismo del funzionalismo ed adottando piuttosto un approccio teorico al processo d'integrazione europea neo-istituzionalista incentrato sull'attore»³³.

L'adozione e la diffusione del concetto di «europeizzazione»³⁴, infine, sempre in seno agli studi della scienza politica, ha offerto una serie di prospettive ulteriori attraverso cui guardare alle dinamiche relazionali che si instaurano tra istituzioni politico-amministrative e politiche pubbliche all'interno del processo di costruzione dello spazio pubblico europeo. Tale concetto ha infatti introdotto un'ulteriore ottica di studio ed approfondimento dell'UE e dei suoi processi, ponendo l'accento sull'influenza esercitata dalle istituzioni sovranazionali sugli Stati membri e al modo in cui questi differenti spazi di azione pubblica si condizionano reciprocamente tra loro, tenendo presente che tali dinamiche relazionali nei processi politici dell'UE, *latu sensu* intesi, non si esauriscono nella formulazione o adozione di politiche, o nei rapporti tra fonti e disposizioni normative.

Non sarà oggetto di questo lavoro, ovviamente, svolgere un'analisi teorica ed empirica sull'europeizzazione nei temi che saranno interessati dalle riflessioni che seguiranno. Tuttavia, si ritiene utile in questa sede premettere alcune considerazioni sul tema, che permetteranno di guardare con maggiore completezza a quelle dinamiche che si prenderanno in considerazione dal punto di vista dei rapporti giuridici.

³³ Così S. PIATTONI, *La governance multilivello: sfide analitiche, empiriche e normative*, in *Rivista italiana di scienza politica*, 3, 2005, 428.

³⁴ P. GRAZIANO, M. VINK (eds), *Europeanization: New Research Agendas*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2007. Uno dei meriti principali riconosciuti «all'europeizzazione» sarebbe quello di aver portato gli studi sull'UE all'interno della corrente principale della scienza politica. Così C.M. RADAELLI, *Europeanization: solution or problem?*, in M. CINI, A. BOURNE (eds), *European Union studies*, Palgrave, 2006, 57.

Se si condivide il presupposto per cui esiste una forma particolare di conduzione dell'azione pubblica (*governance*) a livello sovranazionale³⁵, occorre constatare che la complessità del metodo di azione pubblica europea risiede nella coesistenza di (i) un denominatore comune politico-istituzionale che definisce e organizza il funzionamento delle politiche pubbliche in seno al sistema sovranazionale; (ii) modalità dell'azione pubblica proprie degli spazi giuridico-istituzionali nazionali e sub-nazionali.

L'«europeizzazione» degli ordinamenti pubblici nazionali attraverso l'integrazione europea, per tali motivi, è solo teoricamente rappresentabile come l'esito di un processo di adozione pura e semplice dei principi giuridici e delle modalità tipiche dell'azione pubblica sovranazionale. Più realisticamente è, infatti, il risultato della traduzione e della reinterpretazione delle norme e dei paradigmi europei da parte degli attori e delle istituzioni nazionali e subnazionali secondo le loro tradizioni, le loro modalità di funzionamento ed il loro contesto³⁶. I fondi strutturali, ad esempio, sono dei fattori esterni che fanno risaltare elementi interni al contesto socio-politico-economico regionale, in quanto consentono di portare alla luce quanto è radicato in quello stesso contesto.

Stante le differenti definizioni e opzioni metodologiche nell'identificare il concetto, v'è chi ritiene che ogni studio avente ad oggetto l'impatto dell'integrazione europea sulle istituzioni nazionali e substatali debba cominciare con una definizione di «europeizzazione»³⁷. Nel nostro caso, al fine di leggere anche alla luce di tale categoria concettuale le dinamiche intercorrenti nei rapporti tra enti substatali, Stati e Unione europea.

³⁵ *Rectius*: forme di *governance*, in quanto, come emergerà nel prosieguo, le modalità dell'azione di governo si differenziano notevolmente in base ai settori d'intervento. B. ROSAMOND, *Functions, Levels and European Governance*, in H. WALLACE (ed.), *Interlocking Dimensions of European Integration*, Chippenham, Palgrave, 2001, 68 ss.

³⁶ F. LARAT, B. KOHLER-KOCH, *La dissémination du modèle communautaire de gouvernance comme processus d'adoption et d'adaptation*, in *Politique Européenne*, 2, 2000, Paris, 87 ss. e F. LARAT, *Le Regioni nel sistema di multilevel governance. Adattare e trasformare la governance e le sue sfide*, in *Le istituzioni del federalismo*, 1, 2004, 99 in particolare, ove vengono individuati tre canali di diffusione e recepimento della *governance* comunitaria: (i) l'imposizione dall'alto attraverso la revisione dei Trattati; (ii) l'effetto di propagazione che le politiche sovranazionali hanno anche in termini di concetti e principi; (iii) l'implicazione fattuale degli attori nazionali in programmi e misure comunitari.

³⁷ T. RAUNIO T., M. WIBERG, *'How to measure the Europeanization of National Legislature?'*, in *Scandinavian Political Studies*, 33, 2010, 75. Per una proposta sull'utilizzo rigoroso del concetto di europeizzazione nell'analisi di istituti giuridici v. M. ROMANIELLO, *Beyond the Constitutiona 'Bicameral Blueprint': Europeanization and national identities in Belgium*, in M. CARTABIA, N. LUPO, A. SIMONCINI (eds.), *Democracy and Subsidiarity in the EU. National Parliaments, Regions and Civil Society in the Decision-Making Process*, Bologna, Il Mulino, 2013, 285-288.

Nella letteratura sull'europeizzazione, uno dei principali temi di dibattito ha riguardato proprio l'esatta definizione del concetto stesso, cercando di evitare la duplice tentazione di ridurre l'europeizzazione all'analisi di *come* le decisioni, adottate dall'UE, incidano sul sistema politico nazionale, oppure di guardare a tale processo come ad un fenomeno senza limiti, per cui tutto ciò che proviene da Bruxelles, quando analizzato dal punto di vista delle politiche nazionali, risulta esserne una manifestazione.

Un primo tentativo di definizione ha, ad esempio, inteso evidenziare alcuni elementi precipui dell'oggetto in questione quali l'adattamento, l'apprendimento e il *policy change*, qualificando l'europeizzazione come «un processo incrementale che ri-orienta la direzione e la forma delle istituzioni politiche nella misura in cui le dinamiche politiche ed economiche comunitarie diventano parte della logica organizzativa delle istituzioni politiche e dei processi decisionali nazionali»³⁸. Ma v'è pure chi guarda all'europeizzazione come un processo bidirezionale e interattivo del quale farebbe quindi parte non solo l'influenza delle politiche pubbliche e delle istituzioni sovranazionali sulle politiche ed istituzioni nazionali, ma anche l'analisi delle modalità e dei meccanismi di influenza e partecipazione degli Stati nazionali, degli attori pubblici non statali e dei gruppi di interesse sulle politiche ed istituzioni europee³⁹.

Un secondo oggetto di ricerca, in questo filone di studi, ha focalizzato l'attenzione sulle modalità di sviluppo del processo di europeizzazione, chiedendosi quale sia l'influenza

³⁸ R. LADRECH, *Europeanization of domestic politics and institutions: The case of France*, in *Journal of Common Market Studies*, 32, 1994, 69-88. Pure P. GRAZIANO, *Europeizzazione e politiche pubbliche italiane. Coesione e lavoro a confronto*, Bologna, Il Mulino, 2004, 17, volgendo l'attenzione all'accademia italiana, enfatizza principalmente un tipo di prospettiva dell'europeizzazione, quella *top-down*, definendo l'europeizzazione come un «processo di costruzione a livello europeo di istituzioni sopranazionali, di regole (formali ed informali) e di politiche pubbliche e la loro diffusione nei sistemi politici nazionali».

³⁹ Secondo il punto di vista dell'analisi politologica, l'europeizzazione *cd. top-down*, in altri termini, influirebbe anche sulla capacità degli attori nazionali di definire i propri interessi specifici, sulla loro capacità di agire e, per l'effetto, possono modificare la loro capacità di influenza su tale processo e sulla definizione delle politiche comuni ed avere ripercussioni sulla loro mobilitazione a livello europeo (prospettiva *bottom-up*). Cfr. M. BRUNAZZO, *Da policy-taker a policy-shaper: l'europeizzazione della politica regionale dell'Italia*, in *Rivista Italiana di Scienza Politica*, 2, 2007, 233-260. Dal punto di vista degli studi di diritto amministrativo europeo, ad esempio, tale concetto evidenzia il procedere per adattamenti, alla luce del quale ad esempio G. DELLA CANANEA, C. FRANCHINI, *I principi dell'amministrazione europea*, Torino, Giappichelli, Torino, 2010, 309, «i mutamenti degli apparati organizzativi nazionali hanno condizionato notevolmente anche l'amministrazione comunitaria. Quest'ultima, a fronte del processo di adeguamento dell'organizzazione amministrativa nazionale, ha provveduto, parallelamente, ad adattare le proprie forme, ampliando le strutture e creando elementi di collegamento a composizione mista, che prevedono, cioè, la partecipazione di rappresentanti nazionali. In questo modo, si sono moltiplicate le occasioni di contatto e le possibilità di integrazione tra l'azione delle autorità amministrative interne e quella degli organi comunitari si sono accresciute ulteriormente».

del metodo sovranazionale sull'evoluzione delle modalità di *governance* dentro gli Stati membri, compreso il livello regionale, e come eventualmente si svolga tale influenza e diffusione.

Le principali sfide che interessano le autonomie regionali sono state suddivise, secondo un'ipotesi di ricerca, in quattro gruppi⁴⁰: (i) la dimensione del rendimento istituzionale in particolare con riguardo agli *standard* di performance europei (es. la capacità di spesa dei fondi comunitari, la capacità di implementazione dei progetti, il possesso di una visione integrata delle priorità strategiche regionali); (ii) gli aspetti organizzativi e l'acquisizione di nuove competenze da parte del personale preposto (es. adattamento alle nuove procedure richieste ad esempio dalla gestione dei fondi comunitari o dalla partecipazione alla formulazione delle politiche europee); (iii) la capacità delle Regioni di modificare alcuni atteggiamenti e valutazioni nei confronti del contesto europeo da parte delle élite amministrative e politiche affinché chi governa e amministra l'ente regionale sia, cioè, in grado di ragionare in un'ottica europea, e quindi aperta al *modus operandi* sovranazionale; (iv) l'abilità di prendere iniziative sfruttando i canali esistenti per partecipare attivamente al *policy-making* europeo.

Tale processo è stato inoltre analizzato quantomeno alla luce di due approcci.

Secondo una prospettiva *top-down* - cioè considerando l'influenza esercitata dall'UE come variabile indipendente ed enfatizzando il modo attraverso cui gli Stati stessi rispondono al processo d'integrazione e alle politiche europee - alcune ricerche hanno inteso verificare l'implementazione delle decisioni assunte a livello di istituzioni europee, cioè il processo di interazione tra la determinazione degli obiettivi e le azioni preposte a realizzarli. Secondo tale approccio la comunità politica sovranazionale eserciterebbe sugli Stati membri pressioni cd. adattive che comportano una reazione e un cambiamento a livello nazionale⁴¹. Affinchè si possa produrre tale cambiamento si devono realizzare, in particolare, due condizioni: deve sussistere, innanzitutto, un certo grado di scarto o incompatibilità tra *policies* ed istituzioni europee e nazionali; laddove sia presente tale scarto si sviluppa per l'appunto una *adaptive pressure* che, in presenza di alcuni fattori facilitanti, crea le condizioni necessarie per generare un cambiamento. Si pensi, a titolo esemplificativo, alla funzione di programmazione (del bilancio e delle politiche) che, richiesta o incentivata a livello europeo, ha trovato accoglienza

⁴⁰ S. BOLGHERINI, *Come le Regioni diventano europee. Stile di governo e sfide comunitarie dell'Europa mediterranea*, Bologna, Il Mulino, 2006.

⁴¹ G. CAPANO, M. GIULIANI (a cura di), *Dizionario di politiche pubbliche*, NIS, Roma, 1996, 421.

oppure più o meno forti resistenze sostanziali (cioè non legate all'aspetto formale della produzione di documenti, ma al contenuto degli stessi) in seno alla classe politica e amministrativa regionale. Tali reazioni molto diverse, dipendenti dalle caratteristiche politico istituzionali sedimentate negli anni, hanno comportato una forte varianza nella capacità di programmare e spendere le risorse.

Un secondo modo di procedere guarda all'europeizzazione come ad un insieme di processi che, nel tempo, causano un'alterazione della struttura d'opportunità a livello nazionale. In questo secondo caso la questione che si pone come rilevante non è più, o non soltanto, quella inerente al tema dell'adattamento all'Europa, ma piuttosto, quella concernente il tema del cambiamento che viene posto in essere all'interno del sistema politico domestico: gli incontri con l'Europa possono essere percepiti, da tali attori, nei termini di una pressione a cui essi debbono rispondere o, piuttosto, come una risorsa, come un'occasione per ri-orientare e ri-definire la loro azione politica⁴².

⁴² C.M. RADAELLI, R. PASQUIER, *Conceptual issues*, in P. GRAZIANO, M. VINK (eds), *Europeanization: New Research Agendas*, Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2007, 35 ss., 37-38 in particolare.

CAPITOLO PRIMO

INTEGRAZIONE FUNZIONALE E ISTITUZIONALE DELLE AUTONOMIE TERRITORIALI NELL'EVOLUZIONE DELL'ORDINAMENTO EUROPEO

1. *Multilevel governance: perché uno studio di diritto costituzionale*

Gli ordinamenti costituzionali europei articolati su più livelli di governo insistenti sul medesimo territorio vedono, in particolar modo da due decenni, legislatori, giuristi e giudici confrontarsi intorno al problema delle autonomie territoriali regionali¹. Le dinamiche di quello che è stato definito «doppio intreccio federale»², cioè l'erosione dello Stato-nazione classico (e correlate categorie portanti del diritto pubblico) per effetto del processo di integrazione europea e della contestuale strutturazione degli ordinamenti statali in senso federale o regionale, hanno infatti imposto la necessità di un dibattito costante circa il ruolo, funzioni e risorse delle autonomie substatali costituzionalmente tutelate tanto negli ordinamenti nazionali, quanto nell'ordinamento sovranazionale³. A partire dalla constatazione

¹ Nell'ambito del presente lavoro verranno identificate con il termine Regioni non solo le autonomie territoriali così denominate ma ogni livello di governo compreso tra lo Stato centrale (federale) e gli enti locali. Tale livello di governo è denominato in vario modo: Regione (nella Costituzione italiana del 1947, in quella belga dal 1970 e in quella portoghese del 1976), Comunità autonoma (nella Costituzione spagnola del 1978; in quella belga dal 1970 si parla di comunità senza ulteriori aggettivazioni), *Land* (così la Costituzione di Weimar del 1919, la Legge fondamentale di Bonn del 1949 e la Costituzione austriaca del 1920). Essendo, in secondo luogo, più qualificante sviscerare i profili del doppio intreccio federale con riguardo agli ordinamenti in cui sussiste un policentrismo legislativo - quale tratto caratteristico delle forme di decentramento politico che conduce ad una pluralità di processi politici di integrazione - si farà in questa ricerca riferimento in particolar modo alle 74 Assemblee legislative regionali degli Stati membri che attribuiscono poteri legislativi ad alcune o a tutte le loro Regioni (Austria, Belgio, Finlandia, Germania, Italia, Portogallo, Regno Unito e Spagna). Tali autonomie, riunite nell'associazione RegLeg, tra l'altro sono oggetto di un'attenzione differenziata da parte del Comitato delle Regioni, come documentato da L. DOMENICHELLI, *Le Regioni nella Costituzione europea*, Milano, Giuffrè, 2007, 40-42. Con riguardo alla Repubblica italiana, le riflessioni che seguiranno interessano pure le Province autonome di Trento e di Bolzano.

² Secondo l'angolo visuale del federalismo come processo (*federalising process*) di C.J. FRIEDRICH, *Trends of federalism in theory and practice*, New York, Praeger, 1968.

³ Senza pretesa di esaustività, ma solo per dare conto della dimensione del dibattito, con riguardo alla dottrina straniera: B. JONES, M. KEATING (eds.), *The European Union and the Regions*, Oxford, Clarendon Press,

per cui al giorno d'oggi molti oggetti classici del diritto costituzionale non possono essere studiati senza considerare il diritto europeo e che è indubbio l'ordinamento europeo abbia avuto l'effetto di «incidere in profondità sugli ordinamenti costituzionali e organizzativi degli Stati membri»⁴.

In particolare, ha dimostrato e continua a dimostrare una particolare capacità di influenza nei rapporti tra autorità statali ed autonomie regionali così come definiti nelle Costituzioni nazionali, al punto che v'è chi ritiene «lo stesso diritto comunitario costituisca

1995; C. JEFFERY (ed.), *The regional dimension of the European Union. Towards a third level in Europe?*, London, Franck Cass, 1997; G. VANDERSANDEN (sous la direction de), *L'Europe et les régions. Aspects juridiques*, Bruxelles, Editions de l'Université de Bruxelles, 1997; L. HOOGHE, G. MARKS, *Multi-level governance and European integration*, Rowman & Littlefield Publishers, 2001; A. K. BOURNE, *The impact of European integration on regional power*, in *Journal of common market studies*, 2003, 597 ss.; S. WEATHERILL, U. BERNITZ (eds), *The role of Regions and sub National actors in Europe*, Oxford, Hart Publishing, 2005; C. PANARA, A. DE BECKER (ed.), *The Role of the Regions in EU Governance*, Heidelberg, Springer-Verlag, 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, 1231 ss.; M.P. CHITI, *Regionalismo comunitario e regionalismo interno: due modelli da ricomporre*, in *Riv. it. dir. pubbl. comp.*, 1992, 33 ss.; A. WEBER, *Federalismo e regionalismo nell'Unione europea*, in *Riv. it. dir. pubbl. comp.*, 1993, 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*, UTET, Torino, 2005, 638-647; G. IURATO, *L'UE e la rappresentanza territoriale regionale*, in *Le Regioni*, 2006, 679-710; M. CARTABIA, V. ONIDA, *Le Regioni e l'Unione europea*, in M.P. CHITI, G. GRECO (diretto da), *Trattato di diritto amministrativo europeo*, Milano, Giuffrè, 2007, 2a ed., 991 ss.; M. SAVINO, *Regioni e Unione europea: il mancato «aggiramento» dello Stato*, in AA.VV., *Principi generali del diritto amministrativo ed autonomie territoriali*, Torino, Giappichelli, 2007, 43-82; A. D'ATENA (a cura di), *Regionalismo e sovranazionalità*, Milano, Giuffrè, 2008. Numerosi pure gli studi comparati, fra i quali B. CARAVITA, L. CASSETTI (a cura di), *Il rafforzamento della democrazia regionale e locale nell'Unione europea*, Studi del CdR, Bruxelles, 2004; A. D'ATENA, *Modelli federali e sussidiarietà nel riparto delle competenze normative tra l'Unione europea e gli Stati membri*, in *Il dir. dell'U.E.*, 1, 2005, 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, Ed. scientifiche, 2006; T. GROPPI, *Unione europea e Regioni: una prospettiva comparata*, in G. CARPANI, T. GROPPI, M. OLIVETTI, A. SINISCALCHI (a cura di), *Le Regioni italiane nei processi normativi comunitari dopo la legge n. 11/2005*, Bologna, Il Mulino, 2007, 183-216; A. D'ATENA (a cura di), *I cantieri del federalismo in Europa*, Milano, Giuffrè, 2008.

⁴ Sul punto, fra i molti, F. PIZZETTI, *Le autonomie locali e l'Europa*, in questa *Le Regioni*, 2002, 936; ID., *Riforma costituzionale italiana e processo costituente europeo*, in *il Mulino* 2002, 997, ove l'Autore sottolinea come «il processo di costruzione dell'ordinamento europeo, e in particolare l'accelerazione imposta dal Trattato di Maastricht in poi, ha avuto tra gli altri anche l'effetto di incidere in profondità sugli ordinamenti costituzionali e organizzativi degli Stati membri».

ormai una componente imprescindibile della disciplina dei rapporti tra lo Stato e le Regioni»⁵. In secondo luogo, alla luce di poteri e risorse direttamente attribuiti alle Regioni dall'ordinamento sovranazionale (che quindi annovera tra i soggetti rilevanti entità giuridiche estranee al procedimento di sua formazione e modifica)⁶, gli enti regionali stessi sono chiamati «ad interpretare ruoli e missioni diversi, indipendentemente dall'ordinamento rilevante, interno o europeo»⁷.

Tutto ciò ha evidentemente a che fare con il discorso sul potere proprio degli studi costituzionali. Riguarda il tema della «forma di Stato», inteso sia con riferimento alle «modalità con cui si organizza il potere politico», sia con riferimento «a quello più generale del rapporto esistente tra autorità e società»⁸. Ugualmente, si colloca nella tradizione del

⁵ Così G. GRECO, *Stato e Regioni nel quadro della partecipazione italiana al sistema comunitario*, in *Riv. ital. dir. pubbl. comunit.*, 2000, 287. Con tutto quanto ne consegue in punto di relazioni non solo tra enti – secondo la prospettiva che interessa questo lavoro – ma pure con riguardo alle «quotidiane vicende giudiziali dei rapporti internormativi», come rilevò a suo tempo A. RUGGERI, *Comunità europee, Stato e Regioni dopo la sentenza n. 170/1984 della Corte costituzionale sull'efficacia dei regolamenti comunitari*, in *Le Regioni*, 4, 1985, 444.

⁶ Come infatti è stato rilevato, «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». Così N. BASSI, *Gli accordi fra soggetti pubblici nel diritto europeo*, Milano, Giuffrè, 2004, 125, che alle pagine 127-135 in particolare evidenzia come in punto di finanze nazionali, appalti pubblici, armonizzazione delle imposte sulle cifre d'affari, già a partire dagli anni '70 gli enti pubblici territoriali abbiano assunto rilievo comunitario nella normativa derivata. M.P. CHITI, *L'organizzazione amministrativa*, in M.P. CHITI, G. GRECO (diretto da), *Trattato di diritto amministrativo europeo. Parte generale*, Milano, Giuffrè, 1997, 192, a tal proposito pure rileva come si stia assistendo alla 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». Di un'acquisita soggettività di diritto comunitario delle Regioni, in quanto idonee ad essere destinatarie degli effetti giuridici prodotti nell'ordinamento europeo, parlano 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 Popotschnig*, vol. I, Milano, 2002, 338 ss.

⁷ Così O. PORCHIA, *UE, Stati membri e enti territoriali*, in L. DANIELE (a cura di), *Regioni e autonomie territoriali nel diritto internazionale ed europeo*, Ed. scientifica, Napoli, 2006, 274.

⁸ Così, *ex multis*, F. LANCHESTER, *Stato (forme di)*, in *Enc. dir.*, XLIII, 1990, 798. Con la locuzione «forma di Stato» tradizionalmente si intende il modo d'essere dello Stato complessivamente considerato, «risultante dalla sintesi di tre elementi costitutivi: un popolo, un territorio, un governo». Così L. PALADIN, *Diritto costituzionale*, Padova, Cedam, 1998, 27. Peraltro, se per forma di Stato si indica la sintesi di un popolo, un territorio ed un governo, è chiaro che in questo ambito si tende ad inserire pure lo studio dei diversi modi in cui possono articolarsi su base spaziale-territoriale i rapporti tra governati e governanti. Si ragiona, in proposito, di Stati unitari (caratterizzati dalla presenza di un unico governo centrale), in contrapposizione ai cosiddetti Stati composti (che dagli Stati unitari differiscono per la coesistenza di un governo centrale e di più governi locali).

costituzionalismo, inteso come «movimento di pensiero che nasce e si afferma nel contesto del processo di formazione dello Stato moderno europeo (quindi a partire dal XIV secolo), fin dalle origini orientato a perseguire finalità politiche concrete, essenzialmente consistenti nella limitazione dei poteri pubblici e nell'affermazione di sfere di autonomia normativamente garantite»⁹. Si tratta, infatti, di verificare in quale modo siano strutturate e a quali fini siano indirizzate le nuove forme di organizzazione del potere, in particolare le funzioni di governo della collettività quale espressione del momento dell'autorità, cioè della possibilità di influenzare il comportamento altrui senza il consenso esplicito e diretto dell'interessato¹⁰.

I costituzionalismi ed il loro prodotto più noto, quali sono le Costituzioni, non svolgono solo la funzione di fondamento di un potere che possa qualificarsi come legittimo e di «integrazione della collettività attorno a valori», ma a tali fini individuano pure gli strumenti giuridici che rendono possibile la visibilità, il controllo ed i limiti del potere stesso¹¹ - potere del quale i detentori si assumono (o sono chiamati ad assumersi) interamente la responsabilità. Fondamentale è quindi il punto di vista di madri e padri di famiglia, giovani e anziani, lavoratori dipendenti autonomi e imprenditori, presenti nei territori. Le interconnessioni nell'esercizio delle funzioni pubbliche evidenziano infatti la necessità di porre tali soggetti in grado di poter conoscere colui che è responsabile dell'azione pubblica relativa alle varie sfaccettature della propria vita quotidiana. Quantomeno al fine di dare vita concreta - nei suoi confronti - agli istituti propri della democrazia rappresentativa (diritto di voto al fine di scegliere un indirizzo politico e far valere la responsabilità politica nei confronti degli eletti), della democrazia diretta (iniziativa legislativa, petizioni, referendum – ove possibile) e della democrazia partecipativa. Si tratta, cioè, dell'importanza di principi e

Per un'analisi delle varie forme di Stato in questa accezione si rinvia ad A. VIGNUDELLI, *Diritto costituzionale*, Torino, Giappichelli, 2004, 153-173, che propone una distinzione tra Stato decentrato, Stato regionale e Stato federale.

⁹ Così M. FIORAVANTI, *Costituzionalismo. Percorsi della storia e tendenze attuali*, Roma-Bari, Laterza, 2009. Tutto questo, fino alle costituzioni contemporanee, che non legittimano quale fonte unica ed assolutistica del diritto positivo qualche autorità politica, ma prescrivono limiti di competenza, forma e procedura nonché vincoli di contenuto anche alla legge del Parlamento democratico-rappresentativo, costruendo l'ordinamento giuridico come un sistema di poteri diviso, organizzato e ordinato in un quadro di limiti giuridici e reciproci bilanciamenti tra le istituzioni dotate di poteri normativi.

¹⁰ «Al di là di ogni discussione teorica che si può fare su questo tema, autorità esprime il potere dell'uomo sull'uomo, e quindi individua una posizione di supremazia che consente a taluno — al portatore di potere e dell'autorità, appunto — di imporre il proprio giudizio e più semplicemente la propria volontà agli altri» Così F. SATTA, *Atto amministrativo. Diritto amministrativo*, in *Enc. Giur.*, IV, Roma, 1988, 3.

¹¹ Riassuntivamente, A. SPADARO, *Costituzione (dottrine generali)*, in *Diz. Dir. pubbl.*, II, 2006, 1630 ss.

regole esplicite e predeterminate alla luce delle quali riferire indirizzi, responsabilità, garanzie.

Nel guardare a tali intrecci di relazioni si ritiene necessario individuare preliminarmente quali siano, dal punto di vista delle autonomie territoriali, i profili rilevanti. Tenendo presente che con il termine autonomia si fa riferimento ad un concetto innanzitutto di relazione¹² - cioè intrinsecamente definito dai rapporti che regolano l'attività dell'ente caratterizzato da tale qualità nei confronti di altri soggetti dell'ordinamento costituzionale - il quale identifica, in particolare ma non solo, la possibilità di introdurre differenziazioni - nei limiti più o meno estesi derivanti dai rapporti con gli altri soggetti dell'ordinamento costituzionale - nell'esercizio delle funzioni attribuite in via esclusiva o concorrente. In secondo luogo, si fa riferimento alla peculiare connotazione di tale ente in quanto soggettività istituzionale di una comunità/collettività territoriale¹³.

Nel corso del processo di costruzione di uno spazio pubblico europeo, le autonomie territoriali hanno riservato particolare attenzione innanzitutto alle compressioni quantitative e qualitative delle attività costituzionalmente loro attribuite¹⁴ ingenerate dall'influenza dai

¹² Così G. ROLLA, *L'organizzazione territoriale della Repubblica*, Milano, Giuffrè, vol. II, 2005. Sul punto, v. pure A. ROMANO, *Autonomia nel diritto pubblico*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, II, Torino, UTET, 1987, 30-41, che a tal uopo propone il concetto di autonomia quale «situazione all'interno di un rapporto, di una relazione» che concerne una duplicità di piani, l'uno soggettivo, cioè riferibile a soggetti, ed uno oggettivo, riferibile ad ordinamenti. V., inoltre, M.S. GIANNINI, *Autonomia (teoria generale e diritto pubblico)*, in *Enc. dir.*, 1959, 356-366 e ID., *Autonomia (saggio sui concetti di autonomia)*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1951, 851 il quale evidenzia come l'autonomia è termine che a seconda dell'aggettivazione rimanda a concetti differenti, per cui è una qualità, un potere, un rapporto, una figura organizzatoria. Nel caso delle autonomie regionali si tratterebbe di combinazioni tipizzate di autonomia organizzatoria (quale «indipendenza, relativa in misura variabile, in confronto ad altre figure soggettive omogenee» alla quale è riconducibile l'autonomia politica, quale «possibilità di direzione da parte di forze politiche diverse da quelle che reggono l'apparato dello Stato e quindi «limite massimo cui può giungere il punto derogatorio dell'autonomia organizzatoria») e normativa (quale «potestà attribuita in ordinamenti giuridici statali ad enti diversi dallo Stato di emanare norme costitutive dello stesso ordinamento giuridico statale»).

¹³ Nella Carta dell'autonomia locale elaborata in seno al Consiglio d'Europa il 15 ottobre 1985 e ratificata ed eseguita nella Repubblica italiana con la L. 30 dicembre 1989, n. 439, all'art. 3 così viene definita l'autonomia locale: «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».

¹⁴ Cioè il nucleo di funzioni, amministrative e normative - e risorse necessarie per il loro espletamento - legato

Trattati e dalle politiche europee – cioè di scelte assunte ad un livello politico extranazionale, ma con la partecipazione di organi statali. Così come gli effetti di queste ultime sull'organizzazione (e quindi il legame tra la composizione degli organi di governo e la collettività insediata sul territorio) e, infine, sulle relazioni e le garanzie dell'autonomia stessa (cioè l'ambito di protezione nei confronti degli interventi – di carattere amministrativo, finanziario ma anche legislativo – di altri livelli istituzionali). Un'esigenza, quindi, di tutela.

In secondo luogo, stante il trasferimento della competenza in merito a talune fattispecie materiali alla cooperazione istituzionale come organizzata in seno all'UE, le autonomie si sono dovute preoccupate della necessità di elaborazione di politiche europee che tenessero in debito conto e non ignorassero, sacrificandole sull'altare di un'omogeneità voluta oppure colposa (per mancanza di conoscenza dei dati reali) le differenze sociali, culturali, ambientali, morfologiche, istituzionali ed economiche delle proprie comunità e dei propri territori di riferimento. Da un lato attraverso la possibilità di influenzare la fase cd. ascendente del processo decisionale europeo – nel suo segmento cd. interno, cioè nella definizione della posizione nazionale, così come nel suo segmento cd. sovranazionale, cioè nel lavoro delle istituzioni europee deputate all'assunzione delle decisioni - tramite l'elaborazione di proposte e la diffusione di buone pratiche. Secondo altra prospettiva, attraverso la garanzia di una possibilità di differenziazione dell'indirizzo politico nella fase discendente del processo decisionale, cioè nella fase di attuazione (*latu senso* intesa) delle politiche europee attraverso l'esercizio della funzione legislativa o amministrativa, così come nella gestione delle risorse. Un'esigenza, quindi, partecipativa/collaborativa¹⁵.

Trattasi di esigenze che esprimono le due differenti sfaccettature del federalismo, garantista o cooperativo, quali modelli che diversamente coniugano il principio di competenza e gli istituti di raccordo nel rapporto tra autonomia ed unità¹⁶.

alla rappresentanza degli interessi della collettività di riferimento.

¹⁵ «The crux of the regional phenomenon lies in the strategic dilemmas face by constitutional regions and other meso-level authorities over how to broaden their scope for autonomous action, how to enhance their ability to act as entrepreneurs, and how to increase the possibilities of adapting supranational policies to local conditions». Così W.M. DOWNS, *Regionalism in the European Union*, in *European Integration*, 24, 3, 2001, 172.

¹⁶ Gli autori che hanno maggiormente fatto oggetto di studio questioni e problemi di diritto regionale ricostruiscono, in particolare, i rapporti Stato-Regioni e, quindi, quelle che sono considerate le più salienti manifestazioni dell'autonomia (il piano soprattutto legislativo ma anche amministrativo e finanziario) all'insegna del principio di separazione delle competenze ovvero d'integrazione delle stesse o, ancora, di pur parziale gerarchia. Dalle soluzioni proposte sui singoli problemi è possibile cogliere nella sua essenza il valore attribuito al principio di autonomia, quale dotato di maggiore ovvero minore capacità di farsi valere nell'esperienza. V., *ex*

Alcuni profili inerenti al rapporto tra autonomie territoriali, autorità statali ed istituzioni UE sono stati da sempre considerati, in particolare, cartina di tornasole della reale consistenza (o persistenza) dell'autonomia stessa degli enti territoriali: l'intensità della partecipazione alle attività delle diverse istituzioni europee e delle rappresentanze permanenti, sulla base della circostanza per cui la rappresentanza degli interessi si manifesta anche attraverso l'invio di propri rappresentanti; l'associazione/partecipazione o meno alla genesi e, successivamente, alla trasposizione del diritto sovranazionale, in particolar modo nelle materie di propria competenza; il regime di controlli e poteri sostitutivi riservati agli organi statali; l'introduzione o meno di procedure nazionali di collaborazione volte a tutelare le prerogative regionali innanzi la Corte di Giustizia.

Stante il progressivo sempre maggiore intreccio tra gli spazi pubblici europeo e nazionali, le esigenze garantistiche e partecipative connesse alla questione regionale/federale in Europa hanno chiesto risposte ad entrambi i livelli, con opinioni altalenanti sul luogo principe deputato a risolvere le tensioni generate dal processo di integrazione.

Poiché il paradigma della *multilevel governance*, ad avviso di chi scrive, rappresenta non solo un modello di integrazione delle due differenti istanze (garantistica e partecipativa) ma innanzitutto un paradigma descrittivo complessivo – in quanto dà per presupposti e, quindi, ingloba – (de)gli istituti giuridici che nel corso della costruzione dello spazio pubblico europeo sono stati congegnati a tal uopo, prima di analizzarli uno ad uno si proverà a darne una rappresentazione grafica schematica.

Di fondamentale importanza, ai fini dell'analisi che si cerca di elaborare in questa sede, risultano le scelte sul punto che hanno trovato spazio nei trattati europei e nei documenti costituzionali.

Poiché, come si è anticipato nell'introduzione, le riflessioni intorno al doppio intreccio federale, alla *multilevel governance* e alla politica di coesione vedranno un interlocutore privilegiato nell'esperienza costituzionale italiana, è a tale ordinamento che si è fatto e si farà un riferimento privilegiato.

multis, sul punto A. COSTANZO, *Modelli, principi e loro genesi nelle argomentazioni interpretative. Il caso della collaborazione tra Stato e Regioni*, in *Giur. cost.*, 7-8, 1990, 2464 ss., in cui vengono analizzati per l'appunto il modello della separazione ed il modello collaborativo, alla luce dell'evoluzione di dottrina e giurisprudenza sul punto.

	Fonte di legittimazione prevalente	
	UE	nazionale
Garanzia	<ul style="list-style-type: none"> • Rispetto dell'identità degli Stati membri (art. 4, paragrafo 2, TUE) • Accesso alla CGUE in qualità di ricorrente non privilegiato (art. 263, paragrafi 4-5, TFUE) • Principi di sussidiarietà e proporzionalità (art. 5 TUE e Protocollo sull'applicazione del principio di sussidiarietà e di proporzionalità) 	<ul style="list-style-type: none"> • Controlimiti al principio del primato (artt. 1, 5 e 139 Cost.) • Accesso alla CGUE in qualità di ricorrente privilegiato - lo Stato per le autonomie (art. 5, l. n. 131/2003) • Verifica del rispetto del principio di sussidiarietà (art. 25, l. n. 234/2012)
Partecipazione/ collaborazione	<ul style="list-style-type: none"> • Comitato delle Regioni (art. 13, paragrafo 4, TUE e artt. 300 e 305-307 TFUE) • Partecipazione al Consiglio dei ministri (art. 14, paragrafo 2, TUE) <ul style="list-style-type: none"> • Rappresentanza degli interessi regionali nei lavori della Commissione (art. 11, paragrafo 3, TUE; art. 2, Protocollo sull'applicazione del principio di sussidiarietà e di proporzionalità) 	<ul style="list-style-type: none"> • Relazioni con le istituzioni UE - uffici di collegamento, associazioni interregionali, partecipazione alle delegazioni (art. 117, comma 3, Cost.) • Partecipazione alle decisioni dirette alla formazione degli atti normativi europei (art. 117, comma 5, Cost.) • Attuazione ed esecuzione degli atti dell'Unione europea (art. 117, comma 5, Cost.)

Tralasciando i riferimenti che esprimono le scelte in merito ad attività, organizzazione, garanzie delle autonomie (che pure costituiscono il presupposto da cui partono le riflessioni che seguono), nel testo adottato quale esito del processo Costituente, alcun riferimento, per ovvi motivi, era presente ai profili specifici del «doppio intreccio federale». Solo con la riforma del 2001 il legislatore costituzionale ha deciso di dare valore anche formalmente costituzionale a tale prospettiva. Il novellato art. 117 Cost. contiene diverse novità in punto di rapporti tra l'Unione europea e la Repubblica italiana. Innanzitutto pone su un piano di perfetta parità la potestà legislativa statale e regionale, subordinandola, tra l'altro, al rispetto dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario (art. 117, comma 1); quanto alla potestà legislativa, appartiene alla competenza esclusiva dello Stato la legislazione in materia di rapporti dello Stato con l'Unione europea (art. 117, comma 2), mentre appartiene alla competenza concorrente la disciplina dei rapporti tra le Regioni e l'Unione

europea (art. 117, comma 3).

L'art. 117, comma 5, del quale è stata rilevata fin da subito la controversa integrazione con tale ultima competenza concorrente¹⁷, dispone che «*le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, nelle materie di loro competenza, partecipano alle decisioni dirette alla formazione degli atti normativi comunitari e provvedono all'attuazione e all'esecuzione degli accordi internazionali e degli atti dell'Unione europea, nel rispetto delle norme di procedura stabilite da legge dello Stato, che disciplina le modalità di esercizio del potere sostitutivo in caso di inadempienza*». In tal modo il legislatore costituzionale ha non solo riconosciuto il ruolo europeo regionale, ma ha pure inteso tutelare le competenze assegnate agli enti regionali nel momento in cui si intersecano con le competenze assegnate alle istituzioni europee.

Infine, assume rilievo anche la previsione contenuta nell'art. 120, comma 2, Cost. che prevede un potere sostitutivo del Governo nel rispetto del principio di sussidiarietà e del principio di leale collaborazione allorquando «*organi delle Regioni, delle Città metropolitane, delle Province e dei Comuni*» non rispettino, tra l'altro, la normativa comunitaria, al pari di quando lo richiedano la tutela dell'unità giuridica o dell'unità economica e in particolare la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali.

Sia prima che dopo la novella del 2001, elemento chiave di quanto finora si è detto è, *last but not least*, costituito dall'art. 5 Cost., il cui valore di disposizione-guida nel definire ruolo e natura delle autonomie, in particolar modo con riguardo al fondamentale profilo della rappresentanza, è stato ampiamente illustrato dalla dottrina¹⁸.

¹⁷ In generale, la normativa costituzionale è caratterizzata da una estrema genericità e rimanda la determinazione di molti aspetti della disciplina relativa alla fattispecie dei rapporti europei delle Regioni al legislatore ordinario, consentendo a questo di optare tra le svariate soluzioni astrattamente possibili e tra loro anche molto diversificate. Con riguardo al rapporto tra terzo e quinto comma dell'art. 117 la Corte costituzionale, nella sentenza 8 luglio 2004, n. 239 (redattore De Siervo) – annotata da L. VIOLINI, *Legge «La Loggia» e partecipazione delle Regioni ai processi decisionali comunitari: la Corte (a buon diritto) assolve le scelte legislative, benché incompiute*, in *Le Regioni*, 1-2, 2005, 226-236 - al § 4 del *Considerato in diritto*, ha ritenuto che «tale disposizione costituzionale, unica esplicitamente riferita all'interno del nuovo Titolo V della Parte II della Costituzione alle Regioni ordinarie e alle autonomie speciali (inutile quindi è il riferimento all'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001, richiamato invece dalle ricorrenti), istituisce una competenza statale ulteriore e speciale rispetto a quella contemplata dall'art. 117, terzo comma, Cost., concernente il più ampio settore “dei rapporti internazionali e con l'Unione europea delle Regioni”. Con specifico riferimento alla procedura tramite la quale deve esplicarsi la partecipazione delle Regioni e delle Province autonome alla c.d. “fase ascendente” del diritto comunitario, dunque, la Costituzione non ha previsto una competenza concorrente, bensì ha affidato alla legge statale il compito di stabilire la disciplina delle modalità procedurali di tale partecipazione».

¹⁸ In particolare G. BERTI, *Principi fondamentali. Art. 5*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna-Roma, Zanichelli, 1975, 286, ad avviso del quale «l'autonomia diventa espressione di un

D'altronde, lo stesso dibattito in Costituente in merito all'assegnazione del tema delle autonomie alla prima commissione (incaricata di occuparsi delle disposizioni generali, nonché dei diritti e dei doveri dei cittadini) oppure, come avvenne, alla seconda commissione (incaricata di occuparsi della struttura dello Stato), si concluse con la sottolineatura di Mortati per cui «anche i diritti delle autonomie locali sono diritti di libertà» e, come noto, in seguito all'emendamento Perassi in Assemblea plenaria¹⁹, con l'inserimento dell'art. 5 tra i valori fondativi della Repubblica italiana.

L'importanza di tale disposizione emerge in tutta la sua pregnanza se si tiene presente che è facendo proprio riferimento all'art. 5 - e alla sua connotazione quale principio - che la Corte costituzionale in più occasioni ha riconosciuto alle Regioni la possibilità di intervenire al di fuori delle materie di cui al vecchio art. 117 Cost., riconoscendo loro il carattere di enti «esponenziali», cioè rappresentanti degli interessi generali della comunità regionale²⁰. Per lo

modo di essere della Repubblica, quasi la faccia interna della sovranità dello stato» e, per tal motivo nonché alla luce della sua configurazione come principio, tutte le norme del Titolo V andrebbero interpretate ed integrate alla luce dell'art. 5 (p. 187). Cfr. pure C. ESPOSITO, *Autonomie locali e decentramento amministrativo nell'art. 5 della Costituzione*, in *La Costituzione italiana. Saggi*, Padova, Cedam, 1954, 67-86, il quale 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). Hanno commentato l'articolo in oggetto, fra gli altri, pure M. BERTOLISSI, *Art. 5*, in V. CRISAFULLI, L. PALADIN, *Commentario breve della Costituzione*, Padova, Cedam, 1990, 40 ss.; R. BIFULCO, *Art. 5*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Torino, UTET, vol. I, 2006, 132 ss.

¹⁹ La discussione nel merito ebbe luogo il 27 giugno 1974, come documentato in CAMERA DEI DEPUTATI, *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori dell'Assemblea Costituente*, III, Roma, 2395. Per una sintesi della discussione sul punto in sede di Assemblea costituente, v. R. BIFULCO, *Art. 5*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Torino, UTET, vol. I, 2006, 134-135.

²⁰ Il carattere delle Regioni di enti esponenziali delle relative comunità è stato ricavato anche da altri dati, quali il carattere rappresentativo degli organi o il carattere territoriale dell'ente. Per L. PALADIN, *Il territorio degli enti autonomi*, in *Riv. trim. dir. pubb.*, 1961, 658 ss., è logico «che l'ente 'territoriale' si mostri caratterizzato dall'indeterminatezza dei suoi scopi», perché, «se l'ente medesimo si individuasse in ragione di uno scopo specifico, sarebbe incongruo che i suoi componenti fossero immediatamente scelti secondo residenza, senza tener conto del loro collegarsi a quello scopo»: tutto questo fa sì che «l'indeterminatezza delle sue [dell'ente territoriale] possibili finalità sia logicamente necessaria, e segua direttamente all'attributo della 'territorialità'», per cui «ente 'territoriale' minore è quello politicamente rappresentativo, ed operante nel generale interesse, di tutto il gruppo umano stanziato nel suo ambito spaziale; potenzialmente munito, perciò, di generale competenza... e garantito da un diritto perfetto alla propria esistenza ed alla propria autonomia». Il rapporto tra i due concetti di «generalità

stesso motivo ha riconosciuto la possibilità di esercitare le funzioni correlate all'autonomia anche in forme che si proiettano al di là del territorio proprio di ciascun ente²¹, fino ad applicare tale principio al profilo della legittimazione al ricorso alla Consulta²². Sullo stesso principio, infine, è stato costruito il principio di leale collaborazione²³ fra le componenti

dei fini» e «competenza generale» è chiarito da M.S. GIANNINI, *L'amministrazione pubblica dello Stato contemporaneo*, in G. SANTANIELLO (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo*, Padova, 1988, 198 e 242. Anche Giannini ricava il carattere «generale» dell'ente dalla sua territorialità, ma aggiunge che «negli enti generali vi è non collimazione tra attribuzioni giuridiche e attribuzione politica, quest'ultima attenendo a tutti gli interessi della collettività, le prime ad interessi pubblici individuati e definiti dalla norma»; dunque, «gli enti generali [...] hanno solo un'attitudine ad occuparsi di tutti questi interessi pubblici».

²¹ Il principio di territorialità, come non ha escluso anche la Corte costituzionale già nella sentenza n. 58 del 1958, può pertanto subire relativizzazioni o anche deroghe, purché giustificate. Così la sentenza 21 luglio 1988, n. 829 (redattore Baldassarre), in cui al § 2.2. del *Considerato in diritto* i giudici inquadrano l'istituto regionale alla luce del dettato costituzionale, ricavandone che il «ruolo di rappresentanza generale degli interessi della collettività regionale e di prospettazione istituzionale delle esigenze e, persino, delle aspettative che promanano da tale sfera comunitaria deriva alle singole Regioni dal complessivo disegno costituzionale sulle autonomie territoriali (come ulteriormente precisato dal d.P.R. n. 616 del 1977) e, in primo luogo, dall'art. 5 Cost. e dai principi fondamentali contenuti nelle disposizioni iniziali della Costituzione. Grazie a tali norme, infatti, si afferma, per un verso, il principio generale che le autonomie locali costituiscono una parte essenziale dell'articolazione democratica dell'ordinamento unitario repubblicano e, per altro verso, si attribuisce a siffatto articolato complesso di istituzioni democratiche - ora sotto la denominazione di "Repubblica", ora sotto quella di "Italia" - l'adempimento di una serie di compiti fondamentali: compiti che vanno svolti, *oltreché attraverso le proprie competenze, nella pienezza delle potenzialità di partecipazione comunitaria di cui ciascuna istituzione è capace* e che sono diretti a favorire il più elevato sviluppo della persona umana, della solidarietà sociale ed economica, della democrazia politica, della cultura e del progresso tecnico-scientifico, della convivenza pacifica tra i popoli (artt. 2, 3, 9 e 11 Cost.)» (corsivo nostro). A commento di tale sentenza, v., in particolare, le ampie argomentazioni svolte da F. PALERMO, *Il potere estero delle Regioni. Ricostruzione in chiave comparata di un potere interno alla costituzione italiana*, Padova, Cedam, 1999, 139-169.

²² Cfr. Corte cost. 12 giugno 1991, n. 276 (redattore Corasaniti), pubblicata in *Le Regioni*, 1992, 774 ss. su tale sentenza la dottrina si è espressa in termini contrastanti: in senso favorevole v. L. CASSETTI, *L'eguaglianza fra le Regioni: profili sostanziali e processuali*, in *Il diritto della Regione*, 5, 1992, 733, e, implicitamente, L. VANDELLI, *La Regione ente esponenziale e i limiti per materia e per territorio nella giurisprudenza costituzionale*, in *Le Regioni*, 3, 1992, 793 ss.; in senso contrario v. F. COCOZZA, *L'uguaglianza fra Regioni come misura della loro competenza: la Corte garante della politicità e dell'esponenzialità delle Regioni*, in *Le Regioni*, 3, 1992, 782 ss. Cfr. anche la sent. n. 51 del 1990, dove la Corte aveva distinto nettamente le competenze di natura pubblicistica, cui si riferisce la delimitazione delle materie, dalle attività inerenti alla capacità di diritto privato, per le quali vale un criterio di collegamento con le finalità della Regione, quale ente esponenziale della comunità regionale. Le sentt. n. 51 e n. 276 del 1991 e la successiva sent. n. 533 del 2002 fanno, tuttavia, ritenere difficile che la Corte costituzionale ammetta un ricorso regionale fondato esclusivamente sull'art. 5.

²³ In realtà, come emerge dall'ampia disamina nel merito di A. COSTANZO, *Modelli, principi e loro genesi nelle argomentazioni interpretative. Il caso della collaborazione tra Stato e Regioni*, in *Giur. cost.*, 7-8, 1990, 2464-2503, la necessità di una collaborazione che superasse la rigida separazione di competenze era stata dapprima

essenziali dello Stato regionale, collaborazione leale che secondo la Consulta deve necessariamente caratterizzare i rapporti tra organi statali e regionali in un'amministrazione pubblica ispirata, proprio a norma dell'art. 5 Cost., al riconoscimento delle autonomie nell'ambito di un disegno unitario²⁴.

E' alla luce di tali considerazioni, come si anticipava nell'introduzione, che si intende analizzare il paradigma della *multilevel governance*, spesso importato e utilizzato nella letteratura giuridica senza adeguato approfondimento, dandolo per assodato quale paradigma esplicativo (senza quindi precisare cos'è e cosa non è, cioè la sua latitudine e, quindi, i profili problematici ad esso correlati) oppure contestandolo per la sua origine estranea al dibattito giuridico inteso in senso stretto.

Alla luce di tali chiavi di lettura, si ritiene utile prima di tutto analizzare il processo di costruzione dello spazio politico europeo a partire dalle origini. Al fine di evidenziare in virtù di quali processi si sia passati da un'iniziale «cecità» nei confronti dell'articolazione pluralistica degli ordinamenti degli Stati membri al consolidamento di un'«asimmetria tra integrazione funzionale e istituzionale delle Regioni nell'ordinamento europeo» per cui «sul versante funzionale l'Unione europea favorisce il coinvolgimento degli enti territoriali quando ciò sia necessario per attuare una specifica politica comunitaria» ma sul versante istituzionale, invece, «riconosce alle Regioni forme simboliche di partecipazione, che non servono a tutelare le prerogative delle Regioni, ma solo a rafforzare la legittimazione democratica del *decision making*»²⁵.

fondata su esigenze di tutela ambientale e della salute, nonché sul principio del buon andamento della P.A.

²⁴ Così espressamente a partire dalla sentenza 20 aprile 1988, n. 470 (redattore Baldassarre) che fa proprio l'orientamento già sviluppato in precedenza in numerose sentenze, fra le quali la 24 giugno 1986, n. 151 (redattore Corasaniti) di poco antecedente, in cui la Consulta si pronuncia su ricorsi promossi dalle Regioni Veneto, Valle d'Aosta, Regione Friuli-Venezia Giulia e dalle Province autonome di Bolzano e di Trento avverso leggi statali in materia ambientale, ritenendo al § 5 del *Considerato in diritto* che «il rapporto fra competenze statali e competenze regionali non può essere valutato alla stregua di moduli di netta separazione, le cui disfunzioni si tratti di prevenire o di comporre mediante rigidi correttivi procedurali. Il detto rapporto va invece ricostruito alla luce del principio cooperativo, cui si adegua appunto lo strumento della concorrenza di poteri ordinata nel modo suindicato».

²⁵ Così M. SAVINO, *Regioni e Unione europea: il mancato «aggiramento» dello Stato*, in AA.VV., *Principi generali del diritto amministrativo ed autonomie territoriali*, Torino, Giappichelli, 2007, 80.

2. *La «cecità regionale» delle Comunità agli esordi del processo di integrazione*

Con l'adesione al trattato istitutivo della CECA²⁶ e, poi, della CEE²⁷ i sei Stati membri (Italia, Francia, Germania, Belgio, Paesi Bassi e Lussemburgo) accettarono, a condizioni di parità e per il conseguimento delle finalità ivi precisate, talune limitazioni ben determinate delle rispettive sovranità, in virtù delle quali ciascuno Stato poneva dei limiti allo spazio materiale di esercizio delle funzioni legislative, esecutive e giudiziarie lasciando che tali spazi fossero occupati dall'attività degli organi comunitari.

Tali restrizioni erano giustificate in quanto necessarie alla creazione di una organizzazione interstatale concepita quale strumento in primo luogo di comune sviluppo economico e sociale.

²⁶ Il trattato che istituisce la Comunità europea del carbone e dell'acciaio venne firmato a Parigi il 18 aprile 1951 ed entrò in vigore il 23 luglio 1952, con una durata limitata a 50 anni. Il trattato CECA è giunto a scadenza il 23 luglio 2002. Il mercato comune previsto dal trattato venne inaugurato il 10 febbraio 1953 per il carbone, il minerale del ferro ed i rottami di ferro, ed il 1 maggio 1953 per l'acciaio.

²⁷ Firmato a Roma il 25 marzo 1957 ed entrato in vigore il 1 gennaio 1958. L'articolo 2 del trattato CEE precisava che «la Comunità ha il compito di promuovere, mediante l'instaurazione di un mercato comune e il graduale ravvicinamento delle politiche economiche degli Stati membri, uno sviluppo armonioso delle attività economiche nell'insieme della Comunità, un'espansione continua ed equilibrata, una stabilità accresciuta, un miglioramento sempre più rapido del tenore di vita e più strette relazioni fra gli Stati che ad essa partecipano». Per il perseguimento dei fini enunciati all'articolo 2, l'azione della Comunità prevedeva, alle condizioni e secondo il ritmo previsto dal Trattato: a) l'abolizione fra gli Stati membri dei dazi doganali e delle restrizioni quantitative all'entrata e all'uscita delle merci, come pure di tutte le altre misure di effetto equivalente, b) l'istituzione di una tariffa doganale comune e di una politica commerciale comune nei confronti degli Stati terzi, c) l'eliminazione fra gli Stati membri degli ostacoli alla libera circolazione delle persone, dei servizi e dei capitali, d) l'instaurazione di una politica comune nel settore dell'agricoltura, e) l'instaurazione di una politica comune nel settore dei trasporti, f) la creazione di un regime inteso a garantire che la concorrenza non sia falsata nel mercato comune, g) l'applicazione di procedure che permettano di coordinare le politiche economiche degli Stati membri e di ovviare agli squilibri nelle loro bilance dei pagamenti, h) il ravvicinamento delle legislazioni nazionali nella misura necessaria al funzionamento del mercato comune, i) la creazione di un Fondo sociale europeo, allo scopo di migliorare le possibilità di occupazione dei lavoratori e di contribuire al miglioramento del loro tenore di vita, j) l'istituzione di una Banca europea per gli investimenti, destinata a facilitare l'espansione economica della Comunità mediante la creazione di nuove risorse, k) l'associazione dei paesi e territori d'oltremare, intesa ad incrementare gli scambi e proseguire in comune nello sforzo di sviluppo economico e sociale. L'articolo 8 del trattato CEE, infine, prevedeva che la realizzazione del mercato comune si compisse nel corso di un periodo transitorio di dodici anni, diviso in tre tappe di quattro anni ciascuna. Per ogni tappa era previsto un complesso di azioni che dovevano essere intraprese. Fatte salve le eccezioni o deroghe previste dal trattato, la fine del periodo transitorio costituiva il termine per l'entrata in vigore di tutte le norme relative all'instaurazione del mercato comune.

La missione pensata per le Comunità, come è noto, non era tuttavia di natura meramente tecnica ma bensì fundamentalmente politica, in quanto finalizzata alla realizzazione di «un'unione sempre più stretta tra i popoli europei», secondo la celebre formula del preambolo del Trattato di Roma del 1957. Per realizzarla vennero accantonati i progetti di unificazione, pure proposti da intellettuali e politici, per lasciare spazio ad un'integrazione fondata su «realizzazioni concrete» e «solidarietà di fatto», coerentemente con l'esperienza che Jean Monnet aveva acquisito all'interno delle commissioni intergovernative istituite dagli Alleati nel corso dei due conflitti mondiali. Alla luce di entrambi tali motivi, fin dall'inizio elemento fondamentale dell'azione sovranazionale fu la capacità delle istituzioni di raggiungere gli obiettivi prefissati e di produrre azioni efficaci ed efficienti.

I Trattati istitutivi tratteggiavano un'architettura congegnata sui principi del diritto internazionale pubblico classico, in cui le Comunità sono composte da Stati e solo uno Stato può divenirne membro, i rappresentanti del Consiglio dei Ministri sono esponenti degli Stati - nella formulazione di cui all'art. 146 del Trattato di Roma - che, soli, possono incorrere nelle condanne della Corte di Giustizia e adire la stessa²⁸.

Dalla natura di trattato internazionale degli atti istitutivi delle Comunità derivavano, inoltre, ulteriori corollari: il concetto di Stato proprio del diritto internazionale pubblico, in virtù del quale assumono rilevanza diretta le sole comunità umane dotate di un'organizzazione di governo a base territoriale ed a carattere esclusivo²⁹; la presenza di rappresentanti degli Stati membri nelle istituzioni, organi ed organismi comuni; l'applicabilità dei principi relativi alla responsabilità internazionale dello Stato; le regole ed i principi del sistema di controllo giurisdizionale; la funzione di vigilanza della Commissione sull'esecuzione degli obblighi assunti dagli Stati membri; l'applicazione, a titolo residuale, delle regole della Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati che riflettono il diritto internazionale consuetudinario³⁰.

L'impostazione di matrice internazionalista che accompagnò la stesura dei primi Trattati comunitari fece sì che gli enti territoriali substatali allora presenti nell'ordinamento costituzionale di due Stati membri - i sedici *Länder* tedeschi e le cinque Regioni italiane a

²⁸ Si vedano gli articoli 146 e 169-170, 227 e 237 del Trattato di Roma.

²⁹ Cioè capaci di autodeterminare le finalità perseguite disponendo dei mezzi per attuarle effettivamente per il tramite delle istituzioni. Cfr. G. KOJANEC, voce *Stato (dir. internaz.)*, in *Enc. dir.*, XLIII, 1990, 787.

³⁰ Così J. ZILLER, *Diritto delle politiche e delle istituzioni dell'Unione europea*, Bologna, Il Mulino, 2013, 21-25.

Statuto speciale - fossero considerati alla stregua di mere persone giuridiche e relegati ad una posizione di marginalità sia istituzionale che politica. Anche se dotate di competenze proprie costituzionalmente attribuite, le comunità umane dotate di un'organizzazione di governo a base territoriale che derivano la propria validità da strutture organizzative superiori non venivano infatti considerate rilevanti.

Tale approccio condusse per anni le Comunità a «non vedere» oltre lo Stato³¹, con il conseguente coinvolgimento delle autonomie regionali «solo passivo, quali destinatarie obbligate e riflesse di decisioni prese senza di loro»³². I poteri regionali non erano infatti estranei alle influenze del processo di integrazione. È evidente che le limitazioni alla sovranità non potevano, con riguardo ad esempio alla situazione italiana³³, non riflettersi nel potere di influire sui processi decisionali statali (iniziativa legislativa e referendaria regionale); così come sull'esercizio delle competenze costituzionalmente attribuite, anche in virtù delle espresse disposizioni statutarie che imponevano alle Regioni a Statuto speciale, nell'esercizio delle funzioni legislative ed amministrative, «il rispetto degli obblighi internazionali e degli interessi nazionali» della Repubblica³⁴.

³¹ Si fa propria la fortunata e diffusa espressione di «cecità federale» coniata da H.P. IPSEN nel saggio *Als Bundestaat in der Gemeinschaft* in E.V. CAEMMERER, H.J. SCHLOCHHAUER, E. STEINDORFF, *Probleme des europäischen Rechts*, Frankfurt a. M., 1966, 248-256 nel quale si ritrova, per l'appunto, il termine *Landesblindheit*. Per talune esemplificazioni di tale proposta ricostruttiva cfr. pure E. ROMAGNOLI, *Stato, Regioni e norme comunitarie in materia di strutture agricole*, in *Il diritto dell'economia*, 1970, 517 ss.

³² Così G. FALCON, *La «cittadinanza europea» delle Regioni*, in *Le Regioni*, 2, 2001, 329.

³³ Per quanto riguarda l'esperienza costituzionale tedesca, si pensi alla minore possibilità di condizionare la legislazione federale da parte dei *Länder* attraverso il *Bundesrat* ex art. 50 della legge fondamentale, dal momento che una partecipazione del *Bundesrat* negli affari esteri prima dell'entrata in vigore dell'articolo 23 LF non era prevista la Corte costituzionale federale riferì allora tale *competenza-compensazione* del *Bundesrat* al rapporto di leale collaborazione tra Federazione e *Länder* (*Bundestreue*), ratificando alfine questa nuova funzione del *Bundesrat* che in tale sede non avrebbe agito in veste di organo federale, ma alla stregua di rappresentante degli interessi dei *Länder*. Il tentativo dei *Länder* di replicare alla progressiva comunitarizzazione delle proprie sfere di competenza si è per anni svolto principalmente sul piano del diritto interno. Osserva M. SAVINO, *Regioni e Unione europea: il mancato «aggiramento» dello Stato*, cit., 47 che i primi accorgimenti erano già previsti nella legge di autorizzazione alla ratifica del Trattato di Roma (legge 25 febbraio 1957, art. 2) e furono rifiniti attraverso un accordo stipulato a Lindau il 27 ottobre 1957. Sul doppio intreccio federale in Germania si rimanda a D. SCHEFOLD, *L'Europa delle autonomie: le Regioni e l'Unione europea. L'esperienza tedesca*, in A. D'ATENA (a cura di), *L'Europa delle autonomie*, Giuffrè, Milano, 2003, 95-127 e, per la situazione post Lisbona, G. BOGGERO, *La co-responsabilità per l'integrazione europea dei Länder tedeschi del Bundesrat. Commento alla legge di responsabilità per l'integrazione (IntVg) del 25/09/2009*, in *federalismi.it*, 23, 2010, 1-31 e l'ampia bibliografia e rassegna giurisprudenziale ivi riportata.

³⁴ Sulla scorta di tali presupposti, già con la sentenza del 9 aprile 1963, n. 49 che decideva il ricorso notificato in data 13 novembre 1962 dal Commissario dello Stato per la Regione siciliana, la Corte costituzionale italiana

E' bene precisare che le istanze proprie delle autonomie regionali non trovarono spazio, inizialmente, neppure secondo le forme della rappresentanza di interessi, pure presente nell'esperienza comunitaria dei primi anni. L'originaria fondamentale scelta di rimuovere le condizioni economiche e giuridiche che rendevano i mercati degli Stati membri chiusi e protetti, al fine della creazione di un mercato comune, comportò, infatti, una configurazione del lavoro politico che vide emergere in particolare tre attori protagonisti: i gruppi di interesse settoriali - con il ruolo di articolare e difendere interessi specifici³⁵; la Commissione - con la funzione di aggregare la domanda di base proposte legislative; gli Stati membri - con il ruolo di tutelare in modo unitario i rispettivi interessi nazionali preminenti.

2.1 *L'amministrazione indiretta delle politiche comunitarie*

La scelta fondamentale dei Paesi membri delle Comunità fu quella di rimuovere le condizioni economiche e giuridiche che rendevano i singoli mercati degli Stati membri chiusi e protetti, al fine della creazione di un unico mercato comune. Lo strumento ideato per realizzare tale proposito fu, per l'appunto, la creazione di un'autorità sovranazionale che, giustapponendosi agli Stati che le avevano dato vita attraverso un comune trattato internazionale, fosse in grado di prendere decisioni autonome e di farle attuare all'interno degli ordinamenti giuridici dei Paesi aderenti alla Comunità, al fine di esercitare la direzione e il controllo dei principali settori economici dell'epoca.

dichiarava l'illegittimità di un disegno di legge regionale per la violazione degli obblighi imposti dall'articolo 93 del Trattato CEE in punto di aiuti di Stato. Dal punto di vista speculare delle istituzioni europee, si segnala invece la sentenza della Corte di Giustizia del 14 ottobre 1987, Causa 248/84, *Repubblica federale di Germania c. Commissione delle Comunità europee*, in punto di compatibilità di un programma di aiuti con scopo regionale. Al punto 17 i giudici rilevavano infatti che «il fatto che detto programma di sovvenzioni sia stato adottato da uno Stato federato o da una collettività territoriale e non dall'autorità federale centrale non osta all'applicazione dell'art. 92, n. 1, del trattato, qualora ne ricorrano i presupposti. Questo articolo, infatti, nominando gli aiuti concessi *«dagli Stati ovvero mediante risorse statali sotto qualsiasi forma»*, si riferisce a tutte le sovvenzioni finanziate col pubblico danaro. Ne consegue che gli aiuti concessi da enti regionali e locali degli Stati membri, indipendentemente dal loro statuto e dalla loro denominazione, sono soggetti al sindacato di conformità di cui all'art. 92 del trattato».

³⁵ A tal proposito si tenga presente che già nel Trattato CEE del 1957 agli artt. 193-198 era disciplinato il Comitato economico e sociale, quale organo consultivo.

In tale contesto al diritto venne affidato un ruolo particolarmente rilevante quale fattore di sviluppo. Lo sviluppo delle politiche comunitarie e, quindi, dell'integrazione, venne infatti principalmente affidato alla normazione. In principio perlopiù secondo il modello di direttiva identificato dai Trattati; a partire dagli anni Settanta anche attraverso direttive sempre più dettagliate, in taluni casi auto applicative. Edificando regole uniche in luogo di quelle differenti nazionali - considerate di ostacolo per il libero commercio tra gli Stati membri - attraverso un processo di elisione delle differenze e, dunque, degli ostacoli che impedivano la prevalenza del diritto sovranazionale.

Tali considerazioni offrono alcune indicazioni pure su quali fossero le funzioni pubbliche (*id est*: le attività giuridiche con cui si esprime il potere finalizzato alla soddisfazione di interessi pubblici) attribuite alle Comunità, inizialmente, e quindi all'UE.

Un dato che subito emerge è rappresentato dalla tendenziale indistinzione tra funzione legislativa e amministrativa³⁶, stante la necessità di un intrecciarsi di ruoli e funzioni finalizzati ad equilibrare interessi degli Stati membri ed esigenze proprie dell'organizzazione sovranazionale³⁷. In tale contesto la Commissione, in particolare, aveva principalmente compiti di impulso, promozione ed indirizzo di interventi comuni, ma non di attuazione di tali interventi. Con riguardo alla funzione pubblica amministrativa, infatti, è stato da più parti evidenziato come, per motivi pragmatici ben più che teorici³⁸, fin dagli esordi l'applicazione amministrativa del diritto comunitario non fosse declinata secondo il modello dell'amministrazione diretta – intesa cioè come amministrazione a carico delle strutture

³⁶ Come annota M.P. CHITI, *Diritto amministrativo europeo*, Milano, Giuffrè, 2008, 264, «anche per la Comunità valgono le precisazioni usualmente espresse negli ordinamenti giuridici degli Stati relativamente alle funzioni pubbliche, ovvero che funzione pubblica è nozione poliforme che rileva almeno in altri tre significati: quale sinonimo di politica pubblica, e quindi di azioni od obiettivi; quale attività che, in quanto rivolta al perseguimento di fini pubblici, è integralmente disciplinata dal diritto; nel senso francese, ampiamente ripreso in sede europea e nazionale, quale sinonimo di personale pubblico».

³⁷ Sulla diversa distribuzione dei poteri nell'ordinamento comunitario rispetto a quelli statali si vedano principalmente C. BLUMANN, *Le pouvoir exécutif de la Commission à la lumière de l'Acte unique européen*, in *Rev. trim. dr. eur.*, 1988, 25 ss.; K. LENAERTS, *Some Reflections on the Separation of Powers in the European Community*, in *Common market law rev.*, 1991, 11 ss., e ID., *Regulating the Regulatory Process: "Delegation of Powers" in the European Community*, in *Eur. law rev.*, 1993, 23 ss.; S. CASSESE, M. SAVINO, *I caratteri del diritto amministrativo europeo*, in G. DELLA CANANEA (a cura di), *Diritto amministrativo europeo. Principi e istituti*, Milano, Giuffrè, 2006, 177 ss.

³⁸ Cfr. J. ZILLER, *Diritto delle politiche e delle istituzioni dell'Unione europea*, Bologna, Il Mulino, 2013, 499, che riporta alcune memorie di Jean Monnet, reperibili alle pagine 331-332 del volume *Cittadino d'Europa*.

organizzative e del bilancio comuni, così come retta da norme e principi comunitari³⁹ – ma fosse principalmente competenza degli stati membri in conformità delle loro norme costituzionali e secondo il diritto nazionale in aggiunta alle norme e ai principi comunitari. Si è parlato a tal proposito di esecuzione indiretta del diritto comunitario⁴⁰ o amministrazione indiretta⁴¹.

D'altra parte, già agli inizi degli anni Cinquanta del secolo scorso, discutendo con Robert Schuman in merito al futuro ruolo delle istituzioni comunitarie, Jean Monnet fece propria la concezione di una amministrazione «di missione»⁴² (e quindi non di gestione) dotata di funzioni essenzialmente di tipo logistico⁴³. In tal modo si tentò di prevenire la crescita eccessiva di un'organizzazione diretta delle Comunità (che pure poi si verificò in virtù dell'attribuzione di compiti in settori nevralgici quali l'agricoltura, la politica commerciale comune e l'ambiente), ma non il diritto applicabile dalle amministrazioni nazionali in funzione comunitaria, notevolmente cresciuto nel corso degli anni.

Tutto questo fece sì che, come è stato rilevato, «rispetto agli ordinamenti statuali c'è senz'altro il diverso rapporto che si registra tra unità, intesa come uniformità amministrativa,

³⁹ Fra i quali quelli relativi alla cosiddetta autonomia procedurale che, lungi dall'alludere ad una discrezionalità assoluta nello stabilire modalità procedurali, è concetto utilizzato dalla Corte di giustizia per identificare proprio i limiti a cui sono soggette le amministrazioni nazionali: ad esempio, i principi di effettività ed equivalenza.

⁴⁰ Sul punto, *ex multis*, cfr. L. SALTARI, *Amministrazioni nazionali in funzione comunitaria*, Milano, Giuffrè, 2007, 9-15.

⁴¹ Per una definizione della quale la dottrina rimanda alla sentenza sentenza 21 settembre 1983, *Deutsche Milchkontor GmbH e altri c. Repubblica federale di Germania*, cause riunite C-205 215/82, ove i giudici di Lussemburgo al punto 17 chiariscono che «conformemente ai principi generali su cui si basa il sistema istituzionale della Comunità e che disciplinano i rapporti fra la Comunità e gli Stati membri, spetta a questi, in forza dell'art. 5 del trattato, garantire sul loro territorio l'attuazione della normativa comunitaria, soprattutto nell'ambito della politica agricola comune. Qualora il diritto comunitario, ivi compresi i principi generali dello stesso, non contenga in proposito norme comuni, le autorità nazionali, per attuare la normativa comunitaria, agiscono applicando i principi di forma e sostanza del loro diritto nazionale, e resta inteso che tale principio va temperato con l'esigenza di uniforme applicazione del diritto comunitario, onde evitare disparità di trattamento fra gli operatori economici». E' bene precisare fin da subito che come rilevato già da C. FRANCHINI, *Amministrazione italiana e amministrazione comunitaria*, Padova, Cedam, 1992, spec. 178 ss., la contrapposizione fra esecuzione diretta ed indiretta è stata gradualmente superata da un più complesso assetto di relazioni segnate dall'apporto congiunto sia di istituzioni organismi comunitari che di amministrazioni nazionali, che in tal modo divengono parti di una complessa amministrazione europea cd. integrata.

⁴² M.P. CHITI, *Mutazioni del diritto pubblico nello spazio giuridico europeo*, Bologna, Clues, 2003, 175; G. DELLA CANANEA, *L'amministrazione europea*, in S. CASSESE (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo*, Milano, Giuffrè, 2003, II, 1800 ss.

⁴³ Secondo una terminologia propria della scienza dell'organizzazione, annotano G. DELLA CANANEA, C. FRANCHINI, *I principi dell'amministrazione europea*, Torino, Giappichelli, Torino, 2010, 9.

e differenza: negli ordinamenti statuali l'unità è il presupposto e la differenza è spesso ricercata per migliorare la capacità di amministrazione degli interessi presenti sul territorio interno, in quelli compositi, viceversa, la differenza è il punto di partenza e l'unità dell'ordinamento è il fine principale delle azioni compiute»⁴⁴.

In realtà in origine non vi era interesse alla creazione di una amministrazione di gestione europea che, oltre a svolgere il proprio ruolo essenzialmente regolatorio, imponesse principi o regole a quelle degli Stati membri⁴⁵: sia perché l'espansione amministrativa dell'ordinamento europeo avrebbe condizionato gli esecutivi nazionali, soprattutto con riferimento alle prerogative più sensibili degli Stati; sia perché era convincente assai diffuso nella cultura giuridica che l'amministrazione fosse inevitabilmente connessa con lo Stato, e dunque era difficile accettare l'esistenza di un'amministrazione e di un diritto non statali⁴⁶; sia perché in tal modo l'ordinamento europeo poteva essere meno strutturato. Il Trattato di Roma istituì, a tal uopo, accanto alla giurisdizione diretta della Corte di giustizia, riguardante gli atti delle istituzioni comunitarie, la giurisdizione indiretta, riguardante gli atti dei poteri pubblici nazionali, che restavano quindi sottoposti al controllo giudiziale dei giudici nazionali, funzionalmente uniti alla Corte di giustizia in virtù dell'istituto del rinvio pregiudiziale.

Il diritto amministrativo europeo ad ogni modo influenzò da subito in due modi quelli nazionali: stabilendo procedimenti e principi generali a cui le amministrazioni nazionali dovevano conformarsi, sia che operassero nella cura di interessi nazionali che nella cura di interessi europei (es. in punto di procedimenti ad evidenza pubblica per la stipula di contratti pubblici); utilizzando le amministrazioni nazionali che, pur rimanendo strutturalmente disciplinate a livello nazionale, divennero funzionalmente europee.

⁴⁴ Così F. GIGLIONI, *Tecniche di integrazione europea amministrativa mediante differenziazione*, in *Nomos*, 2, 2012 (reperibile al sito della rivista), 1, che riprende le considerazioni svolte da F. PALERMO, *La forma di stato dell'Unione europea. Per una teoria costituzionale dell'integrazione sovranazionale*, Padova, Cedam, 2005, 127-34.

⁴⁵ Come osserva S. CASSESE, *La signoria comunitaria sul diritto amministrativo*, in *Riv. it. dir. pubbl. comunit.*, 2002, 292 ss.

⁴⁶ Il diritto amministrativo è il diritto del potere pubblico per eccellenza, se non per definizione, ed è stato perciò concepito, soprattutto nell'esperienza negli Stati-Nazione continentali, come diritto dell'autorità, sia pure limitato, corretto, moderato dalle clausole enunciative dei diritti e delle libertà e dalle istituzioni incaricate del compito di garantirne il rispetto. Cfr. S. ROMANO, *Prime pagine di un manuale di diritto amministrativo*, ora in *Scritti minori*, Milano, Giuffrè, 1950, 433; M.S. GIANNINI, *Lezioni di diritto amministrativo*, Milano, Giuffrè, 1950, 78. Osserva che il modello dell'amministrazione indiretta è assai diffuso negli organismi internazionali S. CASSESE, *Lo spazio giuridico globale*, Bologna-Roma, Laterza, 2003, 17.

A sua volta, in virtù di tale configurazione dell'architettura amministrativa, i sistemi amministrativi nazionali assunsero un ruolo pregnante nell'assicurare gli obiettivi delle politiche comunitarie assumendo un ruolo di attori protagonisti.

Tale configurazione si è quindi evoluta⁴⁷, quale frutto dello sviluppo del processo di integrazione e quale fattore stesso di sviluppo di tale processo.

Nell'esecuzione del diritto comunitario 'indiretto' è rimasto infatti il sistema organizzativo, incardinato nel sistema nazionale, mentre i principi e la stessa nozione di amministrazione pubblica⁴⁸ sono oramai definiti dal diritto europeo, cosicché l'iniziale distinzione tra i modi di esecuzione differenziati del diritto europeo ha progressivamente perso rilevanza.

Infine, l'amministrazione europea instaura rapporti non soltanto con le amministrazioni nazionali degli Stati membri, ma anche direttamente con i cittadini. A livello sovranazionale si sviluppano relazioni trilaterali, al contrario di quanto si verifica negli ordinamenti interni, dove prevale il bipolarismo nella disciplina dei rapporti tra autorità e privati.

Tutto questo ebbe da subito riverberi non indifferenti sulle Regioni, in particolar modo con riguardo all'esperienza costituzionale italiana, se si pensa a come l'istituto dell'autonomia regionale sia stato ricondotto ad una dimensione prevalentemente amministrativa, come qualche autorevole osservatore aveva previsto fin dall'inizio⁴⁹.

Per ciò che riguarda le competenze amministrative, è allora necessario osservare come il disegno regionalista della Costituzione repubblicana, ispirato ad un'ottica garantista, presentava un assetto soggettivamente demandato in via esclusiva all'ente regionale, in quanto ai sensi dell'art. 118, comma 1, Cost. tali competenze - a differenza di quelle legislative - si qualificavano per l'aver ad oggetto ambiti del tutto sottratti alle attività amministrative dello Stato, pur essendo individuate mediante il principio del parallelismo.

⁴⁷ Per una breve panoramica dei motivi di tale sviluppo, cfr. E. CHITI, *L'accountability delle reti di autorità amministrative dell'Unione europea*, in *Riv. ital. dir. pubbl. comunit.*, 1, 2012, 46-51.

⁴⁸ Lo evidenziano, tra gli altri, A. SCIORTINO, *Qualche osservazione sulla nozione di pubblica amministrazione nell'ordinamento comunitario*, in *Riv. it. dir. pubbl. comunit.*, 1994, 389 ss.; S. CASSESE, *La nozione comunitaria di pubblica amministrazione*, in *Giorn. dir. amm.*, 1996, 915 ss.; J.A. MORENO MOLINA, *Le distinte nozioni comunitarie di amministrazione pubblica*, in *Riv. it. dir. pubbl. comunit.*, 1998, 651 ss.

⁴⁹ G. MIELE, *La regione nella Costituzione*, Firenze, Barbera, 1949 e successivamente in *Introduzione*, in Fondazione A. Olivetti, *Le Regioni: politica o amministrazione. Quaderni di studi regionali*, 3, Milano, Ed. Comunità, 1973, 17.

A livello substatale la Regione non era in ogni caso l'unico ente legittimato ad adottare atti amministrativi, potendo lo Stato (art. 118, comma 1) e le Regioni stesse (art. 118, comma 3) attribuire o delegare funzioni amministrative a province, Comuni o altri enti locali, eventualmente utilizzando i loro uffici⁵⁰.

La regola del parallelismo conosceva quindi deroghe sia per difetto, potendosi avere un arretramento delle competenze amministrative regionali a favore degli enti locali in forza delle già menzionate disposizioni del primo e del terzo comma dell'art. 118 Cost.; sia per eccesso, con ampliamenti delle funzioni amministrative rispetto a quelle legislative soprattutto in forza dell'art. 118, comma 2, Cost. (e delle corrispondenti norme statutarie speciali), che contemplava l'ipotesi della delega da parte dello Stato di ulteriori funzioni amministrative⁵¹.

2.2. *I principi caratterizzanti l'ordinamento comunitario*

Se questo è il quadro iniziale, particolarmente rilevanti furono le vicende che diedero vita alla progressiva configurazione dell'ordinamento comunitario nella forma di un sistema politico-giuridico complesso e innovativo, con funzioni sempre più ampie e non limitate alla sfera dei rapporti tra Stati.

Alcuni principi enucleati dalla Corte di Giustizia furono il fondamento di tale configurazione progressiva. Principi che avevano ed hanno ad oggetto la natura stessa dell'ordinamento comunitario, il suo rapporto con la sovranità degli ordinamenti nazionali ed il correlato tema delle fonti del diritto. Principi che, per l'effetto, hanno condotto negli anni successivi alla nascita delle Comunità ad un intenso dibattito su alcune questioni divenute classiche nell'interazione tra ordinamento sovranazionale e ordinamenti nazionali, quali il dibattito tra monismo e dualismo, i tentativi di recupero dogmatico di un sistema delle fonti tra tipicità e atipicità così come tra fonti pattizie e fonti fatto, l'illegittimità costituzionale, la

⁵⁰ La Regione era quindi configurata come un «ente ad amministrazione indiretta necessaria», nel senso che di norma avrebbe dovuto esercitare le proprie funzioni amministrative non direttamente ma per il tramite degli enti locali. La definizione è di M.S. GIANNINI, *Il decentramento amministrativo nel quadro dell'ordinamento regionale*, in *Atti del III convegno di studi regionali*, Milano, 1962, 185 ss.

⁵¹ Per un quadro su tale impostazione costituzionale, sia nei profili soggettivi sia in quelli oggettivi, cfr. A. D'ATENA, *Funzione III) Funzione amministrativa delle Regioni*, in *Enc. giur.*, XIV, 1989.

disapplicazione oppure non applicazione delle fonti sovranazionali, i contro-limiti al primato del diritto sovranazionale, la moltiplicazione e sotto-ripartizione del rango costituzionale delle fonti, le modalità di recepimento delle direttive ed i caratteri peculiari delle stesse.

Come sintetizzato nel parere 14 dicembre 1991, n. 1 della Corte di giustizia, *relativo alla creazione di uno Spazio economico europeo con i Paesi dell'EFTA*, «le caratteristiche fondamentali dell'ordinamento giuridico comunitario sono la sua preminenza sui diritti degli Stati membri e l'efficacia diretta di tutta una serie di norme che si applicano ai cittadini di tali Stati nonché agli Stati stessi».

L'efficacia diretta delle norme chiare, precise ed incondizionate di diritto primario e derivato nell'ordinamento interno degli Stati membri rappresenta una prima caratteristica specifica del diritto UE rispetto il diritto internazionale pubblico classico e, quindi, i normali accordi internazionali multilaterali.

Nella nota sentenza 5 febbraio 1963, causa C- 26/62, *Van Gend en loos*, la Corte affrontò per la prima volta, in maniera sistematica, tale profilo, nonostante i governi olandese, belga e tedesco contestassero il suo potere di occuparsi di questioni interne, relative cioè ai modi con cui negli ordinamenti costituzionali dei singoli stati si proceda all'attuazione degli obblighi derivanti dalle norme comunitarie. Il punto di partenza era pur sempre dato dalla constatazione per cui fondamento del diritto comunitario erano dei Trattati, cioè «la convergenza di manifestazioni di volontà di due o più Stati, ciascuno dei quali consente, nei confronti dell'altro o degli altri, ad osservare come obbligatorie le regole di condotta contenute in un documento scritto o in due o più documenti scritti tra loro connessi»⁵².

Nel rispondere alla questione pregiudiziale sottoposta alla sua attenzione da un giudice olandese la Corte di giustizia affermò innanzitutto che per accertare se le disposizioni di un Trattato internazionale abbiano efficacia diretta, si deve aver riguardo allo spirito, alla struttura ed al tenore del Trattato stesso. Sulla scorta di tale premessa la Corte evidenziò con un argomento di carattere generale e sistematico che lo spostamento di poteri sovranità dagli Stati membri alla Comunità comportava pure il trasferimento di talune caratteristiche del potere sovrano, quale ad esempio il potere di imporre obblighi ai cittadini. Alla luce di tali considerazioni, la Corte concludeva con la nota affermazione per cui «la Comunità costituisce un ordinamento giuridico di nuovo genere nel campo del diritto internazionale, a favore del quale gli Stati hanno rinunciato, anche se in settori limitati, ai loro poteri sovrani, ordinamento

⁵² T. TREVES, *Diritto internazionale. Problemi fondamentali*, Milano, Giuffrè, 2005, 316.

che riconosce come soggetti, non soltanto gli Stati membri ma anche i loro cittadini»⁵³. Pertanto il diritto comunitario, indipendentemente dalle norme emanate dagli Stati membri, nello stesso modo in cui impone ai singoli degli obblighi, attribuisce loro dei diritti soggettivi.

L'ordinamento comunitario, per l'effetto di tale pronuncia, si qualificava per una originalità, cioè per una differenza tanto rispetto l'ordinamento internazionale *tout court* quanto rispetto quello dei singoli Stati membri, anche se per la sua formazione e successive trasformazioni viene richiesto il rispetto delle norme del primo e dei secondi.

Con queste affermazioni la Corte evidenziava come gli atti normativi europei siano idonei a conferire posizioni di vantaggio e svantaggio ai singoli soggetti giuridici degli ordinamenti nazionali e, per l'effetto, che tali posizioni potessero essere fatte valere dinanzi un giudice. In tal modo la Corte toccava il tema della legittimazione dell'ordinamento comunitario, cioè il profilo della giustificazione della sua capacità di farsi rispettare evidenziando come se l'ordinamento CEE pone obblighi e divieti a carico di tutti, compresi i cittadini, procura in capo ad essi anche possibili restrizioni dei diritti e magari ne danneggia gli interessi economici, allora a ciò debba corrispondere anche l'attribuzione di posizioni attive, di risorse, di diritti.

Il principio del primato⁵⁴, in virtù del quale tutte le norme del diritto UE direttamente applicabili prevalgono su qualsiasi norma di diritto interno anche costituzionale⁵⁵, pone a sua volta l'accento sul fatto che, in ossequio ai principi del diritto internazionale pubblico, gli Stati non possono giustificare l'eventuale inadempimento agli obblighi derivanti dal patto sottoscritto sulla base di norme di diritto interno. Da tale principio, che non enuclea una gerarchia delle norme intesa in senso stretto, deriva l'obbligo per tutte le autorità pubbliche degli Stati membri di dare effetto alla norma europea nel caso di contraddizione tra questa ed una norma interna, per l'appunto di qualsiasi rango.

⁵³ Più precisamente, come evidenziato da B. BEUTLER, R. BIEBER, J. PIPKORN, J. STREIL, J.H.H. WEILER, *L'Unione europea. Istituzioni, ordinamento e politiche*, Bologna, Il Mulino, 2001, 64 e 69, la diretta applicabilità o meno delle clausole di un trattato internazionale o delle disposizioni prodotte sulla base di questo negli ordinamenti degli Stati contraenti dipende dalla impostazione dualistica o monistica fatta propria da ciascun ordinamento nazionale, per cui la peculiarità dell'ordinamento comunitario sarebbe quella di imporre "unilateralmente" la diretta applicabilità e la preminenza del diritto primario e derivato sovranazionale.

⁵⁴ Rispetto al quale è possibile ora leggere il riassunto sviluppato dalla stessa Corte di giustizia nei punti 53-57 della sentenza 8 settembre 2010, Causa C-409/06, *Winner Wetten GmbH c. Bürgermeisterin der Stadt Bergheim*.

⁵⁵ Non ricevendo quindi attuazione mediante le categorie internazionali classiche della responsabilità dello Stato, della reciprocità e delle contromisure.

Dalla giurisprudenza della Corte di giustizia si evince che pure la preminenza del diritto è un principio fondamentale del diritto comunitario stesso, in quanto insito nella natura specifica della Comunità europea. All'epoca della prima sentenza di questa giurisprudenza consolidata (*Costa c. ENEL*, 15 luglio 1964, causa 6/64, al punto 3) la Corte ritenne infatti di specificare che «a differenza dei comuni trattati internazionali, il Trattato CEE ha istituito un proprio ordinamento giuridico, integrato nell'ordinamento giuridico degli Stati membri all'atto dell'entrata in vigore del Trattato e che i giudici nazionali sono tenuti ad osservare. Istituito una Comunità senza limiti di durata, dotata di propri organi, di personalità, di capacità giuridica, di capacità di rappresentanza sul piano internazionale, ed in specie di poteri effettivi provenienti da una limitazione di competenza o da un trasferimento di attribuzioni degli Stati alla comunità, questi hanno limitato, sia pure in campi circoscritti, i loro poteri sovrani e creato quindi un complesso di diritto vincolante per i loro cittadini e per loro stessi. Tale integrazione nel diritto di ciascuno Stato membro di norme che promanano da fonti comunitarie e, più in generale, lo spirito e i termini del Trattato, hanno per corollario l'impossibilità per gli Stati di far prevalere, contro un ordinamento giuridico da essi accettato a condizione di reciprocità, un provvedimento unilaterale ulteriore, il quale pertanto non è opponibile all'ordinamento stesso. Scaturito da una fonte autonoma, il diritto nato dal Trattato non potrebbe, in ragione appunto della sua specifica natura, trovare un limite in qualsiasi provvedimento interno senza perdere il proprio carattere comunitario e senza che ne risultasse scosso il fondamento giuridico della stessa Comunità. Il trasferimento effettuato dagli Stati a favore dell'ordinamento giuridico comunitario, dei diritti e degli obblighi corrispondenti alle disposizioni del Trattato implica quindi una limitazione definitiva dei loro poteri sovrani».

Questa declinazione del principio del primato, come si vedrà, fece sì che non fosse precluso alle Comunità di influire sulle strutture politiche e costituzionali o di interferire con l'organizzazione degli Stati membri nell'esercizio delle funzioni di questi.

E' bene anche tenere presente che ben presto tale principio venne esteso anche al diritto comunitario derivato: regolamenti⁵⁶, direttive autoapplicative⁵⁷ e decisioni⁵⁸.

⁵⁶ Nella sentenza 10 ottobre 1973, Causa 34-73, *F.lli Variola SpA c. Amministrazione italiana delle Finanze*, resa a seguito di domanda di pronuncia pregiudiziale sollevata dal Tribunale civile e penale di Trieste, la Corte di giustizia si pronunciò, infatti, come segue. «Con la terza e con la sesta questione si chiede se gli artt. 18 e 20 del regolamento n. 19 e gli artt. 18 e 21 del regolamento n. 120 debbano considerarsi come norme direttamente applicabili negli Stati membri e se i medesimi facciano sorgere in capo ai singoli dei diritti soggettivi che i giudici nazionali devono tutelare. A norma dell'art. 189, 2° comma, del trattato, il regolamento ha «portata generale» ed «è direttamente applicabile in ciascuno degli Stati membri». Di conseguenza, in ragione della sua

stessa natura e della sua funzione nell'ambito delle fonti del diritto comunitario, esso ha efficacia diretta ed è perciò atto ad attribuire ai singoli dei diritti che i giudici nazionali devono tutelare. La questione va pertanto risolta in senso affermativo [...]. L'efficacia diretta del regolamento implica che la sua entrata in vigore e la sua applicazione nei confronti degli amministrati non abbisognano di alcun atto di ricezione nel diritto interno. Gli Stati membri sono tenuti, in forza degli impegni da essi assunti con la ratifica del trattato, a non ostacolare l'efficacia diretta propria dei regolamenti e di altre norme comunitarie. L'osservanza scrupolosa del predetto obbligo è una condizione indispensabile per l'applicazione simultanea ed uniforme dei regolamenti comunitari nell'intera Comunità. In particolare, gli Stati membri devono astenersi dall'adottare provvedimenti atti a sminuire la competenza della Corte a pronunciarsi su qualsiasi questione di interpretazione del diritto comunitario o di validità degli atti emananti dalle istituzioni della Comunità. Ne consegue l'inammissibilità di qualsiasi pratica che possa nascondere agli amministrati la natura comunitaria di una norma giuridica. La competenza attribuita alla Corte dall'art. 177 resta intatta, nonostante qualunque tentativo di trasformare, mediante una legge interna, una norma comunitaria in diritto nazionale» (punti 7-11).

⁵⁷ Nella sentenza della Corte del 4 dicembre 1974, Causa 41-74, *Yvonne van Duyn c. Home Office*, resa in seguito a domanda di pronuncia pregiudiziale sollevata dalla High Court of Justice, Chancery Division del Regno Unito, venne inaugurata la giurisprudenza poi consolidata sul punto. «Se è vero che i regolamenti, in forza dell'art. 189, sono direttamente applicabili e quindi atti, per natura, a produrre effetti diretti, da ciò non si può inferire che le altre categorie di atti contemplate dal suddetto articolo non possano mai produrre effetti analoghi. Sarebbe in contrasto con la forza obbligatoria attribuita dall'art. 189 alla direttiva l'escludere, in generale, la possibilità che l'obbligo da essa imposta sia fatto valere dagli eventuali interessati. In particolare, nei casi in cui le autorità comunitarie abbiano, mediante direttiva, obbligato gli Stati membri ad adottare un determinato comportamento, la portata dell'atto sarebbe ristretta se i singoli non potessero far valere in giudizio la sua efficacia e se i giudici nazionali non potessero prenderlo in considerazione come norma di diritto comunitario. D'altra parte l'art. 177, che autorizza i giudici nazionali a domandare alla Corte di giustizia di pronunciarsi sulla validità e sull'interpretazione di tutti gli atti compiuti dalle istituzioni, senza distinzione, implica il fatto che singoli possano far valere tali atti dinanzi ai detti giudici. È quindi opportuno esaminare, caso per caso, se la natura, lo spirito e la lettera della disposizione di cui trattasi consentano di riconoscerle efficacia immediata nei rapporti fra gli Stati membri ed i singoli» (punto 12).

⁵⁸ Nella sentenza 6 ottobre 1970, Causa 9-70, *Franz Grad c. Finanzamt Traunstein*, resa in seguito a domanda di pronuncia pregiudiziale sollevata dal Finanzgericht München, la Corte di giustizia evidenziò quanto segue. «La questione riguarda gli effetti congiunti di talune disposizioni contenute, rispettivamente, in una decisione e in una direttiva. A norma dell'articolo 189 del trattato CEE, la decisione è obbligatoria in tutti i suoi elementi per i destinatari da essa designati. A norma dello stesso articolo, la direttiva vincola lo Stato membro cui è rivolta per quanto riguarda il risultato da raggiungere, salva restando la competenza degli organi nazionali in merito alla forma e ai mezzi [...].se è vero che i regolamenti, in forza dell'articolo 189, sono direttamente applicabili e quindi atti, per natura, a produrre effetti diretti, da ciò non si può inferire che le altre categorie di atti contemplate dal suddetto articolo non possano mai produrre effetti analoghi. In particolare, la norma secondo cui le decisioni sono obbligatorie in tutti i loro elementi per il destinatario fa sorgere il problema del se l'obbligo derivante da una decisione possa esser fatto valere soltanto dalle istituzioni comunitarie nei confronti del destinatario, oppure possa eventualmente esser fatto valere da qualsiasi soggetto interessato al suo adempimento. Sarebbe in contrasto con la forza obbligatoria attribuita dall'articolo 189 alla decisione l'escludere, in generale, la possibilità che l'obbligo da essa imposto sia fatto valere dagli eventuali interessati. In particolare, nei casi in cui le autorità comunitarie abbiano, mediante decisione, obbligato uno Stato membro o tutti gli Stati membri ad adottare un determinato comportamento, la portata dell'atto sarebbe ristretta se i singoli non potessero far valere in giudizio

La Corte costituzionale italiana, com'è noto, ha percorso un «cammino comunitario»⁵⁹ che solo con gradualità e forti resistenze l'ha condotta ad ammettere tale prevalenza e pervadenza delle fonti dell'Unione europea, inizialmente riconoscendo loro mera forza di legge, poi immettendole mediante il meccanismo delle norme interposte, per quanto temperato dalla configurazione di controlimiti, quindi ammettendo la loro prevalenza mediante disapplicazione, ma comunque sempre configurando il rapporto fra ordinamenti in termini di coordinamento dualistico. Per cui l'eventuale conflitto fra il diritto comunitario direttamente applicabile e quello interno, proprio perché presuppone un contrasto di quest'ultimo con una norma prodotta da una fonte esterna avente un suo proprio regime giuridico e abilitata a produrre diritto nell'ordinamento nazionale entro un proprio distinto ambito di competenza, non dà luogo a ipotesi di abrogazione o di deroga, né a forme di caducazione o di annullamento per invalidità della norma interna incompatibile, ma produce un effetto di disapplicazione di quest'ultima, seppure nei limiti di tempo e nell'ambito materiale entro cui le competenze europee sono legittimate a svolgersi. Fino all'attuale configurazione per cui con riguardo alle «leggi regionali della cui compatibilità col diritto dell'Unione europea (come interpretato e applicato dalle istituzioni e dagli organi di detta Unione) si dubita, l'inserimento dell'ordinamento italiano in quello comunitario comporta due diverse conseguenze, a seconda che il giudizio in cui si fa valere tale dubbio penda davanti al giudice comune ovvero davanti alla Corte costituzionale a seguito di ricorso proposto in via principale. Nel primo caso, le norme dell'Unione, se munite di efficacia diretta, impongono al giudice di disapplicare le norme interne statali e regionali, ove le ritenga non compatibili. Nel secondo caso, le medesime norme «rendono concretamente operativo il parametro costituito

la sua efficacia e se i giudici nazionali non potessero prenderlo in considerazione come norma di diritto comunitario. Gli effetti di una decisione possono non essere identici a quelli di una disposizione contenuta in un regolamento, ma tale differenza non esclude che il risultato finale, consistente nel diritto del singolo di far valere in giudizio l'efficacia dell'atto, sia lo stesso nei due casi. D'altra parte l'articolo 177, che autorizza i giudici nazionali a domandare alla Corte di giustizia di pronunciarsi sulla validità e sull'interpretazione di tutti gli atti compiuti dalle istituzioni, senza distinzione, implica il fatto che i singoli possano far valere tali atti dinanzi ai giudici nazionali. È quindi opportuno esaminare, caso per caso, se la natura, lo spirito e la lettera della disposizione di cui trattasi consentano di riconoscerle efficacia immediata nei rapporti fra il destinatario dell'atto e i terzi» (punti 4-6).

⁵⁹ Con l'espressione, ormai divenuta classica, di cammino comunitario della Corte costituzionale, Paolo Barile, in una famosa nota a sentenza del 1973, evidenziava come la Corte costituzionale non fosse ancora giunta, in quella fase, ad una «completa e sicura collocazione di quell'ordinamento [comunitario] con riferimento all'ordinamento nazionale». Si fa riferimento a P. BARILE, *Il cammino comunitario della Corte*, in *Giur. cost.*, 1973, 2401 ss.

dall'art. 117, primo comma, Cost. (come chiarito, in generale, dalla sentenza n. 348 del 2007), con conseguente declaratoria d'illegittimità costituzionale delle norme regionali che siano giudicate incompatibili con il diritto comunitario» (sentenza n. 102 del 2008)»⁶⁰.

Un terzo elemento caratteristico del diritto UE è dato dalla peculiare declinazione del principio dell'effetto utile che, non limitandosi ad essere espressione della massima *ut res magis valeat quam pereat*, è alla base della richiesta di utilizzo da parte della Corte di giustizia del metodo di interpretazione teleologico tanto delle norme europee che delle norme interne (interpretazione cd. conforme)⁶¹, per cui ai soggetti che svolgono pubbliche funzioni negli Stati membri viene richiesto non solo l'obbligo negativo di non applicare norme interne contrarie al diritto UE, ma pure di adoperarsi positivamente per garantirne l'attuazione.

3. *Le forme di influenza dell'UE sulle potestà regionali costituzionalmente attribuite*

Il primo decennio di vita delle istituzioni europee, come si è visto, si caratterizzò per quella che è stata definita «cecità» nei confronti dell'esistenza di enti regionali e federati. A partire dagli anni Settanta gli effetti di tale approccio emersero dal nascondimento, in particolar modo alla luce dell'approfondimento di processi di regionalizzazione⁶² in seno ad alcuni Stati membri: la Repubblica italiana ed il Regno del Belgio. Per quanto riguarda

⁶⁰ Così la sentenza 2 aprile 2012, n. 86 (redattore Criscuolo), al § 3 del *Considerato in diritto*.

⁶¹ Cfr. la sentenza 21 settembre 1988, causa C-267/86, *Van Eicke*, ove al punto 16 i giudici affermano che «occorre ricordare, a questo proposito, che gli artt. 85 e 86 del trattato, di per sé, riguardano soltanto la condotta delle imprese e non provvedimenti di legge o di regolamento degli Stati membri. Dalla costante giurisprudenza della Corte, tuttavia, emerge che gli artt. 85 e 86, letti congiuntamente con l'art. 5 del trattato, fanno obbligo agli Stati membri di non adottare o mantenere in vigore provvedimenti, anche aventi il carattere di legge o di regolamento, idonei a rendere praticamente inefficaci le norme di concorrenza da applicarsi alle imprese. Tale caso ricorre, secondo la medesima giurisprudenza, quando uno Stato membro imponga o agevoli la conclusione di accordi in contrasto con l'art. 85, o rafforzi gli effetti di siffatti accordi, ovvero tolga alla propria normativa il suo carattere pubblico, delegando ad operatori privati la responsabilità di adottare decisioni d'intervento in materia economica».

⁶² Intendendosi con tale espressione «un insieme di riforme con le quali il potere centrale dello Stato trasferisce competenze e funzioni a strutture periferiche», cioè un fenomeno istituzionale che si manifesta in differenti forme e articolazioni nelle diverse esperienze giuridiche costituzionali. Cfr. M. CACIAGLI, *Regioni d'Europa. Devoluzioni, regionalismi, integrazione europea*, 11.

l'ordinamento italiano si fa riferimento all'attuazione tardiva dell'istituto regionale⁶³. Per quanto riguarda, invece, l'ordinamento belga si fa riferimento all'inesorabile cammino verso l'articolazione federale dello Stato, in virtù del consolidarsi di movimenti regionalisti⁶⁴, attraverso plurime riforme costituzionali (in particolare quattro: 1970/1971, 1980, 1988 e 1993 - oltre ad alcune riforme d'importanza minore - 1974, 1979, 1983) che configuravano l'ordinamento secondo l'originale suddivisione in Stato federale, Comunità e Regioni (cd. federalismo asimmetrico e di sovrapposizione)⁶⁵.

Allo stesso modo ebbe particolare rilievo, nel decennio successivo (1986), l'adesione al processo di costruzione dello spazio politico europeo di due Stati regionali (Spagna⁶⁶ e Portogallo⁶⁷).

Tali processi fecero, infatti, emergere il profondo influsso delle dinamiche dell'integrazione sovranazionale sulle competenze attribuite dalle Costituzioni agli enti territoriali, in particolar modo quelle legislative⁶⁸, con un peculiare ed ulteriore caso di

⁶³ Sul punto, *ex multis*, G. ROLLA, *L'organizzazione territoriale della Repubblica*, Milano, Giuffrè, vol. II, 2005, 9-23 e, sul dibattito in Costituente, fra gli altri, E. ROTELLI, «*Rari nantes*». *Federalisti, regionalisti e autonomisti dall'unificazione alla Costituente*, in *Amministrare*, 2012, 187 ss.

⁶⁴ Ad avviso di M. CACIAGLI, *Regioni d'Europa. Devoluzioni, regionalismi, integrazione europea*, Bologna, Il Mulino, 2003, 10, tale espressione descriverebbe «il processo culturale che viene prodotto da una collettività dotata di un forte sentimento di appartenenza territoriale».

⁶⁵ Sul punto si rimanda, *ex multis*, a G. PECCOLO, *Evoluzione politico-istituzionale e riforma dello Stato*, e G. GUIGLIA, *La forma di governo parlamentare belga: tradizione e rinnovamento a confronto*, entrambi in F. DELPÉRÉE (a cura di), *L'ordinamento federale belga*, Torino, 1996, 38 ss; F. DELPÉRÉE, *Belgio*, in E. PALICI DI SUNI PRAT, F. CASSELLA, M. COMBA, *Le Costituzioni dei Paesi dell'Unione europea*, Padova, 2001, 169 ss.; W. PAS, *A dynamic federalism built on static principles: the Belgian case*, in A. TARR, R. WILLIAMS, J. MARKO (eds), *Federalism, subnational constitutions, and minority rights*, London, Praeger, 2004, 157-175; M. VERDUSSEN, *Il federalismo asimmetrico in Belgio*, in *Riv. dir. pubbl. comp. eur.*, 3, 2007, 1172 ss.; M. LEROY, *Il federalismo belga*, in A. D'ATENA (a cura di), *I cantieri del federalismo in Europa*, Milano, Giuffrè, 2008, 69-70 in particolare; A. DE BECKER, *Belgium: The State and the Sub-State Entities Are Equal, But Is the State Sometimes Still More Equal Than the Others?*, in C. PANARA, A. DE BECKER (ed.), *The Role of the Regions in EU Governance*, Heidelberg, Springer-Verlag, 2011, 251-274; A. MASTROMARINO, *Il Belgio*, Bologna, Il Mulino, 2013, in particolar modo il capitolo secondo.

⁶⁶ Sul punto, A. CHICHARRO LÁZARO, *The Spanish Autonomous Communities in the EU: «The Evolution from the Competitive Regionalism to a Cooperative System»*, in C. PANARA, A. DE BECKER (ed.), *The Role of the Regions in EU Governance*, Heidelberg, Springer-Verlag, 2011, 185 ss.

⁶⁷ Cfr. M. L. DUARTE, *Portogallo. L'Unione europea e le entità regionali. Le Regioni autonome ed il processo comunitario di decisione*, in A. D'ATENA (a cura di), *L'Europa delle autonomie. Le Regioni e l'Unione europea*, 171-192.

⁶⁸ Ma non solo. Fecero, infatti, gradualmente ma altrettanto inesorabilmente emergere i limiti della cecità federale l'obbligo, oltre che per i giudici, anche per le autorità amministrative nazionali, di disapplicare le norme

intreccio delle politiche rispetto a quello già in atto a livello di diritto interno. Nella sentenza 12 luglio 1979, n. 81⁶⁹, la Corte costituzionale italiana già rilevava, pochi anni dopo l'attuazione dell'istituto regionale, come «il fenomeno della normazione, e specificamente delle direttive comunitarie, incide con crescente rilievo - e più largamente e frequentemente degli obblighi scaturenti dal diritto internazionale pattizio - sulle materie riservate alla competenza legislativa della Regione» (§ 4 del *Considerato in diritto*).

Tanto premesso, quali allora i profili che allora come ora risultavano essere rilevanti per le autonomie regionali?

Occorre innanzitutto evidenziare, secondo l'angolo prospettico dell'assunzione di scelte da parte delle autonomie territoriali nell'esercizio delle proprie competenze (artt. 117-119 Cost.), che le decisioni assunte da tali autorità - allo stesso modo di quelle adottate dalle autorità statali - non devono essere in conflitto con il diritto europeo (e quindi, ad esempio, contrastare con il principio di non discriminazione e le libertà fondamentali, così come con le disposizioni relative agli aiuti di Stato), pena la possibile introduzione di un'azione di responsabilità da parte della Commissione a tutela degli obblighi assunti dagli Stati membri in sede di stipula dei Trattati⁷⁰.

In secondo luogo, il principio del primato correlato all'obbligo di leale cooperazione richiede agli Stati membri non solo l'obbligo negativo di non applicare norme interne contrarie al diritto UE, ma pure di adoperarsi positivamente per garantirne l'attuazione, con l'obbligo di utilizzare tutti i mezzi procedurali esistenti nell'ordinamento interno per garantire la piena funzionalità delle norme UE in ragione degli obiettivi sovranazionali, ed i conseguenti limiti all'autonomia nello stabilire regole per l'organizzazione ed il funzionamento dei poteri pubblici.

interne non conformi a norme comunitarie e l'incremento delle politiche comunitarie, con il coinvolgimento di tutti i livelli delle amministrazioni degli Stati membri.

⁶⁹ Decisione con la quale vennero chiusi i giudizi riuniti di legittimità costituzionale dell'art. 2 della legge 10 maggio 1976, n. 352, recante *Attuazione della direttiva comunitaria sull'agricoltura di montagna e di talune zone svantaggiate*, promossi con ricorsi della Regione Valle d'Aosta, delle Province autonome di Trento e Bolzano e della Regione Sardegna, in cui la Corte costituzionale prese posizione in merito alla possibilità di un potere sostitutivo dello Stato che operi con riferimento all'inattività non soltanto degli organi amministrativi, ma pure dei legislatori regionali.

⁷⁰ A tal proposito J. ZILLER, *Diritto delle politiche e delle istituzioni dell'Unione europea*, Bologna, Il Mulino, 2013, 127 ritiene occorra distinguere tra il concetto di competenza ed il concetto di campo di applicazione: il primo «si applica ad un potere di azione trasferito dagli Stati all'Unione, mentre quello di campo di applicazione determina l'applicabilità di tutti i principi e regole del diritto UE, anche se si tratti di principi generali non strettamente legati ad un settore di azione specifico».

Pur proclamando l'indifferenza al riparto interno di competenze, secondo - come si vedrà - i canoni propri del diritto internazionale pubblico classico, l'ordinamento europeo è intervenuto secondo differenti modalità a incidere sui rapporti tra autorità statali e autonomie regionali, come configurati nelle Costituzioni nazionali. Modalità che, evidentemente, sono correlate pure alla progressiva evoluzione della configurazione dell'ordinamento comunitario nelle sentenze della Corte di giustizia e delle Corti costituzionali⁷¹, con le instabilità e le incompletezze derivanti da un sistema che si è sviluppato attraverso soluzioni a casi concreti.

Una prima modalità di intervento sulla qualità e/o quantità delle competenze regionali, qualificata dalla dottrina come «diretta», «volontaria» o «in positivo/per aggiunta»⁷² è data dall'assegnazione esplicita di specifiche competenze ad un livello di governo individuato dalla normativa europea, in deroga al riparto di potestà disposto dalle Costituzioni nazionali e al principio europeo cd. di indifferenza.

Tutto questo, evidentemente, alla luce della previa attribuzione in capo alle istituzioni europee della competenza a intervenire nell'ambito materiale interessato e, quindi, alla luce del principio del primato che connota il diritto europeo primario e derivato connotato dalla qualità dell'applicabilità diretta (nel caso di normativa europea priva di tale qualità sarà necessaria l'intermediazione delle fonti attuative interne al fine di rendere operative le esigenze organizzative proprie dell'UE)⁷³. Sono quindi gli attori (istituzionali e non) che con

⁷¹ Per alcuni profili comparati, con le esperienze tedesca, spagnola, portoghese ed austriaca, cfr. P. ZUDDAS, *L'influenza del diritto dell'Unione europea sul riparto di competenze legislative tra Stato e Regioni*, Peschiera Borromeo, Cedam, 2010, 236-264.

⁷² Cfr. P. ZUDDAS, *L'influenza del diritto dell'Unione europea sul riparto di competenze legislative tra Stato e Regioni*, Peschiera Borromeo, Cedam, 2010, 50-51, che rileva come M. CARTABIA, *Principi inviolabili e integrazione europea*, Milano, Giuffrè, 1995, 50, assegni a tal proposito agli organismi comunitari il ruolo di arbitri dei rapporti Stato-Regioni.

⁷³ Sul punto si vedano la sentenza 19 novembre 1987, n. 399 (redattore Saja), avente ad oggetto il regolamento che istituisce i programmi integrati mediterranei (di cui si discorrerà al § 6 di questo capitolo), in cui la Corte si spinge ad affermare che «gli organi delle Comunità europee non sono tenuti ad osservare puntualmente la disciplina nazionale e, in particolare, la ripartizione delle competenze pur prevista da norme di livello costituzionale, ma possono emanare, nell'ambito dell'ordinamento comunitario, disposizioni di differente contenuto: le quali però, come questa Corte ha già avvertito, debbono rispettare i principi fondamentali del nostro sistema costituzionale nonché i diritti inalienabili della persona umana. Quando tale condizione, come nella specie, sia osservata, le norme comunitarie si sostituiscono a quelle della legislazione interna e, se hanno derogato a disposizioni di rango costituzionale, debbono ritenersi equiparate a queste ultime, in virtù del disposto dell'art. 11 Cost., il quale consente la limitazione della sovranità nazionale al fine di promuovere e favorire organizzazioni internazionali tra cui, com'è ius receptum, le Comunità europee. Conseguentemente, se viene lamentata l'invasione di una competenza attribuita e garantita da un atto normativo comunitario, che ha

diversi poteri e facoltà intervengono nel procedimento legislativo europeo, in tal caso, ad operare la scelta che effettua un'attribuzione specifica di competenza. Di tale assegnazione europea possono essere 'beneficiari' sia lo Stato che le Regioni: la politica regionale, come si vedrà, si colloca precisamente in questo secondo frangente⁷⁴.

Una seconda modalità di interferenza, che provoca la modifica quantitativa o qualitativa delle competenze regionali solo in via indiretta (profilo statico) e «per sottrazione» (profilo dinamico), è data dall'acquisizione di fattispecie materiali alla competenza delle istituzioni dell'UE. Innanzitutto in sede di stipula e revisione dei Trattati - e quindi quale esito dei procedimenti volti a manifestare in tal senso la volontà degli Stati membri - con il trasferimento alle istituzioni europee (e la contestuale sottrazione a quelle nazionali) di una quota più o meno rilevante di potestà legislative ed amministrative, nonché di autonomia nella gestione delle risorse finanziarie. In entrambi i casi con l'attribuzione alle istituzioni dell'UE della possibilità di incidere sugli assetti di interessi rilevanti per i gruppi che compongono le comunità politiche (comprese quelle regionali), stabilendo priorità tra gli stessi, privilegiandone alcuni, differendo la tutela di altri. L'interferenza è l'effetto dell'esercizio delle competenze acquisite secondo tali modalità⁷⁵. In secondo luogo, attraverso l'esercizio

disciplinato la materia in maniera differente dalla norma costituzionale interna, il procedimento per conflitto di attribuzioni va considerato ammissibile, sempre che, intuitivamente, ricorrano le altre condizioni richieste dall'ordinamento nazionale» (§ 2 del *Considerato in diritto*). Nelle successive sentenze 8 giugno 1994, n. 224 (redattore Cheli); 17 aprile 1996, n. 126 (redattore Zagrebelsky), richiamata e confermata, dopo la riforma del 2001, dalla sentenza 1 dicembre 2006, n. 398 (redattore Silvestri), la Corte invece si è invece espressa con riguardo alla possibilità che le leggi statali necessarie ad attuare le direttive comunitarie – cioè disposizioni non direttamente applicabili - vengano a incidere sull'esercizio delle competenze regionali quand'anche le stesse risultino fissate in norme di rango costituzionale, enunciando il principio per cui «le norme comunitarie possono legittimamente prevedere, per esigenze organizzative proprie dell'Unione europea, *forme attuative di sé medesime, e quindi normative statali derogatrici di tale quadro della normale distribuzione costituzionale delle competenze interne*, salvo il rispetto dei principi costituzionali fondamentali e inderogabili» (corsivo nostro).

⁷⁴ La Corte costituzionale italiana, a partire dalla sentenza 11 novembre 1987, n. 399 (redattore Saja) di cui si è dato conto nella nota precedente, ha per l'appunto inaugurato una giurisprudenza in virtù della quale alle norme europee è riconosciuta la forza di derogare le norme costituzionali che definiscono l'insieme delle attribuzioni regionali, così come ha riconosciuto la loro idoneità, sul punto, a fungere da parametro di costituzionalità. Si veda, con riguardo a tale pronuncia, P. ZUDDAS, *L'influenza del diritto dell'Unione europea sul riparto di competenze legislative tra Stato e Regioni*, Peschiera Borromeo, Cedam, 2010, in particolare 115-132, che riepiloga il dibattito dottrinale nel merito, a partire da E. BALBONI, A. PAPA, *Regolamenti comunitari e ripartizione costituzionale delle competenze: verso nuove frontiere?*, in *Le Regioni*, 1988, 351 ss. e F. SORRENTINO, *Conflitti tra Stato e Regioni a cospetto delle norme comunitarie*, in *Quad. reg.*, 1989, 71 ss.

⁷⁵ Sul punto P. ZUDDAS, *L'influenza del diritto dell'Unione europea sul riparto di competenze legislative tra Stato e Regioni*, Peschiera Borromeo, Cedam, 2010, 51-52 ritiene di differenziare due forme di intervento

dei poteri cd. impliciti, in virtù dei quali è possibile utilizzare mezzi diversi da quelli previsti nelle basi giuridiche per l'azione europea al fine di raggiungere gli obiettivi comuni⁷⁶.

Tali interferenze sono qualificate come indirette in quanto il diritto europeo non assegna direttamente poteri e funzioni. Pertanto, alla luce delle differenti opzioni nazionali nel riparto di competenze, non è possibile determinare *ex ante* l'ente spogliato di tali potestà anche perchè spesso gli ambiti materiali inquadrati sotto i medesimi *nomina* non coincidono a livello europeo e nazionale e, per l'effetto, una stessa politica europea finisce per incidere su di una pluralità di competenze interne ripartite tra i diversi enti.

L'eventuale erosione delle potestà correlate all'autonomia in tali casi è l'effetto del condizionamento esercitato dalle politiche sovranazionali sugli stessi attori nazionali deputati a osservare il riparto interno di competenze, come si vedrà nel paragrafo che segue. Tale condizionamento assume una connotazione ulteriore in tutti quei casi in cui si presentano esigenze unitarie non frazionabili legate a talune fattispecie materiali prese in considerazione, non suscettibili di interventi differenziati e/o diacronici. Ad esempio, pur non essendo le direttive direttamente applicabili e quindi non espropriando direttamente il potere legislativo degli enti subnazionali, il riavvicinamento delle legislazioni per il tramite di direttive si è caratterizzato per la potenziale produzione di effetti di «accentramento» in quanto strumento di coordinamento ed armonizzazione della legislazione e dell'azione amministrativa degli Stati membri (istanza di unitarietà) per il conseguimento di obiettivi comuni.

Una terza modalità di interferenza, infine, sempre indiretta, è qualificabile come influenza interpretativa. Cioè derivante dal diritto europeo quale strumento di interpretazione delle

indiretto, l'una costituita dall'assunzione di funzioni al livello di governo sovranazionale che «incide in via indiretta sulla distribuzione costituzionale delle competenze, ma in via diretta sulla competenza incisa»; la seconda costituita dall'adozione di atti di diritto europeo derivato nell'esercizio delle competenze attribuite, che «condiziona in via indiretta sia l'alterazione del riparto costituzionale sia la specifica limitazione della competenza regionale, limitazione di cui è invece primario - e volontario - responsabile lo Stato», nell'attivare gli strumenti necessari a prevenire la responsabilità internazionale-comunitaria. M. CARTABIA, *Principi inviolabili e integrazione europea*, Milano, Giuffrè, 1995, 83, nota 162, propone invece una dicotomia articolata nella classificazione tra influenze dirette ed indirette, considerando come influenza indiretta quella in cui «l'azione comunitaria si presenta – all'apparenza – come estranea alla problematica interna delle divisioni di competenze tra Stato e comunità territoriali intermedie, ma, di fatto, induce lo Stato a produrre alterazioni sull'asse dei rapporti Stato-Regioni».

⁷⁶ La dottrina non è concorde nel sovrapporre tali poteri con la clausola cosiddetta di flessibilità di cui, ora, all'art. 352 TFUE. Sul punto, cfr. J. ZILLER, *Diritto delle politiche e delle istituzioni dell'Unione europea*, Bologna, Il Mulino, 2013, 138-143.

norme costituzionali che presiedono al riparto di competenze⁷⁷. A tal proposito occorre tenere presente che la Corte costituzionale italiana è giunta a riconoscere un peculiare valore di fonte pure alla giurisprudenza della Corte di giustizia nel momento in cui viene considerata idonea a vincolare gli operatori giuridici in quanto unico organo autorizzato a stabilire in misura cogente l'esatto significato e portata degli accordi convenuti in sede comunitaria⁷⁸. Per tale motivo, specie in materia economica, gli obiettivi posti dalle direttive europee come interpretati dalla Corte di giustizia hanno inciso sulle modalità di articolazione del rapporto tra norme di principio e norme di dettaglio⁷⁹, in quanto nella fase di attuazione del diritto comunitario la definizione del riparto interno di competenze tra Stato e Regioni in materie di legislazione concorrente e, dunque, la stessa individuazione dei principi fondamentali, non potrebbe prescindere dall'analisi dello specifico contenuto e delle stesse finalità ed esigenze perseguite a livello comunitario.

Per lo stesso motivo, nel momento in cui l'art. 117 fa riferimento alla fattispecie materiale della concorrenza nel ripartire le competenze legislative tra Parlamento nazionale e Consigli regionali, la nozione di concorrenza fatta propria dalla Corte costituzionale è quella precisata dalla CGUE per l'ordinamento europeo⁸⁰.

⁷⁷ Cfr. G. VESPERINI, *Il diritto europeo e la ripartizione nazionale delle competenze tra lo Stato e le Regioni*, in *Riv. ital. dir. pubbl. comunit.*, 2008, 1147-1450.

⁷⁸ Sul punto v. innanzitutto la sentenza 19 aprile 1985, n. 113 (redattore La Pergola), al § 5 del *Considerato in diritto* che inaugura una giurisprudenza, poi consolidatasi, che è stata quindi precisata nella successiva sentenza 11 luglio 1989, n. 389 (redattore Baldassarre), in cui al § 3 del *Considerato in diritto* la Corte si esprime come segue: «poiché ai sensi dell'art. 164 del Trattato spetta alla Corte di giustizia assicurare il rispetto del diritto nell'interpretazione e nell'applicazione del medesimo Trattato, se ne deve dedurre che qualsiasi sentenza che applica e/o interpreta una norma comunitaria ha indubbiamente carattere di sentenza dichiarativa del diritto comunitario, nel senso che la Corte di giustizia, come interprete qualificato di questo diritto, ne precisa autoritariamente il significato con le proprie sentenze e, per tal via, ne determina, in definitiva, l'ampiezza e il contenuto delle possibilità applicative. Quando questo principio viene riferito a una norma comunitaria avente "effetti diretti" - vale a dire a una norma dalla quale i soggetti operanti all'interno degli ordinamenti degli Stati membri possono trarre situazioni giuridiche direttamente tutelabili in giudizio non v'è dubbio che la precisazione o l'integrazione del significato normativo compiute attraverso una sentenza dichiarativa della Corte di giustizia abbiano la stessa immediata efficacia delle disposizioni interpretate».

⁷⁹ Così ad esempio nella sentenza 27 luglio 2005, n. 336 (redattore Quaranta), al § 6 del *Considerato in diritto*.

⁸⁰ A partire dalla sentenza 2 dicembre 1982 n. 223 la Corte costituzionale, con riferimento all'art. 41 Cost., ha evidenziato come la «libertà di concorrenza tra imprese ha, com'è noto, una duplice finalità: da un lato, integra la libertà di iniziativa economica che spetta nella stessa misura a tutti gli imprenditori e, dall'altro, è diretta alla protezione della collettività, in quanto l'esistenza di una pluralità di imprenditori, in concorrenza tra loro, giova a migliorare la qualità dei prodotti e a contenerne i prezzi». Con riguardo al rapporto giuridico tra la nozione nazionale e la nozione europea di concorrenza, nella sentenza 13 gennaio 2004, n. 14 (redattore Mezzanotte), al

4. *I principi di diritto internazionale condizionanti l'influenza sulle potestà regionali*

Le sfaccettature che caratterizzano l'influenza sovranazionale sulle potestà regionali sono colorate secondo diverse gradazioni se osservate dal punto di vista della partecipazione delle autonomie al processo di formazione delle decisioni - potere tradizionalmente affidato agli esecutivi - e, più in generale, alle relazioni internazionali nel loro «formarsi» (detto altrimenti: secondo l'angolo visuale della possibilità per le autonomie di intrattenere relazioni con enti non appartenenti all'ordinamento nazionale, altrimenti qualificata come possibilità di proiezione esterna delle competenze⁸¹). Oppure se osservate dal lato dell'attuazione ed esecuzione delle decisioni assunte in sede internazionale e sovranazionale – potere tradizionalmente affidato in via prevalente alle assemblee parlamentari⁸².

L'influenza riguarda quindi la possibilità per le autonomie regionali di intrattenere relazioni con le istituzioni dell'UE e di avere una qualche forma di partecipazione e/o influenza nell'adozione dei testi normativi europei tanto di rango primario quanto derivato – fase cd. ascendente dei processi decisionali - così come della possibilità di vedersi riconosciuto il potere più o meno esclusivo, nelle materie di propria competenza, di attuare e dare esecuzione agli obblighi contratti sul piano europeo non direttamente applicabili e, più in generale, alla politiche europee – fase cd. discendente dei processi decisionali.

§ 4 del *Considerato in diritto* la Corte costituzionale, nel prendere posizione con riguardo al nuovo assetto ripartito delle competenze tra Stato e Regioni in materia di intervento nell'economia, ha ritenuto che «dal punto di vista del diritto interno, la nozione di concorrenza non può non riflettere quella operante in ambito comunitario, che comprende interventi regolativi, la disciplina antitrust e misure destinate a promuovere un mercato aperto e in libera concorrenza».

⁸¹ Cfr. A. ANZON, *I poteri delle Regioni dopo la riforma costituzionale*, Giappichelli, Torino, 2002, 156. Il problema del riparto di competenze in materia di proiezione esterna delle stesse è un tema classico nell'ambito dello studio degli Stati federali e regionali, come dimostra la ricca letteratura esistente in materia. Ad es. L. WILDHABER, *Treaty-Making Power and Constitution. An International and Comparative Study*, Basel-Stuttgart, Helbing & Liechtenhahn, 1971; Y. LEJEUNE, *Le statut international des collectivités fédérées à la lumière de l'expérience Suisse*, Paris, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, 1984; A. REPOSO, *Autonomie locali e potere estero (spunti comparatistici)*, in *Dir. e soc.*, 1, 1983, 145 ss.; R. DEHOUSSE, *Fédéralisme et relations internationales*, Bruxelles, Bruylant, 1991; L. PEGORARO, A. RINELLA, *Cooperazione transfrontaliera e potere estero: profili comparatistici (con particolare riferimento ad alcuni ordinamenti confinanti con l'Italia)*, in *Le Regioni*, 1998, 1427 ss.

⁸² Con riguardo al problema della scissione tra fase di assunzione delle decisioni e fase della loro esecuzione interna quale effetto del passaggio dallo Stato assoluto allo Stato rappresentativo, cfr. P. CARETTI, *Ordinamento comunitario e autonomia regionale*, Milano, Giuffrè, 1979, 17-89.

Tutto questo secondo gli ulteriori due angoli visuali propri degli studi aventi ad oggetto il cd. potere estero regionale, cioè avendo riguardo tanto alle forme di partecipazione regionale alle attività (internazionali ed) europee dello Stato e quindi alla definizione di obiettivi nazionali unitari ed unificanti, cioè inglobanti le istanze delle autonomie (cd. politica estera regionale indiretta). Quanto riguardo alla possibilità di proiezione esterna dell'esercizio di competenze regionali, intesa in senso stretto (cd. politica estera regionale diretta)⁸³.

In tutti questi casi, nonostante la peculiare natura giuridica dell'ordinamento europeo, l'influenza (di cui al precedente paragrafo) esercitata da quest'ultimo sulle potestà regionali ha potuto esplicitarsi quale effetto dell'applicazione di taluni principi che disciplinano il rapporto tra ordinamenti nazionali e ordinamenti esterni. Tali principi hanno influito sulle potestà delle autonomie in virtù (i) della simmetria tra ordinamento internazionale e ordinamento europeo alla luce dell'origine e, quindi, la natura di quest'ultimo - ove fatta propria da legislatore, dottrina e Corti costituzionali⁸⁴, così come (ii) della simmetria tra competenza statale in fase di assunzione di obblighi internazionali e competenza degli organi statali in ordine all'attuazione degli obblighi stessi.

In particolare, si fa riferimento per entrambi i profili al principio consolidato - e continuamente ribadito dalla CGUE nonostante il progressivo rilievo di soggetti pubblici nazionali diversi dallo Stato - per cui nei rapporti tra Stati membri ed istituzioni europee⁸⁵ il

⁸³ Come giustamente evidenziato da F. PALERMO, *Il potere estero delle Regioni. Ricostruzione in chiave comparata di un potere interno alla costituzione italiana*, Padova, Cedam, 1999, 11-14, occorre tenere presente a tal proposito che in senso stretto le relazioni internazionali rimandano ai rapporti che «si instaurano tra soggetti di diritto internazionale e che da tale diritto sono regolati» (richiamando M. FRANCHINI, *La potestà estera*, in G. SANTANIELLO (dir.), *Trattato di diritto amministrativo*, Padova, 1992, vol. VIII, 256). Pertanto, nel momento in cui si utilizza tale espressione l'aggettivo internazionale rimanda ad una dimensione spaziale e non giuridica, in quanto in tale contesto è il diritto nazionale e non quello internazionale a legittimare l'attività regionale.

⁸⁴ A tal proposito bisogna infatti evidenziare come nel corso del processo di integrazione, con riguardo al tema che qui interessa (cioè l'autonomia degli enti territoriali subnazionali) tale equiparazione tra affari internazionali ed europei (che legittima un regime derogatorio) in taluni ordinamenti sia stata sostituita dall'equiparazione tra affari interni ed affari europei. Cfr. M. SAVINO, *Regioni e Unione europea: il mancato «aggiramento» dello Stato*, in AA.VV., *Principi generali del diritto amministrativo ed autonomie territoriali*, Torino, Giappichelli, 2007, 66.

⁸⁵ Con riguardo al profilo della responsabilità cd. aquiliana degli Stati membri nei confronti dei singoli, infatti, la Corte di giustizia è giunta a specificare che «spetta a ciascuno degli Stati membri accertarsi che i singoli ottengano un risarcimento del danno loro causato dall'inosservanza del diritto comunitario, a prescindere dalla pubblica autorità che ha commesso tale violazione e a prescindere da quella a cui, in linea di principio, incombe,

solo soggetto chiamato a rispondere dell'inadempimento di obblighi assunti in sede sovranazionale è lo Stato (e non l'ente pubblico territoriale nazionale a cui l'inadempimento stesso sia effettivamente imputabile) e allo Stato stesso non è possibile invocare il fatto che sul piano interno la competenza per l'attuazione sia assegnata ad un'entità pubblica autonoma⁸⁶.

ai sensi della legge dello Stato membro interessato, l'onere di tale risarcimento. Uno Stato membro non può pertanto far valere la ripartizione delle competenze e delle responsabilità tra gli enti locali esistenti nel proprio ordinamento giuridico interno per sottrarsi alla propria responsabilità al riguardo. Fatto salvo ciò, [...] purché le modalità procedurali in essere nell'ordinamento giuridico interno consentano una tutela effettiva dei diritti derivanti ai singoli dall'ordinamento comunitario senza che sia più difficoltoso far valere tali diritti rispetto a quelli derivanti agli stessi singoli dall'ordinamento interno, [...] negli Stati membri a struttura federale, al risarcimento dei danni causati ai singoli da provvedimenti interni adottati in violazione del diritto comunitario non deve necessariamente provvedere lo Stato federale perché gli obblighi comunitari dello Stato membro siano adempiuti». Così nella sentenza 1 giugno 1999, causa C-302/97, *Klaus Konle c. Republik Österreich*, in *Racc.*, I-3099. L'anno successivo la Corte si è nuovamente espressa sul punto confermando che «il diritto comunitario non osta a che la responsabilità gravante su un ente di diritto pubblico di risarcire i danni provocati ai singoli da provvedimenti da esso adottati in violazione del diritto comunitario possa sorgere oltre a quella dello Stato membro». Così la sentenza 4 luglio 2000, causa C-424/97, *Salomone Haim c. Kassenzahnärztliche Vereinigung Nordrhein*, per la quale si rimanda a M. CARTABIA, *Le Regioni come soggetti dell'ordinamento comunitario? Segni da decifrare nella giurisprudenza della Corte di Giustizia*, in *Quad. cost.*, 2001, 238 ss. e R. FATTIBENE, *La tutela giurisdizionale degli interessi regionali in sede comunitaria*, in L. CHIEFFI (a cura di), *Regioni e dinamiche di integrazione europea*, Torino, Giappichelli, 2003, 211 ss.

⁸⁶ Sulla scorta di quanto previsto dalla Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati (1969) all'art. 27, in virtù del quale «una parte non può invocare le disposizioni del suo diritto interno per giustificare la mancata esecuzione di un trattato». Così come dal Progetto di articoli sulla responsabilità dello Stato della Commissione del diritto internazionale, il cui art. 4, rubricato *Comportamenti di organi di uno Stato*, così dispone: «il comportamento di un organo dello Stato sarà considerato come un atto dello Stato ai sensi del diritto internazionale, sia che tale organo eserciti funzioni legislative, esecutive, giudiziarie o altre, qualsiasi posizione abbia nell'organizzazione dello Stato e quale che sia la sua natura come organo del governo centrale o di un'unità territoriale dello Stato. Un organo comprende qualsiasi persona o ente che rivesta tale posizione secondo il diritto interno dello Stato». Per tale motivo in talune esperienze costituzionali si sono gradualmente diffusi non solamente differenti meccanismi di sostituzione preventiva o successiva (rispetto l'accertamento dell'inadempimento da parte della CGUE) degli organi statali a quelli regionali/federati, ma pure strumenti di rivalsa finanziari, a fronte di una sentenza di condanna. V., sul punto, O. PORCHIA, *La gestione del contenzioso con l'Unione europea per violazioni imputabili alle Regioni: gli strumenti previsti in Italia e in Spagna*, in *Il dir. dell'UE*, 2, 2011, 407 ss.; D. DIVERIO, *Le Regioni fra l'incudine e il martello del potere sostitutivo e del diritto di rivalsa in tema di infrazioni comunitarie*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 1, 2007, 61 ss.; C. BERTOLINO, *Il diritto di rivalsa dello Stato: un «debole» deterrente alle violazioni del diritto comunitario*, in *Le Regioni*, 2, 2013, 283 ss. Sul piano nazionale, ai sensi dell'art. 43 della legge 24 dicembre 2012, n. 234 (che riprende l'art. 16bis della legge 4 febbraio 2005, n. 11), nel caso di condanna della Repubblica italiana per mancato recepimento di direttive da parte di un'autonomia regionale, lo Stato ha diritto di rivalersi nei confronti dei soggetti indicati dalla Commissione europea nelle regolazioni finanziarie operate a carico dell'Italia a valere sulle risorse del Fondo

Corollario di tale rilevanza soggettiva delle sole autorità statali è che qualora il Trattato o gli atti derivati riconoscano poteri o impongano obblighi agli Stati membri ai fini dell'applicazione del diritto europeo, la soluzione del problema relativo al modo in cui è ripartito l'esercizio di detti poteri è questione propria del sistema costituzionale dei singoli Stati a cui il sistema di responsabilità europea è indifferente⁸⁷: nulla osta, quindi, all'attuazione delle politiche europee mediante provvedimenti adottati dalle autorità regionali o locali, purché la ripartizione di competenze consenta una corretta attuazione del diritto dell'UE di cui trattasi⁸⁸.

Poiché, tuttavia, lo Stato è il solo responsabile, nei confronti dell'UE, del rispetto degli obblighi derivanti dall'impegno assunto con la stipulazione dei Trattati, ne deriva in definitiva

europeo agricolo di garanzia (FEAGA), del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR) e degli altri fondi aventi finalità strutturali.

⁸⁷ In questi termini la Corte di giustizia già nella sentenza 15 dicembre 1971, cause riunite 51/71-54/71, *International Fruit Company e a.*, in *Racc.*, 1107, punto 4. E' bene precisare fin da ora che attraverso questa giurisprudenza la Corte di giustizia utilizza il principio di indifferenza solo qualora si tratti di prendere posizione rispetto a procedure di infrazione – cioè in merito all'attività degli Stati membri – e non in procedimenti di tipo diverso – pronunce pregiudiziali o pronunce di annullamento di atti adottati dalle istituzioni europee, come rileva P. ZUDDAS, *L'influenza del diritto dell'Unione europea sul riparto di competenze legislative tra Stato e Regioni*, Peschiera Borromeo, Cedam, 2010, 137.

⁸⁸ In proposito, occorre evidenziare come nella sentenza 25 maggio 1982, *Commissione c. Regno dei Paesi Bassi*, C-96/81 – ricorso per inadempimento – i giudici di Lussemburgo inaugurano, al punto 12 della motivazione, una giurisprudenza costante nell'evidenziare che «vero è che ciascuno Stato membro è libero di distribuire come meglio crede le competenze a livello interno e di attuare una direttiva mediante provvedimenti adottati dalle autorità regionali o locali. Ciò non può tuttavia esonerarlo dall'obbligo di trasporre le disposizioni della direttiva in disposizioni interne di carattere cogente» (nel caso in questione la Corte ritenne che non poteva considerarsi attuazione valida degli obblighi imposti da una direttiva meri atti amministrativi, per loro natura modificabili *ad libitum* dall'amministrazione). Nella successiva sentenza 21 settembre 1983, in cause riunite da 205 a 215/82, al punto 17 della motivazione, i giudici – a fronte di domanda pregiudiziale sollevata dal tribunale amministrativo di Francoforte sul Meno in merito alla ripetizione di aiuti indebitamente versati – approfondirono il concetto facendo riferimento, a tal proposito, all'idea per cui «le autorità nazionali, per attuare la normativa comunitaria, agiscono applicando i criteri di forma e di sostanza del loro diritto nazionale», purché il diritto comunitario «non contenga norme comuni e vi sia il rispetto per l'»uniforme applicazione del diritto comunitario, onde evitare disparità di trattamento fra gli operatori economici». Per non appesantire l'apparato di note, si rimanda in punto di articolazione interna delle competenze e azione di responsabilità alle successive sentenze 14 gennaio 1988, cause riunite da 227/85 a 230/85, *Commissione c. Belgio*, in *Racc.*, 1; 13 dicembre 1991, causa C-33/90, *Commissione/Italia*, in *Racc.*, I-5987, punto 24; del pari, ordinanza 1° ottobre 1997, causa C-180/97, *Regione Toscana/Commissione*, in *Racc.*, I-5245, punto 7; sentenza 10 giugno 2004, causa C-87/02, *Commissione/Italia*, in *Racc.*, I-5975, punto 38; sentenza 7 maggio 2009, causa C-516/07, *Commissione c. Spagna*, in *Racc.*, I-76. Cfr., inoltre, O. PORCHIA, *La gestione del contenzioso con l'Unione europea per violazioni imputabili alle Regioni: gli strumenti previsti in Italia e in Spagna*, in *Il dir. dell'UE*, 2, 2011, 407-444.

che (a) «uno Stato membro non può far valere disposizioni, prassi o situazioni del proprio ordinamento giuridico interno per giustificare l'inosservanza degli obblighi derivanti dalle direttive comunitarie»⁸⁹; (b) la Commissione, per tal motivo, non può pronunciarsi su tale riparto di competenze ma può solo controllare se il complesso delle misure di sorveglianza e di controllo istituito secondo le modalità dell'ordinamento giuridico nazionale sia sufficientemente efficace per consentire un'applicazione corretta delle norme comunitarie»⁹⁰.

4.1. *I rapporti con l'UE: materia «affari esteri»?*

I due profili (i) e (ii) di cui al precedente paragrafo sono stati articolati in diversi modi nelle differenti esperienze costituzionali europee⁹¹.

Nel caso della storia costituzionale della Repubblica italiana occorre riscontrare una graduale evoluzione di legislazione, giurisprudenza costituzionale e dottrina, tra loro non sempre in accordo ma piuttosto sempre altalenanti nell'alternativa tra la qualificazione dell'attività internazionale come «limite alla competenza» (limite che interviene, cioè, *ex ante* o *ex post* sulle procedure o, in senso più invasivo, sul contenuto di una competenza comunque riconosciuta e tutelata) oppure «limite di competenza» (quale esclusione, cioè, di una competenza della Regione). In altre parole, si sono alternate nell'attribuire effetti preclusivi oppure condizionanti ai rapporti con gli ordinamenti esterni, alla luce (a) dei principi che

⁸⁹ Così, *ex multis*, la sentenza 14 gennaio 1988, cause riunite 227-230/1985.

⁹⁰ Sentenza 12 giugno 1990, causa 8/88, *Repubblica federale di Germania c. Commissione delle Comunità europee*, in *Racc.*, 1990, I-02321, punto 13.

⁹¹ Con riguardo all'esperienza costituzionale tedesca, si rimanda in particolare a P. CARETTI, *Ordinamento comunitario e autonomia regionale*, Milano, Giuffrè, 1979, 219-251. Per ulteriori studi comparati, in particolar modo con riferimento ad esperienze giuridiche costituzionali europee: F. PALERMO, *Il potere estero delle Regioni. Ricostruzione in chiave comparata di un potere interno alla costituzione italiana*, Padova, Cedam, 1999, 23-86; M. OLIVETTI, *Il potere estero delle Regioni italiane, in prospettiva comparata*, in *Studi in memoria di Livio Paladin*, vol. III, Napoli, Jovene, 2004; N. SKOUTARIS, *Comparing the Subnational Constitutional Space of the European Sub-State Entities in the Area of Foreign Affairs*, in *Perspectives on Federalism*, 4, issue 2, 2012. Con riguardo all'evoluzione del potere estero regionale nell'esperienza costituzionale italiana, cfr. inoltre R. BIN, *Attività di mero rilievo internazionale, attività promozionali e attività di rilievo comunitario*, in *Le Regioni*, 1993, 1321-1324 e l'ampia bibliografia risalente ivi riportata; D. MESSINEO, *I poteri di indirizzo e controllo del Governo sulle attività internazionali delle Regioni*, in *Le Regioni*, 1, 2011, 11 ss. e F. SALERNO, *Regioni (ruolo nelle relazioni estere)*, in *Enc. dir.*, 2011, 982 ss.

presiedono alla configurazione dell'ordinamento internazionale in cui è la sussistenza o meno di soggettività internazionale a determinare il contenuto dei poteri di un ente, (b) dal ruolo svolto dalle clausole di supremazia (interesse nazionale e affini), (c) dai principi in punto di limiti territoriali⁹² e materiali⁹³ delle competenze regionali quale indice della natura e del ruolo attribuito dal legislatore e dalla giurisprudenza costituzionale agli enti regionali stessi⁹⁴.

⁹² Con riguardo al limite territoriale come limite alle competenze delle Regioni si tenga presente che nella sentenza 18 giugno 1975, n. 170 (redattore Rossi) l'attribuzione esclusiva in capo allo Stato della politica estera e delle relazioni internazionali viene giustificata a partire dalla giurisprudenza secondo cui a base dell'ordinamento regionale stanno interessi regionalmente localizzati, sicché le relative competenze sono finalizzate alla cura di interessi territorialmente circoscritti e mai unitari (*ex multis*, sentenze n. 138 e 142 del 1972).

⁹³ La configurazione degli «affari esteri» come «materia» dalla latitudine particolarmente estesa, trasversale e di esclusiva competenza statale venne proposta già dallo studio di A. LA PERGOLA, *Note sull'esecuzione degli obblighi internazionali nelle materie di competenza del legislatore regionale*, in *Giur. cost.*, 1960, 1050 ss. D'altronde, pure K.G. WHEARE, *Federal government*, New York, Oxford University Press, 1953 nel suo noto studio sul federalismo, già aveva evidenziato che «a monopoly of foreign affairs is a "minimum power" of all federal governments'», come rileva N. SKOUTARIS, *Comparing the Subnational Constitutional Space of the European Sub-State Entities in the Area of Foreign Affairs*, in *Perspectives on Federalism*, 4, issue 2, 2012, 3. Tale assunto è precisato *ex multis* al § 2 del *Considerato in diritto* della sentenza 25 giugno 1985, n. 187, in cui i giudici della consulta (redattore Malagugini) ricostruiscono come segue le relazioni tra Stato, Regioni e politica estera. «Il principio della indivisibilità della Repubblica, solennemente affermato dall'art. 5 Cost., postula, infatti, l'esclusiva soggettività internazionale dello Stato; tale principio risulta ribadito anche dalle altre norme costituzionali direttamente o indirettamente riferentisi ai rapporti internazionali (artt. 10, 11, 35, terzo e quarto comma, 72, quarto comma, 75, secondo comma, 78, 80 e 87, primo e ottavo comma, Cost.). Spetta, di conseguenza, allo Stato il "potere estero" (cfr. sent. n. 21 del 1968); solo lo Stato è responsabile dell'adempimento degli obblighi internazionali (sent. n. 142 del 1972) mentre alle Regioni in via di principio non spettano competenze che esulino dall'ambito territoriale loro proprio (sentt. nn. 28 del 1958; 44 del 1967; 203 del 1974). Invero, soltanto lo Stato può valutare - discrezionalmente - la opportunità di specifiche scelte di politica estera misurandone la coerenza con gli orientamenti generali e questo monopolio statale viene inciso quando la Regione pretende di esercitare - come nel caso di specie - attività di rilievo internazionale. Proprio a causa della indivisibilità della Repubblica è infatti sempre la Repubblica stessa che si presenta sulla scena internazionale ogni qualvolta venga compiuta, anche ad opera di una regione, una qualsiasi attività del genere, cosicché l'azione regionale - in fattispecie del tipo di quella qui considerata - viene sostanzialmente ad incidere sulla politica internazionale della Repubblica. Del resto l'esclusiva competenza statale in materia di rapporti internazionali (e con le Comunità economiche europee) già affermata dall'art. 4 del d.P.R. n. 616 del 1977, è stata ribadita per quanto concerne la Valle d'Aosta, dal primo comma dell'art. 2 del d.P.R. 22 febbraio 1982, n. 182, che riserva appunto allo Stato, anche nelle materie trasferite o delegate in forza del medesimo decreto, le funzioni "attinenti ai rapporti internazionali e con le Comunità economiche europee, alla difesa nazionale e alla pubblica sicurezza».

⁹⁴ L. CONDORELLI, *Le Regioni a statuto ordinario e la riserva statale in materia di «rapporti internazionali»*, in *Pol. dir.*, 1973, 230 evidenziava ad esempio come anche la cura di interessi locali poteva realizzarsi attraverso una rete di contatti con l'estero, sino, talvolta, ad imporli, come nel caso della promozione dell'economia

Il profilo *sub (i)* fa riferimento alla configurazione dei rapporti con le istituzioni europee quali relazioni dotate di estraneità rispetto all'ordinamento nazionale riconducibili ai rapporti internazionali *tout court*, cioè alle relazioni regolate o vincolate dal diritto internazionale e intrattenute nell'esercizio delle prerogative dei soggetti di diritto internazionale⁹⁵.

turistica regionale. A ben vedere, allora, l'esclusione delle Regioni dalle relazioni internazionali non appariva una soluzione *giuridicamente* necessaria, ma assumeva un significato di *politica* costituzionale: si trattava del «completamento d'un più vasto disegno di ridimensionamento dell'istituto regionale, basato su un certo modo di intendere l'interesse regionale e la delimitazione delle competenze regionali».

⁹⁵ Tenendo presente che, come rileva G. KOJANEC, *voce Stato (dir. internaz.)*, in *Enc. dir.*, XLIII, 1990,788, «la capacità di un ente di essere titolare di situazioni giuridiche previste da un determinato ordinamento dipende dalla circostanza che detto ente sia destinatario di norme generali dell'ordinamento stesso, cioè soggetto». Chiara, sul punto, la presa di posizione della Consulta nella sentenza 14 luglio 1976, n. 182 (redattore Astuti), al § 2 del *Considerato in diritto*, ove – decidendo i giudizi riuniti di legittimità costituzionale dell'art. 27 della legge 9 maggio 1975, n. 153 (attuazione delle direttive del Consiglio delle Comunità europee per la riforma dell'agricoltura), promossi con ricorsi del Presidente della Regione Valle d'Aosta, del Presidente della Giunta provinciale di Bolzano, del Presidente della Giunta provinciale di Trento e del Presidente della Regione Sardegna – pur riconoscendo la necessità di idonee garanzie all'esercizio del potere sostitutivo, i giudici precisavano inizialmente che «poiché soltanto lo Stato è soggetto nell'ordinamento internazionale e ad esso vengono imputati giuridicamente in tale ordinamento gli atti, normativi o amministrativi, posti in essere dalle Regioni, non può dubitarsi della legittimità delle limitazioni che ne conseguono all'autonomia delle Regioni nell'esercizio delle loro attività istituzionali; che pertanto, anche nelle materie di competenza primaria o esclusiva, nel necessario coordinamento degli interessi regionali con i preminenti interessi nazionali sul piano dell'unità politica dello Stato in cui le Regioni sono inserite e vivono, e sul piano delle esigenze fondamentali che informano la vita dello Stato, "il rispetto degli obblighi internazionali dello Stato è, per la competenza regionale, un limite indefettibile, pur se il singolo Statuto non lo segnali in modo espresso (sentenze n. 30 del 1959; n. 49 del 1963; n. 21 del 1968)». C'è chi, tuttavia, aveva ed ha evidenziato come dal punto di vista del diritto internazionale lo Stato rileva quale complessiva organizzazione di governo della comunità territoriale e non è corretta, pertanto, la asserita coincidenza tra lo Stato-soggetto internazionale e lo Stato-persona giuridica, anche alla luce della considerazione per cui anche i comportamenti di enti distinti dallo Stato-persona giuridica sono rilevanti dal punto di vista del diritto internazionale quali comportamenti propri e immediati del soggetto unitario. Così G. SPERDUTI, *L'ordinamento italiano e il diritto comunitario*, Cedam, Padova, 1981, 130-131 e, inoltre, 148-151. Cfr. pure B. CONFORTI, *Diritto internazionale*, Napoli, Ed. scientifiche, 2002, 85 ss., con l'importante richiamo a distinguere – nell'ambito degli atti firmati dalle Regioni – tra veri accordi internazionali (da esse stipulati come organi dello Stato), intese prive di carattere giuridico, e contratti di diritto privato. Dopo la novella costituzionale del 2001, che all'art. 117, comma 9, dispone che «nelle materie di sua competenza la Regione può concludere accordi con Stati e intese con enti territoriali interni ad altro Stato, nei casi e con le forme disciplinati da leggi dello Stato» la Corte costituzionale è stata chiamata a qualificare tali accordi e intese e nella sentenza 8 luglio 2004, n. 238 (redattore Onida) - annotata da A. AMBROSI, *Politica estera e «attività internazionale delle Regioni» in una sentenza interpretativa di rigetto sull'art. 6 della legge n. 131 del 2003*, in *Le Regioni*, 1-2, 2005, 206-225 ripresa, fra gli altri, da D. MESSINEO, *I poteri di indirizzo e controllo del Governo sulle attività internazionali delle Regioni*, in *Le Regioni*, 1, 2011, 35-39 alla luce di dottrina e pronunce

Dal punto di vista del suo contenuto, alla configurazione dei rapporti con le istituzioni europee quale oggetto di politica estera, cioè di attività internazionale dello Stato unitariamente considerata in rapporto alle sue finalità ed al suo indirizzo, tradizionalmente appannaggio del Ministero degli affari esteri in attuazione dell'art. 1 del d.P.R. 5 gennaio 1967, n. 18, il quale stabilisce che tale Ministero deve provvedere ad attendere «ai rapporti dell'Italia con gli altri Stati e con gli Enti e le Organizzazioni internazionali» ed a coordinare «le attività delle altre amministrazioni statali suscettibili di avere riflessi internazionali»⁹⁶. Si è osservato, a tal proposito, che «ciò che pare interessare principalmente la Corte (e il Governo) in relazione al potere estero regionale è la non contraddittorietà di eventuali

successive - in cui al § 9 del *Considerato in diritto* i giudici così ricostruiscono la disciplina costituzionale: «l'autonomia di diritto interno (costituzionale) in base alla quale le Regioni possono concludere gli accordi si esercita pur sempre nel quadro di un ordinamento in cui lo Stato centrale, titolare esclusivo della politica estera, è responsabile sul piano del diritto internazionale degli accordi e delle relative conseguenze, e quindi ha il potere-dovere di controllare la conformità di detti accordi agli indirizzi della politica estera nazionale. Ciò comporta l'esigenza di adottare formalità intese a dare certezza, sul piano internazionale, circa la legittimazione di chi esprime la volontà di stipulare l'accordo e circa l'esistenza, secondo il diritto interno, del "potere estero" di cui l'accordo è espressione. Poiché però, come si è detto, secondo il diritto interno la Regione opera in base a poteri propri, e non come "delegata" dello Stato, una volta che sia attuato il procedimento di verifica preventiva circa il rispetto dei limiti e delle procedure prescritte il Ministero degli affari esteri è tenuto a conferire i pieni poteri all'organo regionale competente per la stipulazione, e non potrebbe discrezionalmente negarli. Si tratta dunque, in sostanza, di un adempimento formale vincolato in relazione all'esito della predetta verifica».

⁹⁶ L'omessa indicazione da parte della Costituzione di profili esteri dell'azione regionale era considerata indizio di una riserva statale in tema di politica estera, quand'anche «presupposta e non esplicitata» Cfr. M. OLIVETTI, *Il potere estero delle Regioni, in prospettiva comparata*, in *Scritti in memoria di Livio Paladin*, III, Napoli 2004, 1425. Nella sentenza 18 giugno 1975, n. 170 (redattore Rossi) vengono anche per tale motivo esclusi «dalle attribuzioni regionali gli apprezzamenti di politica estera e la formulazione di accordi con soggetti propri di altri ordinamenti, compiti spettanti nel nostro sistema costituzionale esclusivamente agli organi dello Stato sovrano». Pure nella successiva sentenza 18 maggio 1989, n. 256 (redattore Conso), al § 5.2. del *Considerato in diritto* si legge che in ordine al «compimento delle [...] scelte» relative all'attività politica internazionale «e la stipulazione di accordi e di trattati» la Corte avrebbe «già ritenuto [...] che rientra nella esclusiva competenza degli organi centrali dello Stato il potere di determinare gli indirizzi di politica estera». Il rapporto tra autonomia regionale e politica estera, cioè tra la riserva statale in tema di politica estera e la funzione di rappresentanza generale assolta dalla Regione, non è stato ben precisato dal legislatore neppure in seguito alla novella del 2001, come rileva A. AMBROSI, *Politica estera e «attività internazionale delle Regioni» in una sentenza interpretativa di rigetto sull'art. 6 della legge n. 131 del 2003*, in *Le Regioni*, 1-2, 2005, 210, il quale propone alcuni criteri per strutturare le verifiche del Governo nei confronti degli atti di esercizio del potere estero regionale utilizzando le «linee di indirizzo in tema di politica internazionale» come parametro (214-217) secondo un'ipotesi ricostruttiva contestata da D. MESSINEO, *I poteri di indirizzo e controllo del Governo sulle attività internazionali delle Regioni*, in *Le Regioni*, 1, 2011, 56, in quanto «si rivela dirimente, in senso contrario, la possibilità di mutamenti dell'indirizzo politico del Governo, sia per la naturale inesauribilità della funzione, sia, comunque, in relazione agli svolgimenti della congiuntura internazionale».

iniziative regionali con gli indirizzi generali della politica estera statale. Non a caso, quando la Corte ha ritenuto si fosse verificata una simile ingerenza, la qualificazione dell'iniziativa regionale nonché la sua strumentalità rispetto all'esercizio di una competenza hanno perduto ogni loro importanza»⁹⁷.

Per entrambi i motivi, secondo l'impostazione per lungo tempo fatta propria da dottrina e giurisprudenza costituzionale, i rapporti con enti extranazionali sono attività sottratte alla logica dei principi generali che informano o dovrebbero informare il sistema costituzionale delle autonomie⁹⁸. Si veda, a tal proposito, l'art. 4 del d.P.R. 15 gennaio 1972, n. 11, recante *Trasferimento alle Regioni a statuto ordinario delle funzioni amministrative statali in materia di agricoltura e foreste, di caccia e di pesca nelle acque interne e dei relativi personali ed uffici*, che non solo parificava rapporti internazionali ed europei, ma riservava alla competenza degli organi statali pure l'applicazione di regolamenti, direttive ed altri atti della Comunità, nonostante i già significativi sviluppi in punto di peculiarità dell'ordinamento comunitario emersi dalla giurisprudenza della Corte di giustizia. In sede di primo trasferimento delle funzioni, pertanto, venne fatto proprio il parallelismo di cui sopra, anche se la Corte costituzionale, aprendo una breccia alla successiva evoluzione in punto di recepimento della normativa comunitaria, lo ritenne giustificabile solo alla luce dell'assenza di meccanismi in grado di assicurare in ogni caso il buon adempimento degli obblighi assunti⁹⁹.

⁹⁷ Così M. SOTGIU, *Le Regioni come enti a fini generali e le loro attività estere*, in *Le Regioni*, 1993, 1336. Sul punto cfr. pure D. MESSINEO, *I poteri di indirizzo e controllo del Governo sulle attività internazionali delle Regioni*, in *Le Regioni*, 1, 2011, 27-31.

⁹⁸ P. CARETTI, *Ordinamento comunitario e autonomia regionale*, Milano, Giuffrè, 1979, 273.

⁹⁹ Cfr. la sentenza 6 luglio 1972, n. 142 (redattore Mortati), al § 9 del *Considerato in diritto*, ove i giudici costituzionali ritennero che «non è sufficiente richiamarsi all'art. 189, terzo comma, del Trattato di Roma istitutivo della Comunità, che fa rinvio agli ordinamenti interni degli Stati partecipanti per la disciplina del concreto esercizio delle attività necessarie all'adempimento degli impegni da essi assunti; ciò perché ogni distribuzione dei poteri di applicazione delle norme comunitarie che si effettui a favore di enti minori diversi dallo Stato contraente (che assume la responsabilità del buon adempimento di fronte alla Comunità) presuppone il possesso da parte del medesimo degli strumenti idonei a realizzare tale adempimento anche di fronte all'inerzia della Regione che fosse investita della competenza dell'attuazione. Strumenti di tal genere fanno difetto nel nostro ordinamento, e ad essi non potrebbe supplirsi con il potere di indirizzo di cui all'articolo 17 della legge di delegazione poiché alla inottemperanza ad esso non si potrebbe in alcun modo porre riparo, non riuscendo allo Stato sostituirsi nell'esercizio della competenza una volta effettuato il suo trasferimento. Pertanto, fino a quando tale situazione non venga modificata con il ricorso alle forme a ciò necessarie, il solo mezzo utilizzabile per fare concorrere le Regioni all'attuazione dei regolamenti comunitari è quello della delegazione di poteri in materia di strutture agrarie, che appunto offre il rimedio della sostituibilità del delegante in caso di

Tale configurazione iniziò ad essere superata in sede di secondo trasferimento delle funzioni, in particolar modo con la legge 22 luglio 1975, n. 382 recante *Norme sull'ordinamento regionale e sulla organizzazione della pubblica amministrazione* finalizzata a completare il trasferimento delle funzioni amministrative, considerate per settori organici, inerenti alle materie indicate nell'articolo 117 della Costituzione; la novità venne quindi confermata dal successivo d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616, recante *Attuazione della delega di cui all'art. 1 della L. 22 luglio 1975, n. 382*. Una disposizione di tale articolato normativo – l'art. 4, comma 2 – prese infatti per la prima volta espressamente in considerazione l'attività delle Regioni fuori dal territorio nazionale, stabilendo che queste non avrebbero potuto svolgere all'estero attività promozionali relative alle materie di loro competenza, se non previa intesa con il Governo e nell'ambito degli indirizzi e degli atti di coordinamento attinenti ai rapporti internazionali. Da lì il dibattito sulla necessità di semplificare gli adempimenti in ordine a taluni contatti regionali con l'estero; dibattito presto trasferitosi innanzi alla Corte costituzionale che, come noto, ha distinto tre tipi di attività di rilevanza internazionale (potere estero tout court; attività promozionali; attività di mera rilevanza internazionale), ognuna sottoposta ad un preciso regime quanto ai rapporti tra Stato e autonomia regionale¹⁰⁰.

Contestualmente a tali evoluzioni della giurisprudenza costituzionale è intervenuto pure il legislatore nazionale che, da un lato, a partire dagli anni '70 ha riformato l'organizzazione statale alla luce dell'ampliamento e dell'evoluzione delle funzioni interessate dal processo di integrazione: integrazione che ha reso necessario l'adattamento dei moduli organizzativi e, quindi, il venir meno della prerogativa esclusiva del Ministero degli affari esteri e l'esigenza di strutture di coordinamento¹⁰¹(si rinvia sul punto anche al cap. II, § 11). Dall'altro lato, con riguardo al pluralismo degli enti politici, attraverso la legge 16 aprile 1987, n. 183 e la successiva legge 9 marzo 1989, n. 86 per quanto riguarda la fase di attuazione degli obblighi comunitari, nonché, per quanto riguarda le relazioni con le istituzioni europee, il d.P.R. 31 marzo 1994 in attuazione della legge comunitaria 1993 e la

inadempimento del delegato».

¹⁰⁰ Cfr. R. BIN, voce *Legge regionale*, in *Dig. disc. pubbl.*, IX, 1994 e F. PALERMO, *Il potere estero delle Regioni. Ricostruzione in chiave comparata di un potere interno alla costituzione italiana*, Padova, Cedam, 1999, 91 ss.

¹⁰¹ Per un'approfondita analisi del processo di trasformazione delle amministrazioni centrali competenti in materia comunitaria e dei modelli organizzativi adottati, cfr. C. FRANCHINI, *Amministrazione italiana e amministrazione comunitaria*, Padova, Cedam, 1993, 32 ss.

successiva legge 6 febbraio 1996, n. 52¹⁰², ha progressivamente disegnato quell'assetto che ora trova un punto di riferimento nell'art. 117, comma 5, della Costituzione e, ancor più, nella normativa di attuazione¹⁰³. Assetto che in parte distingue i principi che presiedono ai rapporti con l'ordinamento internazionale ed i principi che presiedono ai rapporti con l'ordinamento europeo, proponendo piuttosto un parallelismo tra le potestà così come attribuite dalla Costituzione per i profili interni ed i principi che presiedono al riparto ed all'esercizio delle

¹⁰² Il progressivo approfondimento della possibilità per le autonomie di soddisfare esigenze della propria comunità attraverso relazioni con istituzioni estere per il tramite dell'elaborazione da parte della Corte costituzionale del concetto di riattività di rilevanza internazionale ha comportato la necessità di prendere posizione sulla prassi regionale di svolgere direttamente l'azione di coordinamento e di negoziazione tra i propri interessi e l'esigenza dell'amministrazione statale di mantenere un indirizzo unitario. Cfr. A. CIAFFI, *Il rapporto fra le Regioni e il governo centrale*, in A. ALFIERI (a cura di), *La politica estera delle Regioni*, Bologna, Il Mulino, 2004, 73 ss e F. PALERMO, *Il potere estero delle Regioni. Ricostruzione in chiave comparata di un potere interno alla costituzione italiana*, Padova, Cedam, 1999, in specie 170 ss. per un commento alla normativa del 1994. La legge comunitaria del 1993 (l. 146/1994, art. 60) esentava dalla preventiva intesa i rapporti fra Regioni e organismi comunitari. Il d.P.R. 31 marzo 1994 dava attuazione a tale previsione normativa al punto 4. La legge 52/1996, a sua volta, prevede la possibilità di aprire uffici di collegamento con le istituzioni comunitarie.

¹⁰³ È stato annotato che in tal modo certamente risulta «rafforzato», a livello costituzionale, il ruolo delle Regioni nelle relazioni con l'Unione europea, tanto da potersi pensare al riconoscimento di un loro «diritto costituzionalmente qualificato» a partecipare, nelle materie di propria competenza, alla formazione e alla attuazione del diritto comunitario e sostenere che la scelta di coinvolgere le Regioni nei processi comunitari sia ormai «dovuta» e non più «ottriata». Così A. D'ATENA, *La nuova disciplina costituzionale dei rapporti internazionali e con l'Unione europea*, in *Rass. Parl.* 2002, 921. G. SERGES, *Art. 117, 5° co.*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Torino, UTET, vol. III, 2006, 2264 a sua volta evidenzia come «il concreto ruolo che questa previsione costituzionale assume nell'ordinamento lo si rinviene, in realtà, nell'attuazione legislativa, nella legge cui la Costituzione novellata affida le scelte in ordine alle modalità ed ai meccanismi attraverso i quali la garanzia costituzionale viene ad assumere consistenza; è pertanto a queste scelte legislative che occorre aver riguardo». Per cui sussiste la possibilità che anche la giurisprudenza in tal modo giunga, come spesso ha fatto in questi anni, all'interpretazione del testo costituzionale sul punto in conformità alla legislazione ordinaria. Per tal motivo A. RUGGERI, *Integrazione europea e ruolo delle autonomie territoriali (lineamenti di un "modello" e delle sue possibili realizzazioni)*, in *federalismi.it*, 24, 2005, 38 conclude le sue riflessioni affermando che, con riguardo a tale modalità di configurazione delle garanzie per le Regioni «è da temere che la delega in bianco data da un diritto costituzionale reticente ad atti ulteriori e da questi stessi, ugualmente reticenti, a manifestazioni tipiche del diritto politico (accordi et similia) possa, alla fin fine, perpetuare la condizione di certo non esaltante, per non dire servile, dei soggetti storicamente più deboli, Regioni ed enti minori, a conti fatti obbligati a dipendere, in ordine alla crescita e salvaguardia della loro autonomia, da concessioni graziosamente fatte dal sovrano di turno (ad oggi, in buona sostanza, più lo Stato che l'Unione; un domani, forse all'inverso)».

medesime potestà nel momento in cui sussistono profili legati al rapporto con l'ordinamento europeo¹⁰⁴.

4.2. *La connessione tra fase ascendente e discendente dei processi decisionali extranazionali*

Strettamente correlato a quanto appena esposto è il profilo *sub (ii)*, *c'est-à-dire* l'attribuzione in capo allo Stato-persona giuridica – e non alle articolazioni territoriali della Repubblica - tanto della soggettività internazionale quanto della correlata responsabilità internazionale-europea a tutela del rispetto degli impegni assunti in sede di stipulazione dei Trattati. Tale responsabilità, come si è visto, sussiste anche per gli atti, normativi o amministrativi, posti in essere dalle autonomie: per l'effetto, sussiste l'interesse nazionale ad un puntuale e tempestivo adempimento di tali obblighi nell'intero territorio dello Stato.

Principi, tutti questi, che certamente non inficiano l'indifferenza dell'ordinamento internazionale rispetto alla competenza a dare esecuzione agli obblighi assunti, ma che certamente condizionano l'assetto interno delle competenze secondo modalità che ad oggi non sono del tutto superate, se si pensa all'influenza degli obblighi assunti in punto di stabilità delle finanze nazionali e alla pervasività dell'argomento finanziario sulla gestione delle risorse, l'organizzazione delle strutture, le competenze attribuite.

Dal punto di vista della cosiddetta fase ascendente dei processi decisionali, tali presupposti hanno condotto alla limitazione delle competenze proprie degli enti substatali nell'esercizio della loro attività istituzionale ordinaria quale corollario della «sovrapposizione» tra il soggetto responsabile all'esterno della prospettiva di una posizione nazionale unitaria (dal punto di vista della rappresentazione esterna) e globale/unificante (a garanzia della coerenza interna e, quindi, della validità della posizione assunta per l'intero ordinamento nazionale) con il soggetto ritenuto responsabile, sul piano

¹⁰⁴ Con riguardo ai profili che qui interessano, è sintomatico che solo nel 1992 la Conferenza dei Presidenti delle Regioni e delle Province autonome giungeva ad affermare che poichè l'allora Comunità Europea sostituiva «lo Stato in una serie di attività e discipline propriamente di diritto interno», i rapporti con le istituzioni comunitarie e con le varie associazioni interregionali a livello europeo dovevano essere escluse dalla disciplina normativa inerente il potere estero. Si fa riferimento al Documento delle Regioni sulle politiche comunitarie sui rapporti Stato-Regioni del 2 dicembre 1992, illustrato il 9 giugno 1993 alla Commissione speciale per le Politiche comunitarie.

interno, degli impegni assunti sul piano esterno. Tale prospettiva era collegata da taluni autori anche al «principio di effettività», considerandosi per l'appunto «legittimato ad assumere i detti impegni chi si trova[va] effettivamente in grado di porre in essere gli atti interni necessari a darvi esecuzione»¹⁰⁵.

La riserva di competenza statale in punto di esecuzione, nelle ipotesi interpretative prospettate dalla dottrina italiana a partire dalle prime sentenze rese in merito dalla Corte costituzionale faceva perno in primo luogo sul limite degli obblighi internazionali che gli Statuti speciali imponevano alla potestà legislativa regionale esclusiva¹⁰⁶ per trarne la conseguenza che a tale limite¹⁰⁷ corrispondeva un'esclusione della competenza regionale ad adottare norme di esecuzione¹⁰⁸. Un limite negativo - nel senso di obbligo di conformazione della disciplina a quando disposto nell'ordinamento esterno - venne trasformato nel presupposto positivo di attribuzione della relativa competenza statale¹⁰⁹, anche alla luce,

¹⁰⁵ G. BISCOTTINI, *Rapporti fra Stato e Regioni in materia internazionale*, in G. BISCOTTINI (a cura di) *Autonomia regionale e relazioni internazionali*, Milano, Giuffrè, 1982, 2.

¹⁰⁶ A tal proposito occorre da un lato evidenziare come nella Costituzione *ante* 2001 era contenuto alcun limite esplicito in tal senso. In secondo luogo, che tale limite, nell'interpretazione avanzata dalla dottrina e inizialmente fatta propria dai giudici costituzionali, assunse la portata di limite generale, cioè comune a tutte le specie di potestà legislativa regionale e a tutte le Regioni (speciali e comuni). Tale impostazione era radicalmente avversata, ad esempio, da A. AZZENA, *Competenze regionali nei rapporti internazionali e accordi fra Regioni a statuto speciali ed enti autonomi territoriali esteri*, in *Le Regioni*, 1983, 1130 ss., la cui tesi viene così riassunta da P. CARETTI, *Le attività di rilievo internazionale delle Regioni*, in *Le Regioni*, 1, 1985, 110: «a) è infondata l'affermazione che vuole riservato agli organi dello Stato l'esercizio del potere estero; b) come in ogni altra circostanza in cui una materia o sub-materia appare di dubbia attribuzione perché non compresa tra le materie enumerate e non disciplinata in altra disposizione costituzionale, anche in questo caso il silenzio della Costituzione andrebbe interpretato come implicito riconoscimento di un potere estero regionale. Diversamente, si afferma, in presenza di un rigido criterio di riparto dei rispettivi ambiti di competenza sia in senso orizzontale che in senso verticale, tale materia verrebbe per intero assorbita nell'orbita statale, senza alcuna possibilità di recupero delle Regioni a salvaguardia della propria autonomia; c) tale potere estero delle Regioni dovrebbe consistere anche nella possibilità di concludere veri e propri accordi internazionali con altri soggetti di diritto internazionale, cui lo Stato sarebbe obbligato a prestare la propria copertura; d) per parte sua lo Stato potrebbe al più arrogarsi il diritto di concludere accordi internazionali attinenti alle materie enumerate nei soli limiti rappresentati dalla predisposizione di un quadro di principi».

¹⁰⁷ Cioè ad una compressione della libertà di scelta tra una serie di formazioni astrattamente possibili, quale momento tipico della libera valutazione che dà sostanza all'autonomia normativa regionale, secondo l'efficace formula di L. PALADIN, *Sulle competenze connesse dello Stato e delle Regioni*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1959, 456.

¹⁰⁸ Così V. CRISAFULLI, *La legge regionale nel sistema delle fonti*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1960, 283 ss.

¹⁰⁹ Questa l'annotazione di P. CARETTI, *Ordinamento comunitario e autonomia regionale*, Milano, Giuffrè, 1979, 121, che espone e sottopone a vaglio critico la teoria dell'esclusione della competenza legislativa regionale sulla base del limite degli obblighi internazionali alle pagine 120-123. V. sul punto la sentenza 3 luglio 1961, n.

secondo alcuni autori, della sua pertinenza con la materia affari esteri¹¹⁰. Il limite degli obblighi internazionali si è quindi confuso con il limite dell'interesse nazionale, una volta che questo è stato interpretato come limite di legittimità: secondo tale prospettiva si è detto che «il limite degli obblighi internazionali altro non sia se non un aspetto particolare e "privilegiato" dell'interesse nazionale»¹¹¹.

Una seconda prospettiva si fondava, invece, sulla tesi – fatta propria dagli studi comparati - della connessione delle competenze¹¹², in virtù della quale pur in presenza di competenze inesprese (nel nostro caso: esecuzione degli obblighi internazionali), la stretta connessione di queste con talune competenze invece espresse rende giuridicamente indispensabili le prime¹¹³.

46 (redattore Mortati), al § 3 del *Considerato in diritto*, ove i giudici costituzionali, nel giudizio di legittimità costituzionale del disegno di legge riapprovato dal Consiglio provinciale di Bolzano recante *norme sulla parità dei gruppi linguistici nelle radiotrasmissioni*, affermano che è «incontrovertibile il principio che affida allo Stato, e solo ad esso, l'esecuzione all'interno degli obblighi assunti in rapporti internazionali con altri Stati. Principio in nessun modo derogato dallo Statuto, poiché il rispetto degli obblighi internazionali sancito nell'art. 4 è posto a limite solo dell'autonomia della Regione e della Provincia e, quindi, può essere fatto valere per invalidare le norme emesse da queste in violazione del medesimo, ma non può mai invocarsi per legittimare l'assunzione, da parte dei predetti enti, di competenze non previste dalla legge costituzionale. La Corte ha avuto altre volte occasione (sent. n. 32 del 1960 e n. 1 del 1961) di affermare che all'accordo di Parigi possa esser fatto riferimento solo, quando occorra, quale sussidio interpretativo delle norme statutarie dettate, appunto, allo scopo di dargli esecuzione, mentre è da queste ultime solamente, oltre che da quelle della Costituzione, che sono da trarre i criteri per la risoluzione delle questioni relative all'ordine delle competenze».

¹¹⁰ Cfr. A. LA PERGOLA, *Note sull'esecuzione degli obblighi internazionali nelle materie di competenza del legislatore regionale*, in *Giur. cost.*, 1960, 1050 ss., ma per quanto qui interessa 1070 ss. in particolare.

¹¹¹ R. BIN, voce *Legge regionale*, in *Dig. disc. pubbl.*, IX, 1994.

¹¹² Contenuti e problematiche di tale dottrina sono sviluppati da L. PALADIN, *Sulle competenze connesse dello Stato e delle Regioni*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1959, 431-462, nonché da P. CARETTI, *Ordinamento comunitario e autonomia regionale*, Milano, Giuffrè, 1979, 123-128.

¹¹³ Cfr. ad esempio l'argomentazione svolta dalla Corte costituzionale nella sentenza 4 aprile 1963, n. 49 (redattore Jaeger) – con nota di BERNARDINI, *Ordinamento regionale e adattamento del diritto internazionale*, in *Giur. cost.*, 1963, 452 ss. – che, assumendo gli obblighi internazionali possano condizionare il *modus procedendi* del procedimento legislativo delle Regioni alla luce dell'affermazione per cui «poiché soltanto lo Stato è soggetto nell'ordinamento internazionale e ad esso vengono imputati giuridicamente in tale ordinamento gli atti normativi posti in essere dalle Regioni, non può dubitarsi della illegittimità degli atti da queste compiuti senza l'osservanza delle regole prescritte», effettua le seguenti osservazioni. «Il problema essenziale della controversia concerne pertanto la legittimità di atti normativi di una Regione, in materia che abbia formato oggetto di trattato internazionale, compiuti senza l'osservanza delle direttive impartite dallo Stato. La questione potrebbe essere prospettata invero per ogni figura di attività di qualsiasi soggetto ed ente pubblico; ma presenta ovviamente particolare importanza nel caso di una Regione investita di ampia potestà legislativa, quale è appunto la Regione siciliana. La Corte ritiene che il problema non ammetta se non una soluzione. Alle Regioni, comprese quelle a Statuto speciale, la Costituzione accorda una sfera di autonomia più o meno ampia,

Un ruolo di particolare rilievo fu svolto, nell'approfondimento di tali rapporti tra Regioni, Stato e ordinamenti esterni, dal peculiare strumento normativo delle direttive, in quanto atti derivati non direttamente applicabili che fissano obiettivi che gli organi nazionali competenti devono perseguire.

Per tal motivo le direttive furono inizialmente ricondotte alle disposizioni idonee ad effetti internazionali *tout court*, cioè vincolanti solo lo Stato quale soggetto di diritto internazionale¹¹⁴. Atti che, a partire dagli anni settanta trovarono un sempre più frequente uso da parte delle istituzioni comunitarie nel perseguimento dell'obiettivo di ravvicinamento delle legislazioni e che, per tal motivo, furono oggetto di plurime sentenze della Corte di giustizia volte a chiarirne natura e qualità degli effetti.

Le Regioni, in particolar modo quelle Speciali, cominciarono ad evidenziare come la competenza per l'attuazione delle stesse doveva essere riconosciuta alle Regioni, quali «organi nazionali» aventi competenza a provvedere¹¹⁵, e che quindi lo Stato non poteva considerarsi l'unico ente legittimato ad assicurare l'osservanza delle direttive stesse nell'ambito dell'ordinamento interno¹¹⁶. La Corte costituzionale, tuttavia, rilevando che a prescindere

ma non certo la sovranità. Lo Statuto speciale per la Regione siciliana ribadisce il principio, dichiarando la Sicilia "costituita in Regione autonoma... entro l'unità politica dello Stato italiano" (art. 1). Di fronte a questi principi fondamentali, che caratterizzano la struttura della Repubblica italiana, non può attribuirsi importanza al fatto che lo Statuto della Regione siciliana non menzioni espressamente il "rispetto degli obblighi internazionali" fra i limiti della potestà legislativa regionale, come hanno fatto altri Statuti approvati successivamente (art. 3 dello Statuto speciale per la Sardegna; art. 2 dello Statuto speciale per la Valle d'Aosta; art. 4 dello Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige); anche quando non vi è alcuna disposizione espressa, come è del resto nel caso delle Regioni a statuto ordinario, nessuno potrebbe supporre che a Regioni autonome siano attribuiti poteri sovrani». Tali argomentazioni sono poi riprese pure nella sentenza 30 giugno 1969, n. 120 (redattore Rocchetti).

¹¹⁴ V., sul punto, MONACO, *L'esecuzione delle direttive comunitarie nell'ordinamento italiano*, in *Foro italiano*, I, 1976, 2326 ss.

¹¹⁵ Cfr. le motivazioni riportate nel *Ritenuto in fatto* di cui alla sentenza 14 luglio 1976, n. 182.

¹¹⁶ In proposito, va ricordato che, già nel 1959, L. PALADIN, *Sulle competenze connesse dello Stato e delle Regioni*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1959, ponendo l'accento sul collegamento tra l'assunzione di obblighi internazionali ed i poteri necessari per il loro adempimento giungeva alla conclusione per cui «valendosi dell'esclusiva capacità di stipulare trattati internazionali, il potere centrale» avrebbe potuto «sottrarre ai legislatori locali parte delle loro competenze in via definitiva o, più precisamente, fin tanto che duri il trattato mediamente invasivo delle competenze stesse» (p. 456) e per tale ragione aveva avvertito che «i trattati indicanti allo Stato, quale persona internazionale, direttive da seguire discrezionalmente, o limitantisi a riconoscergli talune facoltà, non toccano all'interno l'ordinaria separazione delle competenze fra potere centrale e poteri locali»: «più precisamente, in tutte le materie di competenza regionale piena o ripartita, lo Stato non può far fronte ai propri obblighi internazionali di rispetto delle direttive stabilite dai trattati, se non riproducendo quelle direttive come tali in proprie leggi di esecuzione e riservando quindi ai legislatori locali la corrispondente attività discrezionale di determinazione ed attuazione» (460 e nota 60).

dalla possibilità di qualificare le Regioni quali «organi nazionali» ai sensi del disposto dell'art. 189 n. 3 del Trattato di Roma, è certo che l'art. 189 dichiara le direttive vincolanti per lo Stato, e che solo allo Stato è riferibile la responsabilità internazionale nel caso di violazione degli obblighi comunitari, nelle sentenze 14 luglio 1976, n. 182 e 12 luglio 1979, n. 81 fece salvo il potere sostitutivo dello Stato anche nelle materie di competenza regionale. Facendo presente che il presupposto giustificativo di ogni distribuzione - e così anche del trasferimento - «dei poteri di applicazione delle norme comunitarie, che si effettui a favore di enti minori diversi dallo Stato» stesse appunto in ciò, che gli organi centrali devono in ogni caso disporre degli strumenti idonei a rimediare all'eventuale inerzia delle Regioni, e garantire il buon adempimento degli obblighi, di cui lo Stato assume la responsabilità di fronte alla Comunità europea.

Il potere sostitutivo del Governo era così ricostruito quale competenza riconosciuta agli organi centrali in ragione dei preminenti interessi dell'intera collettività statale.

5. *La progressiva affermazione dell'idea di proiezione ultraterritoriale delle competenze. La cooperazione transfrontaliera*

Tutto quanto si è esposto finora ha registrato una stretta connessione tra l'atteggiamento assunto dagli ordinamenti nazionali nei confronti dell'ordinamento internazionale e quello nei confronti dell'ordinamento comunitario. Dal punto di vista delle autonomie territoriali è stata a tal proposito coniata dalla dottrina italiana l'espressione «potere estero», quale espressione che da un punto di vista generale rimanda ad argomenti differenti: «la fase ascendente e quella discendente nei rapporti delle Regioni con Stati stranieri o loro articolazioni territoriali, le medesime due fasi nei rapporti con l'ordinamento comunitario, la partecipazione al potere estero dello Stato e l'esecuzione degli obblighi comunitari»¹¹⁷.

Nella comunanza di alcune problematiche e relative soluzioni giuridiche, i tre aspetti hanno, tuttavia, manifestato con il tempo elementi di necessaria ed anche profonda differenziazione.

¹¹⁷ Così F. PALERMO, *Il potere estero delle Regioni. Ricostruzione in chiave comparata di un potere interno alla costituzione italiana*, Padova, Cedam, 1999, 4.

Anche in ragione del fatto che il ruolo attribuito dagli ordinamenti nazionale, europeo e internazionale/convenzionale alle autonomie territoriali non sempre è coincidente, ma anzi è caratterizzato da tratti differenziati¹¹⁸. Tutto questo anche perchè le autonomie a cui è riconosciuta una funzione politica - nel senso che sono legittimate ad esprimere e rendere materialmente «presente» all'interno dell'ordinamento una collettività individuata su base territoriale garantendo espressione di tutti gli interessi di questa collettività – esprimono all'interno dell'ordinamento nazionale o europeo interessi che sono «parziali» e «limitati», in quanto espressivi per l'appunto di una popolazione/comunità politica (regionale) parziale e limitata.

Se fino a questo momento si è discusso degli ordinamenti nazionali e dell'ordinamento comunitario, non si può tacere, seppur per brevi cenni, il ruolo svolto dal Consiglio d'Europa, quale promotore di accordi tra i Paesi aderenti ai fini della valorizzazione delle autonomie territoriali. Si fa riferimento non solo alla Convenzione di Madrid (1980) di cui si discorrerà a breve, ma pure della Carta europea dell'autonomia locale¹¹⁹, stilata dal Congresso dei poteri locali e regionali, firmata a Strasburgo il 15 ottobre 1985 e ratificata in Italia con la Legge 30 dicembre 1989, n. 439¹²⁰. Documento, quest'ultimo, che identifica alcuni tratti comuni che qualificano come tale una collettività locale. In particolare alla luce del principio democratico, considerato obiettivo/valore strutturante gli enti subnazionali, in quanto garanzia del diritto dei cittadini alla gestione degli affari pubblici.

Ai fini dell'analisi dell'evoluzione del ruolo delle comunità intermedie nell'ordinamento europeo, alcune parole si ritiene vadano spese allora con riguardo alla

¹¹⁸ Sul punto cfr. E. RODARO, *Territorial cooperation between sub-national authorities: legal instruments in European perspective*, Scuola di dottorato in studi giuridici comparati ed europei, Trento, 95-106 in particolare.

¹¹⁹ Entrambi i Trattati sono frutto di una lunga gestazione, come risulta dal report *European Outline Convention on Transfrontier Co-operation between Territorial Communities or Authorities*, reperibile al sito <http://conventions.coe.int/Treaty/en/Reports/Html/106.htm>.

¹²⁰ Sul piano della nostra esperienza giuridica costituzionale, allo stato, si registra al momento una sola decisione (sentenza 17 novembre 2010, n. 278, § 6.2. del *Considerato in diritto*) nella quale la Corte si è pronunciata sulla costituzionalità di disposizioni interne impugnate per asserito contrasto con taluni articoli della Carta europea dell'autonomia locale. Nel dichiarare la non fondatezza delle censure specificamente prospettate dalla parte ricorrente, la Corte ha «evidenziato che gli evocati articoli della Carta europea dell'autonomia locale non hanno uno specifico contenuto precettivo, ma sono prevalentemente definitivi (art. 3, comma 1), programmatici (art. 4, comma 2) e, comunque, generici (art. 4, comma 4). Inoltre, la stessa Carta, al comma 1 dell'evocato art. 4, afferma, con previsione di carattere generale, che le competenze di base delle collettività locali sono stabilite dalla Costituzione o dalla legge, con ciò rinviando alla normativa nazionale la definizione del quadro generale delle competenze».

Convenzione-quadro europea sulla cooperazione transfrontaliera delle collettività e autorità territoriali, siglata a Madrid il 21 maggio 1980¹²¹, la quale rappresentò il primo tentativo di creare un sistema legale omogeneo di strumenti operativi per la cooperazione transfrontaliera in luogo della precedente esperienza che vedeva specifici Trattati conclusi tra Stati per disciplinare singoli casi di accordi tra autonomie territoriali appartenenti a stati differenti.

Il diritto internazionale, come si è visto, trovava e trova difficoltà ad ammettere una capacità di assunzione di obblighi e di esecuzione degli stessi in capo a soggetti differenti dagli Stati-persone giuridiche (*rectius*: della complessiva organizzazione di governo della comunità territoriale) in quanto questa circostanza mette in discussione la definizione dei soggetti delle relazioni che costituiscono oggetto del diritto internazionale stesso¹²². Ne risultava il conseguente problema della capacità (istituzionale) e possibilità (giuridica) per le autonomie territoriali di presentarsi oltre i confini del proprio territorio come soggetto unitario in grado di rappresentare in modo coerente la propria comunità politica e di veicolarne le istanze. Cioè di essere legittimate dal punto di vista sostanziale, secondo le procedure individuate dal diritto interno, comunitario o internazionale, alla proiezione ultraterritoriale ed extranazionale delle competenze esercitabili all'interno della propria giurisdizione.

Due, quindi, i problemi: l'esistenza di una fonte (nazionale, europea o internazionale) legittimante l'attività delle Regioni; l'esistenza di una fonte disciplinante le attività poste in essere dalle autonomie¹²³.

In tale contesto ha assunto un ruolo da “traghettatore” proprio la cooperazione transfrontaliera attraverso la ridefinizione di taluni principi correlati al circuito che lega territorio, politica e diritto. Principi definiti al fine di risolvere comuni istanze di sviluppo e di gestione delle risorse alla luce di una prassi decennale alquanto diffusa di cooperazione e della conseguente pressione sugli istituti giuridici¹²⁴. Gli accordi che hanno dato vita a forme

¹²¹ La ratifica ed esecuzione della Convenzione, con allegato, è stata data con la legge 19 novembre 1984, n. 948.

¹²² Sul dibattito relativo al ruolo delle autonomie nel diritto internazionale cfr. gli atti della giornata di studi promossa dalla Société française pour le droit international, *Les collectivités territoriales non-étatiques dans le système juridique International*, Paris, Pedone, 2002.

¹²³ Con riguardo all'enucleazione di questi due profili cfr. N. LEVRAT, *Droit applicable aux accords de coopération transfrontalière entre collectivités publiques intra-étatiques*, Paris, PUF, 1984, 259 in particolare e L. CONDORELLI, F. SALERNO, *Le relazioni transfrontaliere tra comunità locali in Europa nel diritto internazionale ed europeo*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1986, 405-412.

¹²⁴ L'attivazione dell'ente regionale al di fuori dei confini del proprio territorio – quale risposta ai sempre maggiori movimenti di persone, capitali, tecnologie, che attraversano i territori – si svolge in questo caso in una dimensione orizzontale, in cui le Regioni dei paesi membri dialogano e collaborano tra di loro, attraverso

di cooperazione transfrontaliera (*species del genus* «potere estero regionale»), «operativamente decisa a livello regionale, gestita in connessione con lo Stato ed entro i limiti posti da questo, economicamente e politicamente incentivata da azioni comunitarie e coperta da accordi internazionali, a loro volta promossi dagli stessi Stati»¹²⁵, furono, in definitiva, uno dei primi laboratori giuridico-istituzionali volti a creare una cornice legale che superasse i sistemi legali nazionali senza mettere in crisi i principi cardine delle relazioni internazionali e della sovranità legata agli Stati. Può essere utile per tali motivi una breve analisi del trattato in questione.

La cooperazione transfrontaliera viene definita nell'articolato normativo del 1980 come «ogni comune progetto che miri a rafforzare e a sviluppare i rapporti di vicinato tra collettività o autorità territoriali dipendenti da due o da più Parti contraenti, nonché la conclusione di accordi e intese utili a tal fine». Con riguardo al profilo della fonte legittimante tale attività delle autonomie, la Convenzione prevede agli articoli 2 e 3 alcuni punti dirimenti: (i) la cooperazione transfrontaliera è da esercitarsi nel quadro delle competenze delle collettività o autorità territoriali, quali sono definite dal diritto interno, unico legittimato a prevederne ambito e natura; (ii) la cooperazione è da esercitarsi nel rispetto delle competenze previste dal diritto interno di ogni Parte contraente in materia di relazioni internazionali e di orientamento politico generale; (iii) la cooperazione è da esercitarsi nel rispetto delle norme di controllo o di tutela alle quali sono soggette le collettività o autorità territoriali. L'impianto di cui si è discusso nei paragrafi precedenti in merito alla possibilità di proiezione esterna delle competenze delle comunità intermedie viene, pertanto, salvaguardato e, anzi, considerato il punto di partenza delle successive previsioni normative. Non solo. Nel testo del 1980 la complessiva organizzazione di governo degli Stati assume un ruolo centrale anche nell'individuare i soggetti che possono beneficiare della potestà di concludere accordi e

molteplici forme di cooperazione. Cfr. sul punto P. M. DUPUY, *La coopération régionale transfrontalière et le droit international*, in *Annuaire français de droit international*, 23, 1977, 837-860, il quale rileva che nel 1976 il Consiglio d'Europa aveva annotato la presenza di 176 accordi di cooperazione transfrontaliera tra collettività locali e regionali; per quanto riguarda la prassi delle Regioni italiane cfr. F. PALERMO, *Il potere estero delle Regioni. Ricostruzione in chiave comparata di un potere interno alla costituzione italiana*, Padova, Cedam, 1999, 93-96. V., inoltre, L. CONDORELLI, F. SALERNO, *Le relazioni transfrontaliere tra comunità locali in Europa nel diritto internazionale ed europeo*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1986; C. TOMUSCHAT, *Component Territorial Units of States under International law*, in L. DANIELE (cur.), *Regioni e autonomie territoriali nel diritto internazionale ed europeo*, Napoli, 2006, 31-58; M.R. ALLEGRI, *Cooperazione transnazionale fra enti substatali: dalla Convenzione di Madrid al GECT*, in *Le Regioni*, 2, 2009, 207-256.

¹²⁵ Cfr. F. PALERMO, *Il potere estero delle Regioni. Ricostruzione in chiave comparata di un potere interno alla costituzione italiana*, Padova, Cedam, 1999, sul punto in particolare 9-10.

l'oggetto degli accordi stessi¹²⁶.

Gli obblighi assunti dalle Parti contraenti si limitano a creare una cornice legale volta a favorire la proiezione internazionale delle competenze degli enti sub statali¹²⁷, a incentivare una possibilità, senza tuttavia riconoscere alcun diritto in senso stretto alle collettività territoriali. Anzi, conferendo per l'appunto agli Stati la potestà di definire discrezionalmente quantità e qualità della possibilità di cooperazione¹²⁸.

Le Alte parti contraenti si impegnavano infatti sul piano internazionale, attraverso norme di carattere invero perlopiù programmatico¹²⁹, ad eliminare ogni difficoltà che potesse impedire la cooperazione transfrontaliera ed a garantire alle comunità locali coinvolte in questo tipo di cooperazione gli stessi vantaggi di cui avrebbero goduto in un contesto puramente nazionale. Tutto questo allegando alla Convenzione modelli e schemi di accordi che, in virtù della copertura giuridica data dalla Convenzione stessa, potevano essere utilizzati dalle collettività territoriali senza la previa necessaria stipulazione di un accordo interstatale.

Tale era pure l'impostazione del successivo regolamento comunitario 19 giugno 1984, n. 1787 (art. 1, paragrafo 3), che sul piano del diritto europeo importava l'impostazione della Convenzione di Madrid.

Tali atti in definitiva confermavano alcuni punti qualificanti il tema di cui si discorre: il ruolo dirimente dell'ordinamento costituzionale nazionale nell'assicurare adeguati strumenti giuridici per la proiezione esterna delle competenze attribuite alle autonomie; l'importanza

¹²⁶ L'art. 2, § 2, prevede infatti che «*ai fini della presente Convenzione l'espressione 'collettività o autorità territoriali' si riferisce alle collettività, autorità o organismi che esercitano funzioni locali e regionali e che sono considerati tali nel diritto interno di ciascuno Stato. Tuttavia, ogni Parte contraente può, al momento della firma della presente Convenzione o con successiva comunicazione al Segretario Generale del Consiglio d'Europa, designare le collettività, autorità o organismi, gli oggetti e le forme ai quali essa intenda limitare il campo di applicazione o che essa intenda escludere dal campo di applicazione della presente Convenzione*».

¹²⁷ Cfr. M. FRIGO, *Dalla Convenzione di Madrid all'Euroregione: prove di integrazione transfrontaliera*, in *Il diritto dell'UE*, 4, 2005, 697-718.

¹²⁸ Con il riguardo all'ordinamento italiano, si veda sul punto il recepimento operato dagli articoli 2-6 della legge n. 948 del 1984.

¹²⁹ Solo con il primo protocollo addizionale del 9 novembre 1995 viene, infatti, assunto dalle Parti contraenti l'obbligo di riconoscere e rispettare il diritto delle collettività o autorità territoriali sottoposte alla propria giurisdizione e indicate negli articoli 1 e 2 della Convenzione-quadro di concludere, nei settori di competenze comuni, accordi di cooperazione transfrontaliera con le collettività o autorità territoriali di altri Stati (art. 1 del protocollo addizionale). Per tale motivo taluni commentatori della Convenzione del 1980 espressero un giudizio tiepido, nonostante le novità. V., ad esempio, A.M. CALAMIA, *Sul ruolo degli enti territoriali minori in materia internazionale: la convenzione sulla cooperazione transfrontaliera*, in *Riv. dir. internaz. priv. e proc.*, 1981, 878 ss.

fondamentale, per queste stesse, di poter esprimere gli interessi della comunità politica di riferimento al di fuori dei limiti territoriali in cui tale comunità insiste; la possibilità per gli ordinamenti esterni – con la collaborazione decisionale degli Stati membri - di prevedere facoltà o diritti in capo agli enti autonomi, con i limiti, però, rappresentati dagli strumenti presenti nelle differenti esperienze costituzionali (correlati alla materia della politica estera e all'interesse nazionale unitario, diversamente declinati sottoforma di limite procedurale o sostanziale).

6. *La politica di coesione, ovvero: come le teorie sullo sviluppo influenzano istituzioni e riparto di competenze*

Fino a questo punto si sono affrontati i temi dell'influenza sovranazionale sulle autonomie territoriali (poteri, organizzazione, garanzie) e gli strumenti e principi con i quali gli ordinamenti costituzionali nazionali, in particolar modo la Repubblica italiana, hanno risposto o assecondato tale influenza.

Le tensioni provocate da quella che è stata definita «cecità federale» si manifestarono in modo irreversibile a partire dagli anni '80, per l'effetto di una pluralità di fattori - abbondantemente approfonditi da numerosi studi delle ultime tre decadi - che mutò il rapporto tra le arene politiche regionali e quella comunitaria, conducendo alla valorizzazione degli enti pubblici territoriali quali fattore di maggiore efficacia ed efficienza dell'azione pubblica, nonché quali veicolo di solidità e qualità della democrazia¹³⁰.

¹³⁰ Si fa riferimento, in particolare alla logica di *New public management* che segna il passaggio ad una filosofia dello Stato di carattere economico-imprenditoriale focalizzando l'attenzione sulla necessità di istituzioni appropriate al governo dei processi economici e sociali; alle rivendicazioni dei movimenti regionalisti; alla rivalutazione del territorio come elemento condizionante l'efficienza economica, istituzionale e sociale; all'incapacità delle politiche macroeconomiche statali, gerarchiche e centralizzate, nel regolare lo sviluppo locale. Cfr. sul punto gli studi di L.J. SHARPE, in particolare *Decentralist Trends in Western Democracies*, London, Sage, 1979; ID., *The Growth and Decentralization of the Modern Democratic State*, in *European Journal of Political Research*, 16 (3), 1988, 365 ss.; ID. (ed.), *The Rise of Meso Government in Europe*, London, Sage, 1993. Così come M. KEATING, *The New Regionalism in Western Europe. Territorial restructuring and political change*, Cheltenham, Edward Elgar, 1998 e ID., *Region and Regionalism in Europe*, Edward Elgar Publishing, 2004. Con riguardo alla letteratura italiana A. BAGNASCO, *Tre Italie. La problematica territoriale dello sviluppo italiano*, Bologna, Il Mulino, 1977; M. CACIAGLI, *Regioni d'Europa. Devoluzioni, regionalismi,*

Un passaggio fondamentale nell'itinerario di cui si discorre fu il rafforzamento della politica regionale comunitaria, che progressivamente venne considerata una delle condizioni necessarie per il proseguimento dell'integrazione economica della Comunità¹³¹.

La dimensione territoriale regionale, da un punto di vista socio-economico (cioè, funzionale) e non politico-istituzionale, non era sconosciuta ai primi sei Stati membri: il preambolo del Trattato CEE di Roma faceva riferimento all'«*esigenza di rafforzare l'unità delle loro economie e di garantirne lo sviluppo armonioso riducendo il divario fra le diverse Regioni e il ritardo di quelle più svantaggiate*»¹³² e l'art. 2 individuava tra i compiti delle nuove istituzioni «*la promozione di uno sviluppo armonioso ed equilibrato delle attività economiche nell'insieme della Comunità*»¹³³.

Sino al 29 maggio 1956, anzi, cioè fino a quando il tema venne discusso alla Conferenza di Venezia - in cui il Consiglio dei Ministri della CECA diede il via libera ai negoziati per la stesura dei due successivi trattati comunitari - fu il Segretario di Stato tedesco Hallstein a proporre la necessità di creare un fondo europeo per le zone sottosviluppate e, in sede di conclusioni, venne fatta presente la necessità di sostenere «un Paese in via di sviluppo quale è l'Italia»¹³⁴. Le indicazioni relative ad una politica europea diretta al recupero delle aree in ritardo non trovarono, però, corrispondenza nell'impostazione generale del Trattato firmato a Roma in quanto la scelta fu quella di non istituire una politica regionale e gli strumenti pure previsti non si allinearono alle considerazioni emerse in sede preparatoria¹³⁵.

integrazione europea, Bologna, Il Mulino, 2003 e ID., *Integrazione europea e identità regionali*, in P. MESSINA (a cura di), *Sistemi locali e spazio europeo*, Roma, Carocci, 2003, 68-84.

¹³¹ Sui motivi politici ed economici sottesi a tale operazione si rimanda all'analisi di M. BRUNAZZO, *Le Regioni italiane e l'Unione europea*, Roma, Carocci, 2005, in particolare 41-54 e M. KEATING, L. HOOGHE, *Bypassing the nation-State?*, in J. RICHARDSON (ed. by), *European Union. Power and policy making*, Routledge, New York, 2006, 279, che evidenziano l'esistenza di una *policy logic*, *id est* la riduzione delle disparità prodotte dall'integrazione del mercato (compensazione sociale), e di una *political logic*, *c'est-à-dire* la redistribuzione di risorse tra gli Stati membri. Una rassegna delle posizioni critiche degli economisti relativamente alla politica di coesione è contenuta in G. VIESTI, F. PROTA, *Le politiche regionali dell'Unione europea*, Bologna, Il Mulino, 2003, 114.

¹³² Si fa qui riferimento al preambolo del Trattato costitutivo della Comunità Economica Europea.

¹³³ In tale linea si collocavano pure l'art. 92 del Trattato che in deroga al divieto di aiuti di Stato prevedeva la possibilità di concedere aiuti destinati a favorire lo sviluppo economico delle Regioni ove il tenore di vita sia anormalmente più basso, oppure si abbia una grave forma di sottoccupazione e, tra gli obiettivi della BEI, la valorizzazione delle Regioni meno sviluppate (art. 130).

¹³⁴ Verbale della Conferenza dei Ministri degli affari esteri degli Stati membri della CECA, Venezia 29-30 maggio 1956. Documento consultabile su www.ena.lu.

¹³⁵ Cfr. G.P. MANZELLA, T. AMICO DI MEANE, *Tra Mezzogiorno ed Europa. Punti di svolta «italiani» della politica regionale europea*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, 1-2, 2011, 395-400. Si riprendono

Il riconoscimento della necessità di un vero e proprio approccio integrato e comune della politica regionale maturò allora gradualmente tra gli Stati membri nel corso di un ventennio. *Medio tempore* le disparità regionali furono considerate, dal punto di vista economico, una questione risolvibile a livello nazionale¹³⁶.

Tanto premesso, dell'evoluzione di tale politica si darà ora conto per sommi capi evidenziando alcune tappe significative e tratteggiando una breve analisi delle discipline che si sono susseguite¹³⁷. Articolati normativi, questi, che mostrano l'evolversi dei meccanismi giuridici prescelti per indirizzare quantità, localizzazione geografica, concentrazione settoriale degli interventi e per controllarne l'effettiva realizzazione.

(i) Con il reg. (CEE) n. 25/1962, viene istituito il *Fondo agricolo europeo di orientamento e garanzia in agricoltura* (FEOGA). Nella Risoluzione del Consiglio del 25 maggio 1971, *riguardante il nuovo orientamento della politica agricola comune*¹³⁸, al punto VII il Consiglio afferma quanto segue: è «*necessario che vengano realizzati progressi rapidi nello sviluppo di altre politiche della Comunità, segnatamente per quanto riguarda l'unione economica e monetaria, la politica regionale e la politica sociale. Tali progressi contribuirebbero in maniera sostanziale alla realizzazione della riforma dell'agricoltura. In particolare, il Consiglio conviene che gli Stati membri e la Comunità istituiscano un sistema d'incentivazione dello sviluppo regionale che favorisca la creazione di nuovi posti di lavoro specie in Regioni caratterizzate da una notevole eccedenza di popolazione agricola attiva. Per quanto riguarda la politica sociale, il Fondo sociale europeo rinnovato dovrà essere*

considerazioni già svolte in A. SIMONATO, *Il rapporto tra Regioni, Stato ed UE alla luce della crisi economica, dell'attualità istituzionale, del dibattito sul paradigma della multilevel governance*, in *federalismi.it*, 9, 2013.

¹³⁶ Al tempo era infatti diffuso il convincimento che, mentre l'integrazione economica avrebbe risolto automaticamente nel medio periodo il problema degli squilibri tra le Regioni, nel breve periodo tale mancanza sarebbe stata sopperita con gli strumenti esistenti offerti dalla Banca Europea degli Investimenti (BEI), dal Fondo Sociale Europeo (FSE) previsto nel Trattato di Roma e dalla sezione «*orientamento*» del Fondo Europeo Agricolo di Orientamento e Garanzia (FEAOG) creato nel 1962. Tenendo in considerazione che tra i sei Stati fondatori solo in Italia era presente una vasta zona di sottosviluppo localizzata nel Mezzogiorno, i suddetti strumenti erano sembrati sufficienti.

¹³⁷ Per una ricostruzione storica e giuridica delle tappe principali della politica regionale europea si vedano, fra gli altri, H.W. ARMSTRONG, *The role and evolution of European Community Regional Policy*, in B. JONES, M. KEATING (a cura di), *The European Union and the Regions*, Oxford, Clarendon Press, 1995, 35 ss.; V. BONCINELLI, P. CARETTI, *Sviluppo regionale*, in M.P. CHITI, G. GRECO (diretto da), *Trattato di diritto amministrativo europeo. Parte speciale*, IV, Milano, 2007, 1999-2023; G.P. MANZELLA, *The turning points of EU Cohesion policy*, Report Working Paper, Investment Bank. Luxembourg, 2009; A. BRUZZO, E. DOMORENOK, *La politica di coesione economica e sociale nell'UE allargata*, Padova, Cedam, 2009.

¹³⁸ In GU C 52 del 27.5.1971, p. 1-7.

dotato di mezzi sufficienti per contribuire alla riconversione professionale di agricoltori desiderosi di esercitare un'altra professione». A partire dal 1975 tale fondo viene utilizzato per ridurre i cosiddetti «squilibri regionali» esistenti in ambito comunitario. E' secondo tale modalità, ad esempio, che il Mezzogiorno italiano ed il Sud della Francia beneficiano di interventi a carico del FEOGA diretti al miglioramento delle condizioni di vita e di produzione agricola¹³⁹;

(ii) in data 11 maggio 1965 viene trasmessa dalla Commissione al Consiglio una prima *Comunicazione sulla politica regionale* con le conclusioni di tre gruppi di esperti e nel 1968 viene istituita la direzione generale per la politica regionale;

(iii) facendo seguito a quanto stabilito nelle conferenze dei capi di Stato o di governo di Parigi (1972) e di Copenaghen (1973) - in seguito alle quali fu affidato alla Commissione il compito di elaborare un rapporto sulla politica regionale¹⁴⁰ - con il Regolamento 18 marzo 1975 n. 724 del Consiglio - adottato ai sensi dell'art. 235 TCEE (cd. poteri impliciti) - viene istituito il *Fondo europeo di sviluppo regionale*, destinato a correggere i principali squilibri regionali, con particolare riguardo a quelli risultanti dalla prevalenza delle attività agricole, dalle trasformazioni industriali e da una sottoccupazione strutturale (art. 1). E' a partire dall'istituzione di tale fondo che Parlamento europeo e Commissione avvertono l'esigenza di un maggior coinvolgimento dei livelli di governo territoriali nelle politiche europee¹⁴¹. Dal punto di vista politico-istituzionale tale elaborazione ebbe un'accelerazione con l'avvio delle negoziazioni per l'adesione all'Unione di due realtà socio-economiche quali l'Irlanda ed il Regno Unito. La prima con forti divari al proprio interno; la seconda con una esperienza molto radicata in materia di politiche territoriali e di riconversione industriale¹⁴². Dal punto di vista politico, il Fondo si caratterizzava infatti come una contropartita economica utile a placare il malcontento dell'opinione pubblica di uno Stato (Gran Bretagna) che, a causa della

¹³⁹ Cfr. la Legge 9 maggio 1975, n. 153, recante *Attuazione delle direttive del Consiglio delle Comunità europee per la riforma dell'agricoltura* (direttive del Consiglio delle Comunità europee numeri 72/159/CEE; 72/160/CEE e 72/161/CEE del 17 aprile 1972).

¹⁴⁰ *Rapporto sui problemi regionali della Comunità allargata* [COM(73)550], Bruxelles: Ufficio delle pubblicazioni ufficiali delle Comunità europee, 1973.

¹⁴¹ Cfr. le *Linee di indirizzo per la politica regionale comunitaria*, COM (77) 195, del 3 giugno 1977, che riprende la relazione del Parlamento del 21 aprile 1977, in *G.U.C.E.* C 118, del 16 maggio 1977.

¹⁴² Come segnala G.P. MANZELLA, *La 'irresistibile' ascesa della politica regionale: effetti, motivi, prospettive*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, 3, 2009, 856, in Gran Bretagna, dopo il *Barlow Report* del 1939 ed un Libro Bianco del 1944, è tra il 1945 ed il 1950 che si adottano i *Distribution of activities Acts* diretti a garantire uno sviluppo industriale equilibrato che postulava una specifica attenzione alle c.d. «aree di sviluppo».

sua struttura economica, non poteva beneficiare in maniera adeguata dei contributi legati alla politica agricola europea, pur essendo un contributore netto del bilancio comunitario;

(iv) essendo necessario realizzare un'azione comunitaria specifica a beneficio delle produzioni agricole delle Regioni meridionali della Comunità nella composizione di allora¹⁴³, con il Regolamento (CEE) 23 luglio 1985, n. 2088, del Consiglio, relativo ai *Programmi integrati mediterranei*, viene adottata una strategia integrata in cui le autonomie territoriali per la prima volta non sono mero oggetto di obiettivi e *policies*, coinvolte solo passivamente, «quali destinatarie obbligate e riflesse di decisioni prese senza di loro»¹⁴⁴, ma assumono il ruolo di *partner*¹⁴⁵. Tale regolamento istituisce un'azione comunitaria specifica, che prevede la partecipazione della Comunità alla realizzazione di Programmi integrati mediterranei (*id est*: azioni pluriennali di una durata massima di sette anni, coerenti tra di loro e coerenti con le politiche comuni, volte al miglioramento delle strutture socio-economiche), da presentarsi alla Commissione (artt. 1-2). «*I PIM sono elaborati all'opportuno livello geografico dalle autorità regionali o dalle altre autorità designate da ciascuno Stato membro interessato*»¹⁴⁶ (art. 5) e

¹⁴³ Tali Programmi erano stati previsti nel contesto dell'ingresso nella Comunità della Spagna e del Portogallo ed avevano costituito la contropartita del loro assenso ad un allargamento che avrebbe in parte portato alla necessaria ristrutturazione delle loro economie, ma andava a beneficio pure di Grecia, Italia e Francia.

¹⁴⁴ Così G. FALCON, *La «cittadinanza europea» delle Regioni*, in *Le Regioni*, 2, 2001, 329.

¹⁴⁵ G. IURATO, *Le Regioni italiane e il processo decisionale europeo. Un'analisi neo-istituzionalista della partecipazione*, Milano, 2005, 80-82. Sui Programmi integrati mediterranei, quale forma di contratto di diritto pubblico, e sulle vicende della loro elaborazione, cfr. C. D'ORTA, *I Programmi integrati mediterranei in Italia: disciplina e prima attuazione*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, 1988, 101 ss. e G.F. CARTEI, *Gli accordi di programma nel diritto comunitario e nazionale*, in *Riv. it. dir. pubbl. comunit.*, 1991, 49 ss.; E. BUGLIONE, C. DESIDERI (a cura di), *Le regioni nell'ordinamento comunitario: stato di attuazione e prospettive della partnership*, Roma, 1991.

¹⁴⁶ Con il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 1 febbraio 1986 (in Gazz. Uff., 8 febbraio, n. 32), recante *Modalità procedurali per l'attuazione del regolamento del Consiglio delle Comunità europee n. 2088/85 del 23 luglio 1985, concernente i programmi integrati mediterranei*, in attuazione del regolamento CEE n. 2088/85 vista la legge 3 ottobre 1977, n. 863, concernente il finanziamento dei regolamenti comunitari direttamente applicabili all'ordinamento interno, è stato disposto con un unico articolo che le autorità territoriali designate, per la elaborazione dei PIM sono le Regioni e vengono dettate le modalità operative per l'invio degli stessi alle autorità europee ai fini dell'approvazione. In particolare, «*i PIM, provvisti del parere di conformità, vengono inviati al CIPE che li valuta con riferimento alla riserva dei due terzi del finanziamento alle zone di cui al decreto del Presidente della Repubblica 6 marzo 1978, n. 218, citato nelle premesse, alle priorità delle azioni, alla loro coerenza con le linee di politica economica generale e alla copertura finanziaria della quota parte nazionale. In base alle determinazioni del CIPE, l'Ufficio per il coordinamento delle politiche comunitarie trasmette i PIM alla Comunità per il tramite del Ministero degli affari esteri. I dati relativi ai flussi finanziari concernenti i PIM sono acquisiti dall'apposito sistema informativo della Ragioneria generale dello Stato - Area Comunità economica europea*».

«l'applicazione dei PIM si articola mediante contratti di programma tra le parti interessate (Commissione, stati membri, autorità regionali o qualsiasi altra autorità designata dallo stato membro), che definiscono i loro impegni rispettivi» (art. 9). L'allegato IV precisa che «il contratto redatto per ciascun PIM, indica: a) la designazione da parte dello stato membro dell'autorità regionale o di qualsiasi altra autorità da esso designata per assicurare la buona esecuzione del PIM, nonché la composizione del comitato amministrativo incaricato di assisterla». Ai sensi dell'art. 3 del regolamento PIM, per contribuire alla realizzazione dei PIM, si può ricorrere a diversi mezzi di finanziamento, vale a dire il Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR), il Fondo sociale europeo (FSE) e il Fondo europeo agricolo di orientamento e di garanzia, sezione «orientamento» (FEAOG), i prestiti della Banca europea per gli investimenti (BEI) nonché le «risorse aggiuntive specifiche» rientranti in una speciale linea di bilancio intitolata «[PIM] – apporto supplementare» prevista all'art. 11, n. 2, del detto regolamento;

(v) in vista del completamento del mercato interno entro il 1992, il 17 febbraio 1986 viene firmato a Lussemburgo da nove Stati membri un Atto Unico (il 28 febbraio 1986 viene firmato pure dalla Danimarca, dall'Italia e dalla Grecia), trattato che attribuisce alla Comunità Economica Europea ulteriori competenze – alcune delle quali tipicamente riservate alle entità substatali - e contemporaneamente getta le basi giuridiche di un'effettiva politica di coesione destinata a controbilanciare i vincoli del mercato unico nelle Regioni meno prospere. Il permanere delle disparità regionali conduce alla definitiva presa d'atto del fallimento della strategia seguita fino allora, secondo la quale il sottosviluppo sarebbe stato risolto da effetti positivi automatici e a cascata¹⁴⁷. In particolare, l'Atto unico non solo fa della coesione economica e sociale una nuova competenza della Comunità ma condiziona la realizzazione del mercato unico al conseguimento della coesione economica e sociale (art. 2). Fissa strategie e mezzi di quest'ultima (artt. 130A-E) e prefigura l'utilizzazione sistematica e maggiormente razionale dei fondi cd. strutturali;

(vi) tale direzione viene approfondita dal successivo Regolamento (CEE) n. 2052/88, del 24 giugno 1988, relativo alle missioni dei Fondi a finalità strutturali¹⁴⁸ - ai sensi, in

¹⁴⁷ Cfr. P. MCALEAVY, *The politics of the European Regional Development Policy: additionality in the Scottish Coalfields*, in *Regional politics and policy*, 3, 2, 1993, 88-107; L. HOOGHE, *EU Cohesion policy and competing models of European capitalism*, in *Journal of Common market studies*, 36, 4, 1998, 457-477.

¹⁴⁸ Nella sua comunicazione del 15 febbraio 1987 «Portare l'Atto unico al successo: una nuova frontiera per l'Europa» (il cosiddetto «Pacchetto Delors I»), la Commissione sostenne l'introduzione di norme volte a migliorare la disciplina e la procedura di bilancio, concordando prospettive finanziarie pluriennali e priorità. In

particolare, dell'articolo 130D TCEE - con il quale viene operata una radicale trasformazione delle modalità di gestione dei fondi, che vengono informati ai principi di concentrazione, cofinanziamento, partenariato e valutazione (cfr. gli artt. 4-6)¹⁴⁹. L'ottica del finanziamento dei singoli progetti ed il processo di distribuzione viene in questo modo fondato su atti di natura programmatica elaborati dalle amministrazioni nazionali in stretta collaborazione con l'amministrazione comunitaria, con l'effetto di rafforzare gli strumenti a disposizione della Commissione per svolgere un'azione di condizionamento sugli interventi dei singoli Stati membri, orientandone le strategie e le scelte attuative. Dal punto di vista organizzativo, l'evoluzione iniziata a partire dalla metà degli anni ottanta registra inoltre il passaggio da un sistema duale – in cui le politiche regionali nazionali e quella comunitaria si svolgono in parallelo – ad uno integrato. Infine, l'istituzionalizzazione della politica regionale con la riforma del 1988¹⁵⁰ cambia il modello d'azione pubblica delle istituzioni dell'UE, per lungo tempo fondato sul ruolo ineliminabile dello Stato centrale: inizia la graduale evoluzione di un processo decisionale e implementativo strutturato secondo il modello del partenariato (cioè di un modello cooperativo su base consensuale), con l'ammissione alle politiche pubbliche europee delle entità subnazionali. Le amministrazioni regionali si vedono, infatti, per la prima volta riconosciute competenze di programmazione, gestione e partecipazione lungo tutto lo svilupparsi della funzione.

base alle conclusioni del Consiglio europeo di Bruxelles dell'11 e 12 febbraio 1988, il 29 giugno dello stesso anno le tre istituzioni approvarono l'accordo interistituzionale che definì, per la prima volta, prospettive finanziarie quinquennali per il periodo 1988-92. La più importante modifica apportata al bilancio comunitario privilegiò i tre Fondi strutturali e portò ad un cospicuo aumento delle risorse. L'ammontare dei pagamenti annui passò dai circa 6,4 miliardi di ECU del 1988 ai 20,5 miliardi di ECU del 1993, mentre la loro quota relativa balzò dal 16% al 31% circa del bilancio comunitario.

¹⁴⁹ Nella stessa linea il regolamento del Consiglio n. 4253/88 recante le *Disposizioni di applicazione del Regolamento (CEE) n. 2052/88* per quanto riguarda il coordinamento tra gli interventi dei vari Fondi strutturali, da un lato, e tra tali interventi e quelli della Banca Europea per gli investimenti e degli altri strumenti finanziari esistenti, dall'altro. V. inoltre il Regolamento (CEE) n. 4254/88 del Consiglio del 19 dicembre 1988 recante *Disposizioni di applicazione del regolamento (CEE) n. 2052/88 per quanto riguarda il Fondo europeo di sviluppo regionale*; il Regolamento (CEE) n. 4255/88 del Consiglio del 19 dicembre 1988 recante *Disposizioni d'applicazione del regolamento (CEE) n. 2052/88 per quanto riguarda il Fondo sociale europeo*; il regolamento CE n. 4256/1988 del Consiglio, recante *Disposizioni d'applicazione del regolamento (CEE) n. 2052/1988, per quanto riguarda il FEAOG, sezione orientamento*.

¹⁵⁰ Sul punto, v. M. VACCA, voce *Fondi europei*, in *Enc. dir.*, Agg. I, 1997, 550-560; V. GIUZZI, voce *Politiche comunitarie*, in *Enc. dir.*, Agg. III, 1999, 844-852 in particolare.

7. *Il lobbying e networking regionale quale motore del dibattito intorno l'Europa delle Regioni*

Le azioni concrete per il parziale abbandono dell'iniziale *Landesblindheit* attraverso l'iniziativa diretta delle istituzioni comunitarie non si fermarono alla politica regionale.

L'atteggiamento di apertura istituzionale della CEE nei confronti della dimensione territoriale regionale proseguì attraverso alcune prese di posizione: (a) una dichiarazione comune, adottata da Parlamento, Consiglio e Commissione, avente ad oggetto l'opportunità di una più stretta collaborazione con le autorità regionali (1984)¹⁵¹; (b) la creazione da parte della Commissione, del Consiglio consultivo degli enti regionali e locali¹⁵², articolato in due sezioni – Regioni ed enti locali (1988); (c) la risoluzione del Parlamento europeo cd. *Carta comunitaria della regionalizzazione* (1988)¹⁵³, volta a promuovere l'istituzionalizzazione della dimensione regionale all'interno degli Stati membri¹⁵⁴.

Se la politica regionale, come si è visto, si preoccupava soprattutto degli squilibri tra territori a diverso tasso di sviluppo e delle conseguenti implicazioni negative, tali iniziative diedero voce alle ragioni politico-istituzionali delle entità territoriali.

¹⁵¹ Si rimanda per tale documento alla nota 14 di A. D'ATENA, *Il doppio intreccio federale: le Regioni nell'Unione europea*, in *Le Regioni*, 1998, 1405. Tale dichiarazione si inserisce all'interno di una più ampia serie di prese di posizione del Parlamento europeo documentate in M. CARTABIA, *L'ordinamento italiano e la Comunità europea*, in V. BIAGIOTTI, J.H.H. WEILER (ed. italiana), *L'Unione europea. Istituzioni, ordinamento e politiche*, Bologna, Il Mulino, 2001, 165, nota 61.

¹⁵² Tale è la Decisione 88/487/CEE della Commissione del 24 giugno 1988 relativa alla creazione di un consiglio consultivo degli enti regionali e locali (GU L 247 del 06/09/1988), che facilitò l'avvento del Comitato delle Regioni offrendo agli enti territoriali uno spazio di dialogo europeo in cui discutere le tematiche riguardanti lo sviluppo regionale.

¹⁵³ La *Carta comunitaria della regionalizzazione*, adottata dal Parlamento europeo il 18 novembre 1988, GU C 326 del 19.12.1988, p. 289, al pari della Carta dell'autonomia locale adottata in seno al Consiglio d'Europa fissa, in primo luogo, alcuni criteri necessari a connotare l'ente regionale. Essi consistono nella personalità giuridica (art. 3), nella titolarità di competenze legislative (art. 11) e nella sussistenza di assemblee rappresentative direttamente elette. All'art. 1 si precisa poi che: «*Agli effetti della presente Carta per regione si intende un territorio che dal punto di vista geografico costituisce un'entità a sé stante oppure un insieme di territori simili in cui esiste una continuità e la cui popolazione presenta determinati elementi comuni, desidera salvaguardare le proprie caratteristiche e svilupparle al fine di stimolare il progresso culturale, sociale ed economico*».

¹⁵⁴ L'art. 2 della Carta invita infatti gli Stati membri all'istituzione delle Regioni nei propri territori, «*tenendo conto della volontà popolare, della tradizione storica e della necessità di un'amministrazione efficace e adeguata alle sue funzioni (soprattutto in materia di programmazione dello sviluppo economico)*».

Nello stesso tempo, per ovviare a questa carenza, le autonomie regionali/federali ed i poteri locali, a cominciare dalla seconda metà degli anni ottanta, investirono risorse e creatività nella creazione di canali istituzionali che consentissero loro di svolgere funzioni di rappresentanza, informazione, *lobbying* e *networking*, traendo inizialmente spunto e profitto anche dalle possibilità e dalle competenze di organismi già operanti nel diverso sistema del Consiglio d'Europa. Maturò, infatti, la consapevolezza che fosse necessario attivare canali diretti, cioè paralleli a quelli messi a disposizione dalle autorità statali e liberi dalle costrizioni procedurali o contenutistiche di questi ultimi.

Le istanze delle autonomie si presentarono per tali motivi in sede comunitaria, al fine di un riconoscimento istituzionale, nella duplice forma che era a loro più facilmente praticabile: l'organizzazione internazionale non governativa e la *lobby* dei gruppi di interesse presso le istituzioni, in particolar modo la Commissione.

Nell'alveo di tali iniziative se ne evidenziano due in particolare:

a) la diffusione, a partire dal 1984 - con l'apertura di una sede da parte del Birmingham City Council - di uffici di rappresentanza regionale a Bruxelles, veri e propri canali di accesso all'elaborazione delle politiche europee che rispondono direttamente alle istituzioni territoriali e costituiscono parte integrante dell'organigramma regionale, oppure si strutturano sotto forma di rappresentanze di associazioni o agenzie regionali¹⁵⁵.

Semplificando al massimo, si possono inquadrare tali uffici secondo la presente classificazione. Dal punto di vista delle relazioni organiche, possono aversi rappresentanze regionali istituzionali, in cui gli uffici a Bruxelles, costituendo parte integrante dell'organigramma regionale sono vere e proprie sedi distaccate dell'ente regionale; oppure rappresentanze regionali non istituzionali, nel caso in cui i governi regionali si appoggino alle sedi di rappresentanza di agenzie regionali o camere di commercio in virtù di apposite convenzioni. Le sedi possono, inoltre, essere individuali; condivise tra più Regioni dello stesso paese; condivise tra più Regioni di paesi diversi. In tale caso trattasi di uffici di

¹⁵⁵ Cfr. L. BADIELLO, *Ruolo e funzionamento degli Uffici regionali europei a Bruxelles*, in *Le istituzioni del federalismo*, 1, 2000, 89 ss.; S. PROFETI, *Le Regioni italiane a Bruxelles. Il fenomeno degli uffici di rappresentanza*, CIRE Italian Research Centre for European Studies, Working Papers Series, 1, 2004; M. BRUNAZZO, *Le Regioni italiane e l'Unione europea*, Roma, Carocci, 2005, 31-34; M. KEATING, L. HOOGHÉ, *Bypassing the nation-State?*, in J. RICHARDSON (ed. by), *European Union. Power and policy making*, New York, Routledge, 2006, 275-277. L'insufficienza di tali canali informali, seppur non meramente finalizzati al *lobbying* individuale, viene sottolineata da G. IURATO, *L'UE e la rappresentanza territoriale regionale*, in *Le Regioni*, 2006, 693. Cfr. pure S. MANGIAMELI, *Il ruolo delle collettività regionali e locali nella Governance europea*, in *issirfa.cnr.it*, nota 31 e 31-34.

rappresentanza transnazionale, che, oltre ad avere una valenza politica, risultano essere importanti per la cooperazione interregionale.

Le funzioni che tali uffici possono svolgere sono molteplici (collegamento, informazione, assistenza tecnica, rappresentanza)¹⁵⁶.

Fra il 1985 e il 1988¹⁵⁷ tutti i *Länder* tedeschi istituirono degli uffici di rappresentanza a Bruxelles, e dopo la riunificazione della Germania (1990) fecero la stessa cosa i *Länder* orientali. A fronte dell'accresciuta attività politica e legislativa europea, per i *Länder* le informazioni provenienti dal Governo federale erano insufficienti e s'imponeva la necessità di rappresentare direttamente i propri interessi a Bruxelles¹⁵⁸.

Con riguardo alle Regioni italiane occorre invece tenere presente che per lungo tempo anche tali rapporti con le autorità europee hanno richiesto il necessario filtro statale alla luce della considerazione per cui tali relazioni sarebbero espressione della politica estera e, in quanto tali, riservati allo specifico Ministero. Solo la legge 6 febbraio 1996, n. 52 offrì la possibilità di istituzione di uffici regionali di collegamento a Bruxelles, oltre che la possibilità di forme di partecipazione regionale alle rappresentanze permanenti. L'art. 58, comma 4, di tale legge prevedeva infatti che «*le Regioni nonché le province autonome di Trento e di*

¹⁵⁶ Innanzitutto, una funzione di collegamento: gli uffici offrono alle Regioni e agli enti locali un punto di riferimento a Bruxelles, che può essere utilizzato per i contatti con le istituzioni europee, così come con gli enti omologhi di paesi diversi dal proprio. Gli uffici si rivolgono ai funzionari dell'Unione, ma anche questi ultimi si rivolgono a loro volta ai rappresentanti regionali quando devono definire le politiche e i programmi territoriali per gli enti locali. Vi è, in secondo luogo, una funzione di informazione attraverso la raccolta di dati e informazioni sulle politiche europee nelle differenti politiche, dalla ricerca all'agricoltura, dalla salvaguardia dell'ambiente ai trasporti, all'industria; informazioni sulle modalità di accesso ai fondi; lo scambio informale di informazioni con altre Regioni. In tal modo gli enti regionali vengono tenuti al corrente riguardo l'agenda europea e le opportunità politiche ed economiche legate ad essa, attraverso il monitoraggio costante del lavoro delle istituzioni europee. C'è poi una funzione di assistenza tecnica: gli uffici aiutano all'elaborazione dei progetti delle Regioni, fornendo alle proprie sedi centrali le consulenze per illustrare le procedure ed i meccanismi comunitari, partecipando *in loco* a *workshop* e *meeting*. Infine, in maniera trasversale rispetto alle funzioni precedenti, gli uffici a Bruxelles cercano di rappresentare gli interessi del territorio regionale (funzione di rappresentanza) facendo proprie le richieste provenienti dall'amministrazione regionale, così come dagli enti locali e dai soggetti privati, svolgendo quindi un ruolo da «apripista» per i negoziati della componente tecnica e politica regionale con la Commissione, o ancor più incisivamente tramite una vera e propria azione di lobbying presso le istituzioni comunitarie.

¹⁵⁷ Quindi, ben prima della legge attuativa dell'art. 23, comma 7, della Cost. tedesca (*Legge sulla collaborazione di Bund e Länder in questioni dell'Unione europea*, 12 marzo 1993) che definisce queste rappresentanze «uffici regionali» (*Länderbüros*) evidenziando che non hanno *status* diplomatico.

¹⁵⁸ Cfr. V. GÖTZ, *La partecipazione dei Länder tedeschi alle procedure decisionali dell'Unione europea*, in R. SCARCIGLIA (a cura di), *Unione europea e autonomie regionali. Atti del convegno di Trieste, Università degli Studi, 18-19 ottobre 2002*, Torino, Giappichelli, 2003, 57 ss.

Bolzano hanno la facoltà di istituire presso le sedi delle istituzioni dell'Unione europea uffici di collegamento propri o comuni. Gli uffici regionali e provinciali intrattengono rapporti con le istituzioni comunitarie nelle materie di rispettiva competenza. Gli oneri derivanti dall'istituzione degli uffici sono posti a carico dei rispettivi bilanci delle Regioni e delle province autonome»¹⁵⁹.

(b) la proliferazione di strutture più o meno stabili di rappresentanza e coordinamento dei poteri regionali, attraverso la creazione di persone giuridiche di diritto privato (la cui peculiarità è data dalla natura pubblicistica dei membri) oppure di reti più flessibili, al fine di difendere i relativi interessi presso le istituzioni europee (*lobbying* collettivo)¹⁶⁰. Nonostante esistano in letteratura numerosi criteri di classificazione delle associazioni interregionali, il *discrimen* più ricorrente – nonché il più semplice – è quello tra associazioni a carattere generale/rappresentativo e associazioni a carattere settoriale/funzionale¹⁶¹: «mentre l'azione delle prime è finalizzata all'obiettivo generale di rafforzare il ruolo delle autorità substatali nel quadro dell'architettura istituzionale europea e dei processi decisionali su scala comunitaria, le seconde sono più orientate a influenzare il contenuto delle politiche prodotte,

¹⁵⁹ Sulle problematiche inerenti alla mancanza di coordinazione delle Regioni nella prima fase attuativa dell'art. 58, sulla prevalenza dell'attività concorrenziale con i molteplici attori dell'arena politica comunitaria in luogo della rappresentanza di interessi, nonché la logica centralistica di coordinamento del Ministero degli Affari Esteri si rimanda ad A. CIAFFI, *Il rapporto fra le Regioni e il governo centrale*, in A. ALFIERI (a cura di), *La politica estera delle Regioni*, Bologna, Il Mulino 2004, p. 76 ss.

¹⁶⁰ Per una panoramica delle associazioni europee si rimanda a L. DOMENICHELLI, *Le Regioni nella Costituzione europea*, Milano, Giuffrè, 2007, 28-50; E. DOMORENOK, *Regioni in Europa. Il ruolo del CdR nella governance europea*, Roma, Carocci, 2010, 36-41 e M. BRUNAZZO, *Le Regioni italiane e l'Unione europea*, Roma, Carocci, 2005, 34-39; S. PROFETI, *Le Regioni italiane a Bruxelles. Canali e strategie di attivazione*, in V. FARGION, L. MORLINO, S. PROFETI (a cura di), *Europeizzazione e rappresentanza territoriale. Il caso italiano*, Bologna, Il Mulino, 2006, 296 ss. Per il loro rapporto con le istituzioni europee: S. MANGIAMELI, *Il ruolo delle collettività regionali e locali nella Governance europea*, in *issirfa.cnr.it*, § 9-10. La Risoluzione del Parlamento europeo *sul ruolo dei poteri regionali e locali nella costruzione europea* (2002/2141(INI) nel preambolo ha riconosciuto «l'importanza dei lavori del Congresso dei poteri locali e regionali d'Europa (CPLRE), dell'Assemblea delle Regioni d'Europa (ARE), dell'Associazione delle Regioni frontaliere europee (ARFE), della Conferenza delle Regioni periferiche e marittime (CRPM), del Consiglio dei comuni e delle Regioni d'Europa (CCRE) e di Eurocities, che promuovono a livello europeo strutture locali e regionali democratiche e la cooperazione transfrontaliera e interregionale».

¹⁶¹ A tal proposito v'è chi ha rilevato come la sempre maggiore rilevanza degli interessi particolari abbia condotto nel tempo le Regioni a preferire *network* settoriali, mentre le strutture volte a tutelare l'autonomia regionale nel suo insieme hanno perso vigore, stante la concorrenza o conflittualità tra gli interessi che le diverse autonomie assumono quali prioritari e promuovono in seno al sistema politico europeo. Sul punto, cfr. G. BERTEZZOLO, *La scomposizione degli enti regionali e la tutela dell'interesse pubblico in prospettiva ultrastatale*, in *Riv. ital. dir. pubbl. comunit.*, 2010, 21-25 in particolare.

per salvaguardare o promuovere interessi più specifici legati ad una particolare condizione geografica o a determinati settori produttivi»¹⁶².

A tali associazioni si aggiungono *network* che riuniscono gli organi appartenenti agli stessi poteri delle altre autonomie europee: è questo il caso della Conferenza delle Assemblee legislative (CALRE), che costituisce luogo d'incontro dei legislatori regionali; la Conferenza delle Regioni europee con poteri legislativi (RegLeg), che invece aggrega alcuni governi regionali; l'*European network of Ombudsman* (ENO) che riunisce su base volontaria mediatori nazionali, regionali ed organi simili provenienti da 31 Paesi europei¹⁶³. È interessante evidenziare come alcuni dei presidenti del Comitato delle Regioni abbiano maturato esperienza alla guida di talune di queste organizzazioni.

Proprio con il sostegno dell'Assemblea delle Regioni d'Europa (ARE)¹⁶⁴, che permise alle autonomie territoriali il coordinamento necessario per parlare ad una sola voce, tra il 1989 ed il 1991 vennero organizzate una serie di conferenze dei capi di governo e i ministri delle Regioni europee - con una forte spinta propulsiva proveniente dai *Länder* tedeschi¹⁶⁵ - allo

¹⁶² S. PROFETI, *Le Regioni italiane a Bruxelles. Canali e strategie di attivazione*, in V. FARGION, L. MORLINO, S. PROFETI (a cura di), *Europeizzazione e rappresentanza territoriale. Il caso italiano*, Bologna, Il Mulino, 2006, 296-297.

¹⁶³ G. BERTEZZOLO, *La scomposizione degli enti regionali e la tutela dell'interesse pubblico in prospettiva ultrastatale*, in *Riv. ital. dir. pubbl. comunit.*, 2010, 5-11, ritiene a tal proposito si assista ad una scomposizione dei poteri attraverso la partecipazione a *forum* ultrastatali.

¹⁶⁴ Ad avviso di M. CACIAGLI, *Regioni d'Europa. Devoluzioni, regionalismi, integrazione europea*, Bologna, Il Mulino, 2003, 76, le Regioni sono state a lungo soltanto un gruppo di pressione, la cui espressione principale è stata appunto l'ARE. Ebbene l'ARE continua ad essere un gruppo di pressione, ma ha ottenuto che le Regioni non siano più viste come una *lobby*, ma come parte della struttura istituzionale dell'UE.

¹⁶⁵ Al punto tale che in alcuni casi le proposte avanzate alle Conferenze intergovernative pre-Maastricht riproducevano parola per parola risoluzioni adottate dai *Länder*, come documentato in J. KOTTMANN, *Europe and the regions: sub-national entity representation at Community level*, in *Eur. law rev.*, 26, 2001, 163-164. M. GROÙE HÜTTMANN, *Il dibattito costituzionale in Europa e gli interessi dei Länder tedeschi*, in *Le istituzioni del federalismo*, 1, 2004, 78-79 evidenzia come «la Conferenza dei ministri-presidenti dei Länder, tenutasi a Monaco nel dicembre 1990, sostenne in una dichiarazione redatta durante i lavori l'idea di una nascente Unione europea fondata su una struttura federale a tre livelli basata su cinque obiettivi ben precisi: 1) federalismo e sussidiarietà devono essere i principi dell'architettura della Unione politica europea; 2) l'Unione politica deve essere costruita su tre livelli e, di conseguenza, ciò significa che in ciascuno Stato membro deve esistere, o deve essere creato, un livello statale inferiore a quello dello Stato-nazione; 3) la divisione dei compiti fra i tre livelli dell'Unione politica europea deve essere chiara. Il principio di sussidiarietà dovrà essere un tratto strutturale fondamentale sia nella distribuzione dei poteri che nell'esercizio dell'autorità; 4) al terzo livello dello Stato – Länder e Regioni – deve spettare il diritto di partecipare sia all'istituzione regionale che al Consiglio dei ministri; 5) al terzo livello deve spettare il diritto di ricorso alla Corte di giustizia europea per le questioni in materia di competenza».

scopo di elaborare e sottoporre alla futura Conferenza intergovernativa di Maastricht ‘*four big demands*’ regionali (apertura del Consiglio dei Ministri ad esponenti delle entità sub-statali; principio di sussidiarietà; creazione di un Consiglio regionale dell’UE; potere di adire la Corte di Giustizia a tutela del principio di sussidiarietà)¹⁶⁶ volte a tutelare le competenze delle autonomie sub-statali, in particolare quelle legislative, nonché a impostare un cammino verso un’Europa federale (cd. Europa delle Regioni) in cui le Regioni eventualmente sostituissero gli Stati come unità basilari.

In tal modo vennero poste le basi per superare l’assunto in virtù del quale la partecipazione di entità territoriali come le Regioni attenterebbe alla unitarietà della rappresentanza, unitarietà necessaria alla salvaguardia della sovranità statale. Preclusione, questa, rivolta alle autorità regionali e locali ma non applicata invece alle formazioni sociali, in quanto storia dell’integrazione europea attesta che ci si preoccupò fin dall’inizio di coinvolgere, il più estesamente possibile, i gruppi di interesse economico¹⁶⁷.

8. *Le big demands regionali dal Trattato di Maastricht a quello di Lisbona. La partecipazione delle autonomie ai lavori del Consiglio dell’UE*

Il vero salto di qualità nella presa in considerazione dell’articolazione interna degli Stati membri a livello sovranazionale si concretizzò con il Trattato di Maastricht, che recepì le molteplici pressioni a favore di una maggiore formalizzazione dell’interazione tra le arene politiche regionali e quella europea attraverso la configurazione a livello di diritto primario di alcuni istituti che sarebbero stati quindi approfonditi nei successivi Trattati¹⁶⁸. Con Maastricht, in altre parole, la rappresentanza delle identità collettive territoriali cominciò a delinearsi in potenza quale principio generale strutturante le istituzioni sovranazionali e la

¹⁶⁶ Per un’indicazione precisa di tali conferenze nonché sull’elaborazione e l’attuazione di tali *big four demands*, si rimanda a J. KOTTMANN, *Europe and the regions: sub-national entity representation at Community level*, in *Eur. law rev.*, 26, 2001, in particolare 163 ss.

¹⁶⁷ Cfr. M. MASCIA, *Il CdR nel sistema dell’Unione europea*, Padova, Cedam, 1996, 12.

¹⁶⁸ Tale giudizio positivo, seppur ampiamente condiviso, non è unanime in dottrina. A. ANZON, *Federalismo interno e processo di integrazione europea*, in *Scritti in onore di Serio Galeotti*, Milano, Giuffrè, 1998, 59, ad esempio ritiene che il Trattato di Maastricht «ha aperto solo uno spiraglio sottilissimo alla possibilità per questi enti di partecipare al processo di integrazione europea, mentre per il resto lascia invariata la loro sostanziale irrilevanza nell’assetto istituzionale della Comunità e continua a non prevedere a loro vantaggio alcuna possibilità di ricorso diretto alla Corte di giustizia per la tutela delle proprie competenze».

loro azione pubblica¹⁶⁹.

Tutto questo nel contesto di una profonda riforma complessiva avente ad oggetto l'esistenza dell'UE, le funzioni che essa svolge, i modi con cui condiziona le attività spettanti ai poteri pubblici nazionali ed il rapporto con questi, attraverso un più intenso passaggio da un'Unione economica dalle competenze settoriali ad un'Unione politica dalle competenze sempre più estese, con un nuovo protagonismo degli Stati membri.

Con Maastricht vennero prese sul serio tutta una serie di istanze (di garanzia e di partecipazione) che fino a quel momento non avevano trovato risposta. La legittimità dell'Unione europea non solo risultava essere deficitaria, ma sempre più debole. Man mano che la sua sfera d'azione si ampliava in virtù dell'estensione delle proprie competenze su nuove aree di *policy* e quanto più l'UE aveva successo, secondo il noto paradosso identificato da Scharpf¹⁷⁰, tanto più essa indeboliva le basi della propria legittimità. Il dilemma dell'Unione europea, secondo tale ricostruzione, sarebbe quello per cui «quanto più l'Unione europea ha poteri autonomi, tanto meno legittima diventa. Quanto più rispetta i processi politici degli stati membri che, secondo questa teoria, sono di gran lunga la maggiore fonte di legittimità, tanto più inefficiente diventa»¹⁷¹.

Il Trattato di Lisbona, grazie alle numerose riflessioni che – attraverso il «ciclo costituzionale» avviato con la Dichiarazione di Laeken del 2001 e proseguito con la Convenzione – si sono sviluppate intorno al ruolo delle autonomie territoriali¹⁷², è una ulteriore tappa significativa di tale percorso, tanto nel definire istituti di tutela/garanzia quanto di partecipazione. In particolare, tale ultimo Trattato rafforza la dimensione territoriale dell'Unione europea facendo riferimento esplicito al principio dell'autonomia (art. 4, paragrafo 2, TE), introducendo l'obiettivo della coesione territoriale (art. 3, paragrafo 3, TUE) e inserendo la dimensione regionale e locale nel rispetto del principio di sussidiarietà (art. 5,

¹⁶⁹ La dimensione regionale dell'UE post Maastricht è evidenziata, *ex multis*, da P.L. PETRILLO, *Unione europea, Governo nazionale e Regioni*, in G. CARPANI, T. GROPPA, M. OLIVETTI, A. SINISCALCHI (a cura di), *Le Regioni italiane nei processi normativi comunitari dopo la legge n. 11/2005*, Bologna, Il Mulino, 2007, 18 ss.

¹⁷⁰ F.W. SCHARPF, *Governing in Europe: Effective and Democratic?*, Oxford/New York, Oxford University Press, 1999.

¹⁷¹ M. JACHTENFUCHS, *Theoretical Perspectives on European Governance*, in *Eur. law rev.*, 1, 2, 1995, 129.

¹⁷² Cfr. R. TONIATTI, *Le premesse e le promesse del regionalismo funzionale*, in *federalismi.it*, 11, 2003, 1-6 e L. DOMENICHELLI, *Le Regioni nella Costituzione europea. Elogio delle virtù nascoste della consultazione*, Milano, Giuffrè, 2007, 13-17.

paragrafo 3, TUE)¹⁷³.

Una prima novità a partire da Maastricht, invero spesso sopravvalutata, fu la previsione della possibilità di apertura del Consiglio dei Ministri ad esponenti delle entità sub-statali, per effetto della riforma dell'art. 146 (ora art. 14, paragrafo 2, TUE). Tale novella legislativa accolse una proposta delle entità federate belghe prevedendo la possibilità che un esponente regionale, purchè «abilitato a impegnare il Governo dello Stato membro», possa rappresentare lo Stato di appartenenza nelle sedute del Consiglio anzichè, come avveniva in precedenza, solamente assistere il delegato nazionale.

In tal modo le autonomie territoriali ritenevano di poter compensare la perdita/limitazione di proprie competenze - quale conseguenza della limitazione delle competenze dello Stato membro a favore dell'ordinamento europeo - attraverso la partecipazione diretta ai lavori di un organo legislativo sovranazionale¹⁷⁴.

In secondo luogo, tale istituto voleva rimediare ad un paradosso tipico dell'integrazione europea per cui «alcuni Stati membri, come Lussemburgo, Irlanda o Danimarca – meno popolati del Baden-Württemberg, delle Fiandre, della Catalogna o della Scozia – non solo fossero rappresentati nel Consiglio dei ministri, ma godessero anche del diritto di veto»¹⁷⁵.

La disposizione in commento consente la possibilità per soggetti autorizzati a rappresentare le autonomie di essere inclusi nelle delegazioni nazionali; di guidarle; di assumere la presidenza dello stesso Consiglio.

¹⁷³ Ad avviso di L. VIOLINI, *Recenti sviluppi del regionalismo italiano: le riforme costituzionali e il processo di integrazione europea*, in *Quaderni regionali*, 2011, 953, «con il Trattato di Lisbona la dimensione regionale dell'Europa entra definitivamente nell'orizzonte dei valori che la caratterizzano. In tal modo, la dimensione istituzionale delle Regioni europee, creata con il Trattato di Maastricht, trova una base e un punto di riferimento solidi e non più penetrabili».

¹⁷⁴ Sul punto particolarmente accurato è lo studio di F. EGGERMONT, *In the Name of Democracy: The External Representation of the Regions in the Council*, in C. PANARA, A. DE BECKER (ed.), *The Role of the Regions in EU Governance*, Heidelberg, Springer-Verlag, 2011, 14-35, attraverso un'analisi comparata a cui si accompagna la verifica della partecipazione delle differenti autonomie territoriali a gruppi di lavoro del Consiglio alla luce di quanto stabilito dalle regole di procedura interne adottate il 15 settembre 2006. A tal proposito occorre registrare che la Conferenza delle Regioni con potere legislativo (Regleg) organizza scambi di buone prassi in materia di partecipazione di esperti, incaricati di rappresentare tali Regioni, alla procedura di comitato e ai lavori dei gruppi di esperti della Commissione nonché dei gruppi di lavoro del Consiglio.

¹⁷⁵ F. MORATA, *Come migliorare la governance democratica europea con le Regioni*, in *Le istituzioni del federalismo*, 1, 2004, 27.

La realizzazione pratica di tale facoltà si è tuttavia rivelata ben più complessa di quanto potesse sembrare all'apparenza, in virtù della necessità di garantire in sede di Consiglio dell'UE tanto l'unicità della posizione assunta da ciascun rappresentante quanto la sua globalità, cioè la vincolatività per l'ordinamento giuridico nazionale di appartenenza considerato nel suo insieme¹⁷⁶.

Il coordinamento interno, al fine di garantire tali caratteristiche, deve quindi fare i conti innanzitutto con la disomogeneità sussistente tra le competenze materiali come enucleate nei Trattati ed il riparto di competenze tra le diverse istituzioni nazionali, sia nel rapporto tra i diversi dicasteri di ciascun governo, sia sul piano dei rapporti tra Stato ed autonomie territoriali. Dal punto di vista procedurale la nomina dei delegati è, pertanto, innanzitutto una questione di collaborazione tra i differenti livelli di governo nazionali, tanto in senso verticale quanto orizzontale, cioè tra le autonomie stesse¹⁷⁷.

In secondo luogo, come è stato evidenziato, gli interessi curati dai delegati sono ad ogni modo globalmente nazionali e non possono quindi limitarsi a profili territorialmente e materialmente limitati (anche nelle materie di competenza esclusiva regionale)¹⁷⁸. Per tal

¹⁷⁶ Necessità a cui la Repubblica italiana spesso risulta inadempiente, stante la mancanza di omogeneità nell'identificazione delle linee di condotta negoziali dovute allo scarso coordinamento non solo tra Stato e Regioni ma, ben prima, tra ministeri, Dipartimento per le politiche europee – Presidenza del Consiglio, Rappresentanza permanente a Bruxelles, come documentato da P.L. PETRILLO, *Unione europea, Governo nazionale e Regioni*, in G. CARPANI, T. GROPPI, M. OLIVETTI, A. SINISCALCHI (a cura di), *Le Regioni italiane nei processi normativi comunitari dopo la legge n. 11/2005*, Bologna, Il Mulino, 2007, 28-29 in particolare, il quale evidenzia pure le problematiche insite tanto nella mancata presenza delle posizioni regionali nella posizione globale complessiva, tanto nei tentativi regionali di influire sul processo decisionale europeo saltando tanto il filtro interno del Dipartimento per le politiche europee quanto quello esterno della Rappresentanza permanente.

¹⁷⁷ Così M. SAVINO, *Regioni e Unione europea: il mancato «aggiramento» dello Stato*, in AA.VV., *Principi generali del diritto amministrativo ed autonomie territoriali*, Torino, Giappichelli, 2007, 54 e F. EGGERMONT, *In the Name of Democracy: The External Representation of the Regions in the Council*, in C. PANARA, A. DE BECKER (ed.), *The Role of the Regions in EU Governance*, Heidelberg, Springer-Verlag, 2011, 28.

¹⁷⁸ Il legislatore statale ha disegnato i tratti di tale istituto sul piano nazionale con l'art. 5 della legge n. 131/2003, stabilendo alcun criterio per la composizione delle delegazioni nazionali in rapporto alla distribuzione interna delle competenze (quindi garantendo al rappresentante statale la funzione di capo delegazione ed il correlativo potere di enunciare la posizione nazionale anche nelle materie di competenza esclusiva regionale), a differenza di altri ordinamenti europei (Belgio, Germania, Austria e pure Spagna). Cfr. la già citata sentenza 8 luglio 2004, n. 239, in cui la Corte ha ritenuto di fondare il proprio giudizio in merito alla rappresentanza della Repubblica italiana in sede di Consiglio dell'UE alla luce della legge La Loggia con la perdurante competenza statale in tema di relazioni internazionali e con l'Unione europea. A tal proposito M. SAVINO, *Regioni e Unione europea: il mancato «aggiramento» dello Stato*, in AA.VV., *Principi generali del diritto amministrativo ed autonomie territoriali*, Torino, Giappichelli, 2007, 76, evidenzia come tale «argomento debole confonde il profilo della

motivo tale possibilità sarebbe da riservarsi ad ipotesi residuali. Secondo altra prospettiva, tuttavia, il diritto di partecipazione e di voto riconosciuto a rappresentanti delle autonomie non è da considerarsi secondo la prospettiva dell'opposizione tra interessi regionali e interessi nazionali, bensì quale effettiva possibilità di inclusione degli interessi regionali – dal punto di vista del contenuto e della procedura di emersione e tutela degli stessi – nella globale posizione nazionale. In virtù di una disposizione del Trattato facoltizzante che, quindi, ha l'effetto di esercitare una possibile pressione sui principi costituzionali e sulle prassi politiche nazionali in materia.

In terzo luogo, la possibilità per le autonomie di inviare propri rappresentanti è strettamente correlata alla qualifica che sul piano interno assumono gli affari europei e, a tal proposito, assai differenti sono le soluzioni date dai diversi ordinamenti pluralisti.

Nel 1993, ad esempio, il Regno del Belgio ha conosciuto un'importante riforma costituzionale in senso federale¹⁷⁹, alla quale si sono accompagnate la legge speciale 5 maggio sulle relazioni internazionali (e sovranazionali) delle Comunità e delle Regioni, recante modifiche alla legge speciale 8 agosto 1980 e, nel marzo 1994, una serie di accordi di cooperazione¹⁸⁰: in tutti questi atti normativi viene seguito il principio della corrispondenza di poteri tra «foro interno e foro esterno»¹⁸¹.

I membri dei Governi dei *Länder*, a loro volta, rappresentano la Germania in seno al Consiglio dell'Unione europea allorché quest'ultimo tratta di questioni che «coinvol[gono] principalmente competenze legislative esclusive dei *Länder*» (art. 23, c. 6 cost. tedesca⁷; paragrafo 6 della *Legge sulla collaborazione fra Bund e Länder in questioni dell'Unione europea* del 12 marzo 1993).

competenza legislativa (cui fanno riferimento le norme dell'art. 117), con il profilo della rappresentanza a livello comunitario, rispetto al quale la Costituzione non formula alcuna direttiva».

¹⁷⁹ Per quanto concerne la storia istituzionale del Regno del Belgio, cfr., *ex multis*, F. DELPÉRÉE, *Le droit constitutionnel de la Belgique*, Bruxelles, Bruylant, 2000, 362 ss.; A. TRUINI, *Federalismo e regionalismo in Italia ed in Europa: principi e modelli*, Padova, Cedam, 2003, 360 ss.; M. LEROY, *Il federalismo belga*, in A. D'ATENA (a cura di), *I cantieri del federalismo in Europa*, Milano, Giuffrè, 2008, 69-70; *last but not least*, il volume monografico *La Belgique, in Pouvoirs*, 136, 2011.

¹⁸⁰ F. LEURQUIN DE-VISSCHER, *Fonti del diritto*, in F. DELPÉRÉE (a cura di), *L'ordinamento federale belga*, Torino, Giappichelli, 1996, 307 ss. La previsione di accordi di cooperazione per disciplinare tali materie è contenuta agli artt. 81 e 92 *bis* della legge speciale 8 agosto 1980, come modificata nel 1993.

¹⁸¹ Cfr. W. PAS, *Belgian Regions, International and EU Law*, in L. DANIELE (a cura di), *Regioni ed autonomie territoriali nel diritto internazionale ed europeo*, 317.

9. *Il principio di sussidiarietà. Definizione e interpretazioni*

Sul piano dei principi strutturanti l'azione sovranazionale, nonché quale forma di tutela delle prerogative costituzionali delle autonomie, assai importante fu la formalizzazione nel Trattato di Maastricht del principio di sussidiarietà¹⁸². Attraverso il quale venne aggiunto un ulteriore strumento per la risoluzione del classico problema della determinazione dei limiti delle competenze trasferite alle istituzioni europee, quale corollario delle riflessioni intorno al problema della sovranità declinato in chiave di riparto di competenze.

Plurimi i contributi redatti dai giuristi al fine di (i) inquadrare il principio, (ii) attribuirgli una portata normativa, (iii) evidenziare la sua giustiziabilità o meno¹⁸³. Alla luce della stretta connessione tra sussidiarietà e *multilevel governance* nei documenti prodotti dal Comitato delle Regioni risulta importante conoscere la connotazione operativa di tale principio: si ritengono, pertanto, necessarie alcune riflessioni su tutti e tre i punti.

Innanzitutto, il principio di sussidiarietà, al pari di quello di proporzionalità, presuppone l'esistenza di una competenza attribuita all'Unione, in quanto disciplina l'esercizio di tali competenze attribuite. L'art. 5, paragrafo 1, TUE dispone infatti che la delimitazione delle competenze dell'Unione si fonda sul principio di attribuzione mentre l'esercizio delle competenze dell'Unione si fonda sui principi di sussidiarietà e proporzionalità. L'art. 5, paragrafo 3, precisa a sua volta che il campo d'applicazione del principio di sussidiarietà comprende tutti i settori che non sono di competenza esclusiva dell'UE: sono pertanto soggette all'applicazione del principio in esame le competenze

¹⁸² In particolar modo su richiesta della Gran Bretagna e della Repubblica federale tedesca, i cui *Länder* temevano l'esproprio delle competenze loro costituzionalmente attribuite in materia ambientale, sanitaria e culturale. Per il dibattito istituzionale precedente a Maastricht si rimanda in particolare a V. GUIZZI, voce *Sussidiarietà (dir. CE)*, in *Enc. Giur.*, XXXV, 1-8, nonché al documento della Commissione SEC (92) 1990 final, 27 Ottobre 1992.

¹⁸³ Si affronterà in altra sede di questo lavoro il tema dell'ambito di applicazione del principio. Si fa, tuttavia, già ora presente che, in merito all'applicabilità del principio all'attività di esecuzione della legislazione e delle politiche comuni, cfr. C.D. EHLERMANN, *Quelques réflexions sur la communication de la Commission relative au principe de subsidiarité*, in *Rev. marché un. eur.*, 1992, 217; S. CASSESE, *L'aquila e le mosche. Principio di sussidiarietà e diritti amministrativi nell'area europea*, in *Foro it.*, 1995, V, 373 ss.; J. ZILLER, *La sussidiarietà come principio del diritto amministrativo europeo*, in *Riv. it. dir. pubbl. comunit.*, 2006, 285 ss.; R. SCHÜTZE, *From Rome to Lisbon: "Executive Federalism" in the (new) European Union*, in *Com. Market Law Rev.*, 2010, 47, 1411-5.

concorrenti (art. 2, paragrafo 2 e art. 4, paragrafo 2, TFUE), le competenze di coordinamento (di cui all'art. 4, paragrafo 3, e art. 4 TFUE), quelle parallele (art. 2, paragrafo 5, TFUE).

Il TUE enuncia il principio e, per quanto riguarda l'applicazione, rinvia ad uno specifico protocollo. Con riguardo al profilo definitorio, il Trattato di Maastricht disponeva che *«nei settori che non sono di sua esclusiva competenza la Comunità interviene, secondo il principio della sussidiarietà, soltanto se e nella misura in cui gli obiettivi dell'azione prevista non possono essere sufficientemente realizzati dagli Stati membri e possono dunque, a motivo delle dimensioni o degli effetti dell'azione in questione, essere realizzati meglio a livello comunitario»* (art. 5, paragrafo 2, TCE). Facendo proprie le istanze regionali pre-Maastricht l'attuale formulazione (art. 5, paragrafo 3, TUE) perfeziona tale concetto specificando che *«l'Unione interviene [...] soltanto se e in quanto gli obiettivi dell'azione prevista non possono essere conseguiti in misura sufficiente dagli Stati membri, né a livello centrale né a livello regionale e locale»* (art. 5, paragrafo 3, TUE)¹⁸⁴.

Tutto questo precisando nel preambolo che conformemente al principio di sussidiarietà le Alte Parti Contraenti intendono proseguire il processo di creazione di un'unione sempre più stretta fra i popoli dell'Europa, in cui le decisioni siano prese il più vicino possibile ai cittadini.

Nella valutazione del livello ottimale da parte degli organi europei, quindi, oggi gli Stati-persone giuridiche espressamente non risultano più essere i soli titolari di potestà pubbliche sul piano degli ordinamenti nazionali.

Le molteplici sfaccettature che tale principio assume da un punto di vista di inquadramento generale sono annotate nel commento di Matteo Mascia al parere del Comitato delle Regioni sul rapporto tra sussidiarietà e democrazia, in cui l'Autore evidenzia come in tale documento «il Comitato tesse l'elogio del principio di sussidiarietà, segnalandone le ragioni di utilità intrinseca: esso consente di «mantenere e incentivare l'accettazione del processo di integrazione» (utilità in termini di *legittimazione*); «impedisce il centralismo» (utilità in termini di *preservazione dell'identità* della dimensione comunale e regionale); «migliora la qualità dell'azione europea nel suo complesso» (utilità in termini di *efficienza e qualificazione democratica*); protegge «contro interventi ingiustificati sulla sovranità degli Stati membri» e allo stesso tempo «tutela i diritti e le competenze delle Regioni, dei comuni e

¹⁸⁴ Sul punto v'è chi ha ritenuto di precisare che tale riferimento non può essere interpretato al punto di potersi ricavare anche un principio di riparto del potere interno agli Stati membri, in relazione ai rapporti tra potere statale e autonomie territoriali. Così L. DANIELE, *Diritto dell'Unione europea*, Milano, Giuffrè, 2010, 373 e J. ZILLER, *Diritto delle politiche e delle istituzioni dell'Unione europea*, Bologna, Il Mulino, 2013, 158.

gruppi di comuni» (utilità in termini di salvaguardia di una *corretta divisione del lavoro politico*)» (corsivo nostro)¹⁸⁵.

Dal punto di vista strettamente giuridico, il principio è stato interpretato in particolare alla luce di due prospettive, tra loro concordanti nell'evidenziare che la sussidiarietà esprima una decisione di preferenza, ma, alla luce del criterio che fonderebbe in modo prevalente tale decisione (vicinanza al cittadino oppure efficienza), divergenti nell'individuare concretamente il soggetto da preferirsi.

Una linea interpretativa ha inteso infatti evidenziare il ruolo di freno svolto dalla sussidiarietà rispetto all'espansione dell'azione politica sovranazionale, valorizzando la prossimità al cittadino dell'autore della decisione politica quale criterio di allocazione¹⁸⁶; l'altra – all'opposto – ha evidenziato come «più che difesa della sovranità degli Stati membri ovvero garanzia delle loro articolazioni interne, la sussidiarietà si conferma corrispondere ad un preciso interesse proprio dell'ordinamento comunitario e della sua capacità (e necessità) di articolazione funzionale»¹⁸⁷, secondo una lettura in chiave efficientista/funzionale del principio stesso¹⁸⁸. Una visione *funzionale* delle competenze, dominata dal principio di sussidiarietà, ed una visione *essenziali sta* del criterio di allocazione, cioè legata alla

¹⁸⁵ M. MASCIA, *Il CdR nel sistema dell'Unione europea*, Padova, Cedam, 1996, 100.

¹⁸⁶ In questo senso A. D'ATENA, *Le Regioni dopo il big bang. Il viaggio continua*, Milano, Giuffrè, 2008, 249-254 in particolare e l'ampia dottrina straniera ivi richiamata. Alcuni studiosi hanno per tal motivo ritenuto che la sussidiarietà propriamente intesa è da considerarsi un *test* di proporzionalità federale, in quanto chiede conto al legislatore europeo di non restringere l'autonomia nazionale qualora ciò non sia necessario. Così R. SHUTZE, *Subsidiarity after Lisbon: Reinforcing the Safeguard of Federalism?*, in *Cambridge Law Journal*, 68(3), 2009, 525-536, in specie 533.

¹⁸⁷ R. TONIATTI, *Le premesse e le promesse del regionalismo funzionale*, in *federalismi.it*, 11, 2003, 4; evidenzia il profilo preminente della «proficua soddisfazione dell'interesse sovranazionale» pure N. BASSI, *Gli accordi fra soggetti pubblici nel diritto europeo*, Milano, Giuffrè, 2004, 167. Per tal motivo v'è chi (L. VANDELLI, *Il principio di sussidiarietà nel riparto di competenze tra diversi livelli territoriali: a proposito dell'articolo 3B del Trattato sull'Unione europea*, in *Riv. it. dir. pubbl. comp.*, 1993, 389), ha letto il principio in chiave espansiva delle competenze comunitarie, ritenendo non manchino «elementi per sostenere una lettura dell'articolo 3B del Trattato quale norma che riconosce e legittima uno spazio di azione comunitaria che si proietta al di fuori degli ambiti espressamente previsti». Più che fare riferimento ad una formale allocazione *a priori* delle competenze, il principio legittimerebbe infatti *a posteriori* l'esercizio di competenze ulteriori rispetto quelle formalmente attribuite: così I. MASSA PINTO, *Il principio di sussidiarietà - Profili storici e costituzionali*, Jovene, Napoli, 2003, 81.

¹⁸⁸ In tal senso sarebbe un mero test di «*comparative efficiency (i.e. determining what of the level of government can better achieve the proposed objective)*». Così P. CRAIG, G. DE BURCA, *EU Law, Cases and Materials*, Oxford: University Press, 2011, 94.

delimitazione rigida dei confini competenziali¹⁸⁹. Poiché le due visioni incidono, quanto agli effetti, sulle modalità di riparto dei poteri e, nel caso di esercizio delle funzioni da parte delle istituzioni sovranazionali, ne conseguono le forme di influenza evidenziate nei paragrafi precedenti, si darà conto di entrambe le prospettive.

La circostanza per cui lo stesso segue l'affermazione del principio di attribuzione accentuerebbe il dato politico-istituzionale del conferimento delle competenze all'Unione da parte degli Stati (delega di poteri)¹⁹⁰, evidenziando come la sussidiarietà concorra a delimitare l'ambito in cui l'ordinamento sovranazionale ha vigore, in subordine a quanto disposto dal principio di attribuzione¹⁹¹.

La sussidiarietà in tal senso sarebbe un principio guida per stabilire il confine tra le responsabilità degli Stati membri e quelle dell'UE (alla luce della domanda: chi dovrebbe intervenire?). Se la competenza è condivisa tra la Comunità e gli Stati membri, il principio stabilirebbe una presunzione a favore del decentramento. In nome della chiarezza sul «chi fa cosa» l'introduzione del principio di sussidiarietà avrebbe contribuito così a segnare il superamento del metodo funzionalista concepito in senso stretto - ed il relativo *set* di strumenti di stampo amministrativo - in favore di una parziale articolazione dei poteri secondo le forme e gli strumenti propri dei sistemi costituzionali multilivello, come per l'appunto l'istituto delle competenze¹⁹². Per tali motivi il *Bundesverfassungsgericht* nella sentenza *Maastricht*¹⁹³ individuava esplicitamente nel rispetto del principio di sussidiarietà e

¹⁸⁹ J.H.H. WEILER, *L'Unione e gli Stati membri: competenze e sovranità*, in *Quad. cost.*, 1, 2000, 5 ss.

¹⁹⁰ Così O. PORCHIA, *La sussidiarietà attraverso il riordino delle competenze?*, in J. WOELK, P. BUBJÄGER, *Il Trattato di Lisbona e le Regioni: il controllo di sussidiarietà*, Lavis, Eurac book, 2010, 29.

¹⁹¹ Cfr. L. SICO, voce *Sussidiarietà (principio di) (diritto comunitario)*, in *Enc. Dir., Agg.*, V, 2001, 1062 ss. Implicazione, questa, non condivisa all'unanimità. I britannici vi videro, ad esempio, la possibilità di un rafforzamento sostanziale del potere d'iniziativa della Commissione. Per una breve panoramica delle interpretazioni in merito, cfr. D. JANS, *La prise en considération de la réalité régionale dans la Communauté européenne*, in F. DELPÉREÉ (sous la direction de), *La Belgique fédérale*, Bruxelles, Bruylant, 1994, 481 ss. e S. STAMMATI, *Il principio di sussidiarietà fra passato e presente*, in *Dir. e società*, 2-3, 2011, § D in particolare.

¹⁹² Invero individuate secondo criteri eterogenei: ora secondo il metodo materiale con la definizione di un ambito preciso, ora individuate in relazione ad un obiettivo quale base giuridica a fondamento degli atti concretamente adottabili. Cfr. G. AMATO, *Il contesto istituzionale europeo*, in *Le istituzioni del federalismo*, 1, 2004, 16.

¹⁹³ In merito a *BVerfG*, 12 ottobre 1993, in *BVerfGE* 89, 155, tra i tanti, A. ANZON, J. LUTHER, *Il trattato di Maastricht e l'ordinamento tedesco nella sentenza 12 ottobre 1993 del Tribunale costituzionale federale*, in *Giur. Cost.*, 1994, 667; G. U. RESCIGNO, *Il Tribunale costituzionale federale tedesco e i nodi costituzionali del processo di unificazione europea*, in *Giur. cost.*, 1994, 2, 3115; D. GRIMM, *Una Costituzione per l'Europa*, in G. ZAGREBELSKY, P.P. PORTINARO, J. LUTHER, *Il futuro della Costituzione*, Torino, Einaudi, 1996, 340

del ruolo del *Bundestag* - quale alfiere del principio democratico consacrato dall'art. 38 *Grundgesetz* - le condizioni per la legittima attribuzione di competenze all'ordinamento europeo e, pertanto, per l'applicabilità del diritto europeo nel territorio tedesco (cfr. l'art. 23 della legge fondamentale tedesca). Alla luce della considerazione per cui la definizione dei limiti di sovranità è un fatto costituzionalmente rilevante della cui competenza rimarrebbe titolare lo Stato membro, pur in presenza di una CGUE a cui spetta istituzionalmente l'accertamento dell'ampiezza delle competenze dell'UE¹⁹⁴.

Il principale criterio che sottende al riparto di poteri tra UE e Stati membri è, infatti, pur sempre quello di attribuzione, in virtù del quale la collocazione di un'azione (settore di politica) in un determinato settore di competenza (esclusiva, concorrente, parallela) determina l'estensione dei poteri conferiti alle istituzioni dell'UE. Potere che deve tenere presente le indicazioni dei Trattati in punto di obiettivi specifici del settore, così come riguardo gli atti che possono essere adottati nel settore la procedura di adozione di tali atti (cd. «base giuridica»).

L'istituto della competenza quindi «può essere considerato l'espressione di una ragione astratta, sistematica, che si cala sulla realtà per conformarla (l'essere consegue al dover essere)»; il principio di sussidiarietà è invece «canone di razionalità materiale (...) costantemente diretto a trarre dall'essere gli elementi condizionanti del dover essere, dalla attualità i giudizi di valore»¹⁹⁵.

Quanto appena precisato evidenzia come il criterio di preferenza espresso dal principio di sussidiarietà sia fondato su criteri non facilmente e rigorosamente misurabili e, quindi, controllabili, in particolar modo dal giudice europeo¹⁹⁶.

ss. L'impostazione dualista fatta propria dalla Corte costituzionale tedesca era già radicata nella giurisprudenza più risalente, in virtù di alcuni principi consolidati: individuazione del fondamento del diritto comunitario nell'ordinamento costituzionale nazionale, esistenza di limiti costituzionali invalicabili da parte del processo di integrazione, separazione tra gli ordinamenti e distinzione tra invalidità e inefficacia, come rileva F. VECCHIO, *Competenza e gerarchia nella sentenza Lisbona del Tribunale federale tedesco: verso un diritto costituzionale asimmetrico?*, in *forumcostituzionale.it*.

¹⁹⁴ Tale circostanza conduce altri autori, infatti, a considerare la Corte titolare della kompetenz-kompetenz. Cfr. J.H.H. WEILER, *La Costituzione dell'Europa*, Bologna, il Mulino, 2003, 391.

¹⁹⁵ Cfr. G. SCACCIA, *Sussidiarietà istituzionale e poteri statali di unificazione normativa*, Napoli, 2009, 47.

¹⁹⁶ E' stato tuttavia osservato come la definizione del principio data dal TUE sia molto simile al test di proporzionalità proprio del diritto pubblico tedesco, stante il richiamo del principio di idoneità, di necessari età e di proporzionalità in senso stretto. Così J. ZILLER, *La sussidiarietà come principio del diritto amministrativo europeo*, in *Riv. it. dir. pubbl. comunit*, 2006, 287.

In virtù dell'intrinseca capacità espansiva derivantegli dalla genesi etico-sociale¹⁹⁷ e dall'intrinseca connotazione quale principio di logica politico-organizzativa prima che giuridica¹⁹⁸, è stato per tal motivo analizzato – secondo una seconda diversa prospettiva – ponendo l'accento sul suo essere clausola elastica e relazionale in grado di contribuire ad individuare il punto di equilibrio tra autonomia/differenziazione ed unità proprio in alternativa ai moduli gerarchici e alle competenze rigide.

La sussidiarietà sarebbe cioè un concetto dinamico da applicarsi alla luce degli obiettivi stabiliti nei Trattati: consente che l'azione sovranazionale, entro i limiti delle sue competenze, sia ampliata laddove le circostanze lo richiedano e, inversamente, ristretta e sospesa laddove essa non sia più giustificata. In tal modo la sussidiarietà diventerebbe strumento di garanzia della legittimità delle decisioni sovranazionali dal lato dell'*output*, cioè con riguardo alla loro capacità di risolvere problemi che, a livello nazionale, non potrebbero essere affrontati altrettanto efficacemente o comunque nella loro capacità di produrre decisioni che non suscitano opposizione.

Secondo tale ricostruzione l'articolazione dei poteri sarebbe quindi funzionale alla maggiore efficacia nel raggiungimento degli obiettivi sovranazionali.

In virtù della sua natura meta giuridica il concetto di sussidiarietà è da sempre esposto ad una portata interpretativa che può divenire vaga ed incerta con tutto quanto ne consegue in termini di elasticità dell'esercizio delle competenze alla luce di tale principio¹⁹⁹.

¹⁹⁷ «Una definizione unitaria del principio di sussidiarietà appare molto ardua, per la densità del contesto culturale, per la stratificazione del dato storico, e per il sovraccarico ideologico dal quale risultano segnate le ricostruzioni teoriche che ne sono state proposte». Così S. STAIANO, *La sussidiarietà orizzontale: profili teorici*, in *federalismi.it*, 5, 2006, 1.

¹⁹⁸ La dottrina su tale principio è vastissima. Si rinvia, con riguardo a quella nazionale, fra i tanti a P. CARETTI, *Il principio di sussidiarietà e i suoi riflessi sul piano dell'ordinamento comunitario e sul piano dell'ordinamento nazionale*, in AA. VV., *Scritti in onore di Alberto Predieri*, Tomo I, Milano, Giuffrè, 1996, 383 ss.; G. D'AGNOLO, *La sussidiarietà nell'Unione europea*, Padova, Cedam, 1998; 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; B. FLYNN, *Reformed subsidiarity in the Constitution for Europe: can it deliver on expectations?*, in *eipa.nl*; J. WOELK, P. BUBJÄGER, *Il Trattato di Lisbona e le Regioni: il controllo di sussidiarietà*, Lavis, Eurac book, 2010; S. STAMMATI, *Il principio di sussidiarietà tra passato e presente*, in *Dir. e società*, 2-3, 2011, 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.

¹⁹⁹ Tra gli altri: A. D'ATENA, *Il doppio intreccio federale: le Regioni nell'Unione europea*, in *Le Regioni*, 1998,

La sussidiarietà, focalizzando l'attenzione sull'adeguatezza delle funzioni svolte dal soggetto pubblico, lega infatti l'esercizio delle competenze a considerazioni extra-giuridiche (in particolare di carattere socio-economico e politico)²⁰⁰. Indica un criterio di riparto (la prossimità ai cittadini maggiormente sostenibile), ma vincola tale criterio ad un obiettivo: l'ottimizzazione del risultato.

Il che implica per il cittadino una certa difficoltà nel conoscere *ex ante* non solo le istituzioni responsabili di scegliere l'indirizzo politico in una data area di fattispecie materiali, al fine di esercitare il proprio diritto di voto, ma, conseguentemente, la difficoltà nel conoscere *ex ante* pure i soggetti nei confronti dei quali esercitare anche gli istituti propri della democrazia diretta e della democrazia partecipativa.

9.1. *Il controllo politico e giuridico del principio attraverso la sua procedimentalizzazione*

A fronte di un parametro fondato su indicatori extragiuridici difficilmente misurabili, la strada seguita per evitare la sovrapposizione della decisione giudiziale sulle valutazioni

1408; L.P. VANONI, *Fra Stato e Unione europea: il principio di sussidiarietà sotto esame della Corte costituzionale e della Corte di giustizia*, cit., 1458, nel quale si riporta l'opinione di J. H. H. Weiler, per il quale svuotando la carica prescrittiva e normativa del principio, lo stesso rischia di diventare «un gioco di prestigio: quando vuoi agire ti permette di farlo, quando non vuoi agire (per ragioni politiche) la sussidiarietà ti offre uno splendido alibi».

²⁰⁰ Il rischio legato alla prevalenza delle considerazioni meramente economiche, legate cioè ai principi di efficienza ed efficacia, sulle considerazioni più prettamente politico-istituzionali e sociali, è paventato da B. FLYNN, *Reformed subsidiarity in the Constitution for Europe: can it deliver on expectations?*, in *eipa.nl*, 23. Per tal motivo i due Protocolli applicativi che si sono succeduti hanno entrambi evidenziato come «i progetti di atti legislativi tengono conto della necessità che gli oneri, siano essi finanziari o amministrativi, che ricadono sull'Unione, sui governi nazionali, sugli enti regionali o locali, sugli operatori economici e sui cittadini siano il meno gravosi possibile e commisurati all'obiettivo da conseguire». Nelle conclusioni presentate in data 1 ottobre 2009, causa C-58/08, *Vodafone e altri/Secretary of State for business, enterprise and regulatory reform*, al punto 30 l'Avv. Gen. M. Poiares Maduro precisa a tal uopo che «la giustificazione ragionevole del necessario intervento europeo, in luogo di quello statale, deve fondarsi su qualcosa di più che la semplice evidenziazione dei possibili benefici derivanti dall'azione comunitaria, considerando primariamente i possibili problemi o costi che deriverebbero dall'affidamento della soluzione agli Stati membri».

politiche delle istituzioni europee è stata quella della procedimentalizzazione del principio. Al fine di garantire la sua giustiziabilità, attraverso due successivi Protocolli si è quindi cercata di assicurare, in aggiunta alla tutela giurisdizionale di legittimità degli atti²⁰¹, una possibilità di controllo del principio attraverso la procedimentalizzazione dell'azione comunitaria e la predisposizione di una ordinata sequenza di operazioni logiche e valutative, volte a guidare la valutazione sulla sussistenza dei due presupposti previsti dal Trattato: (i) la maggiore efficienza quanto agli effetti dell'azione sovranazionale (o esigenza di omogeneità)²⁰²; (ii) l'inadeguatezza allo scopo dei mezzi (criterio quantitativo) disponibili al livello statale, regionale o locale (principio di prossimità sostenibile)²⁰³.

In virtù di tale procedimentalizzazione la dimensione coercitiva del principio si è quindi concretizzata quale forma dell'azione istituzionale - quella di ogni istituzione, in quanto ciascuna è tenuta ad assicurare, nell'esercizio delle sue competenze, il rispetto del principio - piuttosto che nell'ambito della tutela giurisdizionale intesa in senso stretto, anche se la procedimentalizzazione stessa è funzionale al controllo dei giudici della CGUE.

Il *Protocollo n. 7 sull'applicazione del principio di sussidiarietà e di proporzionalità* allegato al Trattato di Amsterdam ad esempio individuava dei principi guida, in parte già fatti propri dalla prassi abituale della Commissione, che dovevano essere seguiti nella redazione delle motivazioni che accompagnavano i progetti adottati nell'esercizio del potere di iniziativa²⁰⁴. Motivazioni che, confortate da indicatori qualitativi oppure, ove possibile,

²⁰¹ Per un'analisi delle cause in cui il principio di sussidiarietà è stato portato all'attenzione della Corte di giustizia, cfr. P. VAN NUFFEL, *The Protection of Member States' Regions Through the Subsidiarity Principle*, in C. PANARA, A. DE BECKER (ed.), *The Role of the Regions in EU Governance*, Heidelberg, Springer-Verlag, 2011, 61-68 in particolare; A. ESTELLA, *The EU principle of subsidiarity and its limits*, Oxford: Oxford university press, 2002, cap. V.

²⁰² Ad avviso di S. STAMMATI, *Il principio di sussidiarietà tra passato e presente*, in *Dir. e società*, 2-3, 2011, 341, l'esigenza di omogeneità, cioè di effetti omogenei che valgano per l'intero territorio dell'UE, è interscambiabile con il profilo dell'efficienza.

²⁰³ Sul punto, v. la sentenza 10 dicembre 2002, causa C-491/01, *British american tobacco*, ai punti 177-185.

²⁰⁴ Il Protocollo è reperibile in Gazzetta ufficiale n. C 340 del 10 novembre 1997 ed è stato commentato, *ex multis*, da V. CONSTANTINESCO, *Le Traitè d'Amsterdam. Les clauses de cooperation renforcé. Le protocole sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité*, in *Rev. trim. dr. eur.*, 1997, 751. Tale documento faceva proprie «le conclusioni del Consiglio europeo di Birmingham del 16 ottobre 1992 e quanto convenuto nel Consiglio europeo di Edimburgo dell'11-12 dicembre 1992 circa l'approccio generale all'applicazione dei principi, allo scopo di definire con più precisione i criteri della loro applicazione e assicurarne la stretta osservanza e attuazione coerente da parte di tutte le istituzioni» e si fondava sull'accordo interistituzionale del 25 ottobre 1993 tra il Parlamento europeo, il Consiglio e la Commissione sulle procedure di attuazione del principio di sussidiarietà (Boll. CE 10-1993, pag. 129). In particolare, il paragrafo 5 prevedeva

quantitativi, dovevano rendere conto della conformità della proposta ai principi di sussidiarietà e proporzionalità²⁰⁵.

Il Protocollo recava pure alcune indicazioni operative e pragmatiche generali volte a specificare la nozione di intervento sussidiario. In particolare: «6) *La forma dell'azione comunitaria deve essere quanto più possibile semplice, in coerenza con un soddisfacente conseguimento dell'obiettivo della misura e con la necessità di un'efficace applicazione. La Comunità legifera soltanto per quanto necessario. A parità di altre condizioni, le direttive dovrebbero essere preferite ai regolamenti e le direttive quadro a misure dettagliate. Le direttive di cui all'articolo 189 del trattato, mentre sono vincolanti per lo Stato membro al quale sono indirizzate per quanto concerne il risultato da raggiungere, lasciano alle autorità nazionali facoltà di scelta riguardo alla forma e ai metodi;* 7) *Riguardo alla natura e alla portata dell'azione comunitaria, le misure comunitarie dovrebbero lasciare il maggior spazio possibile alle decisioni nazionali, purché sia garantito lo scopo della misura e siano soddisfatte le prescrizioni del trattato. Nel rispetto del diritto comunitario, si dovrebbe aver cura di salvaguardare disposizioni nazionali consolidate nonché l'organizzazione ed il funzionamento dei sistemi giuridici degli Stati membri. Se opportuno, e fatta salva l'esigenza di un'effettiva attuazione, le misure comunitarie dovrebbero offrire agli Stati membri vie alternative per conseguire gli obiettivi delle misure».*

Il Protocollo n. 2 sull'applicazione del principio di sussidiarietà e di proporzionalità allegato al Trattato di Lisbona, non ripropone i principi guida relativi all'esercizio del potere di iniziativa da parte della Commissione, ma rinforza l'obbligo di motivazione circostanziata quale onere in grado di garantire un'adeguata presa in considerazione dei profili sostanziali del principio. Spetta inoltre alla Commissione, nella fase cd. di pre-iniziativa («prima di

che «affinché l'azione comunitaria sia giustificata, [...] dovrebbero essere applicati i seguenti principi guida: (i) il problema in esame presenta aspetti transnazionali che non possono essere disciplinati in maniera soddisfacente mediante l'azione degli Stati membri; (ii) le azioni dei soli Stati membri o la mancanza di un'azione comunitaria sarebbero in conflitto con le prescrizioni del trattato (come la necessità di correggere distorsioni di concorrenza o evitare restrizioni commerciali dissimulate o rafforzare la coesione economica e sociale) o comunque pregiudicherebbero in modo rilevante gli interessi degli Stati membri; (iii) l'azione a livello comunitario produrrebbe evidenti vantaggi per la sua dimensione o i suoi effetti rispetto all'azione a livello di Stati membri».

²⁰⁵ Per quanto concerne la violazione del principio di sussidiarietà invocato come vizio della motivazione, cfr. le sentenze 13 maggio 1997, C-233/94, *Germania c. Parlamento e Consiglio*, in *Racc.*, I-2405 e 9 ottobre 2001, causa C-377/98, *Paesi Bassi c. Parlamento e Consiglio*, in *Racc.*, I-7079.

proporre un atto legislativo»), effettuare ampie consultazioni che «*devono tener conto, se del caso, della dimensione regionale e locale delle azioni previste»* (art. 2).

Il protocollo prevede, inoltre, una procedura di controllo politico (cd. meccanismo di allerta precoce) incentrata su pareri motivati resi dalle assemblee rappresentative nazionali aventi ad oggetto il mancato rispetto del principio di sussidiarietà²⁰⁶.

In tale contesto «*spetta a ciascun parlamento nazionale o a ciascuna camera dei parlamenti nazionali consultare all'occorrenza i parlamenti regionali con poteri legislativi»* (art. 6), per cui viene facoltizzata una possibile *partnership* delle assemblee legislative esistenti in ciascun ordinamento costituzionale nel procedimento decisionale europeo²⁰⁷.

²⁰⁶ Artt. 5-7, che in questo modo si collegano alle disposizioni di cui al Protocollo n. 1 sul ruolo dei Parlamenti nazionali nell'Unione europea. Il funzionamento del meccanismo di allerta precoce per il controllo di sussidiarietà viene esaminato in dettaglio nella relazione annuale sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e proporzionalità (COM(2012)373). Il numero di parlamenti che partecipano al dialogo politico è in forte crescita: solo quattro camere non hanno trasmesso pareri alla Commissione nel 2011 contro dieci nel 2010. Il Parlamento più attivo è stato, anche nel 2011, quello portoghese, con 184 pareri, a fronte dei 106 del 2010, seguito dal Senato italiano con 76 pareri (71 nel 2010), dal Senato ceco, con 43 (29 nel 2010), e dalla Camera e dal Senato rumeni che, rispettivamente, con 40 e 33 pareri segnano l'incremento più significativo rispetto al 2010 (2 a testa). La Camera dei deputati si colloca all'ottavo posto per numero di pareri, 28 rispetto ai 25 dell'anno precedente. Va peraltro sottolineato come la quantità di atti esaminati non sia in sé indice della qualità e dell'efficacia dell'intervento parlamentare nei confronti dei rispettivi Governi e delle Istituzioni europee. Alcuni parlamenti o camere che pur intervengono in modo sistematico ed incisivo, come il Folketing danese o il Bundestag tedesco hanno infatti trasmesso alla Commissione un numero ridotto di pronunce (rispettivamente 14 e 6) in quanto concentrati più sul raccordo con il rispettivo Governo – che generalmente non si traduce in formali atti di indirizzo - che sul dialogo politico con le Istituzioni europee. In base ai dati forniti da entrambe le relazioni, già ricordati in premessa, nel 2011 la Commissione ha ricevuto 64 pareri motivati dai parlamenti nazionali a fronte dei 34 del 2010, con un aumento di oltre il 90%. Ciò nonostante, i 64 pareri motivati rappresentano poco più del 10% dei 622 pareri pervenuti alla Commissione nel 2011 nell'ambito del dialogo politico, a conferma della maggiore rilevanza delle questioni sostanziali rispetto a quelle relative alle competenze.

²⁰⁷ La Conferenza dei presidenti dei parlamenti regionali europei con poteri legislativi (CALRE) ha creato tra le assemblee legislative regionali una rete «di ambito tecnico e politico» per il controllo dell'applicazione del principio di sussidiarietà. Lo studio dei meccanismi istituzionali di cui al Protocollo sulla sussidiarietà è stato sviluppato da D.A. CAPUANO, *Funzioni delle Camere italiane nel procedimento legislativo dell'Unione europea*, in *Rassegna parlamentare*, 3, 2011, 519-550 e C. FASONE, *Gli effetti del Trattato di Lisbona sulla funzione di controllo parlamentare*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 2, 2011, 366 ss. Sulla questione del raccordo tra Parlamento e assemblee legislative regionali nel processo decisionale europeo cfr. G. RIVOSECCHI, *Le assemblee legislative regionali nel processo decisionale europeo: una questione aperta*, in *Le istituzioni del federalismo*, 3-4, 2009, 394 ss. e sulle prospettive di attuazione di tale Protocollo con riferimento ai Consigli regionali italiani, ID., *Le Assemblee legislative regionali nel processo decisionale europeo*, in *forumcostituzionale.it*, 2009. Infine, per una ricognizione della modalità di intervento delle assemblee regionali nella fase di formazione del diritto dell'UE, come stabilite dalle leggi di procedura adottate in numerose Regioni

Con queste previsioni il Trattato di Lisbona introduce per la prima volta nel diritto primario sovranazionale un espresso riconoscimento del ruolo delle assemblee legislative regionali (presenti in soli 8 Stati membri) negli affari europei²⁰⁸.

L'art. 8 di quest'ultimo Protocollo introduce infine un'ulteriore innovazione, prevedendo che «*la Corte di giustizia dell'Unione europea è competente a pronunciarsi sui ricorsi per violazione, mediante un atto legislativo, del principio di sussidiarietà proposti secondo le modalità previste all'articolo 263 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea da uno Stato membro, o trasmessi da quest'ultimo in conformità con il rispettivo ordinamento giuridico interno a nome del suo parlamento nazionale o di una camera di detto parlamento nazionale. In conformità alle modalità previste dallo stesso articolo, tali ricorsi possono essere proposti anche dal Comitato delle Regioni avverso atti legislativi per l'adozione dei quali il trattato sul funzionamento dell'Unione europea richiede la sua consultazione*».

In conclusione, nonostante le difficoltà giuridiche non consentano alle autonomie regionali di difendere autonomamente – cioè senza l'intervento dello Stato o del Comitato delle Regioni – le proprie attribuzioni innanzi la CGUE, concretamente il principio di sussidiarietà si colloca tra gli strumenti che hanno avuto il pregio di contribuire a stimolare riflessioni e prassi per un migliore coordinamento tra le iniziative normative dei vari livelli di azione pubblica interessati; nonché ad evidenziare il rapporto tra tale azione ed i principi democratici. Assai rilevante nello sviluppo di tali percorsi, infine, il ruolo svolto da un'ulteriore innovazione introdotta a Maastricht: il Comitato delle Regioni.

10. *Il Comitato delle Regioni: profili problematici*

e dai regolamenti delle assemblee, si rinvia al *Rapporto sulla legislazione tra Stato, Regioni e Unione europea nel 2012*, a cura dell'*Osservatorio sulla legislazione della Camera*, 329.

²⁰⁸ Tale disposizione interessa 74 Assemblee legislative regionali degli Stati membri che attribuiscono poteri legislativi ad alcune o a tutte le loro Regioni: Austria, Belgio, Finlandia, Germania, Italia, Portogallo, Regno Unito e Spagna. Sul punto si rimanda all'ampia e documentata analisi di C. FASONE, *Le assemblee legislative regionali e i processi decisionali comunitari: un'analisi di diritto comparato*, in *Le istituzioni del federalismo*, 3-4, 2009, 409 ss. nonché, con riguardo al rapporto tra partecipazione delle autonomie regionali al controllo politico di sussidiarietà e partecipazione nel merito al processo decisionale europeo, C. ODONE, *La collaborazione in fase ascendente tra il Parlamento e le assemblee legislative regionali: cinque casi pratici ed alcune riflessioni*, in *federalismi.it*, 7, 2013.

Il Comitato delle Regioni²⁰⁹ è un organo consultivo dalla *membership* mista del quale sono chiamati a far parte «i rappresentanti delle collettività regionali e locali» al fine di tutelare le istanze substatali attraverso la diretta inclusione dei loro specifici interessi nei processi decisionali europei²¹⁰. In tal senso tale istituzione rappresenta una peculiare declinazione del principio di sussidiarietà²¹¹ e, allo stesso tempo, spezza una declinazione meramente bipolare (Stati vs. UE) del principio stesso. Il Trattato di Lisbona ha formalizzato questa funzione di tutela²¹², inserendo il Comitato fra i destinatari della relazione annuale della Commissione europea sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e proporzionalità (art. 9 del Protocollo).

²⁰⁹ D'ora in poi, CdR. Si riprendono in questo paragrafo considerazioni già svolte in A. SIMONATO, *Il rapporto tra Regioni, Stato ed UE alla luce della crisi economica, dell'attualità istituzionale, del dibattito sul paradigma della multilevel governance*, in *federalismi.it*, 9, 2013.

²¹⁰ Tale istituzione è ora disciplinata all'art. 13, paragrafo 4, TUE e nella Parte VI, Titolo I (*Disposizioni istituzionali*), Capo III (*Gli organi consultivi dell'Unione*), artt. 300 e 305-307 TFUE. Sul ruolo e la struttura del CdR si rimanda, fra gli altri, ad E. DOMORENOK, *Regioni in Europa. Il ruolo del CdR nella governance europea*, Roma, Carocci, 2010, che presta attenzione non solo agli aspetti istituzionali formali normalmente indagati in letteratura, ma pure ai processi e alle relazioni più informali che conferiscono significato alle cornici istituzionali nel sistema di *governance* europea. Cfr., inoltre, le monografie di M. MASCIA, *Il CdR nel sistema dell'Unione europea*, Padova, Cedam, 1996 e, fra i numerosi contributi in opere collettanee, V. FALCONE, *Il CdR: esperienze e prospettive*, in A. D'ATENA (a cura di), *L'Europa delle autonomie. Le Regioni e l'Unione europea*, Milano, 2003, 247 ss.; L. DOMENICHELLI, *Le Regioni nel dibattito sull'avvenire dell'Unione: dalla Dichiarazione di Nizza alla Convenzione Europea*, cit., 1246 ss.; C. DE MICHELI, *Il Comitato delle Regioni e il caso italiano*, in V. FARGION, L. MORLINO, S. PROFETI (a cura di), *Europeizzazione e rappresentanza territoriale: il caso italiano*, Bologna, Il Mulino, 2006, 333 ss.

²¹¹ Cfr. J. KOTTMANN, *Europe and the regions: sub-national entity representation at Community level*, cit., 169. *Contra*, D. JANS, *La prise en considération de la réalité régionale dans la Communauté européenne*, in F. DELPÉRÉE (sous la direction de), *La Belgique fédérale*, Bruxelles, Bruylant, 1994, 476 ss che invece legge tale istituzione come sorretta da un fine (integrazione) opposto a quello perseguito dal principio di sussidiarietà (tutela delle sfere di competenza). Ad ogni modo a partire dall'entrata in vigore del Trattato di Maastricht, il Comitato ha assunto il ruolo di «custode» del principio di sussidiarietà in particolare a partire dal Parere *Principio di sussidiarietà* “Verso un'autentica cultura della sussidiarietà! — Un appello del Comitato delle Regioni” (1999/C 198/14).

²¹² Con riguardo a tale ruolo di «custode» si evidenzia in particolar modo come nel periodo di ufficio di Peter Straub (2004-06), presidente del Land Baden-Württemberg, sia stato compiuto uno sforzo atto a delineare il ruolo del Comitato in rapporto al principio (cfr. il parere del 16 novembre 2005 recante *Orientamenti per l'applicazione e il controllo dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità*, CdR 220/2004 fin, ed il Parere del 12 ottobre 2005, in merito alla *Relazione della Commissione - Legiferare meglio 2004* e alla *Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo - Una migliore regolamentazione per la crescita e l'occupazione nell'Unione europea*, CdR 121/2005). E' stata inoltre stata creata la Rete di monitoraggio della sussidiarietà che ha consentito lo scambio di esperienze anche con Regioni che non erano membri del Comitato.

Secondo le ipotesi avanzate dalle autonomie più forti (entità federate tedesche e belghe in particolare) l'istituzione avrebbe dovuto essere strutturata come una camera rappresentativa equivalente al *Bundesrat*, da affiancarsi al Consiglio ed al Parlamento, titolare del diritto di impugnazione di atti provenienti dalle istituzioni europee dinanzi la Corte di Giustizia nei casi di violazione del principio di sussidiarietà²¹³. Nel documento elaborato alla conclusione dei lavori delle Conferenze organizzate dall'ARE venne invece strutturato infine quale organo consultivo *sui generis* di rappresentanza politica, territoriale e funzionale. Tale posizione era, infatti, condivisa pure da Parlamento e Commissione, i quali ritenevano necessario dare alle autorità regionali e locali, indipendentemente dal grado della loro autonomia negli ordinamenti nazionali, un canale di rappresentanza ed una possibilità di contributo al processo politico europeo, senza però complicare ulteriormente le procedure decisionali.

Il Comitato è, in definitiva, un'assemblea consultiva finalizzata a rappresentare gli interessi regionali e locali²¹⁴ e, per il tramite di questi, avvicinare i cittadini alle istituzioni europee al fine di garantire attraverso la prossimità pure una maggiore democraticità, efficacia e legittimità dell'azione europea.

La creazione di tale istituzione ha comportato un salto di qualità nel coinvolgimento degli enti regionali e locali nel processo decisionale europeo. La possibilità di intervento di tali enti, infatti, non è più relegata alle sole norme e tradizioni politiche nazionali²¹⁵. Allo stesso tempo, il potere meramente consultivo di tale istituzione certifica la centralità nel processo decisionale europeo dei rappresentanti degli Stati-persone giuridiche.

L'attuale struttura del Comitato è il frutto di alcuni aggiustamenti, innovativi ma non rivoluzionari, intervenuti in occasione di ogni revisione dei Trattati.

Un'innovazione strutturale in particolare, anche se dai risultati pratici discussi per l'elevato *turnover* che ne è derivato, è stata prevista dal Trattato di Nizza, che ha modificato la

²¹³ Ferme contraria ad una regolamentazione comunitaria istituzionalizzata delle problematiche regionali, era invece la posizione della Francia e del Regno Unito. Vi erano infine Italia e Spagna, le quali si erano orientate verso soluzioni di media portata, come ad esempio la creazione in seno al Comitato Economico e Sociale di una sezione dedicata alla rappresentanza regionale. Cfr. Consiglio Europeo straordinario di Roma del 27-28 ottobre 1990. *Bollettino delle Comunità Europee n. 12 del 1990*, 7 e ss.

²¹⁴ Non gli interessi del singolo ente, ma il diritto delle autonomie a essere consultate nella fase di assunzione di scelte che influenzano la loro esistenza quotidiana. S. PIATTONI, *The Theory of Multi-Level Governance. Conceptual, Empirical, and Normative Challenges*, Oxford: University Press, 2010, 30.

²¹⁵ Per tal motivo tale istituzione crea più di qualche problema ricostruttivo ai sostenitori delle teorie dell'intergovernativismo. Così S. PIATTONI, *The Theory of Multi-Level Governance. Conceptual, Empirical, and Normative Challenges*, Oxford: University Press, 2010, 193.

disciplina del Comitato in un punto cruciale attinente alla legittimazione democratica dell'istituzione: i requisiti per la *membership*. In virtù di tali modifiche il CdR deve essere ora composto da rappresentanti delle collettività regionali e locali titolari di un mandato elettorale nell'ambito di una collettività regionale o locale, o politicamente responsabili dinanzi ad un'assemblea eletta (art. 300, paragrafo 3, TFUE)²¹⁶. Allo stesso tempo, ai sensi dell'art. 300, paragrafo 4, TFUE, i membri del Comitato delle Regioni non sono vincolati da alcun mandato imperativo: devono cioè esercitare le loro funzioni in piena indipendenza, nell'interesse generale dell'Unione²¹⁷.

Conformemente ai Trattati, organi del Comitato sono l'Assemblea plenaria, il presidente, l'Ufficio di presidenza e sei commissioni con competenze nei seguenti ambiti politici: (I) COTER – Politica di coesione territoriale; (II) ECOS – Politica economica e sociale; (III) NAT – Risorse naturali; (IV) ENVE – Ambiente, cambiamenti climatici, energia rinnovabile; (V) EDUC – Formazione e cultura; (VI) CIVEX – Cittadinanza, governance, affari istituzionali ed esterni²¹⁸.

L'organizzazione interna e la composizione sono improntate essenzialmente ad un'impostazione territoriale, volta a garantire l'equilibrio tra gli Stati (secondo il criterio della popolazione) anziché tra i vari livelli sub-statali.

Tale configurazione rende inevitabile l'esistenza di due asimmetrie - fonti di conflittualità/divergenze - tra gli interessi rappresentati. Asimmetrie legate alle differenze politico-amministrative che nei paesi membri sussistono in ordine al concetto di «collettività territoriale» (in primo luogo con riguardo alla titolarità o meno di poteri legislativi) e, ancor più, alle divergenze che caratterizzano gli interessi regionali e quelli locali²¹⁹, dopo gli

²¹⁶ Come rilevato da E. DOMORENOK, *Regioni in Europa. Il ruolo del CdR nella governance europea*, Roma, Carocci, 2010, 65, «già durante i negoziati che precedettero la firma del Trattato di Maastricht, la maggior parte dei rappresentati regionali e locali sostennero l'inserimento nel testo dell'obbligo del mandato elettivo per i futuri membri del CDR, mentre i governi nazionali insistettero nel proporre che anche funzionari impegnati nel governo delle rispettive amministrazioni locali o regionali potessero far parte del Comitato».

²¹⁷ Disposizione, questa, che ha indotto alcuni commentatori a evidenziare un elemento di ambiguità, stante la combinazione di elementi nazionali e sovranazionali nella definizione del ruolo dei membri del CdR. Cfr. M.P. CHITI, *L'organizzazione amministrativa comunitaria*, in M. CHITI, G. GRECO (a cura di), *Trattato diritto amministrativo europeo*, Milano, Giuffrè, 2007, 451.

²¹⁸ Cfr. CdR — *Regolamento interno*, in *GU L 6* del 9.1.2010, 14–31.

²¹⁹ Proprio tale composizione disomogenea viene considerata da tutti i commentatori uno dei limiti strutturali e, per l'effetto, politico-decisionali, del CdR.

allargamenti del 2004 parimenti rappresentati in seno all'istituzione (47,1% le autorità locali e 52,9% le autorità sovra locali²²⁰).

Un'ulteriore asimmetria è dovuta al fatto che all'interno delle singole rappresentanze nazionali – e, pertanto, alla luce delle scelte concretamente compiute dal singolo stato membro in punto di riparto dei seggi a disposizione – vi sono enti che rappresentano principalmente gli interessi della propria comunità di riferimento (gli enti regionali, qualora ne sia garantita in numero adeguato la partecipazione) ed enti che principalmente sono chiamati a rappresentare la pluralità di istituzioni dello stesso tipo presenti nel territorio nazionale (è questo il caso degli enti locali)²²¹. D'altronde, già prima di Maastricht la composizione del CdR era stata oggetto di opposte visioni tra l'Associazione delle Regioni d'Europa (ARE) ed il Consiglio dei Comuni e delle Regioni d'Europa (CCRE)²²².

Un ruolo delicato, a tal proposito, è assegnato a ciascuno Stato membro, al quale spetta la competenza a definire autonomamente tanto la distribuzione dei seggi assegnati tra i vari livelli di autorità sub-statali, quanto la procedura giuridica di nomina dei rappresentanti e di approvazione delle candidature, nonché la fonte del diritto deputata a disciplinare tali aspetti.

La varietà delle procedure per la selezione dei membri e dei supplenti del CdR adottate nell'Unione europea rispecchia la diversità dei sistemi politici e territoriali presenti in Europa. Le associazioni degli enti territoriali svolgono frequentemente un ruolo di rilievo. Infatti, nella maggior parte degli Stati membri - in particolare quelli di più recente adesione - spetta

²²⁰ Per tali dati, nonché per la precisa ripartizione all'interno di ciascuno Stato membro dei rappresentanti in seno al comitato tra differenti livelli di governo, cfr. E. DOMORENOK, *Regioni in Europa. Il ruolo del CdR nella governance europea*, Roma, Carocci, 2010, 59-71.

²²¹ Così A. D'ATENA, *Le Regioni dopo il big bang. Il viaggio continua*, Milano, Giuffrè, 2005, 238-239. La Repubblica italiana ha deciso di suddividere paritariamente tra Regioni ed enti locali i consiglieri che le spettano. Tale scelta, ad avviso di A. D'ATENA, *Gli assetti territoriali, le Regioni e i processi decisionali. Il ruolo del Comitato della Regioni*, in S.P. PANUNZIO (a cura di), *I costituzionalisti e l'Europa. Riflessioni sui mutamenti costituzionali nel processo di integrazione europea*, Milano, Giuffrè, 2002, 582, probabilmente è stata assunta in virtù della «circostanza per cui nel nostro Paese, i Comuni, per un verso, sono espressione di identità collettive forti e molto sentite, per altro verso, dimostrano una capacità di influenza politica maggiore di quella delle Regioni (non dotate di radici altrettanto profonde nel tessuto socio-istituzionale)». Alle Regioni italiane, alle quali è quindi preclusa una rappresentanza individuale. Ad avviso di G. FALCON, *La "cittadinanza europea" delle Regioni*, in *Le Regioni*, 2, 2001, 335, «la conseguenza di questo è un difetto di individualità della rappresentanza, concepita più come generica rappresentanza di «livelli» di governo che di specifiche istituzioni regionali».

²²² Come documentato da L. DOMENICHELLI, *Le Regioni nella Costituzione europea*, Milano, Giuffrè, 2007, 28-29.

proprio alle associazioni di enti regionali o locali predisporre le liste di candidati da trasmettere poi ai rispettivi governi nazionali per la designazione finale. Benché la sensibilità politica dei governi nazionali nei confronti degli enti regionali e locali del proprio paese vari da uno Stato all'altro, è raro che le liste proposte dalle associazioni vengano modificate. In altri termini, quasi tutti i governi nazionali accettano l'elenco di candidati che è stato loro sottoposto e lo approvano senza modifiche prima di trasmetterlo al Consiglio dell'UE per le procedure di cui all'art. 305 TFUE²²³.

Nell'ordinamento italiano tale profilo è ora disciplinato dalla legge 24 dicembre 2012, n. 234 il cui art. 27 dispone che è il Presidente del Consiglio dei Ministri a proporre al Consiglio dell'Unione europea i membri titolari e i membri supplenti del Comitato delle Regioni, spettanti all'Italia in base all'articolo 305 del TFUE²²⁴. Ai fini di tale proposta i membri titolari e supplenti del Comitato delle Regioni sono indicati, per le Regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, dalla Conferenza delle Regioni e delle province autonome; per la rappresentanza delle assemblee legislative regionali, dalla Conferenza dei presidenti delle assemblee legislative delle Regioni e delle province autonome; per le province e per i comuni, rispettivamente, dall'UPI, dall'ANCI e dall'UNCCEM, secondo i criteri definiti con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, adottato d'intesa con la Conferenza unificata. E' stato tuttavia rilevato da interviste effettuate alle direzioni regionali che nonostante tale ruolo svolto dalle associazioni rappresentative degli interessi regionali, il CdR viene percepito dai rappresentanti degli enti territoriali italiani come poco utile²²⁵.

Una volta riunita presso il Comitato, ogni delegazione nazionale definisce le regole del proprio operato e le proprie soluzioni organizzative, dato che l'unico lavoro di coordinamento è svolto dall'Unità per il protocollo e l'assistenza ai membri (art. 8 del regolamento interno)²²⁶. Nelle procedure e nell'organizzazione dell'istituzione non si può però nascondere

²²³ L'articolo 305, paragrafo 2, del TFUE così dispone: «*il Consiglio, deliberando all'unanimità su proposta della Commissione, adotta una decisione che determina la composizione del Comitato*». Il paragrafo 3 dello stesso articolo prosegue disponendo che: «*[...] Il Consiglio adotta l'elenco dei membri e dei supplenti redatto conformemente alle proposte presentate da ciascuno Stato membro. [...]*».

²²⁴ In precedenza tale profilo era disciplinato dal d.p.c.m. 11 gennaio 2002.

²²⁵ Cfr., C. DE MICHELI, *Il Comitato delle Regioni e il caso italiano*, in V. FARGION, L. MORLINO, S. PROFETI (a cura di), *Europeizzazione e rappresentanza territoriale: il caso italiano*, Bologna, Il Mulino, 2006, 352-355.

²²⁶ Come è stato evidenziato, «l'aumento del *turnover* nella *membership* del Comitato avvenuto in seguito all'entrata in vigore del Trattato di Nizza, ha fatto sì che la qualità dei meccanismi di coordinamento stabiliti da ciascuna delegazione divenisse la principale garanzia della continuità e della coerenza interna di queste

come la prassi abbia condotto pure i gruppi politici (ora disciplinati all'art. 9 del regolamento interno, ma formatisi spontaneamente al suo interno durante le prime sessioni plenarie) ad assumere un ruolo rilevante nelle attività del Comitato, rafforzandone la variabile politica e contribuendo a connotarlo quale istituzione di rappresentanza politica territoriale²²⁷.

10.1. *Le funzioni del promotore di un'azione pubblica multilivello*

L'attività svolta dal Comitato è indice del suo ruolo e impatto nel processo politico-decisionale dell'UE. In base al disposto dell'articolo 307 TFUE, il Comitato si caratterizza per l'adozione di pareri, quale forma di estrinsecazione della sua essenziale funzione consultiva ex artt. 13, paragrafo 4, TUE e 300 TFUE. Come è stato annotato, tali pareri rappresentano «il momento terminale di aggregazione della domanda politica rispetto alle istituzioni comunitarie incaricate di convertire questa domanda in decisioni vincolanti»²²⁸.

I casi in cui il CdR svolge la propria funzione consultiva sono i seguenti:

a) quando è consultato dal Parlamento europeo, dal Consiglio o dalla Commissione nei casi previsti dai Trattati (consultazione obbligatoria)²²⁹ e in tutti gli altri casi, in particolare quelli concernenti la cooperazione transfrontaliera, in cui una di tali istituzioni lo ritenga

strutture». Cfr. E. DOMORENOK, *Regioni in Europa. Il ruolo del CdR nella governance europea*, Roma, Carocci, 2010, 73. Sul punto, v. inoltre G. IURATO, *La delegazione italiana al Comitato delle Regioni*, in *le Regioni*, 2007, 245-264 e C. DE MICHELI, *Il Comitato delle Regioni e il caso italiano*, in V. FARGION, L. MORLINO, S. PROFETI (a cura di), *Europeizzazione e rappresentanza territoriale*, cit., 333-358, che ritiene sia scarsa la capacità di influenza delle Regioni italiane all'interno del Comitato.

²²⁷ Ad esempio nella distribuzione delle principali cariche istituzionali interne, nella distribuzione dei pareri all'interno delle commissioni, nell'integrare i nuovi membri nella politica interna del Comitato. Cfr. E. DOMORENOK, *Regioni in Europa. Il ruolo del CdR nella governance europea*, Roma, Carocci, 2010, 99-116.

²²⁸ Così C. DE MICHELI, *Il Comitato delle Regioni e il caso italiano*, in V. FARGION, L. MORLINO, S. PROFETI (a cura di), *Europeizzazione e rappresentanza territoriale: il caso italiano*, Bologna, Il Mulino, 340.

²²⁹ Artt. 91 e 100 (trasporti); artt. 148 e 149 (occupazione); art. 153 (politica sociale); art. 164 (fondo sociale europeo); artt. 165-166 (istruzione, formazione professionale, gioventù e sport); art. 167 (cultura); art. 168 (sanità); art. 172 (reti trans europee); artt. 175, 177, 178 (coesione economica, sociale e territoriale); art. 192 (ambiente); art. 194 (energia); cooperazione transfrontaliera (art. 307).

opportuno (consultazione facoltativa)²³⁰. Questa ultima tipologia di consultazione risulta quella che ha dato vita negli ultimi anni al maggior numero di pareri²³¹;

b) di propria iniziativa, qualora lo ritenga utile;

c) qualora, ai sensi dell'articolo 304 TFUE, per opportunità venga consultato il Comitato economico e sociale europeo e il CdR ritenga che siano in causa interessi regionali specifici.

Alcune criticità, sebbene migliorate attraverso riforme interne e innovazioni nelle procedure di consultazione interistituzionale²³², hanno da sempre reso debole e poco interessante l'attività consultiva del CdR agli occhi degli studiosi.

L'attribuzione di una funzione perlopiù meramente consultiva fa sì che il processo decisionale sia fondamentalmente ancora espressione degli interessi perlopiù statuali. I pareri resi dal Comitato non sono mai vincolanti per i destinatari ed il loro mancato accoglimento non richiede una motivazione specifica (in altre parole: un *feedback* obbligatorio in merito alla sostanza del contributo); il tempo per la formulazione è soggetto alle scadenze di cui al programma di lavoro legislativo della Commissione.

²³⁰ Nel protocollo di cooperazione con la Commissione vengono individuate a tal uopo alcune categorie (paragrafi 8-10) di consultazioni. In aggiunta alle consultazioni obbligatorie vengono disciplinati i pareri di prospettiva concernenti le future politiche dell'UE nei settori in cui il CdR dispone di adeguate fonti di informazione sul campo; le consultazioni successive alla luce di quanto sta emergendo dal processo legislativo; le consultazioni facoltative (se la materia trattata: * rientra nelle competenze legislative o esecutive attribuite ad enti decentrati, siano essi regionali, locali o intermedi, * la proposta di normativa dell'UE o le misure nazionali da adottare per la sua attuazione possono influenzare direttamente i bilanci locali o regionali e/o il funzionamento dell'amministrazione regionale o locale; * l'azione dell'UE in questione può avere un impatto sulla coesione economica, sociale e territoriale, * il futuro atto legislativo riveste una particolare importanza per la sussidiarietà, * le misure previste riguardano l'informazione e la sensibilizzazione dei cittadini europei sulle politiche dell'Unione europea negli ambiti di competenza del CdR.

²³¹ Cfr. le relazioni sull'impatto dell'attività del CdR per gli anni 2010 e 2011.

²³² Tra le quali: il coinvolgimento nella fase pre-legislativa a partire dal *Protocollo sulle modalità di cooperazione fra la Commissione europea e il CdR* - DI CdR 81/2001; la centralità del Comitato nell'organizzazione del dialogo strutturato tra la Commissione e le associazioni europee e nazionali delle autorità regionali e locali (cfr. COM [2002] 704 e COM [2003] 811) nonché il ruolo privilegiato del CdR nelle relazioni tra istituzioni, organi, organismi e agenzie dell'Unione europea e gli enti regionali e locali degli Stati membri e nell'attuazione dell'articolo 2 del *Protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità* che stabilisce lo svolgimento di consultazioni prelegislative per tener conto della dimensione regionale e locale delle azioni previste. Di tutto questo vi è oggi un riconoscimento esplicito, per l'appunto nel *Protocollo sulle modalità di cooperazione tra la Commissione europea e il CdR* (2012/C 102/02).

Non sono tuttavia mancati studi, accademici e istituzionali, che hanno voluto analizzare l'impatto dell'attività del CdR, al fine di contribuire alla sua evoluzione ed a una maggiore consapevolezza del suo ruolo.

A prescindere dai dati normativi, fondamentale è infatti l'esame quantitativo e qualitativo dei lavori del Comitato delle Regioni per comprenderne il ruolo concreto quale aggregatore degli interessi substatali. Senza nascondere le debolezze di tali lavori²³³.

Nella dichiarazione di missione nell'aprile 2009 il Comitato ha interpretato in senso ampio il proprio ruolo, ritenendo che a tale riguardo si devono distinguere chiaramente tre aspetti della sua missione istituzionale: il suo statuto di assemblea politica che deve condurre a un maggiore impegno nel dibattito politico europeo, la sua funzione regolatrice che deve svolgere un ruolo determinante per una impostazione più territoriale dell'azione comunitaria e, infine, la sua missione di approfondimento e confronto (*benchmarking*) che vorrebbe favorire la diffusione delle buone pratiche a livello regionale e locale.

Compito principale che deriva da tale auto qualificazione di assemblea politica (anziché di mero organo consultivo) è l'attivazione di tutti gli strumenti possibili affinché le politiche dell'UE tengano conto dei diversi livelli territoriali di governo²³⁴.

Si rende necessario, pertanto, guardare a trecentosessanta gradi i rapporti che il CdR intrattiene con gli enti territoriali per meglio comprendere quali siano le relazioni con gli interessi che il CdR vorrebbe o dovrebbe rappresentare²³⁵.

Un ruolo fondamentale nella determinazione di tale missione del Comitato è svolta dal Protocollo di cooperazione tra CdR e Commissione²³⁶. Nella fase prelegislativa, durante la

²³³ E' stato ad esempio evidenziato come la maggior parte dei documenti prodotti dal CdR prenda posizione anche o soprattutto su interessi generali e istituzionali, più che su problemi maggiormente pratici e tecnici oppure attraverso un'azione di tipo clientelare: per tal motivo alcuni enti hanno ritenuto di non valorizzare eccessivamente tale canale di interazione con le istituzioni europee, prediligendo il *lobbying* individuale. Questi i risultati dell'analisi condotta da C. DE MICHELI, *Il Comitato delle Regioni e il caso italiano*, in V. FARGION, L. MORLINO, S. PROFETI (a cura di), *Europeizzazione e rappresentanza territoriale: il caso italiano*, Bologna, Il Mulino, 2006, 345.

²³⁴ S. MANGIAMELLI, *Il ruolo delle collettività regionali e locali nella governance europea*, in *issirfa.cnr.it*, 2005, evidenzia ad esempio come il ruolo specifico del Comitato non sia tanto quello legato all'esercizio delle funzioni ad esso formalmente attribuite quanto la sua capacità di porsi come interlocutore chiave nei lavori delle istituzioni europee. Tale mutamento veniva già rilevato dallo stesso CdR nel 2001, nel parere del 14 novembre 2001 (105/2001) avente ad oggetto *Il ruolo e la partecipazione del Comitato delle Regioni al processo decisionale europeo*.

²³⁵ V., ad esempio, il documento approvato in data 14 maggio 2002 sulla *Cooperazione con le associazioni europee di rappresentanza regionale e locale*, CdR 106/2002, che costituisce il fondamento della collaborazione tra Commissione, associazioni degli enti e CdR in punto di consultazione prelegislativa (dialogo cd. strutturato).

quale la Commissione consulta le autorità locali e regionali²³⁷, il CdR ad esempio coopera alla predisposizione dei documenti e alla valutazione dell'impatto delle proposte in corso di precisazione. In secondo luogo, a norma dell'articolo 55 del Regolamento interno, il segretariato generale è tenuto a presentare all'Assemblea plenaria almeno una volta all'anno una relazione sull'impatto dei pareri del Comitato delle Regioni. Per consentire al CdR di preparare periodicamente tale rapporto sull'impatto dei suoi lavori, i servizi della Commissione forniscono due volte l'anno risposte circostanziate in cui motivano le ragioni per cui hanno ritenuto di tener conto o meno delle osservazioni contenute nei pareri del CdR (punto 14 del protocollo di cooperazione)²³⁸.

Non di poco momento, infine, la valorizzazione della dimensione regionale nel Trattato di Lisbona anche attraverso un meccanismo di tutela giurisdizionale indiretta del principio di sussidiarietà. Un meccanismo incentrato sul necessario intervento dell'istituzione europea che dà voce al livello regionale dell'azione pubblica, per l'appunto il Comitato delle

²³⁶ Cfr., in particolare, i seguenti punti: *Consultazione degli enti regionali e locali* «16. La Commissione riconosce il ruolo privilegiato del Comitato delle Regioni nelle relazioni tra istituzioni, organi, organismi e agenzie dell'Unione europea e gli enti regionali e locali degli Stati membri. 17. In cooperazione con la Commissione, il CdR è tenuto a sviluppare una strategia di consultazione degli enti regionali e locali, nel rispetto delle prerogative di ciascuno e secondo una procedura di consultazione che si collochi il più possibile a monte del processo decisionale. In questa ottica, il CdR anima un dialogo territoriale nel quadro del nuovo ciclo di governance della strategia Europa 2020 e in vista del Consiglio europeo di primavera. 18. In applicazione del principio di una sana governance, il CdR svolge a pieno titolo un ruolo di collegamento nel dialogo con le associazioni degli enti territoriali. La Commissione garantisce il pieno coinvolgimento del CdR nella preparazione delle riunioni organizzate congiuntamente». *Dialogo strutturato con le associazioni* «19. La Commissione e il Comitato delle Regioni organizzano congiuntamente il dialogo strutturato con le associazioni degli enti regionali e locali. Una volta l'anno si tiene una riunione di dialogo strutturato in presenza del CdR e dei servizi del Segretariato generale della Commissione allo scopo di esaminare il programma di lavoro adottato dalla Commissione. Nel corso dell'anno si tengono altri incontri di dialogo strutturato con la partecipazione dei commissari europei responsabili, in occasione delle riunioni delle commissioni competenti del CdR».

²³⁷ Con la decisione dell'Ufficio di presidenza del 14 maggio 2002 sulla Cooperazione con le associazioni europee di rappresentanza regionale e locale (R/CdR 106/2002 punto 11), il Segretario generale è stato abilitato a realizzare una serie di misure per intensificare la cooperazione con queste associazioni. La cooperazione è ormai sistematica e viene monitorata durante le tre riunioni annuali tra i segretari generali delle associazioni e il Segretario generale del Comitato delle Regioni. La cooperazione tra il Comitato delle Regioni e le maggiori associazioni europee si realizza attraverso il dialogo strutturato (cfr. Bruxelles, 19 dicembre 2003 COM(2003) 811 definitivo, *Dialogo con le associazioni degli enti territoriali sull'elaborazione delle politiche dell'Unione europea*), la partecipazione dei presidenti o dei rappresentanti delle associazioni come oratori ai seminari e ai convegni del CdR, gli Open Days, la presenza del Presidente del CdR alle assemblee annuali delle maggiori associazioni europee e la pubblicazione di piani d'azione comuni redatti di concerto con tali associazioni.

²³⁸ Al momento sono stati adottati una cinquantina di documenti in tal senso da parte della Commissione.

Regioni, in aggiunta alle procedure che vedono come protagonisti i parlamenti nazionali.

A tal proposito si tenga presente che per quanto riguarda la legittimazione attiva a sollecitare il controllo di legittimità degli atti comunitari, come si è visto, in occasione delle diverse modifiche dei Trattati, proprio il Comitato delle Regioni aveva costantemente rivendicato²³⁹, sia per sé, sia per le Regioni titolari di competenze legislative, un rango privilegiato nei ricorsi di annullamento, proponendo la modifica del terzo comma dell'art. 173 del Trattato CE (divenuto poi art. 230 CE e infine 263 TFUE).

La legittimazione ad agire del CdR è prevista in due casi (art. 8 del *Protocollo n. 2 sull'applicazione del principio di sussidiarietà e di proporzionalità* allegato al Trattato di Lisbona)²⁴⁰: (i) salvaguardia delle proprie prerogative, *id est* mancata consultazione nelle ipotesi previste dal Trattato quale ipotesi di illegittimità dell'atto adottato (profilo formale); (ii) avverso atti legislativi – solo quelli per l'adozione dei quali il TFUE richiede la sua consultazione - adottati in violazione del principio di sussidiarietà (profilo sostanziale), *id est* in assenza di una motivazione sufficiente rispetto i presupposti dell'azione sovranazionale.

Tale seconda ipotesi vede una legittimazione concorrente del CdR, in aggiunta cioè a quella degli Stati membri oppure di un parlamento nazionale o di una camera di detto parlamento nazionale per il tramite dello Stato membro, in conformità con il rispettivo ordinamento giuridico interno.

Nonostante le perplessità della dottrina su tale istituzione, come disegnata nel TFUE (struttura eterogenea e funzioni), non si può tacere in definitiva il fatto che gli stessi limiti abbiano contribuito ad un significativo progressivo miglioramento della qualità dell'attività del Comitato, posto che la sua forza istituzionale è evidentemente legata non alla sua sola legittimità ma soprattutto alla qualità del contributo sostanziale ai processi politico-decisionali. In secondo luogo, v'è chi²⁴¹ ha evidenziato il ruolo fondamentale di tale istituzione nel consolidamento della dimensione sub-statale nei processi di governo europeo, in particolar modo in virtù de: (i) le attività e la rete di relazioni interistituzionali, articolata e coordinata,

²³⁹ *Parere del Comitato delle Regioni in merito alla revisione del Trattato sull'Unione europea e del Trattato che istituisce la Comunità europea* (Redattore: Pujol i Soley), CdR 136/95 (GU 1996 C 100, pag. 1). V. anche la risoluzione CdR 54/99 FIN (GU 1999 C 293, p. 74).

²⁴⁰ I due differenti ricorsi sono disciplinati dagli artt. 53-54 del regolamento interno del Comitato, che si riportano di seguito. Cfr. CdR — *Regolamento interno*, in *GU L 6* del 9.1.2010, 14–31.

²⁴¹ Cfr. le conclusioni dello studio di E. DOMORENOK, *Regioni in Europa. Il ruolo del CdR nella governance europea*, Roma, Carocci, 2010, 191-195.

instauratesi attorno al Comitato²⁴²; (ii) il rafforzamento della componente politica interna a scapito dimensione tecnica e nazionale; (iii) il ruolo di promotore di una visione operativa della *governance* multilivello e di una sussidiarietà fondata sull'interazione efficace tra i diversi livelli di governo.

Da quanto esposto finora emerge come l'asimmetria tra integrazione funzionale e integrazione istituzionale delle autonomie regionali all'interno dell'architettura istituzionale europea solo lentamente mira ad essere colmata.

Venticinque anni di dibattito dottrinale e politico-istituzionale non hanno ancora condotto al superamento di quello che è stato definito il «dilemma delle porte girevoli»²⁴³, in virtù del quale le Regioni, dal punto di vista degli istituti partecipativi, perlopiù «rimangono fuori nel momento in cui le politiche vengono elaborate, decise e verificate; sono dentro nel momento della rispettiva concretizzazione». Mentre, dal punto di vista delle tutele, solo il principio di sussidiarietà può essere utilizzato per evitare l'influenza sovranazionale sulle competenze costituzionalmente attribuite.

Non è tuttavia possibile ignorare il cammino che nell'ultimo decennio è stato percorso nel delineare principi e istituti relativi ad una buona *governance*²⁴⁴.

Per tal motivo nel secondo capitolo si concentrerà l'attenzione su tali profili.

²⁴² Con riguardo ai rapporti con il Parlamento europeo, nel progetto di parere sul tema *Nuove competenze e prerogative del Parlamento nell'applicazione del Trattato di Lisbona*, adottato il 30 maggio 2008 dalla commissione per lo sviluppo regionale del Parlamento europeo (PE 404.556 v02-00) è stata sottolineata «l'importanza della commissione per lo sviluppo regionale nelle relazioni fra il Parlamento e il Comitato delle Regioni».

²⁴³ R. TONIATTI, *Le premesse e le promesse del regionalismo funzionale*, in *federalismi.it*, 11, 2003, 3.

²⁴⁴ V'è chi (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, 2) a tal proposito ha affermato «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».

CAPITOLO SECONDO

IL PROGRESSIVO RAFFORZAMENTO DELLA COLLABORAZIONE TRA LIVELLI DI GOVERNO. PRINCIPI, ISTITUTI, PROCEDURE DELLA MULTILEVEL GOVERNANCE

1. *Limiti (de iure condito) ed eventuali spazi di possibilità (interpretativi o de iure condendo) per una soggettività istituzionale delle Regioni*

Nel precedente capitolo si è analizzato in quale modo il processo di integrazione europea sia passato da una iniziale cecità nei confronti delle autonomie territoriali presenti negli ordinamenti nazionali cd. composti o pluralisti alla previsione di alcuni istituti finalizzati a dare rilievo giuridico a tale livello di governo. Stante l'insufficienza di tale quadro d'insieme - dal punto di vista delle esigenze manifestate dalle autonomie territoriali nella difesa delle proprie prerogative costituzionali - si tratta ora di verificare in primo luogo quali siano i limiti dell'ordinamento europeo al riconoscimento di una piena soggettività istituzionale alle autonomie regionali; in secondo luogo, chiariti i limiti (*de iure condito*) ed eventuali spazi di possibilità (interpretativi o *de iure condendo*), si verificherà in quale modo le nuove modalità di *governance* si inseriscono in tali riflessioni, attraverso la previsione di ulteriori forme di collaborazione tra enti pubblici. E' proprio per l'impossibilità di intervenire in modo radicale sugli assetti istituzionali degli Stati membri che l'Unione europea ha infatti ritenuto di intervenire sulle modalità dell'azione di governo.

Tutto questo tenendo presente che «gli attori regionali reagiscono in modo differente di fronte alla prospettiva del rafforzamento della collaborazione tra vari livelli di governo. Quelli dotati di poteri costituzionali forti pensano che tale rafforzamento possa derivare naturalmente dal rispetto da parte dell'Unione dei diritti di cui godono nel loro ordinamento interno, mentre gli altri aspirano alla definizione di nuovi metodi di collaborazione sia con gli Stati cui appartengono che direttamente con la Commissione»¹.

¹ Così L. DOMENICHELLI, *Le Regioni nella Costituzione europea*, Milano, Giuffrè, 2007, 58, nt 11. Come rilevato anche da M. RHODES (a cura di), *The Regions and the New Europe: Patterns in Core and Periphery Development*, Manchester: University Press, 1995, 10, «meno autonomia istituzionale è posseduta da una

Le obiezioni che vengono sollevate al riconoscimento di un ruolo specifico alle autorità regionali e locali in seno all'architettura sovranazionale sono sostanzialmente legate all'origine internazionale dell'UE e, quindi, a uno dei principi cardine del diritto internazionale pubblico: l'eguaglianza tra gli Stati². Tale principio comporta da un lato la sussistenza in capo agli Stati membri della competenza esclusiva in merito alla propria articolazione territoriale interna, competenza in virtù della quale essi soli sono legittimati a decidere della loro identità e struttura costituzionale. Dall'altro lato, in virtù di tale principio l'assetto costituzionale interno viene sempre assunto dall'ordinamento europeo come un dato, un elemento rispetto al quale le istituzioni europee, in linea di principio, non dovrebbero avere alcun potere di ingerenza in quanto il trasferimento di poteri ad un ente internazionale rappresenterebbe pur sempre niente più che l'esercizio di talune competenze da parte di organi comuni a più Stati.

Tale principio giuridico dal punto di vista dell'ordinamento europeo giustifica quindi la disomogeneità politico-istituzionale che caratterizza gli Stati nazionali: l'Unione non ha la competenza per imporre un'articolazione territoriale né sussiste negli Stati membri un modello istituzionale uniforme dei differenti livelli. Negli ordinamenti costituzionali nazionali esistono infatti una molteplicità di modalità di ripartizione verticale e plurale del potere: in quasi i due terzi degli Stati membri non esistono Regioni o autorità federate, per cui il livello sub-statale corrisponde alle entità territoriali locali e comprende, quindi, enti molto differenti in punto di funzioni e risorse attribuite, con asimmetrie interne riconosciute dalle Costituzioni nazionali.

Regione, più svantaggi essa accumula. Regioni prive di un livello di governo elettivo sono incapaci di esercitare la stessa influenza nelle politiche nazionali e europee e di imporre le proprie priorità».

² 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 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, 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, 1414; G. IURATO, *L'UE e la rappresentanza territoriale regionale*, in *Le Regioni*, 4, 2006, 698; T. GROPPI, *I rapporti tra Stato e Regioni nel contesto dell'Unione europea*, in L. AMMANNATI, T. GROPPI (a cura di), *La potestà legislativa tra Stato e Regioni*, Milano, Giuffrè, 2003, 3.

Corollario di tale principio di eguaglianza tra gli Stati membri dell'Unione è la considerazione che ha trovato modo di essere precisata nei suoi tratti fondamentali al punto 6 dell'ordinanza 21 marzo 1997, causa C-95/97, *Région Wallon c. Commissione*³, per cui 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*⁴, 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».

Secondo altra prospettiva, come obiettato dalla Commissione nel corso delle cause riunite T-32/98 e T-41/98, decise con sentenza 10 febbraio 2000⁵, non è auspicabile riconoscere ad un ente pubblico interno diverso dallo Stato «un interesse ad agire, in quanto ciò equivarrebbe ad ammettere che» questo «possa rimettere in discussione dinanzi al giudice comunitario la ponderazione degli interessi compiuta anche dagli organi competenti dello Stato di appartenenza».

³ 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.

⁴ La nozione di Stato ivi richiamata, 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*, Peschiera Borromeo, Cedam, 2010, 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 subnazionali a proporre ricorso di annullamento di atti europei. Questione, questa, oggetto di 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, 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, Ed. Scientifica, 2005, 94 ss.; A. ADINOLFI, *La legittimazione delle Regioni ad impugnare atti comunitari*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2, 2002, 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, 615 ss.

⁵ In *Racc.*, 2000, II-201.

L'elevato numero di enti substatuali presenti nel continente nonché l'asimmetria tra gli stessi – anche all'interno di ciascun ordinamento costituzionale – sono gli argomenti critici più pregnanti nei confronti tanto dell'istituzionalizzazione di un'Europa *delle* Regioni così come di una più moderata Europa *con* le Regioni. Non è infatti sfida semplice elaborare, a livello europeo, norme comuni adattabili alle diverse realtà costituzionali.

Sempre per questo motivo, nel *Libro bianco sulla governance europea*, adottato nel 2001 dalla Commissione europea⁶, gli interlocutori appropriati per un confronto strutturato anteriore alle procedure formali di assunzione delle decisioni in seno all'UE sono state ritenute essere in particolare le *associazioni* nazionali ed europee delle amministrazioni locali e regionali, ma non i singoli enti; allo stesso modo nel documento di lavoro dei servizi della Commissione *Il principio di partenariato nell'attuazione dei Fondi del quadro strategico comune – elementi per un codice di condotta europeo sul partenariato*⁷, la Commissione ha evidenziato come «a livello nazionale, gli Stati membri sono incoraggiati ad avvalersi delle associazioni e delle reti esistenti di autorità regionali, subregionali e locali, che possono offrire un'ampia rappresentatività e un forte contributo di esperienza pratica».

Tale configurazione asimmetrica del sistema regionale nel continente è certificata dalla difficoltà di identificare una nozione giuridica condivisa in grado di conciliare le esigenze delle istituzioni sovranazionali e quelle degli enti subnazionali⁸.

Numerosi sono stati i tentativi di sintesi e categorizzazione succedutisi nel tempo, dalla Carta comunitaria della regionalizzazione del Parlamento europeo (1988), alla Dichiarazione sul Regionalismo in Europa dell'Assemblea delle Regioni d'Europa (1996) ai plurimi progetti di Carta europea dell'autonomia regionale adottati dal Congresso dei poteri locali e regionali d'Europa (CLRAE) in seno al Consiglio d'Europa, a far seguito alla Carta europea dell'autonomia locale (1985)⁹. Il risultato è l'adozione di formule molto elastiche.

⁶ Bruxelles, COM(2001), 428 definitivo/2.

⁷ SWD(2012) 106 final, Bruxelles, 24.4.2012.

⁸ Uno studio realizzato sui processi di regionalizzazione alla fine degli anni Novanta distingueva cinque modelli di regionalizzazione: 1) regionalizzazione amministrativa; 2) regionalizzazione tramite enti locali esistenti; 3) decentramento tramite enti regionali nuovi; 4) regionalizzazione politica tramite enti autonomi; 5) regionalizzazione tramite enti federati; cfr. G. MARCOU, *La régionalisation en Europe. Situation, évolution et perspectives dans les Etats membres de l'Union européenne et dans les Etats candidats d'Europe centrale et orientale*, Luxembourg, Parlement européen, 2000, (REGI 108 FR 04-2000/rév.1).

⁹ Su tale documento, cfr. G.C. DE MARTIN, *Carta europea dell'autonomia locale e limiti dell'ordinamento italiano*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1988, 387, che nel sottolineare una – a suo avviso – ampia sintonia di fondo dei principi costituzionali con gli indirizzi sanciti nella Carta, ritiene che «il disegno e la *ratio* ricavabili dalle norme

Come ad esempio la seguente: «*la Regione è l'ente pubblico territoriale di livello immediatamente inferiore a quello dello Stato, dotato di autogoverno politico*»¹⁰.

Occorre quindi registrare una difficoltà di fondo nell'attribuire un valore sufficientemente preciso al concetto di autonomia regionale, che quando impiegato descrive pertanto l'intero spettro di situazioni differenti collocate tra le collettività territoriali e le collettività federate¹¹. La Regione finisce quindi per divenire nel lessico giuridico quasi una «non categoria», o una «categoria a geometria variabile»¹². E' necessario, inoltre, constatare come secondo un andamento carsico a tratti riaffiori la differenziazione, dal punto di vista delle istituzioni europee, tra Regioni con poteri legislativi e Regioni prive di tali poteri¹³.

Anche in questo caso, l'approccio prevalente adottato è stato, pertanto, quello funzionale, per cui le autonomie territoriali hanno trovato una loro configurazione (*i*) dal

costituzionali danno [...] origine a una vera e propria svolta, a una sorta di rivoluzione autonomistica nell'assetto dei poteri pubblici, anche al di là di quanto sancito nella Carta europea: prefigurando un sistema che parte dal basso, dalle collettività più prossime ai cittadini, e promuovendo (e non solo garantendo) le autonomie e la democrazia sostanziale mediante l'adeguamento costante dei principi e dei metodi della sua legislazione alle esigenze dell'autonomia e del decentramento». V. pure 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.

¹⁰ Così l'art. 1 della Dichiarazione sul regionalismo dell'Assemblea delle Regioni d'Europa (1996). Tale definizione è fatta propria pure dal documento MCL-16(2009)11, *Council of Europe Reference Framework for Regional Democracy*, redatto in seno alla Conferenza dei ministri responsabili per i governi locali e regionali in seno al Consiglio d'Europa, che al punto 1 precisa poi che «*this does not necessarily imply a hierarchical relationship between regional and local authorities*». Nello stesso senso la *Risoluzione del Parlamento europeo sul ruolo dei poteri regionali e locali nella Costituzione europea* (2002/2141/INI).

¹¹ La Conferenza dei Parlamenti della Comunità europea, ad esempio, nel 1990 ritenne che con riguardo al senso «europeo» del termine le Comunità belghe, cioè entità federate, sono assimilabili alle Regioni. Si fa riferimento al Rapporto della Conferenza dei Parlamenti, riuniti a Roma dal 27 al 30 novembre 1990, 11, per il quale v. D. JANS, *La prise en considération de la réalité régionale dans la Communauté européenne*, in F. DELPÉRIÉ (sous la direction de), *La Belgique fédérale*, Bruxelles, Bruylant, 1994, 478 ss.

¹² Anche nel TFUE il termine Regioni viene utilizzato con un significato istituzionale nelle norme sul Comitato delle Regioni e delle forme di facilitazione creditizia da parte della BCE (artt. 123-125); quale area culturalmente omogenea e significativa nell'art. 167 - cultura; quale area geografica in altre norme (art. 39, paragrafo 2, lett. A - PAC; art. 46, lett. D - libera circolazione dei lavoratori; art. 91, paragrafo 2 - trasporti; art. 96, paragrafo 2 - condizioni e prezzi dei trasporti; art. 107, paragrafo 7 - aiuti di Stato a finalità regionale; art. 170 - reti trans-europee; art. 191 - ambiente; art. 196 - protezione civile; art. 309 - finanziamenti BEI; art. 349 - regioni ultraperiferiche).

¹³ Come documentato da L. DOMENICHELLI, *Le Regioni nella Costituzione europea*, Milano, Giuffrè, 2007, 40-42, che richiama a tal uopo una dichiarazione del CdR approvata in data 26 ottobre 2001, titolata *Il ruolo delle Regioni con poteri legislativi nel processo decisionale comunitario*, CdR 191/2001 e la versione provvisoria della *Risoluzione sulla delimitazione delle competenze tra l'Unione europea e gli Stati membri del Parlamento europeo* approvata in data 6 febbraio 2002 (2001/2024INI, prov.).

punto di vista delle politiche pubbliche e (ii) dal punto di vista del giudice europeo.

Con riguardo al profilo *sub (i)*, emerge come, alla luce del principio di eguaglianza tra gli Stati membri, sebbene l'UE possa per l'appunto solamente promuovere¹⁴ lo sviluppo diffuso di livelli regionali di governo, tale promozione si sia qualitativamente sviluppata nel tempo. Dalle dichiarazioni di principio già riportate si è passati infatti alla sempre maggiore valorizzazione (facoltativa) del ruolo delle autorità regionali e locali nella definizione e implementazione di un numero sempre maggiore di politiche¹⁵ fino al condizionamento dell'adesione all'UE all'individuazione di autorità decentrate¹⁶ (cioè a vincoli che investono il disegno organizzativo degli organi nazionali). In pratica, ogni qualvolta enti pubblici nazionali sono necessari per la cura di funzioni che, in ragione della loro rilevanza comune, sono rette dal diritto europeo, sempre più sono le politiche pubbliche in cui le autorità regionali divengono esplicitamente una delle opzioni a cui le autorità statali possono ricorrere nell'adempiere al vincolo organizzatorio di designare o istituire un'autorità che curi le funzioni di cui sopra. In questo modo l'ordinamento europeo non modifica direttamente gli artt. 117-119 Cost., anzi consentendogli la piena operatività, semmai esercitando le influenze indirette di cui si è dato conto nel primo capitolo.

L'integrazione UE esercita quindi attraverso alcune politiche un influsso non irrilevante per gli Stati unitari, laddove in un sistema federale le collettività territoriali sono già abituate ad essere coinvolte nei processi di *policy* e il governo nazionale è abituato (o dovrebbe esserlo) a dividere i poteri e negoziare.

¹⁴ Cfr. il punto 3.1 del *Libro bianco sulla governance europea*, della Commissione europea, e l'art. 2 della *Carta comunitaria della Regionalizzazione*.

¹⁵ V. i due *Scoreboard for monitoring Multilevel governance (MLG) at the European Union* (2011 e 2012) adottati dal Comitato delle Regioni.

¹⁶ Si pensi alle difficoltà riscontrate con l'avvento di alcuni dei Paesi *nexcomers* dell'Europa dell'Est (es. Ungheria, Polonia, Repubblica Ceca) nel delineare il sistema dei Fondi strutturali, che necessitano di solide strutture di governo intermedio per la gestione del partenariato. V., in particolare, ANCUTA POPA, *The Impact of the Structural Funds in the Transformation Process of the New EU Member States*, in *L'europeanisation après l'adhésion à l'Union européenne: Transformation, réformes et adaptation dans les nouveaux États membres. L'Europe en Formation Revue d'études sur la construction européenne et le fédéralisme*, 2, 2012, 161-179; O. FARKAS, *The Structural Funds and the Enlargement Challenge*, in R. TONIATTI, F. PALERMO, M. DANI (eds), *An Ever More Complex Union. The Regional Variable as Missing Link in the EU Constitution*, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, 2004, 221-240. Cfr., inoltre, M. SAVINO, *Regioni e Unione europea: il mancato aggiramento dello Stato*, cit., 51, nonché P. BILANCIA, F.G. PIZZETTI, *Aspetti e problemi del costituzionalismo multilivello*, Milano, Giuffrè, 2004, 12-13.

Proprio la peculiare configurazione istituzionale della politica di coesione, assai importante nei processi di adesione per il suo ruolo di compensazione dei sacrifici legati alla partecipazione al mercato unico, ha fatto sì che l'adesione stessa in molti casi sia stata preceduta da interventi finanziari che hanno imposto l'identificazione di autorità amministrative legate al territorio, secondo le indicazioni di cui alle unità statistiche omogenee¹⁷. La stessa necessità di adattamento si è verificata in capo a Stati come la Grecia¹⁸. Ugualmente, numerosi autori hanno individuato quale principale ostacolo ad una effettiva implementazione dei Fondi strutturali il grado di capacità amministrativa delle amministrazioni pubbliche regionali e locali per cui, negli anni '90 in particolare, questa consapevolezza ha promosso l'avvio di un processo di ampie riforme amministrative in numerosi Stati membri.

2. *Le autonomie regionali nelle pronunce della CGUE*

Il diritto sovranazionale, come è stato evidenziato¹⁹, non si è mai preoccupato di individuare *a priori* una definizione di Stato: il concetto è stato costruito *a posteriori* dalla giurisprudenza della Corte di giustizia, che, a partire dalla nozione diffusa negli studi e nella giurisprudenza internazionalista, l'ha plasmato alla luce delle peculiari esigenze che scaturivano dall'originalità della nuova Comunità di diritto.

¹⁷ L'acronimo NUTS (dal francese *nomenclature des unités territoriales statistiques*), identifica la ripartizione del territorio dell'Unione Europea a fini statistici basandosi sulla consistenza della popolazione residente in ciascuna area. Cfr. il Regolamento (CE) n. 1059/2003 del Parlamento Europeo e del Consiglio *relativo all'istituzione di una classificazione comune delle unità territoriali per la statistica (NUTS)*.

¹⁸ Cfr. O. PORCHIA, *UE, Stati membri e enti territoriali*, in L. DANIELE (a cura di), *Regioni e autonomie territoriali nel diritto internazionale ed europeo*, Ed. scientifica, Napoli, 2006, 279-280 e la dottrina ivi riportata, tra cui, in particolare, S. KADELBACH, *European Administrative Law and the Law of a Europeanized Administration*, in C. JOERGES, R. DEHOUSSE, *Good Governance in Europe's Integrated Market*, New York, 2002, 167-172. Cfr., inoltre, P. ZUDDAS, *L'influenza del diritto dell'Unione europea sul riparto di competenze legislative tra Stato e Regioni*, Peschiera Borromeo, Cedam, 2010, 148-149.

¹⁹ Cfr. P. PIVA, *Giudice nazionale e diritto dell'Unione europea. Diretta efficacia e primato*, Napoli, Jovene, 2008, 115-119 e M. HECQUARD-THERON, *La notion d'État en droit communautaire*, in *Rev. trim. dr. europ.*, 26, 1990, 693 ss.

Tale circostanza è stata evidenziata anche dall'Avvocato generale Riuz-Jarabo nelle conclusioni nella causa C-417/04²⁰, ove il giurista ricordava che in mancanza di un'esplicita definizione di «Stato» nei Trattati, secondo parte della dottrina occorrerebbe interpretare tale nozione come riferita ai soggetti di diritto internazionale riconosciuti e legittimati a firmare e ratificare le convenzioni tra Stati, e che comprendano un'organizzazione di potere indipendente su base territoriale²¹; mentre altri autori dedurrebbero dalla giurisprudenza della Corte che tale termine comprenda un insieme di autorità e di compiti.

Fatta eccezione, come si è visto, per l'ambito dei ricorsi diretti, infatti, la Corte non ha esitato ad ampliare in molte occasioni la portata della parola Stato ritenendo che tale nozione comprenda qualsiasi ente incaricato di svolgere un servizio d'interesse pubblico e che disponga a questo scopo di poteri che oltrepassassino quelli risultanti dalle norme che si applicano nei rapporti fra privati²², ad esempio al fine di invocare una direttiva non trasposta nel diritto nazionale nei confronti di un'impresa pubblica precedentemente privatizzata.

Tale forza espansiva dell'idea di Stato si dedurrebbe anche dalle pronunce della Corte sugli inadempimenti, nei casi di accertamento dell'inosservanza degli obblighi incombenti ai Paesi membri imputabili, in realtà, a enti locali o regionali.

La Corte non ha nemmeno esitato a limitare la nozione di «autorità pubblica», certamente non del tutto equiparabile a quella di «Stato», in applicazione dell'art. 39, n. 4, CE, includendo nella nozione di impiego nella pubblica amministrazione tutti gli impieghi «che implicano la partecipazione, diretta o indiretta, all'esercizio dei pubblici poteri ed alle mansioni che hanno ad oggetto la tutela degli interessi generali dello Stato o delle altre

²⁰ Cfr. in particolare i punti 34 ss. della sentenza della Corte (grande sezione) del 2 maggio 2006, *Regione Siciliana c. Commissione delle Comunità europee*, ricorso contro una pronuncia del Tribunale di primo grado avente ad oggetto il ricorso di annullamento promosso da un ente regionale direttamente e individualmente colpito dalla chiusura di un intervento finanziario a gravare sul Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR).

²¹ Cfr. M. PÉREZ GONZÁLEZ, *La subjetividad internacional*, in M. DÍEZ DE VELASCO, *Instituciones de Derecho Internacional Público*, Madrid, Ed. Tecnos, 2001, 219.

²² Sentenza 12 luglio 1990, causa C-188/89, Foster e a. (Racc. pag. I-3313, punti 17-20); la Corte in tale pronuncia ha ammesso che le disposizioni di una direttiva possano essere invocate nei confronti di autorità fiscali (sentenze 19 gennaio 1982, causa 8/81, Becker, Racc. pag. 53, punti 23-25), di enti territoriali (sentenza 22 giugno 1989, causa 103/88, Fratelli Costanzo, Racc. pag. 1839), di autorità indipendenti sotto il profilo costituzionale, incaricate di mantenere l'ordine pubblico e la pubblica sicurezza (sentenza 15 maggio 1986, causa 222/84, Johnston, Racc. pag. 1651), nonché di enti pubblici che prestano servizi di sanità pubblica (sentenza 26 febbraio 1986, causa 152/84, Marshall, Racc. pag. 723).

*collettività pubbliche*²³, comprendendo in queste ultime gli enti substatuali, specialmente quelli regionali e locali²⁴.

In tutti questi casi, insomma, è stata fatta propria una concezione degli istituti pubblicistici a geometria variabile²⁵, fortemente dipendente dalle esigenze del caso concreto e dal pragmatismo con cui viene perseguito l'effetto utile del diritto europeo, per soddisfare così le esigenze funzionali di integrazione.

Lo stesso destino, *a fortiori*, ha coinvolto la nozione di autonomia regionale, che nella giurisprudenza ha trovato spazio qualora gli enti substatuali potessero essere freno alle politiche sovranazionali, a partire da quelle volte a ridurre gli ostacoli ad un mercato concorrenziale unico. Oppure qualora gli enti sub statali potessero restringere il campo di applicazione dei principi e regole del diritto UE, in particolar modo con riguardo all'esercizio delle libertà di circolazione dei fattori di produzione²⁶. Gli enti regionali si sono quindi dovuti confrontare con le pronunce della CGUE per meglio comprendere il loro ruolo nell'architettura europea e, secondo altra prospettiva, i limiti europei al perseguimento di un proprio indirizzo politico nell'esercizio delle proprie competenze.

Con riguardo al tema della tutela di un mercato concorrenziale, si fa riferimento ad esempio agli interventi legislativi e amministrativi delle autonomie territoriali - per incentivare e sviluppare le attività produttive (attraverso sovvenzioni o prestiti a tassi inferiori a quelli di mercato, benefici fiscali, iniezioni di capitale, partecipazione azionaria, ecc.) -

²³ Sentenza della Corte 3 luglio 1986, causa 66/85, *Lawrie Blum* (Racc., pag. 2121, punto 27).

²⁴ M. SOBRIDO PRIETO, *Las comunidades autónomas ante el Tribunal de Justicia y el Tribunal de Primera Instancia de las Comunidades Europeas*, Valencia, Tirant monografías, 2003, 45.

²⁵ C. HAGUENAU, *L'application effective du droit communautaire en droit interne; analyse comparative des problèmes rencontrés en droit français, anglais et allemand*, Bruxelles, Bruylant, 1995, 196.

²⁶ In merito alla differenza tra competenza, quale potere trasferito dagli Stati all'UE, e campo di applicazione, cfr. J. ZILLER, *Diritto delle politiche e delle istituzioni dell'Unione europea*, Bologna, Il Mulino, 2013, 127-128. In merito all'impatto della circolazione dei fattori di produzione sul diritto costituzionale statale, cfr. M. DANI, *Il diritto costituzionale nell'epoca della circolazione dei fattori di produzione*, in *Quad. cost.*, 4, 2007, 795 ss. il quale, richiamando P. CRAIG, *The Evolution of the Single Market*, in C. BARNARD, J. SCOTT (a cura di), *The Law of the Single European Market – Unpacking the Premises*, Oxford, Hart Publishing, 2002, 2, osserva che «l'obiettivo prioritario del diritto della circolazione dei fattori di produzione, infatti, non consiste tanto nel garantire i conflitti politici e sociali nel loro svolgersi, ma è piuttosto quello di massimizzare la creazione di ricchezza all'interno dell'ambito geografico di applicazione favorendo quale criterio di allocazione ottimale dei fattori di produzione la mobilità verso quelle aree dove maggiore è l'apprezzamento da parte dei consumatori o di altri attori economici» (p. 798).

qualificabili come «aiuto» assoggettabile alla disciplina di cui agli artt. 107 e 108 TFUE, anziché come meri interventi di politica economica²⁷.

Alla Corte di giustizia è stato chiesto di intervenire, a tal proposito, per chiarire il dubbio se misure adottate da enti infrastatali debbano considerarsi selettive e, pertanto, aiuti di Stato, per il solo motivo che non si applichino all'insieme del territorio dello Stato membro interessato.

In tali circostanze si è reso quindi necessario valutare il grado di autonomia dell'ente substatale interessato per verificare il contesto rilevante (il territorio nel quale esercita la sua competenza l'entità infrastatale che ha adottato il provvedimento oppure il territorio nazionale nella sua totalità?) al fine di accertare se il provvedimento adottato favoriva determinate imprese rispetto ad altre che si trovassero in una situazione fattuale e giuridica analoga, tenuto conto dell'obiettivo perseguito dal provvedimento o dal regime giuridico interessato.

A tal uopo, la Corte di giustizia ha ritenuto che «affinché una decisione presa da un'autorità regionale o locale possa essere considerata come adottata nell'esercizio di poteri sufficientemente autonomi, è innanzitutto necessario che tale autorità sia dotata, sul piano costituzionale, di uno statuto politico e amministrativo distinto da quello del governo centrale. Inoltre, la decisione in questione deve essere stata presa senza possibilità di un intervento diretto da parte del governo centrale in merito al suo contenuto. Infine, le conseguenze economiche di una riduzione dell'aliquota d'imposta nazionale applicabile alle imprese presenti nella Regione non devono essere compensate da sovvenzioni o contributi provenienti da altre Regioni o dal governo centrale. Queste tre condizioni sono comunemente qualificate come i criteri dell'autonomia istituzionale, procedurale nonché economica e finanziaria»²⁸.

Un secondo campo di interesse è dato dal rispetto del principio di non

²⁷ Cfr. la sentenza 11 settembre 2008, procedimenti riuniti da C-428/06 a C-434/06, al punto 51 e la sentenza della 6 settembre 2006, causa C-88/03, *Portogallo c. Commissione* (Racc., I-7115), al punto 67, per le quali si rimanda, *ex multis*, al commento di D. IMMORDINO, *La fiscalità di sviluppo nell'evoluzione dell'autonomia tributaria delle Regioni secondo la giurisprudenza comunitaria*, in *Fed. fiscale*, 2, 2009, 211 ss. nonché a quello di K. LENAERTS, *The law of the European Union and the exercise by regions of their tax powers*, in *fin.vlaanderen.be*.

²⁸ Così nella sentenza 11 settembre 2008, *Unión General de Trabajadores de La Rioja (UGT-Rioja) e altri c. Juntas Generales del Territorio Histórico de Vizcaya e altri* - domanda di pronuncia pregiudiziale promossa dal Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Autónoma del País Vasco - procedimenti riuniti da C-428/06 a C-434/06, al punto 51.

discriminazione²⁹, in particolare quando connesso all'esercizio delle libertà di circolazione³⁰.

In linea generale la Corte di Giustizia ha ritenuto che quando il sistema costituzionale di uno Stato membro attribuisce poteri legislativi ad autorità regionali, la mera adozione, da parte di queste ultime, di norme tra loro differenziate non costituisce una discriminazione contraria al diritto europeo in quanto risulta da giurisprudenza costante che il divieto di discriminazione non contempla le eventuali disparità di trattamento che possono derivare dalle divergenze esistenti tra le legislazioni dei vari Stati membri, nel momento in cui ciascuna di tali legislazioni si applica a chiunque sia ad essa soggetto³¹.

Quando entrano in gioco le libertà fondamentali legate al mercato interno, tuttavia, ulteriori considerazioni sono da farsi con riguardo all'impatto del diritto della circolazione dei

²⁹ Sul punto, cfr. in particolare la sentenza 16 luglio 2009, C-428/07, *Horvath c. Secretary of State for Environment, Food and Rural Affairs*, in particolar modo I punti 47-58. «Ebbene, risulta da giurisprudenza costante che il divieto di discriminazione non contempla le eventuali disparità di trattamento che possono derivare, da uno Stato membro all'altro, dalle divergenze esistenti tra le legislazioni dei vari Stati membri, dal momento che ciascuna di tali legislazioni si applica a chiunque sia ad essa soggetto. Quanto all'ultima condizione enunciata al punto precedente, si deve rilevare che, nelle cause riunite 201/85 e 202/85, che hanno dato luogo alla sentenza 25 novembre 1986, *Klensch e a.*, invocata dal ricorrente, era appunto questione di disparità di trattamento tra i produttori di uno Stato membro in ragione di una misura di attuazione, da parte di quest'ultimo, di un obbligo comunitario che li concerneva. In quel contesto la Corte, al punto 11 della citata sentenza, ha affermato che, quando è possibile la scelta tra più modalità di applicazione del regolamento comunitario in questione, gli Stati membri non possono adottare una soluzione che, applicata nel loro territorio, potrebbe creare, direttamente o indirettamente, una discriminazione, nel senso dell'art. 40, n. 3, del Trattato CEE (divenuto art. 34, n. 2, CE), tra i produttori interessati. Quando, come nel procedimento principale, sono le autorità regionali di uno Stato membro a dover definire i requisiti minimi per le BCAA ai sensi dell'art. 5 e dell'allegato IV al regolamento n. 1782/2003, eventuali disparità tra le misure da loro previste non possono di per sé sole costituire una discriminazione. Come risulta dal punto 50 della presente sentenza, tali misure devono essere compatibili con gli obblighi imposti da detto regolamento allo Stato membro in questione. Tutto ciò considerato, occorre rispondere alla seconda questione che, quando il sistema costituzionale di uno Stato membro attribuisce poteri legislativi ad autorità regionali, la mera adozione, da parte di queste ultime, di norme differenti in materia di BCAA ai sensi dell'art. 5 e dell'allegato IV al regolamento n. 1782/2003 non costituisce una discriminazione contraria al diritto comunitario».

³⁰ Cfr. la sentenza 1 aprile 2008, causa C-212/06, per un commento alla quale P. VAN ELSUWEGE, S. ADAM, *Situations purement internes, discriminations à rebours et collectivités autonomes après l'arrêt sur l'assurance soins flamande*, in *Cahiers dr. Eur.*, 5-6, 2008, in particolare 683-200 e A. SIMONATO, *Il rapporto tra entità federate belghe ed ordinamento euro unitario alla luce delle tensioni tra rispetto dell'identità costituzionale degli Stati membri ed esigenze del mercato comune*, in *federalismi.it*, 12, 2012, 24-32.

³¹ V., in tal senso, sentenze 3 luglio 1979, cause riunite 185/78-204/78, *van Dam en Zonen e a.*, Racc. pag. 2345, punto 10; 1 febbraio 1996, causa C-177/94, *Perfili*, Racc. pag. I-161, punto 17, nonché 12 luglio 2005, causa C-403/03, *Schempp*, Racc. pag. I-6421, punto 34.

fattori di produzione sui diritti costituzionali statali³². La Corte di giustizia ha ritenuto, in alcune decisioni, di fare proprio un approccio argomentativo che considera il principio di libera circolazione – il quale disciplina esclusivamente situazioni *transnazionali* - quale principio che disciplina anche le situazioni *transfrontaliere*, assimilando così i confini regionali a quelli nazionali. Tale soluzione, fatta propria a partire dalla causa *Lancry*³³ in punto di libera circolazione di merci e quindi estesa alle altre libertà su sollecitazione di parte della dottrina³⁴, è fondata sulla necessità di assicurare l'applicazione uniforme delle disposizioni del Trattato relative al mercato comune. In tal modo la Corte si è spinta ad estendere anche la propria competenza, applicando il diritto europeo a situazioni puramente interne che presentino un nesso con situazioni ad esso soggette, in contrasto con le legittime riserve statali concernenti il rischio di estensioni arbitrarie dell'ambito di applicazione del diritto europeo stesso³⁵.

Con riguardo alla libera circolazione delle merci, ad esempio, la Corte di giustizia ha ritenuto nella sentenza 9 settembre 2004, C-72/03, che un tributo commisurato al peso di una merce, riscosso soltanto in un ente substatale di uno Stato membro e gravante su una categoria di merci a causa del loro trasporto oltre i confini dell'ente stesso, costituisca una tassa di effetto equivalente a un dazio doganale all'esportazione, ai sensi dell'art. 23 CE, malgrado la tassa gravi anche sulle merci la cui destinazione finale si trovi all'interno dello Stato membro interessato. Tale conclusione veniva supportata dalla considerazione per cui «nel 1986, l'Atto unico europeo ha inserito nel Trattato CEE un'art. 8 A (divenuto, in seguito a modifica,

³² Si fa proprio in questa sede il titolo di un contributo di M. DANI, *Il diritto costituzionale nell'epoca della circolazione dei fattori di produzione*, in *Quad. cost.*, 4, 2007, 795 ss. che si inserisce all'interno della discussione ospitata dalla rivista Quaderni costituzionali sulla natura ed il funzionamento della Carta costituzionale.

³³ Cfr. le sentenze della Corte 9 agosto 1994, cause riunite C-363/93, C-407/93, C-408/93, C-410/93 e C-411/93, *Lancry e a.* (Racc. pag. I-3957), e 14 settembre 1995, cause riunite C-485/93 e C-486/93, *Simitzi* (Racc. pag. I-2655). Il punto di partenza di detta giurisprudenza risiede nella sentenza 16 luglio 1992, causa C-163/90, *Legros e a.* (Racc. pag. I-4625).

³⁴ Cfr., in particolare, J.P. KEPPELNE, P. VAN YPERSELE, *Vers une application du droit communautaire à des obstacles à la libre circulation des marchandises à l'intérieur d'un Etat membre*, in *Journal des tribunaux de droit européen*, 1994, 179, nonché A. RIGAUX, D. SIMON nei loro commenti relativi alla sentenza *Lancry e a.*, in *Europe*, 1994, n. 361.

³⁵ A tal uopo sarebbe stato possibile per i singoli ricevere una protezione comunitaria non già in virtù delle norme di libera circolazione bensì in ossequio al principio di non discriminazione in questo principio un mero «prolungamento funzionale» delle norme sulla libera circolazione. V., in tal senso, in particolare gli studi di K. LENAERTS, *L'égalité de traitement en droit communautaire. Un principe unique aux apparences multiples*, in *Cahiers de droit européen*, 1991, 3 ss.

art. 14 CE) che stabiliva come obiettivo l'instaurazione di un mercato interno entro il 31 dicembre 1992. Orbene, l'art. 14, n. 2, CE definisce il mercato interno come «uno spazio senza frontiere interne, nel quale è assicurata la libera circolazione delle merci, delle persone, dei servizi e dei capitali», senza distinguere tra frontiere fra gli Stati e frontiere all'interno degli Stati. Poiché gli artt. 23 CE e seguenti devono essere letti in combinazione con l'art. 14, n. 2, CE, l'assenza di tasse – sia tra gli Stati che all'interno degli Stati – che presentino le caratteristiche di un dazio doganale o di una tassa di effetto equivalente costituisce un presupposto indispensabile alla realizzazione di un'unione doganale nella quale sia assicurata la libera circolazione delle merci» (punti 23-24).

La soluzione appena delineata era fondata sull'idea per cui sarebbe paradossale ammettere, come ricorda l'avvocato generale Tesauro nelle sue conclusioni presentate nella causa *Lancry*, che in un mercato unico «siano vietati gli ostacoli agli scambi tra il Portogallo e la Danimarca, mentre sono irrilevanti gli scambi tra Napoli e Capri»³⁶.

Con riguardo alla libera circolazione di persone la CGUE ha parimenti precisato che ogni cittadino dell'UE il quale abbia usufruito del diritto alla libera circolazione dei lavoratori e abbia esercitato un'attività lavorativa in uno Stato membro diverso da quello di residenza, indipendentemente dal luogo di residenza e dalla cittadinanza, rientri nella sfera di applicazione di dette disposizioni³⁷.

I cittadini degli Stati membri dispongono, in particolare, del diritto, che essi ricavano direttamente dal Trattato, di abbandonare il loro Stato di origine per trasferirsi nel territorio di un altro Stato membro ed ivi risiedere al fine di esercitarvi un'attività economica. Di conseguenza, gli artt. 39 e 43 CE ostano a qualsiasi provvedimento nazionale che, seppur applicabile senza discriminazioni basate sulla cittadinanza, sia idoneo ad ostacolare o a scoraggiare l'esercizio, da parte dei suddetti cittadini, delle libertà fondamentali garantite dal Trattato³⁸.

³⁶ Conclusioni dell'avvocato generale Tesauro alla nota 3, punto 28. Nel caso in discussione (causa C-72/03), tuttavia, l'avvocato generale M. Poiares Maduro aveva ampiamente argomentato nelle conclusioni proprio la necessità di mettere da parte la «soluzione *Lancry*».

³⁷ In tal senso, le sentenze 31 marzo 1993, causa C-19/92, *Kraus*, punto 23; 23 febbraio 1994, causa C-419/92, *Scholz*, in *Racc.*, I-505, punto 9, nonché 18 luglio 2007, causa C-212/05, *Hartmann*, in *Racc.*, I-6303, punto 17

³⁸ In tal senso le sentenze 31 marzo 1993, causa C-19/92, *Kraus*, in *Racc.*, I-1663, punto 32; 9 settembre 2003, causa C-285/01, *Burbaud*, in *Racc.*, I-8219, punto 95, e 5 ottobre 2004, causa C-442/02, *CaixaBank France*, in *Racc.*, I-8961, punto 11.

Ai punti 60 e 63 della sentenza 1 aprile 2008, C-212/06, *Governo della Comunità francese, Governo vallone c. Governo fiammingo*³⁹, la Corte di Giustizia ha preso posizione, per tale motivo, sul rinvio pregiudiziale «dichiarando che gli artt. 39 CE e 43 CE devono essere interpretati nel senso che essi ostano alla normativa di un ente federato di uno Stato membro, come quella che disciplina l'assicurazione contro la mancanza di autonomia istituita dalla Comunità fiamminga del Regno del Belgio con il decreto 30 marzo 1999, come modificato, che limita l'iscrizione al regime previdenziale e il beneficio delle prestazioni che esso prevede alle persone che risiedono nel territorio ricompreso nella competenza di tale ente ovvero esercitano un'attività lavorativa nel territorio medesimo pur risiedendo in un altro Stato membro, in quanto tale limitazione incida su cittadini di altri Stati membri o su cittadini dello Stato medesimo che abbiano esercitato il loro diritto alla libera circolazione all'interno della Comunità europea».

Diversa è l'argomentazione che la Corte di giustizia ha sviluppato nella stessa sentenza, invece, nel prendere in esame la condizione dei cittadini belgi che non hanno esercitato il diritto alla libera circolazione. In tal caso i giudici ricordavano che il diritto comunitario non può trovare applicazione a situazioni meramente interne⁴⁰, ribadendo che a tale conclusione non poteva opporsi il principio della cittadinanza dell'Unione di cui all'art. 17 CE, il quale include, segnatamente, ai sensi dell'art. 18 CE, il diritto di ogni cittadino dell'Unione di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri: la cittadinanza dell'Unione, secondo i giudici di Lussemburgo, non ha, infatti, lo scopo di estendere la sfera di applicazione *ratione materiae* del Trattato anche a situazioni nazionali che non abbiano alcun collegamento con il diritto comunitario (punti 38-39 della decisione).

³⁹ Per una ricostruzione di tale controversia si vedano L.G. SCIANNELLA, *La giurisprudenza della Cour constitutionnelle belga nel biennio 2008/2009*, in *Giur. cost.*, 6, 2010, 4238 ss.; P. VAN ELSUWEGE, S. ADAM, *Belgium. The limits of constitutional dialogue for the prevention of reverse discrimination*, in *European constitutional law review*, Cambridge, T. M. C. Asser press, 5, 2009, 327 ss.; P. VAN ELSUWEGE, S. ADAM, *Situations purement internes, discriminations à rebours et collectivités autonomes après l'arrêt sur l'assurance soins flamande*, in *Cahiers dr. Eur.*, 2008, in particolare 683-200.

⁴⁰ Al riguardo, occorre ricordare che, secondo costante giurisprudenza, le norme del Trattato in materia di libera circolazione delle persone e gli atti adottati in esecuzione di queste ultime non possono essere applicati ad attività le quali non presentino nessun elemento di collegamento con una qualsivoglia situazione prevista dal diritto comunitario ed i cui elementi rilevanti rimangano confinati, nel loro insieme, all'interno di un unico Stato membro. Si vedano, segnatamente, riguardo alla libertà di stabilimento ed alla libera circolazione dei lavoratori, le sentenze 8 dicembre 1987, causa 20/87, *Gauchard*, in *Racc.*, 4879, punti 12 e 13, nonché 26 gennaio 1999, causa C-18/95, *Terhoeve*, in *Racc.*, I-345, punto 26 e la giurisprudenza ivi menzionata.

Le perplessità che ha suscitato nella dottrina⁴¹ tale differenziazione fondata sul concetto di «situazioni meramente interne» erano in tale occasione state fatte proprie dall'avvocato generale Eleanor Sharpston nelle conclusioni, delle quali si riporta un passo saliente. «Confesso di trovare qualcosa di profondamente paradossale nell'idea che, malgrado gli sforzi profusi negli ultimi 50 anni per abolire le barriere alla libera circolazione *tra* gli Stati membri, autorità decentrate possano reintrodurre ostacoli dalla porta di servizio istituendoli *all'interno* degli Stati membri. Ci si potrebbe chiedere retoricamente in che tipo di Unione europea ci troviamo se la libera circolazione viene garantita tra Dunquerque (Francia) e De Panne (Belgio) ma non fra Jodoigne e Hoegaarden. *E' possibile, pertanto, che gli enti tra i quali occorre effettivamente abolire delle barriere non siano in realtà per forza sempre gli Stati membri, bensì gli enti che detengono il potere normativo rilevante (potendo trattarsi di Stati membri o di autorità decentrate all'interno di un singolo Stato membro).* I vantaggi dell'abolizione delle barriere alla libera circolazione tra gli Stati membri possono essere facilmente compromessi se autorità decentrate di Stati membri, che possiedono le competenze necessarie, possono liberamente istituire tali barriere tra di loro. Tenendo conto delle tendenze al decentramento regionale in diversi Stati membri, questo può diventare un problema serio. Per quanto vantaggioso il decentramento possa essere nell'ottica della sussidiarietà e della responsabilità democratica, esso non può realizzarsi a costo di compromettere, di fatto, l'area della libera circolazione o l'effetto utile del diritto comunitario» (punti 116-118; corsivo nostro).

Tutto questo fa sì che la natura ed il ruolo delle autonomie regionali assuma in seno all'ordinamento europeo un contenuto diverso da quello nazionale, potendo fin prescindere dal rilievo costituzionale nazionale stesso. Gli enti regionali, in altre parole, sono chiamati «ad interpretare ruoli e missioni diversi, indipendentemente dall'ordinamento rilevante, interno o europeo»⁴².

⁴¹ Per tutti, si rimanda a P. VAN ELSUWEGE, S. ADAM, *Situations purement internes, discriminations à rebours et collectivités autonomes après l'arrêt sur l'assurance soins flamande*, in *Cahiers dr. Eur.*, 2008, in particolare 657-682 nonché 701-711 e gli ampi riferimenti dottrinali e giurisprudenziali ivi riportati.

⁴² 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, Ed. Scientifica, 2006, 274.

3. *Il rispetto dell'identità nazionale di ciascuno Stato membro insita nella struttura fondamentale, politica e costituzionale*

La questione regionale dell'ordinamento europeo non è riducibile *tout court* ad una questione europea nell'ordinamento costituzionale degli Stati membri federali e regionali.

Certo, alla luce di quanto si è detto finora, per molti osservatori (giuristi e politici) la strada preferenziale per la tutela ed il coinvolgimento degli enti subfrastatali nel processo di costruzione di uno spazio pubblico continentale è quella della predisposizione di adeguati e significativi meccanismi di partecipazione e tutela nell'ordinamento costituzionale di appartenenza. In tal modo ciascuno Stato membro può anche calibrare con maggior cognizione di causa tali principi e procedure alle proprie specificità.

Secondo tale prospettiva il frequente dubbio sul possibile ruolo «centralizzatore»⁴³ del principio di indifferenza dell'ordinamento europeo emerge nel suo concreto spessore: quest'ultimo ordinamento contribuisce ad indebolire le autonomie territoriali nel momento in cui assegna all'insieme degli strumenti predisposti all'interno di ciascun ordinamento costituzionale - e, ove non siano previsti criteri e procedure di collaborazione, in larga misura alla volontà degli organi statali centrali⁴⁴ - la tutela delle prerogative regionali e la partecipazione delle stesse ai procedimenti statali in funzione europea⁴⁵. Il che comporta

⁴³ *Ex multis*, S. GOZI, *Regioni europee e processi decisionali dell'unione: quale equilibrio? I casi di Belgio, Spagna, Germania e Regno Unito*, in *Riv. ital. dir. pubbl. comunit.*, 2, 2003, 339, in cui si paventa il rischio che «si realizzi una sorta di neocentralismo attraverso un recupero da parte del governo centrale, principale responsabile della rappresentanza di uno Stato membro a livello comunitario e, più in generale, internazionale, di competenze ormai trasferite alle Regioni». A.M. CARMONA CONTRERAS, *La europeizzazione delle Comunità Autonome Spagnole: una sfida (ancora) costituzionalmente pendente*, in *Le Regioni*, 2006, 650-651, nt 4, pure ritiene non superata la dinamica della cecità in virtù del «vincolo diretto che sussiste tra autonomia regionale e identità nazionale degli Stati membri per cui [...] mentre l'identità nazionale si afferma come contenuto essenziale (del binomio, ndr) [...], il secondo si presenta come elemento complementare e di natura accessoria», cosicché il rispetto dell'identità nazionale finisce per esaurirsi concretamente nel rispetto della statualità.

⁴⁴ G. IURATO, *L'UE e la rappresentanza territoriale regionale*, in *Le Regioni*, 4, 2006, 690-692.

⁴⁵ Così, in particolare, M. SAVINO, *Regioni e Unione europea: il mancato «aggiramento» dello Stato*, in AA.VV., *Principi generali del diritto amministrativo ed autonomie territoriali*, Torino, Giappichelli, 2007, 59-61, che rileva come «le Regioni hanno interesse a far sentire la loro voce nella fase ascendente del processo decisionale e ad applicare il diritto europeo in modo differenziato [...]. L'Unione europea ha, invece, un interesse diametralmente opposto: evitare che il processo decisionale europeo sia appesantito dalla partecipazione di altri soggetti e, al contempo, ottenere che il diritto europeo trovi uniforme applicazione a

anche, in virtù delle forme di influenza di cui si è dato conto nel primo capitolo, il possibile azzeramento delle tutele e la possibile riduzione degli strumenti partecipativi fino alla sola mera partecipazione informale, qual è il *lobbying* individuale e collettivo.

Il ruolo strutturale attribuito dal Trattato di Lisbona alla collocazione nel TUE del «rispetto dell'identità nazionale di ciascuno Stato membro insita nella struttura fondamentale, politica e costituzionale, compreso il sistema delle autonomie locali e regionali» (art. 4, paragrafo 2, TUE) è una delle novità che ha in parte riaperto la discussione nel merito. In particolar modo alla luce della specificazione del previgente concetto di identità nazionale, che trovava collocazione all'art. 6, paragrafo 3, del Trattato UE nel testo adottato a Maastricht il 7 febbraio 1992⁴⁶.

Alla luce del nuovo contenuto del principio cd. di indifferenza occorre infatti chiedersi innanzitutto se questo comprenda, e se si con quale latitudine, l'affermazione dell'intangibilità dei principi di struttura degli Stati membri, tra cui quello dell'assetto territoriale del potere, quale espressione della «forma dello Stato», in quanto condizionante il rapporto tra cittadini e governanti.

Il dibattito nel merito ha cercato, in secondo luogo, di riflettere, in vario modo, sul possibile approdo ad un «regionalismo costituzionale» in luogo del previo «regionalismo funzionale».

Il principio di indifferenza, aderendo a tali ricostruzioni, sarebbe «da intendersi propriamente come principio di non interferenza, in quanto imporrebbe un vincolo, un limite alle istituzioni comunitarie rispetto a qualunque intervento normativo volto ad attribuire esplicitamente una specifica funzione o competenza ad un determinato livello di governo dello Stato membro (incidendo in tal modo in via diretta sul riparto di competenze interno allo Stato interessato)»⁴⁷. Tuttavia, ad oggi il principio è stato oggetto di sole sentenze riguardanti

livello domestico. Questo interesse comunitario alla esclusione e all'uniformità serve a massimizzare l'efficienza del processo decisionale e l'effettività delle norme sovranazionali. Il principio di autonomia istituzionale degli Stati maschera e supporta appunto quest'ultimo interesse. Serve a preservare il già articolato *decision-making* europeo da ulteriori costi di partecipazione, custodendone l'assetto stato-centrico. E serve altresì a semplificare l'attività di controllo della Commissione sulla uniforme applicazione del diritto comunitario, non solo attraverso il corollario della responsabilità statale unitaria (che consente alla Commissione di avere come unici referenti i governi centrali), ma anche attraverso la semplificazione del quadro normativo che si produce quando lo Stato sostituisce il proprio (singolo) atto ai molteplici atti di esecuzione territoriale».

⁴⁶ Per una rassegna delle interpretazioni della clausola cfr. B. GUASTAFERRO, *Beyond the Exceptionalism of Constitutional Conflicts: The Ordinary Functions of the Identity Clause*, Jean Monnet Working Paper, 1, 2012.

⁴⁷ P. ZUDDAS, *L'influenza del diritto dell'Unione europea sul riparto di competenze legislative tra Stato e*

procedure di infrazione nei confronti dell'attività degli Stati membri e quindi è stato declinato come limite alle eccezioni che possono essere presentate dagli Stati nei giudizi di infrazione. Non è stato invece utilizzato in giudizi di legittimità in cui oggetto della causa fosse un intervento normativo europeo⁴⁸.

La dottrina si è infine interrogata sul significato da attribuire a tale specificazione del principio di indifferenza rispetto l'ordinamento interno, sia (i) con riguardo alla possibilità di dare a tale disposizione il significato di esplicitazione di principio generale del diritto che (ii) con riguardo alla teoria dei controlimiti al primato del diritto europeo.

Sono, queste, due chiavi di lettura diverse, entrambe volte a individuare nello stesso diritto europeo forme di tutela, anziché di mera promozione settoriale, dell'autonomia territoriale. Una tutela, cioè, garantita anche entro l'ambito della struttura e delle finalità dell'UE.

I principi generali del diritto (desunti dall'ordinamento UE oppure comuni agli ordinamenti degli Stati membri) sono lo strumento - sviluppato sulla scorta della giurisprudenza del Consiglio di Stato francese - in virtù del quale la Corte di giustizia, alla luce dell'incompletezza della normativa scaturente dai Trattati, è riuscita a colmare le lacune dell'ordinamento europeo e ad avere un ausilio interpretativo per pronunciare le sue sentenze. In particolare, la Corte, in assenza di una disciplina comunitaria dei diritti, iniziò con l'individuare dei principi in materia di tutela dei diritti fondamentali che risultavano propri delle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri. Tali principi hanno un rango superiore alle norme di diritto derivato, le quali possono quindi essere annullate dalla Corte di giustizia per la violazione dei primi. In secondo luogo, i principi generali servono ad interpretare le norme del diritto primario e, per tale motivo, si impongono anche agli Stati membri.

Se questa è – certo in poche e insufficienti parole – la natura dei principi generali, bisogna registrare differenti vedute sulla possibile affermazione di un principio generale comune nel senso del riconoscimento di forme di autonomia in tutti gli Stati membri, il che

Regioni, Milano, Cedam, 2010, 137.

⁴⁸ Cfr. sul punto, pure S. PLATON, *Le respect de l'identité nationale des Etats membres: frein ou recomposition de la gouvernance?*, in F. CHALTIEL, P.Y. MONJAL (dir.), *L'Union européenne et ses Etats membres après le Traité de Lisbonne*, colloque, Sénat, 25 nov. 2011, *RMCUE*, mars 2012, 155-156 e B. NABLI, *L'identité (constitutionnelle) nationale: limite à l'Union européenne?*, in *Revue de l'Union européenne*, 556, 2012, 210 ss., in cui vengono analizzati i concetti di «identità costituzionale» e «identità nazionale» nella giurisprudenza successiva al Trattato di Lisbona.

comporterebbe dal punto di vista quantitativo una condivisione del principio e dal punto di vista temporale un consolidamento dello stesso⁴⁹. La stessa difficoltà sussiste nell'attribuire valore di principio comune al decentramento politico-istituzionale su base territoriale⁵⁰. Il richiamo ai principi di libertà e democrazia (art. 2 TUE) secondo alcuni autori implicitamente ricomprenderebbe il decentramento quale valore comune agli Stati membri, che troverebbe conferma - quale principio generale del diritto europeo - nei principi di prossimità e sussidiarietà, nella normativa in punto di elezioni comunali e nella presenza del Comitato delle Regioni⁵¹.

Se, da un lato, vi è quindi chi ritiene il principio regionale sia «senza dubbio il principio organizzativo più diffuso in Europa quanto ad organizzazione territoriale degli stati membri»⁵², altri accademici hanno evidenziato come per molti Stati dell'UE la questione territoriale non sia un problema primario, non avendo molti di essi una struttura federale o regionale: si è parlato a tal proposito di «federalism as the uncommon constitutional principle in Europe»⁵³.

Dal canto suo, il Comitato delle Regioni, nel *Libro bianco sulla governance multilivello*, ritiene che «in Europa sia chiaramente in atto una tendenza al decentramento, certo non omogenea ma comunque generalizzata», giungendo però alla conclusione per cui

⁴⁹ A. PIZZORUSSO, *Patrimonio costituzionale europeo*, Bologna, Il Mulino, 2002, 151.

⁵⁰ E. DI SALVATORE, *Autonomie locali e Unione europea*, in *Teoria del diritto e dello Stato*, 1-2, 2003, 290, ritiene che il riconoscimento del principio autonomistico «e la sua qualificazione in termini di (necessario) *Strukturprinzip* dello Stato costituzionale contemporaneo, comporta anche che – sul piano europeo – esso trovi riconduzione nel novero dei principi costituzionali comuni. Con la conseguenza che né lo Stato, attraverso la *offene Staatlichkeit*, né l'UE, nell'esercizio dei propri poteri, possano mai legittimamente porre nel nulla i tratti essenziali dello stesso».

⁵¹ Tale opinione è argomentata da E. DI SALVATORE, *L'identità costituzionale dell'Unione europea e degli Stati membri. Il decentramento politico-istituzionale nel processo di integrazione*, Torino, 2008 (e, dello stesso Autore, *Il principio di libertà nell'ordinamento europeo*, in S. MANGIAMELI (a cura di), *L'ordinamento europeo*, I, *I principi dell'Unione*, Giuffrè, Milano, 2006, 104 ss.).

⁵² L. VIOLINI, *Federalismo, regionalismo e sussidiarietà come principi organizzativi fondamentali del diritto costituzionale comune europeo*, in M. SCUDIERO (a cura di), *Il diritto costituzionale comune europeo*, Napoli, Jovene, 2002, 99. A tal proposito è stato rilevato come non sia solo l'ordinamento sovranazionale a muoversi in tal senso, in quanto pure nel diritto internazionale emergerebbe un «principio democratico che comporterebbe un certo superamento dell'accennata neutralità» nei confronti della struttura interna degli Stati poiché «quantomeno sotto forma di direttiva politica, la valorizzazione del principio stesso comporta un'adeguata valorizzazione del ruolo e delle attività delle autonomie territoriali». Così F. MARCELLI (a cura di), *Le Regioni nell'ordinamento europeo e internazionale*, Milano, Giuffrè, 1998, 36 ss.

⁵³ N. SKOUTARIS, Seminar at Durham University on *Federalism: The European Union's Uncommon Principle* (Dec. 6, 2012).

«non sussistono ancora tutte le condizioni necessarie per la realizzazione di una governance condivisa. I principi e i meccanismi di consultazione, coordinamento, cooperazione, valutazione, promossi a livello comunitario devono applicarsi in primo luogo all'interno degli Stati membri»⁵⁴.

La teoria dei contro limiti⁵⁵ individua a sua volta meccanismi eccezionali al principio del primato qualora questo possa inficiare i valori fondanti le comunità costituzionali nazionali, di cui le Corti costituzionali sono tenute ad assicurare il rispetto⁵⁶. In particolar modo quando i Trattati UE non abbiano un espresso valore costituzionale, nel senso di un'esplicita copertura nelle Costituzioni nazionali⁵⁷. Tali valori fondanti, evidentemente di non immediata individuazione, comprendono sicuramente il nucleo dei diritti umani fondamentali e tutti quei principi oggettivi che hanno il ruolo di temperare qualsiasi potere

⁵⁴ Libro bianco del Comitato delle Regioni sulla governance multilivello, CdR 89/2009 fin, 8.

⁵⁵ Nel dibattito dottrinale italiano introdotta da P. BARILE, *Ancora su diritto comunitario e diritto interno*, in *Studi per il ventesimo anniversario dell'Assemblea Costituente*, vol. VI, Firenze, 1969, 45. Per una panoramica delle posizioni assunte dalle differenti Corti costituzionali nazionali cfr. J. ZILLER, *Diritto delle politiche e delle istituzioni dell'Unione europea*, Bologna, Il Mulino, 2013, 257-262. Scettici sulla portata rivoluzionaria di tali principi alcuni commentatori. A. RUGGERI, *Corte costituzionale e Corti europee: il modello, le esperienze, le prospettive*, in *Centro di documentazione europea - Università di Catania - Online Working Paper*, 2010, 19 ad esempio ritiene invece necessario sdrammatizzare la questione dei contro limiti, in quanto «sia per il caso che dovessero essere superati dal diritto sovranazionale e sia che invece dovessero entrare in scena, si assisterà né più né meno che ad uno dei tanti casi di bilanciamento tra principi o valori fondamentali».

⁵⁶ Il principio del primato, infatti, è stato spinto dalla Corte di giustizia fino a considerare ingiustificabile la menomazione dell'unità e dell'efficacia del diritto dell'Unione da parte di norme nazionali di rango costituzionale. A partire dalla sentenza del 17 dicembre 1970, *Internationale Handelsgesellschaft*, 11/70, in *Racc.*, 1125, ai punti 3-4, la Corte di giustizia ha infatti ritenuto che «il richiamo a norme o nozioni di diritto nazionale nel valutare la legittimità di atti emanati dalle istituzioni della Comunità menomerebbe l'unità e l'efficacia del diritto comunitario. La validità di detti atti può essere stabilita unicamente alla luce del diritto comunitario. Il diritto nato dal Trattato, che ha una fonte autonoma, per sua natura non può infatti trovare un limite in qualsivoglia norma di diritto nazionale senza perdere il proprio carattere comunitario e senza che sia posto in discussione il fondamento giuridico della stessa comunità. Di conseguenza il fatto che siano menomati vuoi i diritti fondamentali sanciti dalla Costituzione di uno Stato membro, vuoi i principi di una Costituzione nazionale, non può sminuire la validità di un atto della Comunità né la sua efficacia nel territorio dello stesso Stato. E' tuttavia opportuno accertare se non sia stata violata alcuna garanzia analoga, inerente al diritto comunitario. La tutela dei diritti fondamentali costituisce infatti parte integrante dei principi giuridici generali di cui la Corte di giustizia garantisce l'osservanza. La salvaguardia di questi diritti, pur essendo informata alle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri, va garantita entro l'ambito della struttura e delle finalità della Comunità». Cfr. in merito pure la sentenza 8 settembre 2010, *Winner Wetten*, C-409/06, in *Racc.*, I-8015, al punto 61.

⁵⁷ M. CLAES, *Le clausole europee nelle Costituzioni nazionali*, in *Quad. cost.*, 2, 2005, 283 ss.

pubblico⁵⁸. La sola Corte costituzionale tedesca ha tuttavia considerato esplicitamente appartenente a tale elenco pure lo Stato federale⁵⁹.

Con riguardo a tale profilo, occorre rilevare che alla luce dell'inserimento del principio del rispetto dell'identità nazionale nel TUE si è ritenuto innanzitutto che fosse stata riconosciuta la validità della ricostruzione teorica e giurisprudenziale che supporta l'idea dell'esistenza di eccezioni al primato del diritto UE, così come che tali controlimiti abbiano assunto un ruolo tale da poter comportare l'illegittimità di un atto attraverso l'intervento della Corte di giustizia (si è parlato a tal proposito di «europeizzazione» dei contro limiti stessi)⁶⁰, anziché attraverso un ben più delicato intervento delle Corti costituzionali per il tramite della declaratoria d'illegittimità parziale della legge di esecuzione.

Dinanzi ad un contrasto del diritto europeo con un principio fondamentale interno, la via da seguire potrebbe non essere dunque quella di investire le Corti costituzionali per eventualmente rifiutare l'applicazione del primo, ma quella di rinviare la questione alla Corte di giustizia affinché essa valuti se quel principio fondamentale possa ritenersi meritevole di tutela ad opera della stessa o addirittura essere elevato a principio dell'ordinamento europeo, a seguito della sua opera di armonizzazione interpretativa.

In sostanza, la competenza ad applicare i c.d. controlimiti passerebbe dalle Corti costituzionali alla Corte di Giustizia, ed i controlimiti diventerebbero, invece che limiti nazionali contro il diritto sovranazionale, limiti operanti all'interno del sistema europeo, a salvaguardia di valori non più o non solo nazionali ma propri dell'ordinamento UE stesso⁶¹.

In secondo luogo, l'interpretazione testuale e sistematica della disposizione sull'identità nazionale suggerirebbe che tale identità rientri nel contesto del discorso generale sull'allocatione dei poteri tra Stati ed UE, per cui tale strumento giuridico garantirebbe il

⁵⁸ Per la ricostruzione del concetto stesso di sovranità in chiave oggettiva, quale insieme di principi supremi dell'ordinamento, cfr. G. SILVESTRI, *La parabola della sovranità. Ascesa, declino e trasfigurazione di un concetto*, in *Riv. dir. cost.*, 1996, 71 ss.

⁵⁹ Cfr. la sentenza Lissabon Urteil, *BVerfG*, 2BvE 2/08 del 30 giugno 2009, § 217.

⁶⁰ Parla di «europeizzazione dei contro limiti», prevedendo un necessario dialogo tra Corte di giustizia e Corti costituzionali nazionali nell'identificazione del loro contenuto, fra gli altri A. RANDAZZO, *I controlimiti al primato del diritto comunitario: un futuro non diverso dal presente?*, in *forumcostituzionale.it*, 2010, 4, spingendosi a prevedere che un domani possa introdursi una sorta di rinvio pregiudiziale discendente della Corte di giustizia alle Corti costituzionali.

⁶¹ Come è stato osservato, fra gli altri, da O. PORCHIA, *Principi dell'ordinamento europeo. La cooperazione pluridirezionale nel sistema comunitario*, Bologna, Zanichelli, 2008, 69, in tal modo però i contro limiti cesserebbero di essere baluardi della sovranità nazionale declinata in senso oggettivo per divenire «condizioni e limiti applicativi affidati direttamente al controllo europeo».

riconoscimento di un margine di apprezzamento alle autorità statali e alla CGUE per dilatare lo stretto scrutinio delle giustificazioni alla mancata ottemperanza al principio del primato.

In terzo luogo, se è vero che il principio fa riferimento alla ripartizione territoriale del pubblico potere, occorre chiedersi se si espanda fino alla tutela delle funzioni delle autonomie, essendo queste l'elemento caratterizzante l'autonomia stessa. Il rischio delle influenze europee sul riparto costituzionale delle competenze è infatti quello della perdita, da parte delle autonomie, dei connotati essenziali che le qualificano come enti politico territoriali deputati a soddisfare gli interessi generali della collettività di riferimento⁶².

Infine, occorre evidenziare la non coincidenza/sovrapposizione tra i concetti di identità nazionale e identità costituzionale: nella causa C-399/11 l'avvocato generale Bot, sottolineando la necessità di tener conto dell'identità nazionale degli Stati membri, ha confermato che l'identità costituzionale faccia certamente parte di questa (punto 44)⁶³,

⁶² Sul punto, ad esempio, A. RUGGERI, *A proposito dell'ordine giusto col quale vanno esaminate le questioni di costituzionalità e le questioni di "comunitarietà" congiuntamente proposte in via d'azione (a prima lettura di Corte cost. n. 245 del 2013)*, in *consultaonline.it*, 2, nt. 4, ad avviso del quale «in relazione all'ambito materiale qui rilevante, dovrebbe richiedere accertamenti assai disagiati e problematici negli esiti, ove si assuma in partenza che il riparto in parola realizza *per tabulas* la sintesi ottimale tra i valori fondamentali di unità-indivisibilità e di autonomia o, ad essere ancora più precisi, una sintesi interna ad un solo valore nelle sue varie proiezioni nell'esperienza, quello della promozione dell'autonomia – la massima possibile alle condizioni oggettive di contesto – nella unità, ovvero, rovesciando i termini della relazione (ma lasciando immutato l'esito dell'operazione condotta), quello della salvaguardia dell'unità attraverso la promozione dell'autonomia». Discorre abbondantemente sul punto P. ZUDDAS, *L'influenza del diritto dell'Unione europea sul riparto di competenze legislative tra Stato e Regioni*, Peschiera Borromeo, Cedam, 2010, 167-230 che, inquadrando il problema alla luce dell'art. 5 Cost., evidenzia come il contenuto del controlimite possa riguardare le funzioni attribuite alle autonomie secondo un criterio quantitativo, qualitativo, oppure quale preclusione radicale all'intervento comunitario sulle competenze regionali alla luce della constatazione per cui l'art. 11 Cost. ammetterebbe limitazioni di sovranità verso l'esterno ma non verso l'interno (così F. SORRENTINO, *Ammissibilità del conflitto e "cammino comunitario" della Corte. Un passo avanti o due indietro?*, in *Giur. cost.*, 1987, 2818). Come rileva A. LA PERGOLA, *Costituzione e integrazione europea: il contributo della giurisprudenza costituzionale*, in *Studi in onore di Leopoldo Elia*, I, Milano, 1999, 835, nt. 13, l'idea che il principio dell'autonomia possa essere convenientemente adattato alle esigenze dell'integrazione europea ma non lesa nel suo contenuto essenziale è stata proposta dalla Corte costituzionale fin dalla sentenza 12 luglio 1979, n. 81 (redattore La Pergola), in particolare al § 4 del *Considerato in diritto*.

⁶³ Rinviando sul punto a D. SIMON, *L'identité constitutionnelle dans la jurisprudence de l'Union européenne*, in L. BURGORGUE-LARSEN (sous la dir. de), *L'identité constitutionnelle saisie par les juges en Europe*, Parigi, Éditions Pédone, 2011, 27; V. CONSTANTINESCO, *La confrontation entre identité constitutionnelle européenne et identités constitutionnelles nationales, convergence ou contradiction? Contrepoint ou hiérarchie?*, in C. BOUTAYEB (dir.), *L'Union européenne: Union de droit, Union des droits – Mélanges en l'honneur de Philippe Manin*, Parigi, Éditions Pedone, 2010, 79, e, nella stessa opera, J.D. MOUTON, *Réflexions sur la prise en considération de l'identité constitutionnelle des États membres de l'Union européenne*, 145.

lasciando intendere che non l'esaurisca. Spetta ad ogni modo, nella sua ricostruzione, alle autorità nazionali individuare quali siano gli elementi identificativi dell'«identità costituzionale», a titolo di riserva di sovranità da opporsi al primato del diritto sovranazionale. Sul punto, infatti, la Corte di giustizia ha ritenuto che la tutela dell'identità «costituisc[e] uno scopo legittimo rispettato dall'ordinamento giuridico comunitario» e in taluni casi può essere dedotta quale motivo legittimo e autonomo di deroga⁶⁴.

Tanto premesso, da un lato non risulta il principio di «identità costituzionale» sia stato spinto – dalle istituzioni nazionali a ciò legittimate - fino ad impedire al diritto sovranazionale di interferire nel riparto delle competenze interne, valorizzando il rapporto tra principio di autonomia e principio democratico (quest'ultimo è stato infatti collegato perlopiù al rispetto delle prerogative della cd. seconda camera, ove esistente)⁶⁵. Secondo altra prospettiva, a partire dal 2008 si è diffuso l'utilizzo del principio di «identità nazionale» nei contenziosi innanzi la Corte di Giustizia per valutarne l'impatto sulla legalità o sulla portata di un atto dell'UE, invero perlopiù in combinato disposto con altri principi (diversità linguistica, diversità culturale, principio di sussidiarietà, principio di non discriminazione, principio di leale cooperazione)⁶⁶. Trattasi, pertanto, di un processo ermeneutico e, prima ancora, politico, *in fieri*.

Questo quadro d'insieme costituisce il presupposto per gli interrogativi a cui tenteranno di dare risposta i paragrafi che seguono: per quali motivi, oltre che per la loro esistenza costituzionalmente tutelata, il processo di costruzione di uno spazio pubblico europeo si è interrogato sul ruolo da attribuire a tali enti all'interno dell'architettura europea?

⁶⁴ Sul punto, cfr. le conclusioni presentate l'8 ottobre 2008 da M. Poiares Maduro nella causa *Michaniki*, C-213/07, ai punti 30-33.

⁶⁵ Cfr. G. BOGGERO, *La co-responsabilità per l'integrazione europea dei Länder tedeschi del Bundesrat. Commento alla legge di responsabilità per l'integrazione (IntVg) del 25/09/2009*, in *federalismi.it*, 23, 2010, 15 ss. in particolare.

⁶⁶ Sul punto, cfr. S. PLATON, *Le respect de l'identité nationale des Etats membres: frein ou recomposition de la gouvernance?*, 155-156 e B. NABLI, *L'identité (constitutionnelle) nationale: limite à l'Union européenne?*, 210-215, entrambi in *Revue de l'Union européenne*, 556, 2012. Per una lettura del principio all'interno della discussione sulla struttura federale o meno dell'UE, v. invece J.D. MOUTON, *L'Etat membre entre souveraineté et respect de son identité: quelle Union européenne?*, in *Revue de l'Union européenne*, 556, 2012, 204 ss. D'altronde, come era stato evidenziato da U. VILLANI, *Valori comuni e rilevanza delle identità nazionali e locali nel processo d'integrazione europea*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2011, 113, «il concetto di identità va oltre i profili della sovranità e della Costituzione dello Stato: esso significa anche il complesso della cultura, della civiltà, delle tradizioni, dell'arte di ciascuno Stato e delle realtà territoriali di cui esso si compone. Il rispetto di tale identità esprime, quindi, l'esigenza da parte dell'Unione europea di preservare le specificità, le diversità di ciascuno Stato membro e delle sue articolazioni territoriali».

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

4. *Governance, multilevel e multilevel governance: cenni introduttivi a concetti «olistici»*

Numerosissimi sono oramai i saggi che nelle ultime due decadi direttamente o implicitamente utilizzano il concetto di *multilevel governance*, in alcuni casi senza declinarlo, ma assumendolo, dando quindi per assodato che il modo attraverso il quale l'UE esercita le funzioni attribuitele possa essere descritto secondo tale ipotesi ricostruttiva, alla quale viene fatto riferimento pure con riguardo ad una sua valenza prescrittiva⁶⁷.

Prima di analizzare il paradigma della *multilevel governance* in seno al discorso europeo sul potere si rendono necessarie alcune precisazioni iniziali. In particolare, discorrere intorno al concetto di *governance* si ritiene sia un'operazione preliminare e necessaria a preparare il terreno alla discussione di quello di *governance* multilivello, che ingloba, specificandola, la prima nozione⁶⁸. Come si è anticipato all'inizio del capitolo, infatti, il paradigma della *governance* multilivello è il tentativo di inserire le autorità regionali nell'ampio dibattito sulla *governance* europea, affiancando tali profili a quelli più tradizionali (cioè legati alle forme di tutela dell'autonomia secondo strumenti collaudati nelle esperienze federali) aventi ad oggetto il complesso intreccio delle competenze tra autonomie territoriali, Stati ed istituzioni europee.

Il vocabolo *governance* viene ad oggi applicato in campi di studio diversi fra loro sia sotto il profilo dei fenomeni analizzati quanto sotto l'ambito geografico rilevante (locale, nazionale, continentale, mondiale).

⁶⁷ Si riprendono considerazioni già svolte in A. SIMONATO, *Il rapporto tra Regioni, Stato ed UE alla luce della crisi economica, dell'attualità istituzionale, del dibattito sul paradigma della multilevel governance*, in *federalismi.it*, 9, 2013.

⁶⁸ Se così non fosse, sarebbe bene, allora, evitare l'inutile duplicazione di concetti, che comporta solamente confusione, come si accennava nell'introduzione richiamando M.S. GIANNINI, *Stato sociale: un concetto inutile*, in *Scritti in onore di Costantino Mortati*, 1977, 164 ss., per la tesi secondo la quale nel discorso scientifico ciò che è inutile porta danni.

Esso appartiene a molteplici settori delle scienze sociali contemporanee, anche se viene utilizzato maggiormente nel campo delle scienze economiche e delle scienze politiche. Queste due discipline, in particolare, hanno infatti espresso l'esigenza di considerare un termine più ampio ed onnicomprensivo di quello manifestato dal concetto classico di attività di governo. Nell'ambito della scienza giuridica la sua diffusione è cominciata invece a partire dagli studi di taluni processi nel peculiare contesto del diritto internazionale⁶⁹.

Per tutti questi motivi c'è chi ha evidenziato come il suo potenziale esplicativo risulti eccessivamente generico e onnicomprensivo («olistico») e perciò in potenza poco produttivo teoricamente ed empiricamente. Quantomeno bisognoso di essere specificato in relazione alle epoche, agli ambiti e ai livelli di applicazione⁷⁰.

Lo Stato europeo, pur rimanendo ancora oggi il più importante dei livelli di pubblico potere, da anni viene considerato essere in una fase di transizione: viene messo in discussione dall'alto, cioè dall'insieme dei processi che vengono tradizionalmente ricondotti al termine globalizzazione per affrontare l'interdipendenza economica (e correlati problemi giuridici); viene pure messo in discussione dal basso, cioè dalla crescente rilevanza dei governi subnazionali; viene infine messo in discussione lateralmente, cioè dall'avanzare della società civile e del mercato.

Elemento centrale di tali processi è il tema della governabilità delle comunità politiche contemporanee, cioè le modalità di esercizio delle pubbliche funzioni da parte degli apparati pubblici all'interno dello Stato ordinamento, attraverso la riproposizione della mai desueta questione del rapporto tra autorità e libertà. Tutto questo nel passaggio dalla centralità dei fallimenti del mercato ai fallimenti della politica e della pubblica amministrazione nell'esercizio delle proprie funzioni, cioè di quelle attività orientate alla cura di interessi pubblici qualificate dal connotato della doverosità, in quanto non soggette alla discrezionalità dei pubblici uffici in merito al loro esercizio o non esercizio.

A partire dalla ridefinizione del ruolo dello Stato e della politica tradizionalmente intesa nei processi di governo della società⁷¹, il concetto di *governance* è stato utilizzato per

⁶⁹ M.R. FERRARESE, *La governance tra politica e diritto*, Bologna, Il Mulino, 2010, 80-87.

⁷⁰ S. BELLIGNI, *Miss governance I presume*, in *Frammenti di un Dizionario per il Giurista*, dircost.unito.it, 25. Per lo stesso motivo c'è chi si è spinto a dire che «*there are almost as many ideas of governance as there are researchers in the field*». Così P. BJÖRK, H. JOHANSSON, *Towards Governance Theory: In Search for a common ground*, IPSA Papers, 2001, 2.

⁷¹ Cfr. F. MORATA, *Come migliorare la governance democratica europea con le Regioni*, in *Le istituzioni del federalismo*, 1, 2004, 28.

identificare la dispersione del potere, sia sotto il profilo verticale che orizzontale, in una serie di relazioni complesse ed interconnesse tra soggetti pubblici e non⁷². Dello Stato-apparato cambiano le funzioni e, per l'effetto, l'organizzazione, mentre diminuiscono sia il potere derivante dal controllo sulle risorse, sia il potere derivante dalla capacità di intervenire, di controllare e di decidere. *Governance* è, quindi, il concetto utilizzato dagli studiosi di analisi delle politiche pubbliche per designare, più che le istituzioni di governo formali - per le quali si usa il termine *government* - l'attività concreta di governo, facendo riferimento ai soggetti concretamente partecipanti al processo durante il quale una politica pubblica viene formulata ed attuata (e quindi non a solo quelli formalmente designati a ciò, come governo, parlamento, amministrazioni ecc.)⁷³.

Pur non identificando una forma di governo definita – in quanto compatibile con una pluralità di forme possibili⁷⁴ - il termine *governance*, alla luce di quanto appena premesso, viene inoltre utilizzato per descrivere un «sistema o meccanismo di gestione di una vasta gamma di problemi/conflitti in cui gli attori giungono a decisioni vincolanti capaci di soddisfare tutte le parti attraverso la *negoziazione* e la *deliberazione* comune (fase ascendente dei processi decisionali) e la *cooperazione nell'attuazione* delle decisioni prese (fase discendente)[...]»⁷⁵.

L'espressione *governance* serve, infatti, a fissare l'attenzione sul modo in cui un complesso di attori, in parte pubblici ed in parte privati, in parte legittimati dalla rappresentanza democratica ed in parte promossi dal principio di inclusione/partecipazione, negoziano le decisioni destinate a ricadere sulla società nel suo complesso, in un contesto in

⁷² Cfr. G. MARKS, L. HOOGHE, K. BLANK, *European integration since the 1980s: State-Centric versus Multi-level Governance*, in *Journal of Common Market Studies*, 34, 3, 1996, 346-347 in particolare.

⁷³ Col termine *governance* s'intende infatti indicare che gli attori privati non partecipano più solo in qualità di esecutori di decisioni prese a livello istituzionale, ma anche come attuatori delle stesse. R. MAYNTZ, *La teoria della governance: sfide e prospettive*, in *Rivista italiana di scienza politica*, 1, 1999, 6 evidenzia come si abbia in tal senso anche un passaggio dalla centralità del «soggetto della direzione politica, il governo, e sulla sua capacità o incapacità di guidare i processi socioeconomici» alla inclusione nel tema del governo della «struttura, gli atteggiamenti e i comportamenti dell'oggetto del controllo politico».

⁷⁴ Così M. GIULIANI, *Governance attraverso le politiche*, in M. FERRERA, M. GIULIANI (a cura di), *Governance e politiche nell'Unione europea*, Bologna, Il Mulino, 2008, 28. Per forma di governo ha da intendersi «il sistema dei rapporti intercorrenti fra i cosiddetti organi costituzionali, che governano il Paese in posizione di reciproca parità ed indipendenza»: così L. PALADIN, *Diritto costituzionale*, Padova, Cedam, 1998, 28 ss.

⁷⁵ P. SCHMITTER, *What is there to legitimize in the European Union ... And how this might be accomplished*, in *Europe 2004: Le Grand Débat. Setting the Agenda and Outlining the Options*, Bruxelles, Commissione europea, 15-16 Ottobre 2001.

cui la proliferazione di interessi sociali e di centri autonomi di potere sollecita l'assunzione di nuovi modelli di rappresentanza e di decisione, non più incentrati sulla sola teorica della delega politica.

In definitiva, un'interpretazione cd. strutturale del concetto di *governance* rimanda al verificarsi di un nuovo rapporto fra Stato e società, se non addirittura lo sfumare dei confini fra queste due sfere d'interazione⁷⁶. Dal punto di vista processuale, invece, il termine *governance* indica processi decisionali ai quali partecipano tanto attori pubblici quanto attori privati, sia nella veste di decisori sia in quella di attuatori. In tal modo l'attenzione viene focalizzata sul fatto che le istituzioni pubbliche non sono più solo i ricettori di interessi e pressioni particolaristiche provenienti dalla società, alle quali rispondono con l'esercizio delle pubbliche funzioni⁷⁷, ma assumono un nuovo ruolo facendo sì che l'equilibrio venga raggiunto nel corso stesso del processo decisionale a cui possano partecipare gli *stakeholders*.

Per tutti tali motivi il termine *governance*, quale espressione che identifica forme nuove di esercizio del potere, è stato quindi utilizzato in opposizione a quello di *government*, termine che in questo caso identificherebbe non le istituzioni di governo formali ma bensì modalità di esercizio del potere riconducibili a quelle conosciute dallo Stato-Nazione classico e dalla dogmatica giuspubblicistica correlata⁷⁸. Si tratta, insomma, di due modalità diverse di esercizio di ciò che chiamiamo in lingua italiana, con la stessa parola, l'attività di governo. Per l'effetto, qualunque riferimento alla *governance* non è scevro da complicità giuridiche, anche in quanto fenomeno incommensurabilmente più recente se paragonato alla storia dello Stato.

⁷⁶ *Governance*, in questo caso, identifica la riduzione degli ambiti d'intervento dello Stato (privatizzazioni di vario tipo), la condivisione con soggetti privati della fornitura di servizi «pubblici» (*sub-contracting* e *public-private partnerships*), l'adozione di metodi tipici delle imprese private nella gestione di servizi tuttora pubblici (*New Public Management*) e l'affidamento ad agenzie amministrative indipendenti di compiti di controllo e supervisione in settori ad alto contenuto tecnico e/o ad elevata sensibilità politica.

⁷⁷ Cioè attraverso il dispiegamento dell'attività necessaria a soddisfare bisogni sentiti da una comunità di persone che il legislatore reputa in un determinato periodo storico e alla luce delle specifiche contingenze debba essere esercitata da un'organizzazione pubblica.

⁷⁸ Sulla distinzione tra i due concetti v. in particolare J.N. ROSENEAU, E.O. CZEMPIEL, *Governance without government: order and change in world politics*, Cambridge: Cambridge university press, 1992 e, per una rassegna del dibattito, M. HAHN, «*The Distinction and Normative Interdependence between "Government" and "Governance": The EU as a Regime of Governance*», Mitchell Working Paper Series, 2, 2009, law.ed.ac.uk. G. MARTINICO, *Multilevel governance e federalismo costituzionale: le sfide per la teoria giuridica*, in *Il Ponte*, 2012, 31 evidenzia come « la distinzione fra *governance* e *government* si fonda sulla scissione fra attività *fluide* di governo[...] e strutture *rigide* di governo [...]; l'idea di base è che lo Stato, gli esecutivi e le strutture in genere basate su modelli gerarchico-piramidali, abbiano perso il *monopolio* delle decisioni pubbliche».

L'aggettivo *multilevel*, a sua volta, focalizza l'attenzione sull'esistenza di una pluralità di livelli (altrimenti qualificati come giurisdizioni) interessanti ai fini dell'analisi giuridica.

Tali livelli sono stati diversamente concepiti con riguardo (i) all'ambito rilevante (meramente nazionale oppure europeo), (ii) a ciò che può essere incluso in tale concetto e (iii) al rapporto tra i livelli stessi.

Occorre, *in primis*, tenere presente come l'idea di un potere pubblico stratificato in una pluralità di livelli sia diffuso tanto nel definire istituti meramente nazionali⁷⁹ [profilo *sub (i)*], quanto nel designare le nuove frontiere del costituzionalismo, con riguardo ai rapporti tra ordinamenti giuridici e alla natura dell'Unione europea, con un'attenzione particolare, ma assolutamente non esclusiva, al profilo della tutela dei diritti⁸⁰ [profilo *sub (ii)*].

Il concetto di «livello», in quanto rimanda all'esistenza di una serie di nessi giuridicamente rilevanti tra autorità pubbliche, può in secondo luogo richiamare tanto l'idea di un rapporto di gerarchia tra i soggetti identificati in tal modo (o con il termine di «giurisdizioni»)⁸¹, quanto, in alternativa, il differente concetto di competenza, a sua volta

⁷⁹ Esso viene inoltre utilizzato per descrivere non solo i rapporti fra governi nazionali e governi sub-nazionali ma pure i rapporti fra Stati nazionali ed organizzazioni internazionali.

⁸⁰ A partire da I. PERNICE, *Multilevel constitutionalism and the Treaty of Amsterdam: European Constitution-making revisited?*, in *Common Market Law Review*, 36, 1999, 703 ss. Il prof. Pernice conia tale sintesi verbale all'indomani del Trattato di Amsterdam quando, intervenendo nel dibattito tra Grimm e Habermas sulla necessità o meno di una Costituzione europea – D. GRIMM, *Does Europe need a Constitution?*, e J. HABERMANS, *Remarks on Dieter Grimm's 'Does Europe needs a Constitution?'*, in *ELJ*, rispettivamente 282 ss. e 303 ss -, riteneva l'Unione avesse già una Costituzione, composta dalle Costituzioni degli Stati membri collegate a quel corpo costituzionale complementare costituito dai Trattati europei. Nello scritto sul costituzionalismo multilivello diffuso in Italia - F. MAYER, I. PERNICE, *La Costituzione integrata dell'Europa*, in G. ZAGREBELSKY (a cura di), *Diritti e Costituzione nell'Unione europea*, Roma-Bari, Laterza, 2003, 43-68 - Mayer e Pernice presentavano l'ordinamento europeo come un luogo in cui vi sono più ordinamenti giuridici appartenenti a famiglie diverse che si confrontano tra loro. È a partire da questa intuizione che gli Autori discorrono di una Costituzione integrata quale espressione di un *multilevel constitutionalism*, che riunirebbe il livello nazionale e quello sovranazionale. Per le critiche a tale ricostruzione, in particolar modo alla luce della sua propensione a sottovalutare il problema del conflitto fra livelli, cfr. G. DELLA CANANEA, *Is European Constitutionalism Really "Multilevel"?*, in *Heidelberg Journal of International Law*, 70, 1, 2010; L. BESSELINK, *A Composite European Constitution/Een Samengestelde Europese Constitutie*, Groningen, Europa Law Publishing, 2007; G. MARTINICO, *L'integrazione silente. La Corte di Giustizia e il nuovo diritto costituzionale europeo*, Napoli, Jovene, 2009, 25 ss.; M. LUCIANI, *Costituzionalismo irenico e polemico*, in *associazionedeicostituzionalisti.it*. Sul tema, v. inoltre, i contributi A. D'ATENA, *Costituzionalismo multilivello e dinamiche istituzionali*, Torino, Giappichelli, 2007; G. D'IGNAZIO (a cura di), *Multilevel constitutionalism tra integrazione europea e riforme degli ordinamenti decentrati*, Milano, Giuffrè, 2011.

⁸¹ Nella scienza politica si è stato infatti osservato che il termine «livello» ha una «decisa connotazione gerarchica». Così D.J. ELAZAR, *Il "principio federale": identità e differenze*, in A. LORETONI (a cura di),

diramato nella prospettiva della separazione di competenze oppure dell'interdipendenza funzionale tra le stesse – profilo *sub (iii)*.

Il problema di fondo sta quindi nell'inserire all'interno di un con-testo l'idea della pluralità di livelli di governo che insistono nel medesimo territorio e con riguardo alla medesima popolazione, poichè la molteplicità di significati e la divergenza tra gli stessi è spesso dovuta alla diversa prospettiva d'indagine oppure ai presupposti della stessa.

Ebbene, con riguardo al tema che qui interessa si ritiene da un lato che abbia alcun valore euristico utilizzare il termine multilivello per descrivere istituti meramente nazionali. Quale sinonimo, quindi, del paradigma del federalismo cooperativo⁸² – profilo *sub (i)*. In secondo luogo si ritiene che l'idea di una pluralità di ordinamenti, le cui relazioni sono differentemente inquadrare dalla dottrina, è un presupposto delle riflessioni sul rapporto tra autonomie regionali, autorità statali e istituzioni europee e non l'oggetto giuridicamente rilevante negli studi sulla *governance* a più livelli– profilo *sub (ii)*. Si condivide, infatti, come si vedrà, l'idea per cui tale paradigma non sia funzionale a descrivere la natura dell'ordinamento giuridico europeo, in quanto lettura parziale dello stesso con riguardo agli attori rilevanti (per cui ad esempio viene messo in secondo piano il ruolo della Corte di giustizia), alle relazioni intessute tra tali soggetti; una lettura parziale, quindi, per la non esaustività dei fenomeni ritenuti dirimenti per descrivere la natura dell'ordinamento giuridico (secondo parte della scienza politica, invece, ragionare del funzionamento delle istituzioni con riguardo ai processi di assunzione delle decisioni rende possibile illuminare la natura delle istituzioni stesse).

Interviste sull'Europa, Roma, Carocci, 2001, 44. La critica è ripresa da G. DELLA CANANEA, *Is European Constitutionalism Really "Multilevel"?*, in *Heidelberg Journal of International Law*, 70, 2010, 1, 292 ss. Ad avviso di chi scrive, il concetto di livello può certo evocare il concetto di gerarchia anziché quello di competenza, ma tale non è il significato che il concetto di livello ha assunto nelle trattazioni sulla *multilevel governance*, per cui occorre scindere il termine che connota tale paradigma dalle numerose (e tra loro differenti) riflessioni che fanno proprio il termine stesso.

⁸² La *governance* e ancor più la *governance* multilivello, quale metodo di regolazione di una vasta serie di problemi e di conflitti che vengono risolti attraverso la negoziazione e la cooperazione, sarebbero in tal senso formula riassuntiva del complesso di relazioni interistituzionali in cui si articola il «federalismo cooperativo». Cfr., fra gli altri, P. SCHMITTER, *Réflexions liminaires à propos du concept de gouvernance*, in C. GOBIN, B. RIHOUX (a cura di), *La démocratie dans tous ses états*, Bruxelles, 2000, 51 ss. La stessa ipotesi ricostruttiva viene proposta da S. PIATTONI, *The Theory of Multi-Level Governance. Conceptual, Empirical, and Normative Challenges*, Oxford: University Press, 2010, 205-209 nell'individuare il contributo che la teoria della *multilevel governance* è in grado di fornire dal punto di vista degli studi sugli istituti che danno vita alla legittimazione delle istituzioni europee dal lato dell'*input*.

Con riguardo al profilo *sub (iii)*, infine, si ritiene che, alla luce di quanto è emerso e di quanto emergerà dalla lettura dei documenti delle istituzioni europee sul punto, la critica per cui l'idea di livello avrebbe una connotazione gerarchica è superata dalla varietà di forme di interazione tra pubblici poteri nell'UE (integrazione, cooperazione, competizione)⁸³ a cui il concetto di *multilevel governance* pure rimanda.

Il concetto, infatti, richiama la sussistenza di una pluralità di processi decisionali nel medesimo territorio riferibili a differenti «livelli» istituzionali (o giurisdizioni), come definiti dalle tradizionali categorie dogmatiche pubblicistiche; descrive la giustapposizione di tali livelli (locali, regionale, nazionale, europeo, mondiale), così come l'esistenza di interazioni reciproche.

L'utilizzo dell'aggettivo multilivello a specificare il concetto di *governance* si inserisce in tali riflessioni. Pure con il termine *multilevel governance* si può fare riferimento a una pluralità di oggetti diversi.

Il concetto è stato utilizzato, ad esempio, secondo una prospettiva molto ampia e molto differente da quella qui proposta, per classificare la riallocazione e ristrutturazione del potere pubblico in senso orizzontale e verticale, secondo due diverse prospettive. Al fine di portare alla luce la presenza di nuovi sistemi di regole in parti diverse della società e che offrono due risposte alternative ai principali problemi in materia di cooperazione e coordinamento⁸⁴. Secondo tale analisi, la *governance* cd. di Tipo I (*territorial governance*) descriverebbe la compresenza di un numero plurale di istituzioni/comunità politiche territoriali, con competenze generali e territorialmente definite, le quali condividono il potere, disperso e organizzato in livelli di governo diversi. Sotto tale profilo le riflessioni intorno al federalismo e alla *governance* presentano molti profili di assonanza.

⁸³ Così G. DELLA CANANEA, C. FRANCHINI, *I principi dell'amministrazione europea*, Torino, Giappichelli, 2010, 23.

⁸⁴ L. HOOGHE, G. MARKS, *Types of multi-level governance*, in *European integration online papers*, 5, 2001, 11. Ad avviso di L. DOMENICHELLI, *Le Regioni nella Costituzione europea*, Milano, Giuffrè, 2007, 11, nt 22, «tale distinzione ha in definitiva lo scopo di consentire un'applicazione quanto più vasta possibile della teoria della *governance*, consentendole di descrivere contesti a volte molto diversi. E' evidente che un sistema di tipo statale e di tradizione centralistica, nel quale troviamo forme più o meno sviluppate di decentramento ma in cui l'azione politica è ancora nelle mani delle autorità pubbliche, sarà descritto più efficacemente dal primo tipo di *multilevel governance* che, in effetti, è un adattamento della teoria del federalismo al contesto attuale caratterizzato dalla crisi del tradizionale sistema rappresentativo basato sui partiti politici e il Parlamento. Il secondo tipo di *governance* corrisponde invece alla situazione di alcuni Stati di tradizione anglosassone, nei quali il partenariato pubblico privato è molto più sviluppato e l'essenziale del potere è a volte attribuito al settore privato».

Un Tipo II (*functional governance*) focalizzerebbe, invece, l'attenzione sulle funzioni e quindi sull'esistenza di un alto numero di aree di competenza multiple e indipendenti, non strettamente legate ad un territorio, con dei compiti specifici, settoriali, rigorosamente delimitati alla fornitura di servizi oppure alla risoluzione di problemi comuni⁸⁵.

In secondo luogo, il concetto è stato utilizzato come paradigma in grado di descrivere la natura dell'UE alla luce delle relazioni intrattenute al suo interno tra pubblici poteri, a partire dai processi decisionali che caratterizzano alcune aree di *policy*, soprattutto la politica di sviluppo regionale⁸⁶. A partire dagli studi sui processi decisionali delle politiche di coesione, la *governance* multilivello è stata quindi utilizzata da un lato come schema interpretativo della struttura dell'UE secondo una prospettiva differente da quelle tradizionali; secondo altra chiave di lettura, più complessa, quale snodo di tre linee di sviluppo che interessano gli Stati contemporanei: quella tra centro e periferia, tra relazioni interne ed esterne, tra Stato e società⁸⁷.

Uno studio approfondito dei principali ambiti di azione pubblica europea mostra, tuttavia, che modalità di *governance* diverse coesistono in seno all'UE, «andando da una forma di *governance* di tipo statale per quanto concerne la politica monetaria a una serie di pratiche di tipo maggiormente neocorporativo in materia di politica sociale»⁸⁸. In altre parole, nell'ambito del processo di costruzione di uno spazio pubblico europeo vi sono una pluralità di forme di allocazione dei poteri secondo variabili che sfuggono a classificazioni statiche e precise. Per tale motivo è alquanto diffuso un diverso paradigma descrittivo (*network governance*)⁸⁹, che a suo modo ingloba quello di *multilevel governance*, a partire dalla

⁸⁵ Rientrano in tali categorie tanto enti pubblici quali autorità indipendenti, agenzie regolative, quanto le private organizzazioni di interessi comuni (commerciali, caritativi, ...).

⁸⁶ Cfr. in primis G. MARKS, *Structural policy in the European Community*, in A. SBRAGIA (ed.), *Euro-politics: institutions and policy-making in the "new" European Community*, Brookings, Washington, 1992, 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, Lynne Rienner, 1993, 391-410, in cui l'Autore descrive l'UE come «un sistema basato su un continuo negoziato tra governi sovrapposti l'uno all'altro su diverse scale territoriali – sovranazionale, nazionale, regionale e locale – che deriva da un generale processo di ridefinizione istituzionale e di redistribuzione delle competenze».

⁸⁷ Così S. PIATTONI, *The Theory of Multi-Level Governance. Conceptual, Empirical, and Normative Challenges*, Oxford: University Press, 2010.

⁸⁸ Così F. LARAT, *Le Regioni nel sistema di multilevel governance. Adattare e trasformare la governance e le sue sfide*, in *Le istituzioni del federalismo*, 1, 2004, 97.

⁸⁹ B. KOHLER-KOCH, *The evolution and transformation of European governance*, in B. KOHLER-KOCH, R. EISING (ed. by), *The transformation of Governance in the European Union*, New York, Routledge, 1999, 14-35.

constatazione per cui nella costruzione del peculiare sistema politico europeo una pluralità di soggetti, istituzionali e non, nell'attivarsi costruiscono *networks* diversificati, con riguardo a ciascun peculiare ambito d'azione⁹⁰. Poiché l'UE si è storicamente strutturata perlopiù in relazione a problemi specifici, collegati al funzionamento del mercato interno, la struttura delle reti di relazioni e, per l'effetto, gli spazi di azione delle autonomie regionali, si differenzierebbe quindi notevolmente in base ai settori d'intervento⁹¹.

Escludendo entrambe queste ricostruzioni alla luce delle considerazioni svolte in punto di inquadramento del concetto di livello, occorre risolvere un ulteriore punto problematico, in quanto il concetto di *governance* multilivello può ingenerare il dubbio di sovrapposizioni concettuali con quello di *governance*: occorre allora precisare fin da subito che il passaggio dalla *governance tout court* alla *governance* multilivello ha un significato quantomeno descrittivo solo nel momento in cui nell'attività di governo agli attori pubblici titolari della funzione si affiancano tanto attori privati quanto livelli di governo diversi e al di fuori di schemi gerarchici, secondo una varietà di forme d'interazione⁹².

⁹⁰ Cfr. P. MESSINA, *Conclusioni. Quale governance europea?*, in P. MESSINA (a cura di), *Sistemi locali e spazio europeo*, Roma, Carocci, 2003, 246-249 e P. MESSINA, *Governance multilivello*, in A. BONACCORSI, M. BUCCHI, *Dizionario critico delle scienze sociali sulla valorizzazione della conoscenza*, Venezia, Marsilio, 2011, 101-105. F. LARAT, *Le Regioni nel sistema di multilevel governance. Adattare e trasformare la governance e le sue sfide*, in *Le istituzioni del federalismo*, 1, 2004, 93, rileva come «l'idea centrale della *governance* "di rete" è quella per cui gli attori politici considerano che la risoluzione dei problemi rappresenti l'essenza del processo politico (nel senso di "*politics*") e che l'azione pubblica sia definita in virtù dell'esistenza di sotto-sistemi sociali i quali presentano un grado elevato di organizzazione. Per governare in maniera effettiva ed efficace, risulta conseguentemente necessario tenere conto delle razionalità specifiche di questi sotto-sistemi».

⁹¹ B. ROSAMOND, *Functions, Levels and European Governance*, in H. WALLACE (ed.), *Interlocking Dimensions of European Integration*, Chippenham, Palgrave, 2001, 68-86.

⁹² La teoria della *multilevel governance* vuole evidenziare «rispetto alla *governance tout court* la partecipazione, a fianco ad attori privati, di istituzioni governative di diversi livelli al di fuori delle gerarchie istituzionali (e, quindi, quasi in qualità di attori privati)». Così S. PIATTONI, *La governance multilivello: sfide analitiche, empiriche e normative*, in *Rivista italiana di scienza politica*, 3, 2005, 418. Dal punto di vista normativo tale metodo dell'azione pubblica è riscontrabile nelle leggi regionali sulla funzione di programmazione, a partire dagli anni '70, e nei diversi regolamenti europei che hanno disciplinato la politica di coesione. Ad esempio cfr., per il periodo di programmazione 2007/2013, l'art. 11 del regolamento n. 1083/2006 e, per il periodo di programmazione 2014/2020, all'art. 5 del regolamento n. 1303/2013, rubricato *Partenariato e governance a più livelli* che, con riguardo ai fondi FSI, così dispone: «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 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. 2. Conformemente al

Il concetto di *governance* multi-livello inteso come una specificazione del concetto di *governance* mette in particolare risalto l'elemento operativo (aspetto processuale) dell'interconnessione tra le comunità politiche (sovranazionale, nazionale e substatali) nei processi decisionali ed attuativi delle politiche pubbliche europee.

Le autonomie substatali interagiscono direttamente con una serie di attori europei (dai commissari ai direttori generali, dai membri del Parlamento europeo ai semplici funzionari), partecipano ad alcune politiche pubbliche affiancando la Commissione ed i rispettivi governi centrali, si relazionano con i governi regionali di altri Stati-membri indipendentemente dal filtro costituito dai ministeri e dalle procedure deputate alla rappresentanza unitaria della Repubblica italiana.

Come descritta pure da Hooghe e Marks⁹³, «la *governance* multilivello si fonda a tal uopo principalmente sull'idea dell'esistenza di forme di *governance* che non sempre corrispondono a centri di *government*, ovvero presuppone attività fluide di governo non sempre attribuibili a centri decisionali strutturati in maniera classica (ossia gerarchico-piramidale)»⁹⁴. Al punto tale per cui v'è chi ha ritenuto che mentre il federalismo propriamente detto presupporrebbe una distinzione di competenze fra centro e periferia e norme di collisione chiare, ovvero l'esistenza di norme pensate per risolvere il conflitto fra il diritto centrale e quello periferico in base al principio di competenza o di supremazia, la nozione di *governance* multilivello non direbbe nulla su come debba essere concepito, in caso di conflitto, il rapporto di forze tra soggetti pubblici.

Secondo tale lettura, mentre il federalismo in senso stretto implicherebbe la cristallizzazione di un certo «rapporto di forze» fra centro e periferia come dover essere del

sistema della governance a più livelli, gli Stati membri associano i partner di cui al paragrafo 1 alle attività di preparazione degli accordi di partenariato e delle relazioni sullo stato di attuazione e a tutte le attività di preparazione e attuazione dei programmi, anche attraverso la partecipazione ai comitati di sorveglianza dei programmi a norma dell'articolo 48 [...]». V. infine il codice europeo di condotta sul partenariato C(2013) 9651 final, Bruxelles, 7.1.2014 – regolamento delegato della Commissione – ai sensi della delega di cui all'art. 5 del regolamento 1303/2013.

⁹³ L. HOOGHE, G. MARKS, *Multi-Level Governance and European Integration*, Lanham, MD, Rowman & Littlefield, 2001; L. HOOGHE, G. MARKS, *Unravelling the Central State, but How? Types of Multi-level Governance*, in *American Political Science Review*, 2003, 233 ss.

⁹⁴ Questa la lettura di G. MARTINICO, *Multilevel governance e federalismo costituzionale: le sfide per la teoria giuridica*, in *Il Ponte*, 2012, 30.

funzionamento del principio federale, l'idea di *multilevel governance* sarebbe invece meramente descrittiva⁹⁵.

Nel contesto europeo, che qui si considera quello rilevante, un ruolo centrale nel dibattito intorno a tali categorie è stato assunto da alcuni documenti espressione del cosiddetto *soft law*, che, tra le varie funzioni⁹⁶, ha quella di promuovere la familiarizzazione con taluni fini e valori facilitando in tal modo il percorso di apprendimento non coercitivo di talune regole.

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

5. *Le implicazioni giuridiche del concetto di governance*

Il vocabolo *governance*, anche in seno agli studi giuridici, ha trovato applicazione in campi di studio assai diversi fra loro sia sotto il profilo dei fenomeni analizzati quanto sotto l'ambito geografico rilevante (locale, nazionale, continentale, mondiale). Non molti, invero, i contributi sull'influenza di tale paradigma nei confronti degli istituti giuspubblicistici classici.

Il rapporto tra *governance* e processi democratici, quali risposte differenti al problema dell'assunzione di scelte accettabili in una comunità politica, è stato sviscerato in particolar modo con riguardo a quattro profili: (i) il rapporto tra attività di governo e forma di governo; (ii) il rapporto tra attività di governo e finalità ultime degli ordinamenti giuridici (forma di Stato); (iii) il rapporto tra attività di governo e principi democratici; (iv) l'apertura dei processi decisionali attraverso l'inclusione dei rappresentanti di interessi, alla luce della

⁹⁵ E. GUALINI, *Multi-level Governance and Institutional Change: The Europeanisation of Regional Policy in Italy*, Ashgate, Aldershot, 2004, 39.

⁹⁶ M.R. FERRARESE, *La governance tra politica e diritto*, Bologna, Il Mulino, 2010, 46-49, nell'esaminare il ruolo del *soft law* evidenzia come mentre il diritto legislativo tradizionale svolga la sola funzione di formulazione di vincoli di comportamento, la forma giuridica del *soft law* abbia la capacità di assicurare una pluralità di prestazioni (orientativa, comunicativa, informativa, socializzazione dei valori, orientamento dell'interpretazione). Sul punto v. pure G. DE MINICO, *La soft law: nostalgie e anticipazioni*, in F. BASSANINI, G. TIBERI (a cura di), *Le nuove istituzioni europee. Commento al Trattato di Lisbona*, Quaderni di Astrid, Bologna, Il Mulino, 2008, 327 ss.

preminenza della garanzia di effettività delle regole piuttosto che delle loro qualità democratiche.

Si indagheranno tali profili separatamente: quelli *sub (i)* e *(ii)* nel presente paragrafo, i successivi nei paragrafi che seguono.

Con riguardo al profilo *sub (i)* il termine *governance*, contrapponendosi agli aspetti strutturali e processuali del *government*⁹⁷, esprimerebbe l'idea per cui, come già si è anticipato, la risoluzione dei problemi collettivi attraverso strutture verticali di autorità sarebbe oramai un meccanismo di governo inefficace ed inefficiente⁹⁸.

Il vocabolo, se letto alla luce di tale prospettiva, è quindi una sintesi verbale che raccoglie una pluralità di profili.

Identifica innanzitutto il processo di riallocazione del potere pubblico tra soggetti pubblici e soggetti privati di vario genere, in una redistribuzione di autorità ed in un incremento degli attori legittimati all'esercizio di pubbliche funzioni che conduce ad un crescente bisogno di coordinamento⁹⁹. Se agli albori di tale processo tutto ciò che gravita intorno agli schemi del rapporto tra autorità e libertà, tra organizzazione pubblica e comunità dei cittadini è stato sottoposto a quella funzionalizzazione all'interesse pubblico che altera completamente la natura dei fenomeni interessati - ne sono un chiaro esempio le nozioni di "privati amministrativizzati" e di "amministrativizzazione del mercato" che la dottrina ha introdotto per cercare di spiegare il magnetismo della funzione amministrativa - il consolidamento del processo stesso ha dimostrato la necessità di ripensare molte categorie classiche, al fine di verificarne la perdurante validità, il carattere "mitico" oppure l'inadeguatezza a cogliere la realtà mutata¹⁰⁰. Vengono infatti ineluttabilmente messe alla prova una serie di equivalenze (tra interesse generale e interesse pubblico, tra interesse pubblico e regime pubblicistico, tra rilevanza pubblica e gestione diretta per mano pubblica) per lungo tempo considerate del tutto pacifiche e destinate di conseguenza a definire il

⁹⁷ A partire da J.N. ROSENAU, E.O. CZEMPIEL, *Governance without Government: Order and Change in World Politics*, Cambridge: Cambridge University Press, 1992.

⁹⁸ In altre parole, «si mira a una garanzia di effettività delle regole, piuttosto che alle classiche qualità democratiche delle stesse». Così M.R. FERRARESE, *La governance tra politica e diritto*, Bologna, Il Mulino, 2010, 53. L'Autrice riprende in plurime parti della monografia l'idea del passaggio da un'analisi del diritto come struttura ad un'analisi del diritto come funzione.

⁹⁹ Cfr. M. BEVIR, *La costruzione della governance*, in *Rivista italiana di scienza politica*, 3, 2009, 417 ss. che analizza i differenti presupposti politico-ideologici delle differenti scuole di pensiero sulla *new governance*.

¹⁰⁰ Cfr. S. CASSESE, *Il mondo nuovo del diritto. Un giurista e il suo tempo*, Bologna, Il Mulino, 2008.

perimetro complessivo del «pubblico» al cui interno è destinato ad iscriversi anche il rapporto centro-periferia che costituisce oggetto di questo studio¹⁰¹.

In secondo luogo, il vocabolo identifica l'insieme di tecniche, raccordi di carattere legislativo, regolamentare, amministrativo e di prassi necessari per consentire il funzionamento complessivo del sistema¹⁰².

In terzo luogo, il termine viene usato per identificare nuove forme di emersione e di rappresentanza della pluralità di interessi presenti nella società; forme non più correlate al meccanismo tradizionale della rappresentanza politica, al quale viene imputata l'incapacità *in primis* di conoscere e individuare gli interessi (pubblici, collettivi e privati) rilevanti per la comunità politica di riferimento, così come di dispiegare in modo compiuto, concreto ed efficiente l'attività necessaria al soddisfacimento dei bisogni avvertiti dalla comunità che costituisce compito precipuo dell'organizzazione pubblica. Nuove modalità quindi congegnate per rendere la rappresentanza politica più collegata alla società civile (profilo strutturale/«democratico»).

Infine, il vocabolo rende evidente come dei tre elementi che tradizionalmente costituiscono un ordinamento giuridico sovrano, il territorio sia indubbiamente quello che soffre con maggiore evidenza gli effetti di tali cambiamenti¹⁰³. L'agenda della politica dettata dalle regole di concorrenza tra sistemi produttivi del globo e quindi tra i rispettivi contesti istituzionali; l'accesso di taluni attori privati ad ambiti che erano loro preclusi (funzioni e settori di *policy*); la possibilità per gli stessi di scegliere i loro campi di azione, non più territorializzati, e la conseguente minore dipendenza nei confronti del potere pubblico; tutto

¹⁰¹ «È chiaro che una evoluzione decisamente orientata verso il ridimensionamento di tale equivalenza e il conseguente trasferimento di importanti elementi di decisione e regolazione a soggetti nuovi e diversi avrebbe conseguenze non solo in generale sul sistema pubblico, e sull'interpretazione da dare al carattere di democraticità, ma in particolare sul ruolo e le funzioni della Regione e sull'intero sistema delle relazioni centro-periferia». Così M. CAMMELLI, *Regioni e regionalismo: la doppia impasse*, in *Le Regioni*, 4, 2012, 702.

¹⁰² F. PIZZETTI, *Le nuove esigenze di governance in un sistema policentrico "esplosivo"*, in *Le Regioni*, 6, 2001, 1153. Nello stesso senso la definizione proposta dal Dipartimento della Funzione pubblica ed il FORMEZ all'interno del Progetto Governance, in cui il concetto vuole esprimere «l'insieme degli strumenti gestionali e normativi che consentono alle amministrazioni di pianificare le proprie attività partendo dall'ascolto del territorio e dalle concrete esigenze che esso esprime, anche attraverso la percezione dei segnali deboli». Così A. SINISCALCHI, *Presentazione dell'iniziativa*, in G. CARPANI, T. GROPPI, M. OLIVETTI, A. SINISCALCHI (a cura di), *Le Regioni italiane nei processi normativi comunitari dopo la legge n. 11/2005*, Bologna, Il Mulino, 2007, 9.

¹⁰³ Cfr. S. ORTINO, *Il nuovo Nomos della Terra. Profili storici e sistematici dei nessi tra innovazioni tecnologiche, ordinamento spaziale, forma politica*, Bologna, Il Mulino, 1999, 128.

questo ha un impatto sulle istituzioni territoriali in quanto è in grado di influenzare bisogni, strutture, risorse delle singole comunità organizzate politicamente¹⁰⁴. Se il mercato è una realtà globale, è possibile tentare di ricondurlo ad un determinato ambito territoriale solo considerando ad esempio i vari “settori” di cui si compone: mercato dei servizi, mercato dei beni, mercato dei prodotti finanziari, mercato delle valute. In questo modo i mercati dei prodotti finanziari e delle valute sono naturalmente globali, mentre i mercati dei servizi e dei beni sono condizionati dalle esigenze del territorio e dai bisogni sociali delle comunità che vi risiedono.

Tali interdipendenze non lasciano indifferente il quadro istituzionale. Il territorio, in particolare, è la dimensione fondamentale che organizza il diritto costituzionale e l’articolazione delle istituzioni secondo il paradigma democratico: la vigenza della legge; la rappresentanza politica; il potere impositivo dello Stato, geneticamente collegato allo svilupparsi della rappresentanza; i diritti ed i doveri che conferiscono senso al concetto stesso di cittadinanza¹⁰⁵. Essendo, inoltre, i tre elementi costitutivi di un ordinamento giuridico sovrano tra loro correlati, la debolezza dell’uno si riversa sugli altri: sul governo (*rectius*: i governi), in particolare.

L’effetto di questo processo è che tale nuovo «modello di governo» finisce per soppiantare (o quantomeno chiede di rinnovare) lo storico armamentario teorico-concettuale che fa capo a quel contenitore che assume il nome di Stato costituzionale di diritto¹⁰⁶, quale modello di rapporti tra politica, economia, diritto, contenitore in cui trovano spazio ad esempio il principio di maggioranza, la divisione dei poteri, il primato della legislazione sui

¹⁰⁴ Rileva S. BATTINI, *Amministrazioni senza Stato. Profili di diritto amministrativo internazionale*, Milano, Giuffrè, 2003, 7 ss., che «l’interdipendenza socio-economica intercorrente tra società ed economie di diversi Stati non lascia indifferente il quadro istituzionale. In particolare, essa induce le varie burocrazie nazionali di settore, nel tentativo di tenere sotto controllo fenomeni che travalicano i confini nazionali, a sviluppare direttamente tra di loro relazioni dirette, dando così luogo a *transgovernmental relations*». Sul punto l’Autore poi riprende alcune considerazioni già svolte da S. CASSESE, *La crisi dello Stato*, Roma-Bari, Laterza, 2002, 19, ad avviso del quale «se si ripercorre il cammino delle istituzioni internazionali, la storia dei tentativi dei pubblici poteri di superare la dimensione nazionale, e di affrancarsi dal soggetto statale, si può notare che la politica procede, in un certo senso, a rimorchio dell’amministrazione: la seconda muove, e la prima segue, completando e legittimando il percorso compiuto».

¹⁰⁵ Cfr. R. BIN, *Ordine giuridico e ordine politico nel diritto costituzionale globale*, in robertobin.it. Il tema del territorio, non a caso è (ri)divenuto oggetto di numerosi studi, fra i quali si segnalano: E. MINNEI, *Territorio*, in *Federalismo Fiscale. Rivista di diritto pubblico ed economia*, 2, 2008, 299 ss; A. DI MARTINO, *Il territorio: dallo Stato-nazione alla globalizzazione. Sfide e prospettive dello Stato costituzionale aperto*, Milano, Giuffrè, 2010; P. COSTA, *Riflessioni su alcuni aspetti teorici della territorialità*, in *costituzionalismo.it*, 1, 2013.

¹⁰⁶ M.R. FERRARESE, *La governance tra politica e diritto*, Bologna, Il Mulino, 2010, 11-49.

poteri giudiziario ed esecutivo, il rigore delle procedure, la certezza del diritto¹⁰⁷.

Il profilo *sub (ii)* fa riferimento al tema della forma di Stato¹⁰⁸. A tal proposito risulta utile precisare come la diffusione del vocabolo *governance* sia di recente acquisizione, traendo origine da alcune ricerche delle Nazioni Unite¹⁰⁹ e della Banca Mondiale¹¹⁰. Significativamente quest'ultima titolava il *paper* annuale 2002 sul tema: *Building Institutions*

¹⁰⁷ Per tal motivo, forti le critiche mosse, fra gli altri, da R. BIN, *La scarsa neutralità dei neologismi. Riflessioni attorno a soft law e a governance*, in L. DESANTI, P. FERRETTI, A.D. MANFREDINI (a cura di), *Per il 70. compleanno di Pierpaolo Zamorani. Scritti offerti dagli amici e dai colleghi di Facoltà*, Milano, Giuffrè, 2009, 19 ss.; G. BUCCI, *La sovranità popolare nella trappola delle reti multilevel*, in *costituzionalismo.it*, 1, 2008.

¹⁰⁸ Riprendendo Mortati e i suoi studi sulle categorie storiche (che «solo se inquadrare nel concreto modo di essere svelano la loro fisionomia ed il loro esatto significato») sulle forme di Stato e di governo, occorre evidenziare che entrambe «rappresentano i due aspetti di un unico fondamentale problema, quello che attiene al modo di essere del rapporto tra Stato-autorità e Stato-società: se si rivolge l'attenzione alle forme di Stato si considera l'aspetto finalistico del suddetto rapporto, mentre se ne considera principalmente l'aspetto 'strumentale' qualora l'attenzione sia rivolta alle forme di governo». Una forma di governo dovrebbe, pertanto, «adottata in quanto rappresenti un aspetto essenziale della struttura globale dello Stato ed una condizione necessaria per la realizzazione dei suoi fini». Così C. MORTATI, *Lezioni sulle forme di governo*, Padova, Cedam, 1973, 3-4.

¹⁰⁹ Cfr. THE COMMISSION ON GLOBAL GOVERNANCE, *Our Global Neighbourhood. Report of the Commission on Global Governance*, Oxford University Press, 1995, in cui la Commissione ebbe a definire così la *governance*: «*Governance is the sum of the many ways individuals and institutions, public and private, manage their common affairs. It is a continuing process through which conflicting or diverse interests may be accommodated and co-operative action may be taken. It includes formal institutions and regimes empowered to enforce compliance, as well as informal arrangements that people and institutions either have agreed to or perceive to be in their interest*»; cfr. inoltre UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME, *Public Sector Management, Governance and Sustainable Human Development*, New York.

¹¹⁰ A partire in particolare dai seguenti due documenti: WORLD BANK, *Managing Development: The Governance Dimension. A Discussion Paper*, Washington, DC: The World Bank, 1991; D. BRAUTIGAM, *Governance and Economy: A Review*, Policy Research Working Papers, WPS 815, Washington, DC: The World Bank, 1991. In WORLD BANK, *Governance and Development*, Washington, 1992 il vocabolo trova la seguente definizione: «*governance is the manner in which power is exercised in the management of a country's economic and social resources for development (p. 1)*». «*'Governance' makes a useful distinction between three different aspects of the concept of governance and essentially confines itself to the 'procedural' dimensions: (i) the form of political regime (parliamentary/presidential, military/civilian, authoritarian/democratic); (ii) the processes by which authority is exercised in the management of a country's economic and social resources; and (iii) the capacity of governments to design, formulate, and implement policies, and, in general, to discharge government functions. The first aspect clearly falls outside the Bank's mandate (p. 58)*». Alla nt 1 di quest'ultimo documento viene esplicitato che tale definizione non è frutto di riflessione nel merito, ma bensì l'assunzione della definizione di un dizionario, il *Webster's New Universal Unabridged Dictionary*, London, Dorset & Baber, 1979. Si rimanda infine ai *papers* annuali curati per la Banca Mondiale da D. KAUFMANN, K. AART, M. MASTRUZZI, volti a definire il concetto e individuare indicatori di riferimento.

*for Markets*¹¹¹. In tale contesto il termine, quindi, oltre che rimandare ad un approccio analitico, diviene uno strumento politico che rimanda al tema dei fini delle comunità politicamente organizzate e dei soggetti deputati a far valere tali valori. Secondo tale prospettiva, nonostante le apparenze, il termine risulta non essere quindi meramente descrittivo e neutro¹¹². Società, economia e politica¹¹³ infatti non sono variabili costituzionalmente tra loro indipendenti, perché la reciproca interrelazione secondo un determinato modello - ad es.: personalista, socialista, liberale, neoliberale - produce un risultato originale e differente dal punto di vista degli effetti sui diritti e le libertà delle persone.

Quanto ai profili prettamente costituzionali del tema, ciò che viene chiamato in causa è in primo luogo il rapporto tra procedure e principi democratici e gli altri valori costituzionali¹¹⁴; così come il rapporto tra i differenti valori costituzionali, in particolar modo con riguardo alla possibilità di individuare nel mercato una fonte di diritto naturale¹¹⁵ che aumenterebbe il peso specifico di talune disposizioni costituzionali nel bilanciamento con altre (es. i diritti sociali).

Nell'incontro tra ordinamento europeo e ordinamenti costituzionali tutto questo porta alla luce alcuni elementi importanti in punto di conflitti con riguardo alle finalità assiologiche.

¹¹¹ WORLD BANK, *Building Institutions for Markets*, Washington: Oxford University Press, 2002, in cui si evidenzia come una *good governance* (mezzo) sia ingrediente fondamentale di uno sviluppo economico prolungato (fine).

¹¹² Si è da più parti rilevato, infatti, che tale trasformazione implicherebbe un cambiamento ideologico nello spostare l'orientamento dei principi di *policy* dal modello del *welfare* keynesiano a quello del cd. neoliberismo. Ove quest'ultimo nei suoi tratti essenziali, rimanda: «i) all'ampia liberalizzazione e de-regolamentazione delle transazioni economiche sia all'interno dei confini nazionali sia tra diversi stati; ii) alla diffusa privatizzazione delle imprese pubbliche e al ricorso a meccanismi di mercato o quasi-mercato per l'erogazione dei servizi; iii) alla generalizzata considerazione delle politiche di welfare come un costo; iv) al progressivo superamento di ogni forma di intervento diretto dello Stato nella regolazione dei processi economici». Cfr. G. MOINI, *Le pratiche partecipative nel contesto delle politiche neoliberiste*, in *Rivista Italiana di Politiche Pubbliche*, 1, 2011, 99.

¹¹³ La politica ha la funzione di governare gli effetti del mercato rispetto alle comunità sociali. Ma la politica si declina a vari livelli, sovranazionale, regionale, locale e ogni livello deve assolvere al compito di assicurare effetti positivi dell'economia nell'ambito socio-territoriale di riferimento.

¹¹⁴ Con riguardo all'esperienza costituzionale italiana: di cui alla prima parte della Carta del 1948. Cfr. in merito il successivo paragrafo e le conclusioni.

¹¹⁵ Si è parlato a tal proposito di un «doppio passaggio dalla centralità della piena occupazione e della pianificazione a quello della centralità della competizione tra contesti istituzionali, e dal primato delle politiche sociali su quelle per lo sviluppo economico, al primato delle politiche di sviluppo economico su quelle sociali». G. MOINI, *Le pratiche partecipative nel contesto delle politiche neoliberiste*, in *Rivista Italiana di Politiche Pubbliche*, 1, 2011, 100.

Secondo una prima prospettiva è stato evidenziato come la missione delle Costituzioni non dovrebbe essere tanto quella di curarsi dell'efficienza delle istituzioni, quanto delle garanzie, tra le quali quelle relative all'inclusione del conflitto sociale nelle istituzioni repubblicane attraverso gli istituti della democrazia formale e procedurale. Istituti in virtù dei quali le decisioni fondamentali di una comunità politicamente organizzata sono assunte nelle sedi legate al circuito della legittimazione democratica e della responsabilità politica¹¹⁶.

A tale chiave di lettura è stato obiettato che affinché «gruppi diversi di uomini riescano a sentirsi protagonisti di una avventura comune, accettanti come doverose per tutti le implicazioni di decisioni prese democraticamente e pronti agli eventuali sacrifici necessari, occorre che essi condividano anche – oltre a molti altri valori – la convinzione che le fondamentali istituzioni onde si regge l'economia siano giuste e convenienti: che la «costituzione economica», scritta nella Costituzione formale, o comunque in quella «sostanziale», e operativa nelle letture concrete che ne fanno i suoi applicatori, è la migliore possibile per reggere, nel quadro dell'epoca storica, le collettività di un certo tipo»¹¹⁷.

Un confronto, questo, in merito a quale sia l'oggetto della funzione di garanzia propria della Costituzione: l'elemento democratico (e la sua capacità di garantire anche l'assunzione di decisioni con effetti redistributivi) oppure la capacità del sistema istituzionale di produrre adeguato sviluppo.

Se le istituzioni sono un mezzo rivolto a dei fini, risulta in secondo luogo rilevante il modo in cui la *governance* - anziché essere categoria valida per le riflessioni sui soli mezzi - influenzi più o meno direttamente gli stessi valori tradotti in principi giuridici al cui servizio si pongono (o dovrebbero porsi) la Repubblica italiana delle autonomie (in particolare gli artt. 1, 2, 3, 9, 11, 41, 42) e le istituzioni europee (ai sensi degli artt. 3 TUE e 9-13 TFUE)¹¹⁸. Se la *governance*, infatti, riguarda la capacità di un sistema di produrre sviluppo economico, occorre valutare in quale maniera questo incida ad esempio nel rapporto tra le finalità del

¹¹⁶ R. BIN, *Che cos'è la Costituzione*, in *Quad. cost.*, 1, 2007, 11 ss.

¹¹⁷ G. BOGNETTI, *Cos'è la Costituzione? A proposito di un saggio di Roberto Bin*, in *Quad. cost.*, 1, 2008, 18.

¹¹⁸ Sul punto si rimanda in particolare agli Atti convegno del Gruppo di Pisa svoltosi l'8 e il 9 giugno 2012 a Trapani su *I diritti sociali: dal riconoscimento alla garanzia. Il ruolo della giurisprudenza*, in *gruppodipisa.it* nonché ad A. SPADARO, *I diritti sociali di fronte alla crisi (Necessità di un nuovo "modello sociale europeo": più sobrio, solidale e sostenibile)*, in *rivistaic.it*, 4, 2011. Con riguardo al ruolo delle Regioni, fra gli altri, L. RONCHETTI, *La cittadinanza regionale come cittadinanza sostanziale*, in *issirfa.cnr.it*, novembre 2012; B. G. MATTARELLA, *Il problema della povertà nel diritto amministrativo*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2, 2012, 359-386; V. FARGION, E. GUALMINI (a cura di), *Tra l'incudine e il martello. Regioni e nuovi rischi sociali in tempo di crisi*, Bologna, Il Mulino, 2013.

mercato interno di cui all'art. 3, paragrafo 3, TUE, che prevede l'impegno per uno «sviluppo sostenibile dell'Europa, basato su una crescita economica equilibrata e sulla stabilità dei prezzi», ma pure l'impegno per «un'economia sociale di mercato fortemente competitiva, che mira alla piena occupazione e al progresso sociale». Allo stesso modo, sul piano nazionale, entrano in gioco il rapporto tra diritti sociali e Costituzione economica, con una particolare attenzione all'incidenza della crisi economica, così come le necessità della libertà di circolazione dei fattori di produzione nel contenuto degli uni e degli altri e nel loro reciproco bilanciamento¹¹⁹.

6. *Il deficit democratico dell'Unione nella connessione tra teorie dell'integrazione, studi sulla sovranità e riflessioni sulla legittimazione del potere*

Un ulteriore angolo visuale dal quale si è guardato all'ampio tema della *governance* è stato quello di individuare le risonanze dello stesso all'interno del più ampio dibattito sul deficit democratico dell'UE¹²⁰, cioè alla domanda intorno al ruolo assegnato ai principi democratici - *i.e.* espressivi di un governo del potere pubblico in pubblico¹²¹, in virtù di procedimenti formalizzati, trasparenti ed aperti - nell'architettura istituzionale europea.

Principi democratici che vengono richiesti ai singoli Stati per aderire all'UE e potervi rimanere (*ex artt.* 2-7-49 TUE) - e quindi limite all'identità costituzionale degli Stati membri - nonché principi che l'UE si impegna a promuovere sul piano internazionale. Principi validi all'interno delle stesse istituzioni europee (artt. 9-12 TUE), stante l'insufficienza delle forme di legittimazione esterne al sistema giuridico dell'Unione, cioè assicurate dagli ordinamenti

¹¹⁹ Sul punto si rimanda alle opposte tesi sviluppate da R. BIN, *Che cos'è la Costituzione*, in *Quad. cost.*, 1, 2007, 11 ss e G. BOGNETTI, *Cos'è la Costituzione? A proposito di un saggio di Roberto Bin*, in *Quad. cost.*, 1, 2008, 5 ss.

¹²⁰ *Ex multis*, V.A. SCHMIDT, *L'Unione europea crée-t-elle ou détruit-elle la démocratie?*, in *Politique étrangère*, 3, 2007, 517 ss.; L. SIEDENTOP, *La democrazia in Europa*, Torino, Einaudi, 2002; P. SCHMITTER, *Come democratizzare l'Unione europea e perché*, Bologna, Il Mulino, 2001; R. DAHL, *Sulla democrazia*, Roma-Bari, Laterza, 2001. *Contra*, A. MORAVCSIK, *In defence of Europe's democratic deficit: reassessing legitimacy in the European Union*, in *JCMS*, 40, 2002, 610 ss.; G. MAJONE, *Europe's democratic deficit: the question of standards*, in *ELJ*, 4, 1998, 5 ss.

¹²¹ La definizione è di N. BOBBIO, *Il futuro della democrazia*, Torino, Einaudi, 1984, 75-76.

nazionali ed in particolare ad opera dei parlamenti degli Stati membri¹²². Infine, principi fondanti le esperienze costituzionali nazionali al punto da risultare condizionanti la possibilità delle limitazioni di sovranità a favore delle istituzioni europee. In altre parole, il tema ha ad oggetto la legittimazione democratica delle competenze esercitate da un ente esterno allo Stato.

E' tuttora oggetto di discussione se vi sia la necessità di estendere all'UE gli istituti che si richiamano al modello della democrazia rappresentativa oppure se tale opzione sia impraticabile e/o non necessaria in ragione dell'impossibilità di applicare indiscriminatamente all'Unione europea gli ordini concettuali e gli strumenti operativi maturati nelle esperienze giuridiche statali.

In ragione della pluralità di contributi e opinioni sul tema si rende necessario il tentativo di inquadrare analiticamente le questioni interessate anche al fine di verificare, successivamente, l'apporto positivo, negativo o neutro che il paradigma della *multilevel governance* può avere con riguardo a ciascun profilo.

Preliminarmente occorre fissare alcuni punti, peraltro entrambi oggetto di altre ampie discussioni che qui non si riporteranno. In primo luogo, il significato di legittimazione del potere costituito, quale accettabilità dello stesso da parte dei consociati¹²³. In secondo luogo, il significato da attribuire all'aggettivo «democratico», che individua (*i*) un titolo di

¹²² Sul punto, cfr. E. CANNIZZARO, *Democrazia e sovranità nei rapporti fra Stati membri e Unione europea*, in *Il diritto dell'UE*, 2, 2000, 241 ss., il quale evidenzia come nel Maastricht-Urteil la Corte costituzionale tedesca, ritenendo manchino talune condizioni pregiudiziali affinché l'UE possa essere informata al principio della legittimazione democratica, abbia ritenuto necessario che il principio democratico sia garantito nell'ambito dei procedimenti nazionali attraverso i quali si forma la volontà dei singoli stati membri. Nei paragrafi 244-250 della sentenza Lissabon Urteil, *BVerfG*, 2BvE 2/08 del 30/06/2009, invece, la Corte costituzionale tedesca ha evidenziato come «la configurazione dell'Unione europea deve conformarsi a principi democratici tanto nelle modalità e nell'estensione del conferimento dei diritti di supremazia quanto nelle forme giuridiche dell'organizzazione e delle procedure del potere autonomo dell'Unione (art. 23 comma 1, art. 20 commi 1 e 2 in combinazione con art. 79 comma 3 Legge fondamentale). L'integrazione europea non deve erodere il sistema democratico di governo in Germania (a) e il potere pubblico sovranazionale a sua volta non può difettare di requisiti democratici fondamentali (b)».

¹²³ «La legittimità, ai vertici del fenomeno giuridico, anzi alla sua scaturigine ultima, consente quindi di individuare le ragioni d'essere del potere o, con formula meno imprecisa, offre la chiave per risolvere il problema della giustificazione dell'autorità dello Stato quale potere accettato e non imposto». Così G. LOMBARDI, voce *Legalità e legittimità*, in *Nov. dig. ital.*, Unione tipografico-editrice torinese, 1963, 577-578. Altri hanno evidenziato come in realtà la nozione di legittimità non sia vera, ma bensì utile a rendere più forte il sistema di potere politico istituzionalizzato, rendendo più facili la sottomissione e l'obbedienza dei membri della società e, in definitiva, più effettiva l'organizzazione sociale e politica della società stessa. In questo senso M. BERTOLISSI, R. MENEGHELLI, *Lezioni di diritto pubblico generale*, Torino, Giappichelli, 1996, 51 ss.

legittimazione del potere, in virtù del quale fonte del potere politico è il consenso dei governati; (ii) il contenuto di un principio giuridico. Con riguardo a quest'ultimo si fa riferimento innanzitutto alla necessaria esistenza di procedimenti elettorali quali procedimenti di selezione dei componenti delle istituzioni titolari dell'indirizzo politico, cioè delle istituzioni i cui membri sono deputati a prendere decisioni vincolanti per una collettività politica organizzata¹²⁴. In secondo luogo, si fa riferimento alle modalità di assunzione delle decisioni da parte degli eletti, preferibilmente, ma mai esclusivamente, fondate sul principio maggioritario e sull'assoggettamento della procedura a regole prestabilite e tendenzialmente non modificabili nel corso dell'adozione della singola decisione¹²⁵. Il principio «democratico» comprende, infine, anche l'esistenza di procedure, modalità, relazioni finalizzate all'assunzione di responsabilità da parte dei decisori nei confronti di coloro i quali li hanno eletti e subiscono gli effetti e le conseguenze delle decisioni, nonché della effettiva possibilità degli elettori di sostituire i decisori.

Il contenuto fondamentale del principio democratico è quindi il potere degli elettori-governati di concorrere in permanenza a determinare la legittimazione dei poteri pubblici e di condizionare il modo in cui il potere è esercitato.

Nella letteratura sull'Unione europea gli accademici sono soliti distinguere una legittimità dell'autorità politica dal lato dell'*output* e una legittimità dal lato dell'*input*, identificando la prima con l'efficacia e la seconda con la democraticità.

¹²⁴ Con riguardo all'ordinamento costituzionale italiano nella sentenza 13 gennaio 2014, n. 1 (redattore Tesauro), al § 3.1 del *Considerato in diritto*, da ultimo, i giudici della Consulta hanno richiamato considerazioni sul punto già sviluppate in altre sentenze (es. nella sentenza n. 16 del 1978), e cioè che la libertà di scelta degli elettori (attraverso l'esercizio del diritto di voto *ex art. 48 Cost.*) nell'elezione dei propri rappresentanti in Parlamento – cioè nella definizione della composizione dell'organo della rappresentanza politica, che è al centro del sistema di democrazia rappresentativa e della forma di governo parlamentare prefigurati dalla Costituzione - costituisce il principale strumento di manifestazione della sovranità popolare, secondo l'art. 1, secondo comma, Cost., e del principio democratico. Per tali motivi risultano di fondamentale importanza nell'ordinamento della Repubblica italiana «i principi costituzionali in base ai quali le assemblee parlamentari sono sedi esclusive della «rappresentanza politica nazionale» (art. 67 Cost.), si fondano sull'espressione del voto e quindi della sovranità popolare, ed in virtù di ciò ad esse sono affidate funzioni fondamentali, dotate di «una caratterizzazione tipica ed infungibile» (sentenza n. 106 del 2002), fra le quali vi sono, accanto a quelle di indirizzo e controllo del governo, anche le delicate funzioni connesse alla stessa garanzia della Costituzione (art. 138 Cost.): ciò che peraltro distingue il Parlamento da altre assemblee rappresentative di enti territoriali».

¹²⁵ Come è noto, l'evoluzione degli ordinamenti democratici contemporanei è inoltre nel senso di riconoscere e garantire il diritto delle minoranze ad esistere e la loro aspettative di divenire maggioranza, attraverso la previsione di una serie di cautele all'adozione *tout court* del principio maggioritario. Cfr., *ex multis*, V. ONIDA, *Le Costituzioni. I principi fondamentali della Costituzione italiana*, in G. AMATO, A. BARBERA, *Manuale di diritto pubblico*, Bologna, 1997, 109-110.

La legittimità dal lato dell'*input* evidenzia l'importanza, ai fini dell'accettabilità del potere, che i cittadini abbiano ragione di ritenere che il loro punto di vista ed i loro interessi siano presi in considerazione nel procedimento che confluirà in decisioni che incideranno sugli assetti di interessi rilevanti per i gruppi che compongono la comunità politica di riferimento. Stabilendo priorità tra gli stessi, privilegiandone alcuni, differendo la tutela di altri.

La legittimità dal lato dell'*output* focalizza, invece, l'attenzione sulla necessità che le decisioni che scaturiscono dalle istituzioni a ciò deputate siano in grado di risolvere i problemi presi in considerazione dalle stesse ed in modo più efficace di quanto sarebbe stato a livelli di governo differenti.

Uno dei problemi caratteristici dell'Unione europea sarebbe quello di non riuscire a combinare pienamente queste due fonti di legittimità. Gli studi sulla *governance* nel contesto del sistema politico-istituzionale europeo, sulla scorta degli studi sulla *governance tout court*, hanno solo parzialmente accolto i problemi legati al profilo della responsabilità politica nell'analizzare le modalità di produzione di decisioni vincolanti. Storicamente, infatti, alla luce dell'idea di un'integrazione attraverso realizzazioni progressive l'Unione si è caratterizzata per una sproporzione fra una debole investitura popolare e una forte capacità di ottenere risultati per il benessere comune rispetto alle prestazioni raggiungibili a livello nazionale¹²⁶. Per tali motivi si è da più parti detto che l'Unione europea si troverebbe di fronte ad un dilemma tra efficienza e democrazia. In secondo luogo, nell'Unione europea i processi decisionali tipici della democrazia rappresentativa convivono fianco a fianco con (e sono spesso potentemente limitati da) processi decisionali elitari e tecnocratici svolti da istituzioni non-maggioritarie, cosicché le decisioni che da esse emanano mancano spesso della legittimità tipica dei meccanismi nazionali di assunzione delle scelte.

A partire da queste considerazioni, almeno due le letture rivali sul tema della democrazia europea, figlie della diversa posizione in punto di natura e obiettivi dell'ordinamento sovranazionale.

I fautori delle tesi del cd. deficit democratico dell'UE¹²⁷ – diffusesi sul piano temporale a partire dall'elezione diretta del Parlamento¹²⁸ nonché dall'aumento di competenze

¹²⁶ F. SCHARPF, *Governing in Europe: Effective and Democratic?*, Oxford: Oxford University Press, 1999, 6.

¹²⁷ Per una recente riflessione critica sul rapporto tra popolo e governanti in seno al sistema europeo, v. G. PASQUINO, *Deficit democratico*, in *Rivista italiana di scienza politica*, 3, 2012, 417 ss.

¹²⁸ L'elezione del Parlamento europeo a suffragio universale diretto è stata stabilita dalla decisione del Consiglio

inaugurati con l'Atto unico¹²⁹ - evidenziano con argomenti differenti¹³⁰ come la crescente complessità avrebbe ridotto la trasparenza dei processi decisionali e li avrebbe condotti fuori da un vero circuito di responsabilità politica tale da legare i governanti ai cittadini. In particolare attraverso il diritto di voto, quale diritto soggettivo dei cittadini alla partecipazione democratica (o autodeterminazione).

In tale prospettiva il contenuto di fondo del principio democratico è dato dalla riconduzione alla volontà popolare della scelta dei componenti degli organi titolari della funzione legislativa (cioè di produzione normativa) e, pertanto, la necessità giuridica di una normativa elettorale e istituzionale adeguata a tale fine¹³¹.

20 settembre 1976, n. 787, in luogo del precedente sistema di elezione indiretta, attraverso delegati designati dai parlamenti nazionali. La prima elezione è avvenuta nel 1979 e ne sono seguite altre sette. Tale cambiamento è stato completato dall'introduzione della cittadinanza europea. Il trattato di Roma del 1957 attribuiva al Parlamento europeo il solo ruolo consultivo nel procedimento legislativo; soprattutto in seguito alle prime elezioni del 1979, fu evidente che il Parlamento dovesse avere maggior peso tra le istituzioni europee: il trattato di Maastricht del 1992 ebbe il merito di istituire una nuova procedura di adozione degli atti delle istituzioni europee, denominata "codecisione", la quale comportò che un atto venisse adottato solo in caso di comune volontà del Consiglio e del Parlamento europeo. Tale procedura verrà poi implementata con il Trattato di Amsterdam del 1997, con il Trattato di Nizza del 2001 e con il Trattato di Lisbona del 2007: con quest'ultimo essa è stata rinominata "procedura legislativa ordinaria", ai sensi dell'articolo 289 par. 1, TFUE, e regolata dall'articolo 294 TFUE.

¹²⁹ Atti che condussero ad avvicinare le istituzioni sovranazionali a quelle delle strutture statali. Prima, secondo la ricostruzione di G. AMATO, *Il contesto istituzionale europeo*, cit., 12-13, l'UE era strutturata come una complessa agenzia amministrativa intergovernativa: in Europa non esistevano competenze, ma bensì obiettivi, politiche per realizzarli e quindi basi giuridiche specifiche, che attribuiscono il potere di adottare questo o quell'atto allo scopo di realizzare l'una o l'altra politica in funzione di questo o quell'obiettivo (un potere, cioè, non libero nel fine ma finalizzato, la cui legittimità è ancorata allo scopo che perseguono). E' l'elezione diretta del Parlamento europeo che innesta un processo di cambiamento verso i principi e gli istituti degli assetti costituzionali.

¹³⁰ G. MAJONE, *Deficit democratico, istituzioni non-maggioritarie ed il paradosso dell'integrazione europea*, in *Stato e mercato*, 67, 2003, 6, ne individua quattro: (1) criteri basati sull'analogia con gli istituti democratico-rappresentativi degli Stati di diritto nazionali; (2) criteri maggioritari fondati sul modello di Westminster, secondo il quale in una democrazia rappresentativa la legittimità deriva interamente dall'assemblea parlamentare; (3) criteri derivati dalla legittimità democratica dei Paesi membri della UE, per cui la giustificazione di decisioni maggioritarie a livello europeo prevalenti sulle singole maggioranze nazionali presupporrebbe l'esistenza di un demos europeo; (4) criteri di carattere sociale, che pongono l'accento sul futuro dei diritti sociali in un'Europa integrata economicamente ma non politicamente.

¹³¹ V'è chi però a tal proposito si è chiesto se non sia più corretto «partire dalla prospettiva opposta: dobbiamo chiederci, cioè, se il nostro concetto di democrazia non debba essere adattato ai caratteri particolari che presenta il fenomeno dell'integrazione europea; quale sia, in altri termini, il concetto di democrazia che concili le esigenze di organizzazione sociale tipiche del sistema giuridico dell'Unione, con l'esigenza di assicurare rappresentatività ai soggetti che vi operano». Così E. CANNIZZARO, *Democrazia e sovranità nei rapporti fra*

Al fine di pervenire ad una migliore comprensione e ad una valutazione adeguata, ancorché preliminare, di tali tesi, si ritiene necessario prendere le mosse dall'attribuzione di deficit democratico alle singole istituzioni dell'Unione europea di cui all'art. 13 TUE in quanto, in misura differenziata, prive di una legittimazione elettorale specifica.

Il Parlamento europeo, ad esempio, è eletto direttamente dai cittadini europei, ma secondo proporzioni calcolate secondo una distribuzione dei seggi tra Stati membri (art. 14, paragrafo 2, TUE) e molto spesso su programmi e per motivi che poco hanno a che fare con l'Unione europea.

I capi di Stato o di governo che fanno parte del Consiglio europeo (art. 15 TUE), *in secundis*, non sono democraticamente eletti per quello specifico consesso, ma ne fanno parte in quanto membri di diritto, per cui acquisiscono e perdono tale qualità attraverso le procedure previste dalle Costituzioni nazionali.

In sede di Consiglio dell'UE, a sua volta, ciascuno dei capi di governo e ministri (*«il Consiglio è composto da un rappresentante di ciascuno Stato membro a livello ministeriale»*, art. 16 TUE) è espressione della sua specifica maggioranza politico-parlamentare, anche se in tale sede generalmente mira a qualificarsi come rappresentante di interessi nazionali globalmente intesi. Competenze che in sede nazionale sono prerogativa dei Parlamenti, in virtù del trasferimento delle stesse agli organi sovranazionali fanno sì che in quest'ultima sede divengano oggetto dell'azione dei membri dei governi, quali rappresentanti degli Stati in seno al Consiglio. Da questo trasferimento di competenze discende la necessità di un controllo dell'operato dei governi negli affari europei. Poiché tutte le forme di governo degli Stati membri dell'Unione europea sono effettivamente democratiche - altrimenti lo Stato in questione non potrebbe far parte dell'Unione - le maggioranze politiche sono costituite all'esito di procedure democratiche, vale a dire elezioni libere e competitive. Nessuno degli esponenti della maggioranza di governo tuttavia riceve, e spesso neppure richiede, uno specifico mandato riguardante le materie di carattere «europeo» che debbono essere affrontate e risolte; difficilmente alcun membro del governo viene inoltre chiamato esplicitamente e specificamente a rispondere con riguardo alle decisioni «europee» assunte, accettate o subite nel Consiglio. Per tal motivo i governi sono sul tema autonomi, oppure in grado di controllare le maggioranze parlamentari anziché essere soggetti al controllo delle stesse.

Venendo infine alla Commissione europea, nessuno dei commissari è in condizione di vantare un mandato democratico elettorale e nessuno di loro assume obblighi di

Stati membri e Unione europea, in *Il diritto dell'UE*, 2, 2000, 248.

accountability, nemmeno nei confronti del governo che lo ha nominato (art. 17, paragrafo 3, TUE). I membri della Commissione sono infatti tenuti a rappresentare al meglio gli interessi dell'Europa e accettano di essere responsabili della loro traduzione/attuazione e della loro eventuale inadeguatezza di fronte al Presidente della Commissione, il quale, a sua volta, ne risponde al Consiglio europeo, e, soprattutto, di fronte al Parlamento europeo. Nonostante ciò, proprio la Commissione è titolare esclusiva del diritto di iniziativa legislativa.

Proprio in questo tipo di relazioni e collegamenti, vale a dire nella limitata/inesistente/impossibile *accountability* «nazional-europea», è possibile ravvisare un aspetto fondamentale del cd. deficit.

A confermare quest'ultimo (quale assenza dei tradizionali processi di selezione dei governanti e sostituzione degli stessi fondati sulla democrazia rappresentativa) si aggiungerebbero: il ruolo predominante degli esecutivi, i quali, soli, dispongono di informazioni privilegiate (potendo quindi condizionare l'azione degli organi di natura più prettamente politica); i canali frammentati e specializzati del processo decisionale che – insieme a numerosi altri fattori - impediscono il formarsi di un'opinione pubblica europea funzionante che osservi e controlli l'esercizio del potere per poi influire nella distribuzione periodica, attraverso le elezioni, delle posizioni di vertice.

Tali osservazioni sono state sviluppate perlopiù applicando all'ordinamento europeo un determinato concetto del principio giuridico democratico, nonché gli istituti - propri degli Stati moderni – della democrazia rappresentativa (partiti, elezioni, fiducia e controllo parlamentari, referendum)¹³² e tutto ciò che nel lessico della teoria dello Stato costituzionale di diritto viene affiancato alla politica (rappresentanza politica, responsabilità politica, soggezione della politica al diritto e alla legalità, partecipazione politica, per cui l'azione pubblica è sottoposta al controllo dei cittadini e deve essere legittimata dal loro consenso) quale luogo di espressione e composizione del conflitto sociale (senza selezione degli interessi all'ingresso dell'assemblea parlamentare) all'interno del quadro costituzionale di valori e procedure.

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

In un'ottica di separazione degli ordinamenti, taluni (la Corte costituzionale tedesca, *in primis*) sono giunti per tali motivi alla conclusione per cui in una *governance* a scarsa legittimazione democratico-rappresentativa e ad elevato rendimento del momento della decisione di governo, i deputati nazionali dovrebbero conservare il controllo sulle fondamentali decisioni politiche sovranazionali nella convinzione che, a fronte di un deficit ancora irrisolto, le risorse offerte dal principio della democrazia parlamentare a livello statale costituiscano un baluardo irrinunciabile ed il canale insostituibile della legittimazione democratica indiretta delle istituzioni europee¹³³. Secondo tale ricostruzione la riduzione del deficit democratico passerebbe necessariamente attraverso la creazione di condizioni istituzionali e procedurali volte ad aumentare a tutti i livelli di governo i diritti di partecipazione dei parlamenti, anche regionali¹³⁴.

6.1. *Le obiezioni alle tesi del deficit democratico: nuovi possibili significati del principio democratico e nuove forme di legittimazione del potere*

Le tesi del deficit democratico sono state criticate alla luce di considerazioni per cui, sotto angoli visuali differenti, l'esigenza di rispettare la volontà dei consociati e le esigenze dell'organizzazione sociale imporrebbero il ripensamento o una diversa declinazione dei principi democratici, non più esauribili negli istituti della rappresentanza politica.

Le critiche evidenziano quindi come, contrariamente al diffuso punto di vista che incentra la legittimazione dell'autorità pubblica su un'unica dimensione, cioè quella derivante dalle elezioni, si potrebbe/dovrebbe osservare che nei moderni ordinamenti convivono più

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

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

forme di legittimazione del potere pubblico. Vi è quella fondata sui *checks and balance* propria delle esperienze federali, in cui la legittimazione del potere non è incardinata ed assorbita dalla centralità dell'assemblea rappresentativa nazionale titolare della funzione legislativa¹³⁵. Vi è, altresì, quella fondata sul diritto, sviluppata dalla giurisprudenza della CGUE. Vi è, ancora, quella fondata sulle procedure, che definiscono i diritti dei differenti interessi legittimati a partecipare e connotano gli iter decisionali secondo requisiti strutturali di predeterminazione delle regole, nonché trasparenza ed apertura. Vi è, *last but not least*, la legittimazione fondata sui risultati conseguiti, cruciale per un'amministrazione che ha la missione di promuovere la realizzazione di solidarietà concrete tra i cittadini europei ed i vari gruppi (etnici, linguistici, professionali, politici) nei quali i cittadini sviluppano i propri interessi.

In primo luogo, dunque, è stato rilevato che l'investitura elettorale nell'Unione sarebbe non deficitaria ma bensì duplice (art. 10 TUE), non solo diretta ma pure indiretta, cioè tratta dagli Stati che ne fanno parte e fondata sui raccordi tra le istituzioni europee e quelle nazionali. A tale considerazione viene aggiunto che le politiche europee non vengono decise da una maggioranza di governo tradizionalmente intesa, ma da un accordo tra le diverse istituzioni, ciascuna espressione di una differente dimensione - il Parlamento europeo rappresentante del parlamentarismo classico; il Consiglio dell'UE espressione della dimensione intergovernativa; la Commissione espressione delle esigenze di attuazione tecnica ed indipendente degli obiettivi del Trattato. Ciascuna istituzione è rappresentante di un differente interesse che avrebbe il compito di proteggere e promuovere: quello generale dell'UE, affidato alla Commissione (art. 17, paragrafo 1, TUE); l'interesse dei singoli Stati membri, tutelato dagli esecutivi nazionali nei lavori del Consiglio dell'UE (art. 16, paragrafo 2, TUE); l'interesse dei cittadini dell'Unione che trova una rappresentanza - ancorchè non paritaria - nel Parlamento europeo (art. 14, paragrafo 2, TUE)¹³⁶. Per tali motivi il principio della leale collaborazione - che informa i rapporti tra Stati membri e istituzioni europee, così come i rapporti tra istituzioni europee (art. 13, paragrafo 2, TUE) - ed il principio

¹³⁵ Cfr. G. MAJONE, *Europe's 'Democratic Deficit': the question of standards*, in *ELJ*, 4, 1998, 11.

¹³⁶ «Tale bilanciamento di interessi può essere assicurato solo dall'intrecciarsi di ruoli e funzioni alle quali partecipano gli organi dei due plessi: Consiglio europeo e Consiglio dei ministri, da un lato; Commissione e Parlamento europeo, dall'altro. A parte rimangono gli organi giurisdizionali». Così M.P. CHITI, *Diritto amministrativo europeo*, Milano, Giuffrè, 2008, 265.

dell'equilibrio istituzionale¹³⁷ sono uno strumento di verifica della legittimazione dell'operato delle istituzioni da parte della CGUE.

Proprio quest'ultima circostanza ha fatto sì che il Parlamento europeo, nell'intento di superare il suo statuto di istituzione minore rispetto alle altre del triangolo istituzionale, abbia puntato su un'espansione delle proprie funzioni sulla falsariga della tesi del deficit democratico, mentre la Commissione abbia sempre espresso un chiaro favore per un approccio cd. postnazionale.

Il tratto saliente dell'ordinamento europeo sarebbe in secondo luogo costituito dalla legittimazione in base al diritto, cioè fondata sulla garanzia del rispetto di regole previamente stabilite e sull'effettività della tutela nei confronti delle pubbliche autorità, quale modalità di limite al potere pubblico. Una legittimazione, quindi, derivante dalla pervasività di principi comuni alle varie forme di azione pubblica. A tal proposito è stato annotato che mentre «gli Stati europei [...] sono sorti attorno ad un forte potere esecutivo, [...] donde la necessità dei contrappesi forniti dal diritto e – in seguito - dalla democrazia», «l'Unione europea è singolarmente debole proprio nell'attività esecutiva, tant'è vero che vi pone rimedio

¹³⁷ Questo principio, il cui mancato rispetto è motivo di illegittimità degli atti adottati dalle istituzioni europee a partire dalla sentenza 13 giugno 1958, causa 9/56, *Meroni c. Alta Autorità*, in *Racc.* 1957 e 1958, 133-152, permette di ravvisare una garanzia fondamentale per i cittadini europei nel «sistema di ripartizione delle competenze fra le varie istituzioni della Comunità secondo il quale ciascuna svolge una propria specifica funzione nella struttura istituzionale della Comunità e nella realizzazione dei compiti affidatili. La Corte assicura il rispetto dello stato di diritto vigilando sull'osservanza dell'equilibrio istituzionale, che comporta che ogni istituzione eserciti le proprie competenze nel rispetto di quelle delle altre istituzioni» (causa C-70/88, *Parlamento europeo c. Consiglio*, in *Racc.* 1990, I-2041-2072, punti 21-22, in cui la Corte giunge a rafforzare il potere di codecisione del Parlamento europeo alla luce del fatto per cui i poteri del parlamento riflettono un «fondamentale principio della democrazia, secondo cui i popoli partecipano all'esercizio del potere per il tramite di un'assemblea rappresentativa»). Il mancato rispetto di tale principio può essere motivo di ricorso alla CGUE proposto dalle istituzioni europee, da uno Stato membro e pure da un singolo, qualora sia in grado di dimostrare l'interesse ad agire. Sul punto, cfr. S. NINATTI, *Quale democrazia per l'Unione europea? La democraticità del processo decisionale comunitario al vaglio della Corte di Giustizia*, in *Diritto e società*, 4, 2003, 521 ss., il quale evidenzia come la *ratio* sottesa alle pronunce di cui sopra «non è tanto il principio della separazione dei poteri di stampo continentale montesqueviano che, se applicato alla lettera o secondo un'accezione quasi meccanicistica, non può che risultare scarsamente aderente al contesto, quanto piuttosto quello di matrice anglosassone che legge tale separazione più come ripartizione dell'esercizio del potere pubblico; da ciò consegue la necessità di mantenere [...] una sorta di equilibrio istituzionale, che sembra costituire il vero fattore di garanzia per la realizzazione della democrazia europea» (p. 523-524).

attraverso il diritto»¹³⁸.

La procedimentalizzazione delle pubbliche funzioni, in terzo luogo, garantirebbe il rilievo giuridico verso l'esterno (e non meramente organizzativo) delle fasi di assunzione delle scelte, alle quali non viene quindi affidata una rilevanza meramente interna ma un ruolo funzionale alla pubblicità ed al controllo da parte di soggetti terzi (si pensi ai principi di partecipazione, motivazione, accesso, tempestività nella conclusione in modo espresso, legittimo affidamento, impugnabilità dei provvedimenti, risarcimento)¹³⁹. La funzione del procedimento, oltre a quella di garantire una possibilità di espressione agli interessi diffusi sottorappresentati nei processi politici intesi in senso stretto è infatti quella di assicurare che la soddisfazione dell'interesse pubblico venga realizzata assicurando ai cittadini le migliori possibili garanzie del rispetto dei loro interessi. Molti dei criteri di legittimità procedurale avrebbero, infine, come scopo ultimo quello di facilitare, direttamente o indirettamente, la valutazione dei risultati ottenuti, e pertanto di accrescere quella che è stata definita legittimità sostanziale.

L'esistenza di istituzioni pubbliche strutturate in modo tale da non essere direttamente responsabili né verso gli elettori né verso i loro rappresentanti, infine, ad avviso di alcuni autori ridurrebbe i costi di transazione risultanti dall'uso del principio maggioritario (argomento funzionale): il metodo di legittimazione è, per tale motivo, costituito dalla capacità di produrre risultati migliori (*accountability by results*), nel campo assegnato, rispetto ad altre soluzioni istituzionali, in virtù della maggiore specializzazione ed indipendenza. Secondo tale prospettiva, l'Unione europea potrebbe pertanto trovare una sua forma compiuta di *accountability* sulla base dell'efficienza dei risultati dichiarati e poi raggiunti¹⁴⁰.

¹³⁸ G. DELLA CANANEA, *L'Unione europea. Un ordinamento composito*, Roma-Bari, Laterza, 2003, 108 e, più in generale sul tema, 107-139; G. MAJONE, *Deficit democratico, istituzioni non-maggioritarie ed il paradosso dell'integrazione europea*, in *Stato e mercato*, 67, 2003, 3-36.

¹³⁹ Sulla funzione legittimante del procedimento, cioè alla legittimazione oggettiva legata al rispetto di un tipo formale-procedimentale e dunque al procedimento come sede di formazione della decisione, v. in particolare M. SHAPIRO, *The living reasons requirement*, in *University of Chicago legal forum*, 1992, 179 ss. e N. LUHMANN, *Procedimenti giuridici e legittimazione sociale*, Milano, Giuffrè, 1996.

¹⁴⁰ Partendo da questo ampio punto di vista della *accountability*, sarebbe possibile mantenere le istituzioni non maggioritarie democraticamente responsabili attraverso una combinazione di meccanismi di controllo. Majone ne individua alcuni, partendo dalla necessità di definire chiari e precisi obiettivi in modo da facilitare la responsabilità attraverso i risultati: 1) strette disposizioni procedurali; 2) limiti di discrezionalità regolatoria; 3) supervisione degli organi giudiziari in modo tale da assicurare il rispetto e la protezione dei diritti dei cittadini; 4) grande ed appurata professionalità in modo da certificare la qualità tecnica delle decisioni delle agenzie; 5)

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

7. *Democrazia partecipativa ed inclusione degli interessi regionali nei processi decisionali*

Un'ultima prospettiva, che alla luce delle obiezioni alle tesi del deficit democratico ha valorizzato il ruolo assunto da istituti diversi dalla rappresentanza politica nelle esperienze costituzionali democratiche, ha indagato il rapporto tra *governance* e istituzioni alla luce dell'inclusione nei processi decisionali dei gruppi di interesse (cd. *lobbying*) quale forma espressiva della democrazia partecipativa¹⁴¹.

In assenza di una definizione prescrittiva e di un approccio teorico unitario e, per l'effetto, stante la definizione in negativo della democrazia partecipativa (quale alternativa alle forme e procedure proprie del sistema rappresentativo), il primo punto di riferimento è necessariamente costituito, oggi, dall'art. 11 TUE, il quale così dispone - creando qualche difficoltà a distinguere, eventualmente, tra istituti della democrazia rappresentativa e istituti della democrazia cd diretta: «1. *Le istituzioni danno ai cittadini e alle associazioni rappresentative, attraverso gli opportuni canali, la possibilità di far conoscere e di scambiare pubblicamente le loro opinioni in tutti i settori di azione dell'Unione.* 2. *Le istituzioni mantengono un dialogo aperto, trasparente e regolare con le associazioni rappresentative e la società civile.* 3. *Al fine di assicurare la coerenza e la trasparenza delle azioni dell'Unione,*

trasparenza e partecipazione pubblica in modo da rendere le agenzie consapevoli delle esigenze della opinione pubblica.

¹⁴¹ Come evidenziato da U. ALLEGRETTI, *La democrazia partecipativa in Italia ed in Europa*, in *Rivista AIC*, 1, 2011, 2, la democrazia partecipativa «non costituisce un istituto determinato, ma è una sintesi verbale di pratiche, dispositivi, procedure, numerose e varie, che però hanno in comune alcuni tratti fondamentali che consentono di dare a quest'espressione un senso complessivo sufficientemente unitario». In particolare delineerebbe, per quanto qui interessa, le procedure in cui istituzioni e società partecipano nella formazione di una decisione o altra attività pubblica, con un ruolo forte di entrambe. Oppure, come proposto da A. PIZZORUSSO, *Democrazia partecipativa e rappresentanza parlamentare*, in *Parlamento istituzioni democrazia*, Milano, 1980, 133, «quelle attività che sono svolte dai cittadini, in quanto singoli o come rappresentanti di formazioni sociali, al fine di influire sulla gestione dei pubblici poteri, senza tuttavia che esse si traducano direttamente in atti giuridici che concludono un procedimento».

la Commissione europea procede ad ampie consultazioni delle parti interessate. 4. Cittadini dell'Unione, in numero di almeno un milione, che abbiano la cittadinanza di un numero significativo di Stati membri, possono prendere l'iniziativa d'invitare la Commissione europea, nell'ambito delle sue attribuzioni, a presentare una proposta appropriata su materie in merito alle quali tali cittadini ritengono necessario un atto giuridico dell'Unione ai fini dell'attuazione dei trattati. Le procedure e le condizioni necessarie per la presentazione di una iniziativa dei cittadini sono stabilite conformemente all'articolo 24, primo comma del trattato sul funzionamento dell'Unione europea».

I problemi sollevati dagli strumenti della democrazia partecipativa sono riassumibili in due macroaree. Innanzitutto, quesiti strutturali. Qual è il fondamento ed il fine di tali istituti? Quale il loro legame con gli istituti propri della democrazia rappresentativa? In secondo luogo, quesiti funzionali. Quali i soggetti legittimati a partecipare? In quale modo? Quali gli strumenti per verificare la correttezza dei procedimenti? Quali gli strumenti per verificare l'influenza della partecipazione sulle decisioni assunte? Alla luce di tali domande si cercherà di tracciare un quadro riassuntivo del tema.

Sulla scorta dell'esperienza statunitense del *Lobbying Act* del 1946¹⁴², anche in Europa si è gradualmente consolidata l'idea che le tradizionali forme di governo, con la centralità della delega politica e, quindi, del canale legislativo nel rispondere a bisogni e domande delle comunità di persone, siano insufficienti o inadeguate tanto a garantire sintesi tra interessi quanto ad assumere decisioni. Nuove procedure - addizionali e complementari al processo decisionale fondato sulla ruolo centrale delle assemblee rappresentative e sulle posizioni aggregate attraverso l'esercizio del diritto di voto - sono state, pertanto, percepite come necessarie per adiuvarne gli organi titolari delle funzioni legislative e amministrative. Cioè i soggetti titolari delle funzioni volte a trasformare un fatto sociale o naturale in un bisogno meritevole di tutela, e quindi in un interesse pubblico, per il perseguimento del quale è possibile adottare atti unilaterali, autoritativi ed esecutori, in regime di specialità.

Tali nuove procedure, in parte riconducibili al concetto di democrazia partecipativa, ridurrebbero i costi di informazione tanto nella ricognizione delle domande sociali, per cui si ridurrebbe il rischio dell'astrazione dell'interesse pubblico dalle fattispecie concrete (cioè dall'interesse ad un bene della vita, attraverso l'esautorazione dalla definizione dello stesso dei soggetti cui inizialmente apparteneva la rappresentanza di quell'interesse), quanto dalla

¹⁴² Cfr. T. CHECCOLI, *Il fenomeno del lobbying negli Stati Uniti e nell'Unione europea*, in *Quad. cost.*, 4, 2006, 719 ss.

ricognizione delle nozioni tecniche. Tali nuove procedure, in secondo luogo, sarebbero in grado di strutturare il processo di adozione delle decisioni in funzione della sua esecuzione, quale momento essenziale ed assorbente. Infine, in una società complessa e pluralista si è ritenuto che individui e gruppi abbiano interesse a partecipare ai processi decisionali in quanto scelte assunte senza il loro coinvolgimento vengono considerate prive di legittimazione¹⁴³.

Nel proporre la propria chiave di lettura sul rapporto tra democrazia rappresentativa e partecipativa la Commissione europea ha ritenuto di evidenziare come l'interazione tra le istituzioni europee e la società avvenga in vari modi¹⁴⁴: innanzitutto attraverso il Parlamento europeo, quale rappresentanza eletta dei cittadini europei; in secondo luogo, tramite gli organi consultivi istituzionali dell'UE (Comitato economico e sociale e Comitato delle Regioni), in base al ruolo loro conferito dai Trattati e a quanto concordato nel Protocollo sulle modalità di cooperazione tra la Commissione europea e il Comitato delle Regioni (2012/C 102/02); infine, mediante contatti diretti meno formali con gli 'stakeholders' - autonomie regionali e locali comprese - volti a prospettare al decisore pubblico le esigenze emergenti dalle varie categorie di portatori di interessi impedendogli di governare avulso dalla realtà che egli deve disciplinare¹⁴⁵.

In tale contesto le autonomie regionali spesso operano alla stregua di soggetti privati e non quali enti politici rappresentativi di una comunità nel suo complesso (pur con il limite per cui in sede nazionale ed europea essi si trovano a svolgere compiti di rappresentanza dei soli interessi localizzati sul territorio ed in rapporto ai poteri dell'amministrazione): si fanno infatti sostenitori istituzionali di interessi particolari o parziali sui quali la classe politica e amministrativa ha ritenuto di concentrare sforzi volti ad ottenere una normativa più

¹⁴³ F. PALERMO, *The White Paper on EU Governance: the right tool for the wrong means*, in COMMITTEE OF THE REGIONS, *The Contributions to the 2008 Ateliers*, February 2009, 2.

¹⁴⁴ *Verso una cultura di maggiore consultazione e dialogo. Principi generali e requisiti minimi per la consultazione delle parti interessate ad opera della Commissione*, Bruxelles, 11.12.2002, COM(2002) 704 definitivo, 4.

¹⁴⁵ Problema invero diffuso anche all'interno delle democrazie nazionali europee. Sul punto sterminata la bibliografia. A titolo meramente esemplificativo v. E. DE MARCO, *Gruppi di pressione, procedimento legislativo e realizzabilità delle leggi*, in *Rass. Parl.*, 4, 1996, 939 ss.; A. SCALONE, *Rappresentanza politica e rappresentanza degli interessi*, Milano, Franco Angeli, 1996; il numero monografico della rivista *Percorsi costituzionali*, 3, 2012, *Lobby come democrazia*; P.L. PETRILLO, *Democrazia sotto pressione. Parlamento e lobby nel diritto pubblico comparato*, Giuffrè, Milano, 2011.

favorevole oppure risorse finanziarie¹⁴⁶. In secondo luogo, attraverso tale canale le autonomie finiscono per influire sul processo decisionale europeo saltando tanto il filtro interno del Dipartimento per le politiche europee quanto quello esterno della Rappresentanza permanente. In tal senso si crea un potenziale *vulnus* al principio della leale collaborazione, quale principio di confronto tra le ragioni dell'unità e quelle dell'autonomia, da parte delle Regioni.

Il punto problematico, colto pure dalle istituzioni europee, è dato dall'intreccio tra la scarsa diffusione dei tradizionali principi della democrazia rappresentativa e la sempre maggiore diffusione delle pratiche di rappresentanza degli interessi, termine con il quale vengono identificate tutte le attività svolte al fine di influenzare l'elaborazione delle politiche ed il processo decisionale pubblico¹⁴⁷. Intreccio che, alla luce di quanto esposto in precedenza, non è «neutrale» alla definizione del ruolo che si vuole attribuire alle istituzioni e alla politica nella conduzione dell'azione pubblica.

La «partecipazione» attraverso il *lobbying* - quale *species* del più ampio *genus* dell'interazione procedurale tra società e istituzioni - non è semplicemente uno strumento per rendere la rappresentanza «politica» più intensamente collegata alla società civile ed alle sue organizzazioni, ma può configurarsi quale alternativa agli stessi meccanismi della rappresentanza. Uno spazio prima occupato dai partiti apre quindi la porta ad una partecipazione diretta degli «attori» interessati alle politiche pubbliche secondo un modello di regolazione proprio del procedimento amministrativo¹⁴⁸, per cui, prima della eventuale composizione gerarchica ad opera del legislatore, gli interessi sono posti a raffronto nel corso

¹⁴⁶ Cfr. S. PANEBIANCO, *Il lobbying europeo*, Milano, Giuffrè, 2000, 63-64 e L. HOOGHE, G. MARKS, *Europe with the Regions: channels of regional representation in the European Union*, in *Publius*, 1996, 1, 74, i quali evidenziano come in tal modo le autonomie si differenzino a seconda della capacità e della strumentazione per rispondere efficacemente agli stimoli provenienti dalle istituzioni europee. A. CIAFFI, *Il rapporto tra le Regioni e il governo centrale*, in A. ALFIERI (a cura di), *La politica estera delle Regioni*, Bologna, Il Mulino, 2004, 77 ritiene inoltre che per tali motivi si sia creato «un sistema a trazione interiore, perché le sempre maggiori pressioni partecipative delle Regioni non si poggiavano sul solido sostegno di una adeguata fase preparatoria della posizione italiana».

¹⁴⁷ Il lobbismo è pertanto l'insieme delle tecniche e delle attività che consentono la rappresentanza politica degli interessi organizzati; «esso è quindi la faccia politica dei gruppi di interesse, una volta che decidano di perseguire finalità pubbliche, mutandosi da associazioni private in gruppi volti all'azione politica». Così P. RAFFONE (a cura di), *Le lobby d'Italia a Bruxelles*, RAPPORTO CIPI, Bruxelles, 2006, 35.

¹⁴⁸ Cfr., *ex multis*, S. CASSESE, *Il diritto amministrativo europeo presenta caratteri originali?*, in *Riv. Trim. dir. pubbl.*, 2003, 35 ss. L'interazione procedurale tra società e istituzioni si svolge, infatti, tanto entro procedure normative che, ancor più, entro procedure amministrative.

del procedimento attraverso la partecipazione degli stessi, al fine di assicurare decisioni fondate sulla conoscenza dei fatti.

Per tali motivi è stato criticamente rilevato¹⁴⁹ come «prima che il liberismo economico volgesse la teoria dello Stato di diritto *contro* lo Stato, richiedendo la stretta delimitazione della sua ingerenza nella società civile, il dualismo Stato – società civile era stato esaltato come il principio che prometteva ai cittadini di trovare *nello Stato* quelle garanzie di eguaglianza e di garanzia dei diritti che la società civile negava, essendo dominata dal potere economico e dai privilegi cetuali. Lo Stato di diritto veniva invocato come baluardo della sicurezza dei cittadini, perché non lo Stato, ma la società, il popolo, ne costituiva la minaccia». Lo Stato era in tale contesto il referente dell'interesse qualificabile come pubblico, a differenza degli interessi privati che facevano capo alle componenti della società civile.

La relazione tra gruppi d'interesse e Commissione, in particolare¹⁵⁰, è stata valorizzata da quest'ultima innanzitutto in quanto pienamente conforme all'ordinamento giuridico dell'Unione europea, il quale prevede che prima di proporre un atto legislativo, la Commissione sia tenuta ad effettuare ampie consultazioni¹⁵¹. In secondo luogo, dal punto di vista più generale della modalità di conduzione dell'azione pubblica sovranazionale, ad avviso della Commissione non vi sarebbe contraddizione tra la democrazia partecipativa e la democrazia rappresentativa in quanto comunque ovvio che il processo decisionale dell'Unione trae la propria prima e massima legittimità dai rappresentanti eletti dai popoli europei.

Lo stesso Parlamento europeo ha dichiarato a tal proposito, nella propria risoluzione sul Libro bianco in materia di *governance*, che «*la consultazione degli ambienti interessati [...] può sempre costituire solo un complemento e non può sostituire le procedure e le decisioni di organi legislativi democraticamente legittimati; a livello di procedura legislativa*

¹⁴⁹ Cfr. E. FORSTHOFF, *Der Staat der Industriegesellschaft*, München, 1971, 21-26 e R. BIN, voce *Stato di diritto*, in *Enciclopedia del diritto*, Annali IV, Milano, Giuffrè, 2011, 1149 ss.

¹⁵⁰ Il pressoché totale monopolio del potere di iniziativa legislativa di cui è titolare rende la Commissione Europea l'istituzione maggiormente sensibile all'esigenza di dialogo con la società civile, interpretato come opportunità per acquisire *expertise* tecnico (sotto forma di pareri, studi, dati, etc.) utile per inquadrare gli aspetti critici connessi alle tematiche da affrontare, e dunque anche per costruire consenso attorno alle proprie scelte. Allo stesso tempo, secondo prospettiva opposta, essendo cruciale per qualsiasi campagna di *lobbying* l'esercizio di influenza sin dalla fase di predisposizione della normativa, è evidente che gran parte dei gruppi di interesse concentrano le proprie attenzioni proprio sull'operato della Commissione.

¹⁵¹ Così l'art. 11, paragrafo 3, TUE. Il *Protocollo n. 2 sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità*, allegato al trattato di Lisbona, all'art. 2 specifica tale obbligo disponendo che «*tali consultazioni devono tener conto, se del caso, della dimensione regionale e locale delle azioni previste*».

possono decidere responsabilmente solo il Consiglio ed il Parlamento, in quanto legislatori [...]»¹⁵². Il principio cui pertanto dichiarano d'ispirarsi la Commissione, in particolare, ma pure le altre istituzioni europee, è dunque di permettere alle parti interessate di esprimere un'opinione, non già un voto.

Questa configurazione della *governance* europea esprimerebbe quindi due dimensioni del principio democratico: la democrazia rappresentativa ne sarebbe il fondamento e la democrazia partecipativa il completamento¹⁵³.

D'altro canto, la Commissione si è dimostrata cosciente di non dover sottovalutare la necessità di garantire un trattamento adeguato ed equo a tutti coloro che hanno partecipato al processo di consultazione e a tal proposito ha sottolineato la propria intenzione di ridurre «*il rischio che i politici si limitino ad ascoltare argomentazioni unilaterali di determinati gruppi in grado di assicurarsi un accesso privilegiato [...]»*¹⁵⁴. Attraverso l'individuazione delle specifiche categorie da coinvolgere in una determinata consultazione in base a criteri chiari quali un codice di condotta comprendente criteri qualitativi minimi (standard), incentrati su argomenti, tempi, persone e modi della consultazione¹⁵⁵. Per tutti tali motivi nel *Libro verde. Iniziativa europea per la trasparenza*¹⁵⁶, la Commissione europea, dopo aver individuato alcune aree problematiche di rappresentanza degli interessi ha proposto alcune opzioni risolutive, tra le quali l'istituzione di appositi registri¹⁵⁷. L'accoglimento del «lobbismo»

¹⁵² Cfr. la *Risoluzione del Parlamento europeo sul Libro bianco della Commissione*, adottata il 29 novembre 2001 (A5-0399/2001).

¹⁵³ Ad avviso di C. PINELLI, *Le Disposizioni relative ai principi democratici*, in F. BASSANINI, G. TIBERI (a cura di), *Le nuove istituzioni europee. Commento al Trattato di Lisbona*, Quaderni di Astrid, Bologna, Il Mulino, 2008, 129, il Titolo sulla vita democratica dell'Unione sceglie quindi una terza via in cui istituti e circuiti democratici diversi da quello della rappresentanza politica sono complementari e non sostitutivi di quest'ultima.

¹⁵⁴ *Verso una cultura di maggiore consultazione e dialogo. Principi generali e requisiti minimi per la consultazione delle parti interessate ad opera della Commissione*, Bruxelles, 11.12.2002, COM(2002) 704 definitivo.

¹⁵⁵ Così già il Libro bianco della Commissione, p. 18. Sul punto, si rimanda, oltre al documento di cui alla nota precedente, pure al successivo *Libro verde. Iniziativa per la trasparenza*, Bruxelles, 3.5.2006, COM(2006), 194, def.

¹⁵⁶ Bruxelles, 3 maggio 2006, COM(2006) 194 definitivo, che approfondisce e sottopone al vaglio quanto già proposto nella Comunicazione della Commissione Bruxelles, 11.12.2002 COM(2002) 704 definitivo, recante i *Principi generali e requisiti minimi per la consultazione delle parti interessate ad opera della Commissione*.

¹⁵⁷ Per un'analisi di tali strumenti, v. D. FERRI, *Dal Libro bianco sulla governance al nuovo Registro per la Trasparenza: l'UE tra participatory engineering e democrazia partecipativa*, in *Riv. ital. dir. pubbl. comunit.*, 3-4, 2012, 497-506 in particolare. In base alle disposizioni del Registro comune per la trasparenza introdotto il 23 giugno del 2011, le organizzazioni e gli enti sono tenuti ad iscriversi nel Registro prima di chiedere i diritti di

quale componente legittima dei sistemi democratici¹⁵⁸, è auspicabile infatti implichi anche una maggiore responsabilità nell'apertura a controlli esterni.

Osservata da questa prospettiva l'insieme di principi e strumenti legati alla *governance* vorrebbe rimediare all'inefficienza delle istituzioni democratiche soprattutto grazie a quel principio di inclusione (qui declinato quale «cultura della consultazione») che si concretizza in particolare nelle forme della partecipazione degli *stakeholders* come «mezzo di governo». Tutto questo, però, con alcuni problemi abbondantemente evidenziati in dottrina¹⁵⁹, in cui si registrano critiche moderate - che evidenziano come tale ricostruzione minimizzi la dimensione conflittuale nelle società umane - e critiche più radicali, in virtù delle quali si ritiene in tal modo venga messa sotto controllo la stessa democrazia¹⁶⁰. In particolare, se la qualità di 'democratico' non si riferisce solo ai procedimenti elettorali e alle modalità di

accesso anche al Parlamento europeo. Sul punto, si rimanda *in primis* alla *Risoluzione del Parlamento europeo dell'8 maggio 2008 sull'elaborazione di un quadro per le attività dei rappresentanti di interessi (lobbisti) presso le istituzioni europee* (2007/2115(INI)); *in secundis*, all'*Accordo tra il Parlamento europeo e la Commissione europea sull'istituzione di un registro per la trasparenza per le organizzazioni, le persone giuridiche e i lavoratori autonomi impegnati nell'elaborazione e nell'attuazione delle politiche dell'Unione* (GUCE 22.7.2011, L 191/29). Il nuovo Registro, a cui si devono iscrivere tutte le organizzazioni che intendono accedere fisicamente nei locali delle due istituzioni, innova il precedente regime, caratterizzato da registri separati per ogni organo, e impone requisiti informativi più stringenti a chi si iscrive (specie riguardo all'eventuale percezione di finanziamenti europei). Ai sensi del punto 13 di quest'ultimo «il registro non concerne le autorità locali, regionali e municipali. Tuttavia, gli uffici di rappresentanza o gli enti giuridici, gli uffici e le reti creati per rappresentarli nelle loro relazioni con le istituzioni dell'Unione, come pure le loro associazioni, sono chiamati a procedere alla registrazione».

¹⁵⁸ In termini numerici, secondo uno studio recente (ALTER-EU, 2011), nel 1985, vi erano circa 654 lobbisti a Bruxelles. Il numero era salito a 3.000 nel 1992, e ad oggi si stima che vi siano circa 20.000 lobbisti nella capitale europea. Solo un terzo circa di questi lobbisti è iscritto nel sopracitato Registro Unico di Trasparenza.

¹⁵⁹ La prevalenza di organizzazioni che rappresentano pochi *stakeholders* anziché la società nel complesso (ed i singoli cittadini); le asimmetrie di potere; l'abbandono dell'idea di un interesse generale che, in quanto interesse dei più, sia ispirato alla giustizia sociale; la negoziabilità integrale degli obiettivi; la sostituzione dei requisiti della validità e della legittimità funzionali alla garanzia di quei diritti civili politici e sociali, con quelli di efficienza ed efficacia. Cfr. in particolare R. BIN, *Contro la governance: la partecipazione tra fatto e diritto*, Relazione tenuta al Convegno «Il federalismo come metodo di governo. Le regole della democrazia deliberativa» (Trento, 25-26 novembre 2010) e ID., *Effettività*, in G. DI COSIMO, L. LANZALACO (a cura di), *Riscoprire la sfera pubblica*, Milano, ATi editore, 2012, 59-79.

¹⁶⁰ Per una sintesi di tali posizioni, M. HUFTY, *La governance est-elle un concept opérationnel? Proposition pour un cadre analytique*, in *Fédéralisme Régionalisme*, 7, 2007. A tali posizioni in linea generale viene replicato che sostenere l'univoco potere di rappresentazione dell'interesse pubblico da parte del soggetto pubblico significa da una parte operare un ritorno alle teorie contrattualiste e dall'altra riferirsi ad una realtà meramente virtuale in cui l'interesse pubblico viene appunto conosciuto, determinato e rappresentato dai soggetti pubblici (cioè dalle persone fisiche incardinate negli enti pubblici), come se tali soggetti fossero rappresentanti, o meglio, mandatari degli interessi (altrimenti rigorosamente egoistici) dei privati.

assunzione delle decisioni ma all'esistenza di procedure e modalità di assunzione di responsabilità da parte dei decisori nei confronti di coloro che subiscono gli effetti e le conseguenze delle decisioni, si è detto che «non occorre essere foucaultiani per provare un certo scetticismo verso tutti quei processi decisionali che, offuscando le fonti e frammentando l'esercizio del potere, rischiano di spuntare le armi di cui i cittadini si sono dotati per chiedere conto ai propri governanti delle loro decisioni»¹⁶¹.

8. *I profili rilevanti per le autonomie territoriali nelle riflessioni appena esposte sulla governance*

Nel primo capitolo di questo lavoro si sono analizzati, attraverso un percorso storico oltre che concettuale, tutti i profili problematici in virtù dei quali è possibile parlare di un'asimmetria tra integrazione funzionale e istituzionale delle Regioni nell'ordinamento europeo. Un'asimmetria in virtù della quale l'Unione europea sul versante istituzionale riconosce alle autonomie regionali forme di partecipazione e di tutela delle prerogative costituzionalmente loro attribuite non incisive, in particolar modo per le autonomie con poteri legislativi. Il punto di partenza di tale analisi era dato proprio dalle disposizioni costituzionali che ciascuna esperienza giuridica nazionale riserva a natura, ruolo e potestà delle autonomie territoriali, alla luce delle quali si sono indagate le forme e l'intensità dell'influenza che il processo di integrazione comporta in proposito. Come si anticipava in chiusura di tale primo capitolo, non è tuttavia possibile ignorare il cammino che nell'ultimo decennio è stato percorso nella definizione di principi e istituti relativi ad una buona *governance*. Cioè il complesso degli strumenti che contribuiscono a migliorare e semplificare i rapporti tra le diverse istituzioni europee e nazionali al fine di una più efficace realizzazione degli obiettivi dell'Unione. Guardando quindi alle autonomie regionali non tanto dal punto di vista delle

¹⁶¹ S. PIATTONI, *La governance multilivello: sfide analitiche, empiriche e normative*, in *Rivista italiana di scienza politica*, 3, 2005, 420. Secondo tale ricostruzione il rischio è di giungere ad un modello di “non-amministrazione” «che abdica completamente al proprio ruolo, preferendo affidare a colui che una volta era il destinatario dell'attività ed oggi ne è divenuto l'artefice, la completa responsabilità dei suoi comportamenti, anche di quelli che sono in grado di determinare dirette conseguenze a rilevanza pubblica». Così M.R. SPASIANO, *La partecipazione al procedimento amministrativo quale fonte di legittimazione dell'esercizio del potere: un'ipotesi ricostruttiva*, in *Diritto amministrativo*, 2, 2002, 293-4.

disposizioni costituzionali nazionali che ne disciplinano natura e funzioni, bensì dal punto di vista di quali siano natura, ruolo e funzioni che l'ordinamento europeo, a partire dall'esistenza fattuale e giuridica delle autonomie stesse ma per esigenze proprie, conferisce loro.

In altri termini, il coordinamento tra ordinamento europeo e ordinamenti costituzionali nazionali è tale per cui l'azione pubblica europea è indifferente al riparto interno delle competenze e guarda agli assetti di governo territoriale di diritto interno in un'ottica perlopiù funzionale; l'autonomia regionale sul piano dell'ordinamento interno si esplica invece in ragione delle competenze e delle risorse costituzionalmente attribuite. Non c'è, pertanto, una corrispondenza tra titoli giuridici attributivi di rilevanza agli assetti territoriali e legittimanti l'esercizio del potere.

Nel *Libro bianco sulla governance multilivello*¹⁶² il Comitato delle Regioni ha fatto propria tale distinzione premettendo alle proprie riflessioni che «la legittimazione, l'efficacia e la visibilità dell'azione comunitaria dipendono dal contributo di tutti gli attori, e sono garantite solo a condizione che gli enti regionali e locali agiscano da veri e propri «partner» e non si limitino più a svolgere un ruolo di "intermediari". Infatti, favorendo un processo più dinamico e una maggiore responsabilizzazione dei diversi attori interessati, il partenariato va ben al di là della mera partecipazione e consultazione. *La sfida della governance multilivello consiste pertanto nella complementarità e nell'articolazione tra la governance istituzionale e quella di partenariato*»¹⁶³ (corsivo nostro).

Tale dicotomia vorrebbe evidenziare per l'appunto una distinzione tra principi istituzionali e principi legati alla buona *governance*, la cui differenza risiederebbe principalmente nella fonte di legittimazione: i primi formalizzati dai Trattati europei o dalla legislazione nazionale di diverso rango, offrirebbero alle Regioni, in quanto istituzioni politiche, una possibilità di rappresentanza e assolverebbero principalmente una funzione generalista, nel senso che servirebbero a promuovere gli interessi delle comunità politiche territoriali complessivamente intesi. I secondi sarebbero invece perlopiù promossi dai regolamenti di ogni specifica politica pubblica europea e quindi sarebbero normalmente cogenti solamente in quell'ambito. Lo stesso Comitato delle Regioni, nel proporre tale dicotomia, ha ritenuto di annotare come una *governance* multilivello intesa in senso stretto

¹⁶² CdR 89/2009 fin.

¹⁶³ Così il *Libro bianco del Comitato delle Regioni sulla governance multilivello*, CdR 89/2009 fin, p. 5, e, del Parlamento europeo la *Relazione sulla governance e il partenariato a livello nazionale e regionale e per progetti di politica regionale*, 17 settembre 2008 (A6-0356/2008).

«non si applica all'insieme delle politiche dell'Unione, e, laddove viene applicata, raramente lo è in maniera simmetrica od omogenea»¹⁶⁴.

Tale duplice articolazione comporta una serie di problematiche di non poco momento.

Inserire le autorità regionali nell'ampio dibattito sull'attività di governo europea non è un'operazione asettica, ma necessariamente inglobante tutte le prospettive che interessano la *governance*, in particolare le quattro direttrici delineate nei paragrafi precedenti, declinate con riguardo all'istituto regionale¹⁶⁵.

Una fondamentale importanza in merito alle riflessioni sul tema è rivestita dal già più volte citato *Libro bianco sulla governance europea* della Commissione, licenziato in data 5 agosto 2001¹⁶⁶, finalizzato a ridefinire il metodo dell'azione comunitaria (cioè «*la questione delle modalità di esercizio da parte dell'UE dei poteri che i cittadini le hanno conferito*»)¹⁶⁷ e, alla luce di questo, il ruolo delle differenti istituzioni¹⁶⁸. La capacità dell'UE di svolgere i

¹⁶⁴ Così il *Libro bianco del Comitato delle Regioni sulla governance multilivello*, CdR 89/2009 fin, p. 4.

¹⁶⁵ Le riportiamo: (i) il rapporto tra attività di governo e forma di governo; (ii) il rapporto tra attività di governo e finalità ultime degli ordinamenti giuridici (forma di Stato); (iii) il rapporto tra attività di governo e *accountability* delle decisioni (principi democratici); (iv) l'apertura dei processi decisionali attraverso l'inclusione dei rappresentanti di interessi, alla luce della preminenza della garanzia di effettività delle regole piuttosto che delle loro qualità democratiche.

¹⁶⁶ Bruxelles, COM(2001), 428 definitivo/2. La finalità di tale documento era ragionare intorno alla legittimazione del sistema politico europeo attraverso proposte volte al coinvolgimento dei cittadini e alla razionalizzazione dei ruoli delle differenti istituzioni europee. Tale documento è stato commentato dalle altre istituzioni attraverso le seguenti prese di posizione: *Parere del Comitato economico e sociale sul tema "La governance europea – Libro bianco"* (2002/C 125/13); *Parere del Comitato delle Regioni in merito al "Libro bianco sulla governance europea"* (2003/C 256/04); *Risoluzione del Parlamento europeo sul Libro bianco della Commissione "Governance europea"* (A5-0399/2001).

¹⁶⁷ A fronte dell'estraneità dei cittadini europei rispetto all'azione dell'Unione, pure dagli stessi invocata. La promozione di nuove forme di *governance* era una delle quattro priorità strategiche della Commissione europea guidata da Romano Prodi, come emerge dal documento del 9 febbraio 2000, COM (2000) 154, Comunicazione della Commissione *Obiettivi strategici 2000-2005 "Un progetto per la nuova Europa"*.

¹⁶⁸ C. PINELLI, *La dimensione internazionale della crisi finanziaria e i suoi riflessi nelle istituzioni di cooperazione sovranazionale e sui rapporti tra queste e gli ordinamenti nazionali*, in *gruppodipisa.it*, 9 rileva in primo luogo che il Libro bianco si rifaceva a concetti postnazionali, in corrispondenza con l'ipotesi che la globalizzazione avesse posto termine all'epoca della democrazia rappresentativa, rimandando al documento T. BURNS, C. JAEGER, A. LIBERATORE, Y. MÉNY, P. NANZ, *The Future of Parliamentary Democracy: Transition and Challenge in European Governance, Green Paper prepared for the Conference of the European Union*, AS/D (2000) (European Commission, 2000). In secondo luogo osserva come «l'insistenza del Libro Bianco sulla *governance* e sul prossimo avvento di forme non-rappresentative di democrazia consentiva di rinvenire una base alternativa di legittimazione, che al tempo stesso ne salvaguardava lo storico ruolo di guardiano dell'interesse europeo. La scelta di impiegare la parola *governance* in luogo di 'governo' non era una questione di cultura. Investiva il destino della Commissione all'inizio del dibattito Costituente volto a rendere la

propri compiti e conseguire gli obiettivi comunitari era infatti considerato variabile dipendente non solo dalla sua organizzazione istituzionale, ma soprattutto dal suo sistema di *governance*. Il quadro istituzionale era quindi ritenuto condizione fondamentale ma non sufficiente a garantire una buona *governance*.

In tale documento la Commissione proponeva che il termine *governance* designasse «*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*»¹⁶⁹. Questi ultimi cinque sono i principi ritenuti costitutivi del principio democratico e del principio di legalità.

Il contraddittorio originato dal Libro bianco ha condotto la Commissione a precisare ulteriormente che «*la governance riguarda la capacità dello Stato di servire i cittadini. Questa ampia impostazione consente di separare concettualmente la governance da altri argomenti come diritti umani, democrazia o corruzione. La governance si riferisce alle leggi, ai processi e al comportamento con cui si manifestano gli interessi, si gestiscono le risorse e si esercita il potere nella società. In tale contesto la questione principale da affrontare riguarda il modo in cui le pubbliche funzioni e i poteri normativi vengono esercitati e le risorse pubbliche vengono gestite. Il vero valore del termine governance consiste nell'esprimere un concetto più pragmatico rispetto a termini come democrazia, diritti umani ecc. Nonostante il suo carattere ampio e aperto, il termine governance esprime un concetto significativo e pratico relativo agli aspetti più fondamentali del funzionamento di ogni società e di ogni sistema politico e sociale. Può essere descritto come una misura di base della stabilità e dei risultati di una società. A mano a mano che i concetti di diritti umani, democratizzazione e democrazia, stato di diritto, società civile, decentramento dei poteri e pubblica amministrazione sana acquisiscono importanza e rilievo con l'evolversi della società in un sistema politico più sofisticato, la governance si trasforma in buon governo. Al giorno d'oggi, il termine governance viene adottato per indicare fundamentalmente la qualità e l'efficienza di qualsiasi sistema politico/amministrativo*»¹⁷⁰.

Commissione responsabile davanti al Parlamento, e quindi ad affermare la legittimazione politica delle sue funzioni in termini di governo».

¹⁶⁹ Tale è la definizione di *governance* ai sensi del *Libro bianco sulla Governance europea*, Bruxelles COM(2001) 428 definitivo/2, pagina 8, nt 1.

¹⁷⁰ Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo e al Comitato economico e sociale europeo - *Governance e sviluppo*, COM/2003/0615 def., al punto 4 dell'introduzione.

All'interno di tali riflessioni per la prima volta le comunità territoriali vengono organicamente inquadrare nel contesto dell'attività di governo europea globalmente intesa. Si sta parlando, quindi, non di istituti legati alla tutela delle potestà regionali costituzionalmente attribuite ma di istituti legati all'esigenza di partecipazione, quale forma di compensazione. Tre gli strumenti essenziali individuati dalla Commissione per il coinvolgimento dei poteri regionali e locali nella definizione ed esecuzione delle politiche europee¹⁷¹: (i) il dialogo diretto - con il Comitato delle Regioni e con le «parti interessate», cioè i singoli enti regionali, in via informale; (ii) il dialogo cd. strutturato con le associazioni delle amministrazioni regionali e locali¹⁷²; (iii) la «contrattualizzazione delle politiche».

Dal punto di vista delle autonomie regionali, due le motivazioni a riguardo.

In primo luogo, la preoccupazione che l'esercizio delle competenze trasferite alla cooperazione istituzionale in seno all'UE non sia cieco di fronte alle diversità esistenti e, quindi, non soffochi tale diversità nell'unità dell'indirizzo politico e nelle esigenze europee di omogeneità ma, al contrario, tuteli la possibilità di differenziazione a servizio della peculiarità delle realtà economiche, sociali, ambientali e culturali dei singoli territori, quale cuore dell'autonomia.

¹⁷¹ In merito al dibattito che tale Libro bianco ha suscitato nelle autorità regionali e locali e all'interno dello stesso Comitato delle Regioni, cfr. M. ESPOSITO, *Dal Libro bianco sulla governance europea alla Convenzione sul futuro dell'Europa: il Comitato delle Regioni e le sue componenti*, in *Le istituzioni del federalismo*, 1, 2004, 123 ss.

¹⁷² In occasione della consultazione relativa al *Libro bianco sulla governance europea*, la Commissione si è infatti impegnata a «[...] stabilire un dialogo più sistematico con le associazioni europee e nazionali delle amministrazioni regionali e locali in una fase precoce dell'elaborazione politica». Tale impegno è stato confermato all'atto dell'adozione della relazione sulla governance europea, COM(2002)705 def., e della comunicazione *Verso una cultura di maggiore consultazione e dialogo*, COM(2002)704 def., in data 11 dicembre 2002, quando la Commissione rese noto che avrebbe adottato una comunicazione intesa a definire quadro, portata e modalità del dialogo con le associazioni degli enti locali e regionali. Tale è la Comunicazione *Dialogo con le associazioni degli enti territoriali sull'elaborazione delle politiche dell'Unione europea*, volta a rendere sistematica la consultazione di tali organizzazioni di enti, prevalentemente con personalità giuridica di diritto privato, nella fase pre-legislativa, «offrendo loro la possibilità di esprimersi sulle politiche europee che essi contribuiscono ad attuare prima che siano avviate le procedure formali di decisione». V. pure il documento approvato in data 14 maggio 2002 sulla *Cooperazione con le associazioni europee di rappresentanza regionale e locale*, CdR 106/2002, che costituisce il fondamento della collaborazione tra Commissione, associazioni degli enti e CdR in punto di consultazione prelegislativa. Dell'avvenuto dialogo strutturato dà ad esempio conto la Commissione del regolamento delegato recante *un codice europeo di condotta sul partenariato nell'ambito dei fondi strutturali e di investimento europei*, C(2013) 9651 final, Bruxelles, 7.1.2014. Cfr. infine L. DOMENICHELLI, *Le Regioni nella Costituzione europea*, Milano, Giuffrè, 2007, 69, nt. 37.

In secondo luogo, dall'acquisita consapevolezza che oggi l'azione di governo in ciascuno dei «livelli» considerati dipende sia dagli sforzi congiunti degli attori istituzionali e non che agiscono a quel livello, sia dalle azioni intraprese dai decisori che operano ad altri livelli, per cui ciascun ente possiede soltanto una limitata capacità di rispondere ai bisogni della comunità di persone a cui risponde. Quelli più elevati dipendono tanto dagli *input* provenienti dal basso (attori pubblici e privati) per definire i problemi e formularne le risposte, quanto dalle decisioni e dai poteri di attuazione propri dei livelli più bassi. A loro volta questi ultimi non possono né dipendere solo da se stessi per gestire problemi che, per le notevoli dimensioni, oltrepassano le proprie capacità di internalizzazione, né mobilitare l'insieme delle risorse necessarie a gestire tali problemi¹⁷³.

Dal punto di vista delle istituzioni sovranazionali ugualmente due motivazioni, entrambe di carattere «funzionale» al perseguimento degli obiettivi sovranazionali, fondano la concessione del riconoscimento di un ruolo alle autonomie territoriali nelle politiche pubbliche europee. Tenendo presente che la presenza di enti politici territoriali nella fase di costruzione e implementazione delle politiche pubbliche «serve a situare le risposte giuridiche in specifici contesti, tenendo presenti proprio i dati di quel contesto»¹⁷⁴.

La loro partecipazione in primo luogo è ritenuta funzionale a conferire un apporto all'assunzione di decisioni dotate di una più forte legittimazione in quanto partecipate da soggetti politici direttamente responsabili nei confronti delle comunità di persone di riferimento, cioè una parte di cittadini europei. In tal modo le autonomie contribuirebbero alla configurazione di un'architettura istituzionale europea complessivamente più aderente ai principi democratici ed al principio di prossimità (art. 10, paragrafo 3, TUE: «*le decisioni sono prese nella maniera il più possibile aperta e vicina ai cittadini*»), in quanto rappresentanze istituzionali di un consenso (permissivo) inespresso da parte di una porzione di cittadini europei. Una forma di legittimazione esterna alle istituzioni, quindi, quale risposta al deficit (di cui si è dato conto al § 6).

L'inclusione di rappresentanti dei governi sub-nazionali (e quindi non solo della società civile) nel processo di costruzione delle politiche pubbliche¹⁷⁵ si è ritenuto possa, in

¹⁷³ F. MORATA, *Come migliorare la governance democratica europea con le Regioni*, in *Le istituzioni del federalismo*, 1, 2004, 34.

¹⁷⁴ M.R. FERRARESE, *La governance tra politica e diritto*, Bologna, Il Mulino, 2010, 204.

¹⁷⁵ Il vantaggio specifico delle nuove modalità di governance declinate nella formula multilivello sarebbe proprio quello di consentire la partecipazione nei processi decisionali di «portatori di interessi fra loro assai differenziati – sia di tipo generale e territoriale, sia di tipo particolare e funzionale – con una vasta rappresentanza degli

alcuni ambiti di *policy*, migliorare la legittimità di tali processi decisionali e delle decisioni che ne derivano anche per ulteriori motivi, a questo correlati: L'estensione della partecipazione ad ulteriori interessi; la configurazione potenzialmente più trasparente di questi stessi processi, se i rappresentanti dei governi sub-nazionali si incaricano di informare e mobilitare i loro rappresentati; l'influenza all'adozione di visioni comuni dei problemi al fine di incrementare il consenso sull'appropriatezza degli obiettivi e degli standard¹⁷⁶. Affinchè tutto questo abbia un effetto sostanziale e non meramente formale i rappresentanti dei cittadini che svolgono le proprie funzioni nelle istituzioni subnazionali dovrebbero svolgere un ruolo decisivo nell'individuazione dei bisogni e delle preferenze delle comunità di persone di specifici territori; essendo individuati attraverso un processo politico, essi dovrebbero contribuire inoltre a definire l'identità stessa del territorio. In assenza di tale presupposto una *governance* qualificabile come multilivello può degenerare in un sistema di negoziazione tra burocrazie con un'autorità definita da confini meramente formali e non sostanziali.

L'Unione europea finisce in tal modo per assumere «il ruolo di consumatrice piuttosto che di produttrice di legittimazione»¹⁷⁷.

Alcuni rilievi critici sul punto. In primo luogo il Comitato delle Regioni in plurime occasioni ha voluto precisare come nelle consultazioni gli enti locali e regionali non dovrebbero essere inclusi nella stessa categoria della società civile e delle parti economiche e sociali, proprio in quanto nel primo caso si tratta di organi eletti e rappresentanti di interessi generali, direttamente responsabili nei confronti dei cittadini europei¹⁷⁸. L'attuale disciplina dimostrerebbe pertanto una perdita di sensibilità nei confronti di due categorie di interessi assai differenti fra loro.

Occorre in secondo luogo rilevare che tale configurazione del processo decisionale viene garantito purchè non risulti eccessivamente appesantito il processo decisionale stesso.

interessi societari, che risulterebbe ridotta sia nel caso in cui a partecipare fossero solo gli interessi territoriali (come nel caso del federalismo), sia se a partecipare fossero solo i gruppi di pressioni (come nel pluralismo) o gli interessi organizzati (come nel corporativismo)». Così S. PIATTONI, *La governance multilivello: sfide analitiche, empiriche e normative*, in *Rivista italiana di scienza politica*, 3, 2005, 435-436.

¹⁷⁶ Così S. PIATTONI, *La governance multilivello: sfide analitiche, empiriche e normative*, in *Rivista italiana di scienza politica*, 3, 2005, 438.

¹⁷⁷ Così M.R. FERRARESE, *La governance tra politica e diritto*, Bologna, Il Mulino, 2010, 93, riprendendo P.C. SCHMITTER, *Can the European Union be legitimized by governance?*, in *European journal of legal studies*, 1, 2007.

¹⁷⁸ Cfr. *Parere del Comitato delle Regioni – governance e partenariato su base nazionale, regionale e di progetto nel campo della politica regionale*, 2008/C 325/09. In tal senso sarebbe necessario distinguere il "dialogo territoriale", quale equivalente del "dialogo sociale" per gli enti locali e regionali.

Come è stato annotato, infatti, la partecipazione delle Regioni incrementa la complessità del processo decisionale attraverso il coinvolgimento di una pluralità di soggetti tale per cui l'efficienza ne soffre¹⁷⁹. Nel processo di negoziazione i costi di coordinamento aumentano, conducendo facilmente a situazioni di stallo: questo è vero in particolar modo se la negoziazione ha luogo in contesti non gerarchici. Hooghe e Marks - i principali sostenitori della teoria della *multilevel governance* - erano consapevoli di questo, al punto da riconoscere che «il principale beneficio della *governance* multi-livello risiede nella flessibilità di scala che essa consente. Il principale costo risiede nei costi di transazione connessi alla coordinazione di multiple giurisdizioni»¹⁸⁰.

Dal punto di vista delle istituzioni sovranazionali una seconda motivazione, pure di carattere «funzionale» al perseguimento degli obiettivi sovranazionali, fonda la configurazione di un'azione pubblica europea che favorisca la partecipazione delle autonomie territoriali. Poiché una buona parte delle politiche europee è attuata dagli enti territoriali in virtù delle competenze costituzionalmente loro attribuite, l'implementazione delle politiche stesse dipende fortemente dall'operato delle autonomie e, a monte, dal loro coinvolgimento nella configurazione della normativa¹⁸¹ (cfr. le considerazioni di cui al § 7 del presente

¹⁷⁹ Così 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, 80, che rimanda allo studio sui processi decisionali europei di F.W. SCHARPF, *The Joint Decision Trap: Lessons from German Federalism and European Integration*, in *Public Administration*, 66, 3, 1988, 239-278.

¹⁸⁰ L. HOOGHE, G. MARKS, *Unraveling the Central State, but how? Types of Multi-Level Governance*, in *American Political Science Review*, 97, 2, 2003, 239. Tali circostanze erano già state evidenziate, a suo tempo, da J.L. PRESSMAN, A.B. WILDAVSKY, *Implementation: How Great Expectations in Washington are Dashed in Oakland: Or, why it's Amazing that Federal Programs Work at All, This Being the Saga of the Economic Development Administration as Told by Two Sympathetic Observers who Seek to Build Morals on Foundation of Ruined Hopes*, Berkeley, University of California Press, 1973, XVI, i quali rilevavano che «se l'azione dipende dal numero di connessioni (*link*) della catena implementativa, allora ad un incremento della lunghezza della catena della causalità corrisponde un accrescimento delle relazioni tra i *link* e inevitabilmente un aumento della complessità dell'implementazione: si rende dunque necessario un elevato livello di cooperazione tra gli attori per evitare il crearsi di una situazione in cui svariati piccoli deficit si sommano tra loro per dar luogo ad una rilevante sotto-performance» (tale riflessione è riportata da 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, 79).

¹⁸¹ Nel *Libro bianco sulla governance multilivello*, p. 20, il Comitato delle Regioni evidenzia ad esempio come «la necessità di coinvolgere meglio gli enti regionali e locali è motivata dal fatto che gli effetti di una direttiva o di un regolamento comunitari possono variare sensibilmente da uno Stato membro all'altro, in funzione dell'organizzazione territoriale interna, del grado di autonomia di tali enti e dell'ampiezza delle loro competenze. Le difficoltà incontrate nell'attuazione delle direttive sulle discariche di rifiuti e della direttiva

capitolo). In tale contesto le istituzioni dell'UE si rivolgono agli enti territoriali, pertanto, in funzione degli obiettivi che costituiscono le finalità di determinate politiche europee¹⁸².

L'apporto delle autonomie è considerato potenzialmente foriero di una più forte efficacia dell'azione pubblica sovranazionale, pur nell'esigenza a che non venga meno l'applicazione diffusa del diritto europeo.

Tali considerazioni confermano una delle sfaccettature del concetto di *governance*, *c'est-à-dire* la mancanza di una netta distinzione tra la fase normativa e la fase dell'applicazione delle leggi¹⁸³. Concretizzando uno degli assunti delle teorie della *governance* - per l'appunto: la stretta correlazione tra momento normativo ed esecutivo - tale declinazione del buon governo favorisce quindi l'adozione di nuove modalità di azione funzionali all'assunzione di decisioni autoritative, modalità di azione che dovrebbero cercare di tenere in dovuto conto anche le preferenze e le capacità di coloro che dovranno attuare tali decisioni ai diversi livelli di governo.

Sussiste una difficoltà di misurazione di tale apporto delle autonomie regionali. Neanche la *governance* multi-livello può però sottrarsi a tale domanda. Occorre infatti chiedersi se, alla luce delle premesse che fondano la partecipazione delle autonomie, i processi multi-livello producano decisioni (più) legittime (dal lato dell'*input*, dal lato dell'*output* o da entrambi i lati) in virtù del coinvolgimento, oltre di attori privati rappresentanti della società civile, anche di istituzioni di diversa scala territoriale.

sull'aggiudicazione degli appalti pubblici di lavori, di forniture e di servizi costituiscono esempi significativi dell'importanza del coinvolgimento degli enti regionali e locali lungo tutto il processo di elaborazione della normativa comunitaria».

¹⁸² Ad avviso, ad esempio, di U. VILLANI, *Valori comuni e rilevanza delle identità nazionali e locali nel processo d'integrazione europea*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2011, 100, «la necessità, per le istituzioni europee, di verificare l'insufficienza dell'azione a livello regionale e locale per il raggiungimento degli obiettivi previsti rende ancor più complesse e difficili le valutazioni di tali istituzioni: l'esame delle capacità dei numerosi enti regionali e locali nei quali si articolano gli Stati membri può fornire, infatti, risposte profondamente differenziate, se non contraddittorie».

¹⁸³ Sull'importanza di coinvolgere maggiormente Regioni ed enti locali nella fase ascendente per motivi di ordine efficientistico o funzionale si veda, *ex multis*, M. SAVINO, *Regioni e Unione europea: il mancato aggiramento dello Stato*, in AA.VV., *Principi generali del diritto amministrativo ed autonomie territoriali*, Torino, Giappichelli, 2007, 44 ove l'Autore rileva che ciò servirebbe inoltre ad ovviare al problema della *uneven distribution of pay and say*, per cui «le autonomie territoriali sopportano la maggior parte dei costi legati all'attuazione del diritto sovranazionale (*pay*) mentre il peso che ha la loro voce nell'elaborazione di quel diritto (*say*) è irrisorio».

9. *La multilevel governance nei documenti delle istituzioni sovranazionali. Presupposti e definizione del concetto*

Il concetto di *governance* multilivello, al pari della *governance tout court*, ha assunto negli studi accademici, come già si è in parte visto, una pluralità di connotazioni.

L'approccio teorico della *multilevel governance*, elaborato in seno agli studi europei e importato nelle trattazioni giuridiche, nacque come analisi del sistema politico sovranazionale a partire dalle modalità di conduzione di talune politiche pubbliche, in particolar modo quelle di sviluppo regionale¹⁸⁴. In tale contesto la *governance* multi-livello era inoltre espressione verbale che descriveva, al tempo stesso: «1) il processo di destrutturazione dello stato nazionale e di costituzione di altre entità politiche (i governi regionali, l'Unione europea), 2) i processi decisionali vigenti in molte aree di *policy* tanto all'interno dell'Unione europea quanto, potenzialmente, di altri sistemi politici in via di formazione o di destrutturazione, 3) una classe di modalità di coordinamento fra entità formalmente sovrane ma funzionalmente inter-dipendenti»¹⁸⁵.

E' merito di tale filone scientifico l'aver suscitato anche in sede accademica l'attenzione ai profili del governo substatale, superando il precedente approccio allo studio del processo di integrazione europea, focalizzato sui soli livelli nazionale e sovranazionale, ed evidenziando la stretta integrazione funzionale tra i livelli di governo regionale/locale, nazionale e comunitario, mettendo in luce come in talune politiche non vi sia processo di qualche rilevanza che non veda la partecipazione congiunta, a vario titolo (amministrazione

¹⁸⁴ Alla luce di quanto emerso in precedenza, sarebbe riduttivo concentrare l'attenzione sul solo profilo delle politiche di sviluppo: in conseguenza dell'integrazione europea e del decentramento politico, pure i problemi legati a temi quali la protezione dell'ambiente, la pianificazione territoriale, lo sviluppo sostenibile, le comunicazioni, i trasporti, l'energia, le nuove tecnologie, l'immigrazione e la coesione sociale, nonché gli incentivi politici e finanziari provenienti dall'UE portano alla luce un incremento delle interdipendenze nonché la moltiplicazione degli strumenti e delle istituzioni che tentano di rispondere ai crescenti bisogni di regolazione negli ambiti e nei campi più svariati. V'è chi, per tal motivo, pur evidenziando il merito di tale filone scientifico, rileva come tale approccio corra il rischio di limitare l'insieme degli strumenti di *policy* che sono veicoli di europeizzazione al ristretto insieme delle politiche regionali formali e di cristallizzare in maniera eccessivamente statica e gerarchica i differenti livelli di governo. Cfr. S. DOSSI, C. M. RADAELLI, *L'Europeizzazione delle Regioni. Politiche pubbliche e strategie di ricerca*, in P. MESSINA (a cura di), *Innovare la tradizione. Europeizzazione e governance regionale: il caso del Veneto a confronto*, Padova, CLEUP, 2011, 33 ss.

¹⁸⁵ S. PIATTONI, *La governance multilivello: sfide analitiche, empiriche e normative*, in *Rivista italiana di scienza politica*, 3, 2005, 440.

attiva, consultiva, di finanziamento e di controllo) ed in tempi diversi (iniziativa, istruttoria, decisione, attuazione), di tutti i livelli istituzionali sopra ricordati. Proprio la rilevanza giuridica di un livello substatale è stato inoltre evidenziato come una delle caratteristiche peculiari dell'Unione europea rispetto ad altre organizzazioni internazionali.

Il processo di costruzione di uno spazio pubblico europeo, come si è visto, problematizza le interrelazioni fra gli enti responsabili dell'indirizzo politico-amministrativo su di uno stesso territorio imponendo un ripensamento del ruolo che in esso sono destinati a giocare tutti questi: la molteplicità delle interconnessioni tra i bisogni qualificati come pubblici da disposizioni giuridiche ed affidati alla cura di ciascun ente¹⁸⁶, così come il tenore delle sfide politiche del mondo globalizzato, hanno reso insostenibile una visione incentrata sulla singola istituzione ed il suo ambito di azione, anziché una visione d'insieme.

Al lavoro teorico proprio degli studi accademici si è affiancato l'investimento politico delle istituzioni europee, che hanno prodotto plurimi documenti aventi ad oggetto il concetto di *multilevel governance*, ora utilizzato quale formula verbale descrittiva, ora quale principio giuridico cogente (in atto o in potenza), ora quale valore indicato come un obiettivo desiderabile.

Ovviamente, i documenti prodotti dalle istituzioni europee¹⁸⁷ sono espressione delle diverse sensibilità figlie del presupposto per cui ciascun organo sovranazionale è portatore di un particolare interesse che ha il compito di proteggere e promuovere. Si riproporrà quindi, qui di seguito, un'analisi delle riflessioni da loro svolte sulla *governance* multilivello, in particolar modo facendo riferimento ai lavori del Comitato delle Regioni¹⁸⁸ che, come si è

¹⁸⁶ Cfr. M.S. GIANNINI, *Il potere discrezionale della pubblica amministrazione. Concetto e problemi*, Milano, 1939, 45-47.

¹⁸⁷ Documenti di varia natura: atti preparatori o endoprocedimentali – cioè espressione di una posizione istituzionale all'interno dello svolgersi del procedimento decisionale; atti definitivi non vincolanti (art. 288 TFUE) o, spesso, privi di effetti giuridici intesi in senso stretto (gli effetti prodotti sono, infatti, perlopiù di ordine politico, sociale o economico), ma ad ogni modo in grado di influenzare l'operare delle istituzioni ed il prodotto del loro operare, come dimostrano le normative in punto di politica regionale. Con riguardo al regime giuridico e agli effetti prodotti dagli atti non vincolanti, cfr. la sentenza della Corte di giustizia 13 dicembre 1989, *Grimaldi c. Fonds des maladies professionnelles*, causa 322/88, in risposta al rinvio pregiudiziale del Tribunale del lavoro di Bruxelles.

¹⁸⁸ Oltre al *Libro bianco del Comitato delle Regioni sulla governance multilivello*, CdR 89/2009 fin; cfr. 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*

visto, ha assunto all'interno della propria *mission* il compito di giungere ad una più compiuta e precisa elaborazione teorica e applicazione pratica di tale modalità di conduzione dell'azione pubblica.

Nonostante nel proprio *Libro bianco sulla governance multilivello* il Comitato delle Regioni precisi che piuttosto che uno strumento giuridico la *governance* multilivello rappresenta a suo dire una «*griglia d'azione*» politica, un metodo ed un processo, scopo del presente lavoro è quello di illuminare proprio i profili prettamente giuridici che derivano dalle riflessioni intorno a tale concetto, con l'auspicio di portare un contributo scientifico operativo a tale dibattito.

Il paradigma verrà quindi analizzato dal punto di vista de: (i) presupposti; (ii) coerenza con l'indirizzo politico e la struttura istituzionale complessiva dell'UE; (iii) concettualizzazione della *governance* multilivello come principio giuridico che informa l'azione pubblica europea; (iv) strumenti giuridici (e non) attuativi del principio stesso, da declinarsi asimmetricamente nelle differenti politiche pubbliche.

Le riflessioni sulla *multilevel governance* prendono piede da alcuni dati normativi, politici e fattuali.

Innanzitutto, la pari legittimità politica e democratica degli enti pubblici interessati da tali riflessioni¹⁸⁹, che comporta la necessaria responsabilità degli stessi (cioè dei soggetti concretamente preposti alla definizione e successiva implementazione dell'indirizzo politico-amministrativo) per le politiche di cui sono titolari o in cui vengono attivamente coinvolti. Alle autonomie costituzionalmente tutelate viene quindi riconosciuta (o sarebbe da riconoscersi) una dignità in sé e per sé, in quanto rappresentano identità culturali che contribuiscono a formare la diversità propria dell'Europa e/o quale luogo di espressione/maggiore tutela non solo dei diritti politici (attraverso, ad es., la possibilità di manifestazione di quelle forze che sono minoranze sul piano nazionale), ma anche sociali, economici, ambientali e culturali¹⁹⁰.

Regioni, (2012/C 113/12) e i due *Scoreboard for monitoring Multilevel governance (MLG) at the European Union* (2011 e 2012).

¹⁸⁹ Cfr. il *Libro bianco del Comitato delle Regioni sulla governance multilivello*, CdR 89/2009 fin, 10; G. DAL, I. HORGÀ, *Multilevel governance from the Lisbon Treaty to the white paper of multilevel governance*, in *Revista de estudios jurídicos*, 10, 2010, 6.

¹⁹⁰ 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

In secondo luogo, gli enti regionali e locali rappresentano il 16% del PIL dell'UE a 27; 1/3 della spesa pubblica; 2/3 delle spese per investimenti pubblici; il 56% del pubblico impiego; sono responsabili dell'attuazione di circa il 70% della normativa europea e svolgono pertanto un ruolo essenziale nella realizzazione degli obiettivi sovranazionali¹⁹¹. Tutto questo alla luce della sempre maggiore interdipendenza tra gli interessi sottesi alle competenze giuridiche che sono attribuite ai differenti enti (UE, Stato, autonomie) e, quindi, all'indirizzo politico e alla discrezionalità degli organi titolari delle competenze stesse. Interessi di cui tali enti sono tenuti a prendersi cura nell'esercizio delle funzioni e nell'utilizzo delle risorse da loro reperite oppure loro assegnate.

La ineliminabile compresenza di interessi pubblici differenti, riferibili a molteplici centri di imputazione ma aventi come riferimento la medesima comunità di persone ed il medesimo territorio, rende quindi necessaria una riflessione sulla struttura dell'azione politica e, di conseguenza, sull'organizzazione e l'esercizio delle funzioni da parte degli enti interessati¹⁹². Essendo le frontiere fra i diversi «livelli» - costituite dalle norme in punto di allocazione delle attività ordinate a una o più finalità pubbliche secondo il principio di competenza - poco impermeabili ed ermetiche, le interazioni fra i «livelli» stessi risultano concretamente essere molteplici e, per l'effetto risulta «impossibile concepire l'azione pubblica a partire da un'unica dimensione, tanto in termini di spazio d'azione che per quanto riguarda la dipendenza di questo livello dalle influenze esterne¹⁹³. Infatti, poiché le strutture organizzative ed i procedimenti sono modellati sugli interessi che devono tutelare, «ne condizionano la realizzazione, assumendo una posizione attiva nel processo di soddisfazione

loro pubblici poteri a livello nazionale, regionale e locale». Allo stesso modo l'art. 167, paragrafo 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». Cfr. inoltre J. LUTHER, *Costituzionalismo e regionalismo europeo*, in *Le Regioni*, 6, 2007, 949.

¹⁹¹ Fonte: Dexia (www.dexia.be/fr/particulier/press/pressrelease20090205-localauthorities.htm). Si v. a tal proposito pure la Comunicazione della Commissione *Regioni per il cambiamento economico*, Bruxelles, 8.11.2006, COM(2006) 675 definitivo.

¹⁹² *Ex multis*, S. AMOROSINO, *Il governo del territorio tra Stato, Regioni ed enti locali*, in *Rivista giuridica dell'edilizia*, 2003, 83-84. Tuttavia, come è stato rilevato, la condivisione del potere fa sì che «tutti questi soggetti hanno interessi, credenze e percezioni potenzialmente divergenti in relazione al problema sottostante una *policy*. In questa prospettiva, l'implementazione non si basa tanto su requisiti gerarchicamente definiti e controllati, quanto su processi di negoziazione tra le numerose organizzazioni e agenzie amministrative partecipanti». Così 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, 73.

¹⁹³ Cfr. F. LARAT, *Le Regioni nel sistema di multilevel governance. Adattare e trasformare la governance e le sue sfide*, in *Le istituzioni del federalismo*, 1, 2004, 92.

dei fini pubblici, sino a giungere a coordinare, disciplinare e indirizzare» l'azione pubblica, influenzando sulle scelte concrete¹⁹⁴.

La *governance* multilivello è in definitiva espressione di un'esigenza di coordinamento fondata su problemi pratici di interdipendenza tra interessi e funzioni.

Un secondo aspetto fondamentale legato al concetto della *governance* a più livelli è quello della sua collocazione a fronte della ristatalizzazione di molte politiche comuni e di centralizzazione delle risorse, in un contesto caratterizzato dalla contrazione delle finanze pubbliche e dal fondamentale rilievo delle politiche di bilancio nell'indirizzo politico generale. Un marcato ritorno al centro che vede ad esempio il crescente ricorso a strumenti di intervento *soft* (controllo finanziario, facilitazione, negoziazione di pacchetti) oltre a quelli *hard* (interventi diretti).

Sulla scorta di tali dati il Comitato delle Regioni ha ritenuto che la globalizzazione renda ancor più importante il ricorso a tale metodo di governo quale *strumento funzionale* agli obiettivi politici essenziali dell'UE (e non, quindi, ostacolo aggiuntivo alle già complesse modalità di azione sovranazionali)¹⁹⁵. La capacità dell'Unione europea di adattarsi al nuovo contesto mondiale si ritiene, infatti, dipenda in larga misura proprio dalla capacità di reazione, azione e interazione dei suoi enti regionali e locali¹⁹⁶. A tal proposito, sempre il Comitato delle Regioni osserva, infatti, che a parer suo «*la strategia di Lisbona soffre incontestabilmente di mancanza di coordinamento e continua a essere caratterizzata in misura eccessiva da un approccio dall'alto verso il basso*»¹⁹⁷.

Tale modalità di gestione flessibile e partecipativa è infine considerata ancillare alla

¹⁹⁴ Così C. FRANCHINI, *Amministrazione italiana e amministrazione comunitaria*, Padova, Cedam, 1992, 88 riprendendo M. NIGRO, *Studi sulla funzione organizzatrice della pubblica amministrazione*, Milano, Giuffrè, 1966, 118.

¹⁹⁵ Cfr. la Comunicazione *Un'Europa sostenibile per un mondo migliore*, COM(2001) 264 def., 15/05/ 2001.

¹⁹⁶ V. *Libro bianco del Comitato delle Regioni sulla governance multilivello*, CdR 89/2009 fin, 4. Per un'analisi dei mutamenti della politica regionale e la risposta degli attori interessati, cfr. S. DAVIES, S. KAH, C. WOODS, *Dimensioni regionali della crisi finanziaria ed economica*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, XXIII, 2009, 4, 1155-1158.

¹⁹⁷ Il paradosso di Lisbona, messo in luce dalla piattaforma di monitoraggio del Comitato delle Regioni, mostrerebbe che il livello di coinvolgimento degli enti regionali e locali è stato insufficiente e avrebbe evidenziato l'urgenza di adottare una strategia comunitaria per la crescita e l'occupazione più decentrata, fondata sulle potenzialità delle Regioni e delle città che, in virtù delle loro competenze, rappresentano i principali promotori dell'innovazione, della ricerca e dell'istruzione in Europa. *Libro bianco del Comitato delle Regioni sulla governance multilivello*, CdR 89/2009 fin, 22.

realizzazione dei principi di responsabilità e solidarietà¹⁹⁸.

Per tal motivo il Comitato delle Regioni, nel cappello introduttivo al *Libro bianco sulla governance multilivello*, afferma quanto segue: «*l'Unione europea si fonda su un complesso di valori comuni e di diritti fondamentali, che sono alla base dell'emergere di una cultura politica comune a livello dell'Unione europea. La sussidiarietà, la proporzionalità, la prossimità, il partenariato, la partecipazione, la solidarietà e la lealtà reciproca sono i principi fondanti che ispirano e guidano l'azione comunitaria. Tali principi determinano il modello europeo di protezione dei diritti fondamentali, tra cui figurano l'autonomia regionale e locale e il rispetto della diversità. La promozione e la difesa di questo modello presuppongono una responsabilità condivisa tra tutti i livelli di governo*».

Con riguardo all'aspetto definitorio, una prima nozione di *multilevel governance* la si ritrova nel *Libro bianco sulla governance europea* licenziato nel 2001 (COM(2001) 428) dalla Commissione. Nell'ultima pagina di tale documento, la Commissione conclude le proprie riflessioni sul nuovo metodo comunitario specificando che «*occorrono principi chiari che indichino la ripartizione delle competenze tra l'Unione e i suoi Stati membri. Occorre anzitutto rispondere alla frequente domanda dei cittadini su "Chi fa che cosa in Europa", ma per questo è necessaria una visione comune. Il Libro bianco ha gettato luce su un'Europa concreta, in piena evoluzione, un'Unione basata su una governance a più livelli in cui le parti interessate contribuiscono secondo le capacità e le competenze di ciascuna al successo globale dell'impresa. 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*». In tale contesto l'interazione tra i vari livelli di governo responsabili su di uno stesso territorio e nei confronti di una medesima comunità di persone diviene, quindi, uno dei principi strutturanti una buona *governance*¹⁹⁹.

Una seconda definizione la si ritrova in un parere del Comitato economico e sociale europeo, ad avviso del quale l'espressione *governance multilivello* individuerbbe

¹⁹⁸ Cfr. il punto 6 del Parere del Comitato delle Regioni *Sviluppare una cultura europea della governance multilivello: iniziative per dar seguito al Libro bianco del Comitato delle Regioni*, (2012/C 113/12).

¹⁹⁹ La Commissione fece quindi proprie talune raccomandazioni relative al decentramento delle politiche prodotte dai servizi della Commissione stessa nel 2001, come documentato in L. DOMENICHELLI, *Le Regioni nella Costituzione europea*, Milano, Giuffrè, 2007, 59, che li individua in un rapporto del maggio 2001 intitolato *Gouvernance à plusieurs niveaux: articulation et mise en rosea des différents niveaux territoriaux* ed un secondo rapporto del mese successivo, intitolato *Décentralisation. Meillure implication des acteurs nationaux, régionaux et locaux*.

«un'architettura istituzionale decentrata, dove non agisce un solo centro di potere come negli Stati nazionali, bensì una pluralità di soggetti, sia governativi che non governativi, che cooperano tra loro per il raggiungimento di fini condivisi»²⁰⁰.

Il Comitato delle Regioni, infine, considera la *multilevel governance* «un principio consistente nell'azione coordinata dell'Unione, degli Stati membri e degli enti regionali e locali, fondata sui principi di sussidiarietà e di proporzionalità e sul partenariato, che si concretizza attraverso una cooperazione funzionale e istituzionalizzata intesa a elaborare e attuare le politiche dell'Unione europea. Tale modalità di governance implica la responsabilità condivisa dei diversi livelli di potere interessati, e si basa su tutte le fonti della legittimità democratica e sulla rappresentatività dei diversi attori coinvolti. Essa inoltre stimola, attraverso un approccio integrato, la compartecipazione dei diversi livelli di governance nella formulazione delle politiche e della legislazione comunitarie, attraverso diversi meccanismi (consultazioni, analisi d'impatto territoriale, ecc.)»²⁰¹.

Un'azione pubblica coordinata, quindi, che riguarda tanto la fase di assunzione delle decisioni, nel quale si auspica l'integrazione degli obiettivi degli enti regionali e locali nelle strategie sovranazionali, quanto la fase in senso lato esecutiva²⁰².

In definitiva, la sintesi lessicale azione di governo multilivello esprimerebbe una modalità di esercizio delle funzioni pubbliche secondo una logica (politica) e strumenti (giuridici) di coordinamento, collaborazione e integrazione tra i diversi livelli istituzionali, anziché in termini di rigida separazione tra gli stessi²⁰³ oppure di noncuranza per l'impatto dell'azione pubblica sovranazionale sull'autonomia degli enti regionali, così come la si è declinata nel primo capitolo di questo lavoro.

²⁰⁰ Cfr. COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO, *Parere in merito alla «Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, alla Banca centrale europea, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni — Rafforzare il coordinamento delle politiche economiche per la stabilità, la crescita e l'occupazione — Gli strumenti per rafforzare la governance economica dell'UE»* (GUUE C 107/02 del 6.4.2011), al punto 3.6.1.

²⁰¹ 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).

²⁰² Cfr. il *Libro bianco del Comitato delle Regioni sulla governance multilivello*, CdR 89/2009 fin, 7.

²⁰³ 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».

Tre condizioni vengono considerate preliminari alla concreta realizzazione di tale modalità di governo²⁰⁴: (i) consolidare i fondamenti e i principi alla base di questo tipo di *governance* nel quadro istituzionale e politico sia europeo che nazionale, (ii) dare attuazione alle *governance* multilivello tramite meccanismi e strumenti pertinenti, (iii) garantire le condizioni per l'autonomia finanziaria dei diversi livelli di governo, in particolare degli enti regionali e locali, e per una condivisione efficiente delle risorse grazie a una migliore perequazione nella distribuzione dei finanziamenti pubblici.

Un'ulteriore condizione considerata necessaria per l'attuazione di tale azione coordinata è un presupposto di carattere politico e sistematico. «*Per raggiungere gli obiettivi comuni, la governance multilivello deve fondarsi sulla lealtà reciproca tra tutti i livelli di governo e tra le istituzioni. Il quadro istituzionale è fondamentale ma non è tuttavia sufficiente a garantire una buona governance. È invece indispensabile la buona cooperazione tra i diversi livelli di potere politico e le istituzioni: una cooperazione basata sulla fiducia, e non sul confronto tra le diverse legittimità politiche e democratiche*»²⁰⁵.

Al fine di evitare gli inconvenienti derivanti da tale cooperazione e coordinazione viene da molti ritenuta essenziale e preliminare una chiara demarcazione tra i ruoli e le responsabilità. Tale pre-requisito sarebbe in particolar modo funzionale all'*accountability*: la dispersione dei poteri e delle responsabilità connesse ad un sistema così congegnato esercita infatti effetti non desiderabili tanto sulla possibilità di tutela giurisdizionale (responsabilità giuridica) quanto sulla possibilità per i governati di chiedere ai governanti di rendere conto delle scelte assunte (responsabilità politica).

Seguendo tale ipotesi, però, ad avviso di alcuni commentatori²⁰⁶ emergerebbe proprio uno dei punti deboli del dibattito intorno alla *governance* europea. Se in astratto è, infatti, legittima e fondamentale la richiesta di una possibilità di controllo attraverso una chiara e netta divisione dei profili di competenza, nella pratica è alquanto difficile separare tra di loro i rispettivi campi (così come individuare in modo compiuto e concreto gli interessi pubblici da perseguire), tanto che nelle diverse esperienze federali tale individuazione viene affidata a meccanismi procedurali o giudiziali volti a risolvere i conflitti. Tutto questo, in secondo luogo, è aggravato dal fatto che nella dottrina e giurisprudenza costituzionale italiana è raro i

²⁰⁴ Così 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), p. 2.

²⁰⁵ *Libro bianco del Comitato delle Regioni sulla governance multilivello*, CdR 89/2009 fin, 10.

²⁰⁶ F. PALERMO, *The White Paper on EU Governance: the right tool for the wrong means*, in COMMITTEE OF THE REGIONS, *The Contributions to the 2008 Ateliers*, February 2009, 4.

temi del diritto regionale vengano affrontati guardando al governo delle politiche pubbliche, anziché al riparto delle competenze per materia²⁰⁷, alla luce del fatto che la nostra Costituzione

organizza l'intero quadro dell'autonomia regionale e del rapporto tra lo Stato e le Regioni attraverso la tecnica dell'enumerazione di materie, pagine bianche²⁰⁸

che come strumento regolativo delle competenze dei diversi livelli di governo sono perlopiù fallimentari. Tutto questo mentre le attribuzioni di materie all'Unione tendono a confondersi con le attribuzioni di funzioni e compiti alle sue istituzioni²⁰⁹. Per cui, in definitiva, in assenza di un adeguato intervento dei legislatori, con il supporto della dottrina, spetta alla giurisprudenza costituzionale elaborare a posteriori uno schema giuridico che risponda alle "esigenze di un sistema istituzionale dinamico, che non può essere paralizzato dalla parcellizzazione dei ruoli, dei compiti, delle competenze"²¹⁰.

10. *La multilevel governance come paradigma descrittivo*

La *governance* multilivello è concetto dalle molteplici sfaccettature. Viene declinata nei documenti del Comitato delle Regioni innanzitutto come paradigma²¹¹ inglobante tanto i

²⁰⁷ Questo l'oggetto dell'intervento di R. BIN, *Il governo delle politiche pubbliche tra Costituzione ed interpretazione del giudice costituzionale*, in *Le Regioni*, 3, 2013, 509 ss.

²⁰⁸ Secondo la nota definizione di L. PALADIN, *Problemi legislativi e interpretativi nella definizione delle materie di competenza regionale*, in *Foro amm.* 1971, III, 3 ss., 39.

²⁰⁹ Così A. VON BOGDANDY, J. BAST, *I poteri dell'Unione: una questione di competenza. L'ordine verticale delle competenze e proposte per la sua riforma*, in *Riv. ital. dir. pubbl. comunit.*, 2-3, 2002, 303 ss., e in specie 319.

²¹⁰ In questo senso nuovamente R. BIN, *Il governo delle politiche pubbliche tra Costituzione ed interpretazione del giudice costituzionale*, in *Le Regioni*, 3, 2013, 513.

²¹¹ Con paradigma ha da intendersi un «modello, esempio». «Con altro significato, il termine è stato recentemente introdotto nella sociologia e filosofia della scienza per indicare quel complesso di regole metodologiche, modelli esplicativi, criteri di risoluzione di problemi che caratterizza una comunità di scienziati in una fase determinata dell'evoluzione storica della loro disciplina». Così la voce *Paradigma*, in *Il vocabolario Treccani*, III, Roma, 1989. A. COSTANZO, *Modelli, principi e loro genesi nelle argomentazioni interpretative. Il caso della collaborazione tra Stato e Regioni*, in *Giur. cost.*, 7-8, 1990, 2464-2465 evidenzia a tal proposito come le tappe della costruzione di un modello siano «a) il riscontro di alcune disposizioni/norme relativi al dominio considerato; b) la formulazione di ipotesi per collegarle; c) la deduzione delle implicazioni di tale ipotesi; d) il confronto di tali implicazioni con nuove disposizioni/norme».

profili costituzionali/istituzionali quanto i profili legati alla buona *governance* del rapporto tra autonomie regionali, autorità statali ed istituzioni europee, nelle due declinazioni dell'esigenza di tutela - attraverso il principio di sussidiarietà ed il principio dell'identità costituzionale - e di partecipazione – attraverso una pluralità di strumenti²¹². In questa accezione è paradigma descrittivo ma con funzione pure euristica, in quanto modello che consente di formulare previsioni e di favorire l'accesso a nuovi sviluppi teorici.

Numerose sono le implicazioni che il paradigma della *multilevel governance*, così inquadrato, riversa sul piano giuridico, identificando quindi l'insieme delle regole e degli istituti che tessono le relazioni tra strutture e funzioni, connesse e complementari, dei differenti enti pubblici interessati dal processo di integrazione fra ordinamenti²¹³. Tenendo presente che quando una decisione pubblica ha ad oggetto una pluralità di interessi, le figure soggettive che sono il centro di questi ultimi sono coinvolte in un rapporto procedimentale in cui si rende necessario individuare a chi spetta il potere di decisione, quali siano i meccanismi di risoluzione dei conflitti e, più in generale, quali siano le concrete attività di coordinamento²¹⁴. Tutto questo affinché, come è stato rilevato, non si abbiano enti coordinati senza un'effettiva attività di coordinamento per cui, in mancanza di procedure predefinite finiscono per svilupparsi mere «forme di collegamento e di consultazione basate sui contatti personali»²¹⁵.

A tal uopo occorre ribadire quanto si è già esposto al § 4 di questo capitolo, cioè che l'attitudine del concetto di *governance* multilivello a fornire anche una connotazione morfologica dell'Unione europea quale organizzazione multi-livello ha sollevato numerosi

²¹² Cfr. in particolare EIPA, European Center for the Regions (ECR), *Division of Powers between the European Union, the Member States and Regional and Local Authorities*, December 2012.

²¹³ Principi, questi, sviluppati in particolare negli studi sul diritto amministrativo europeo. Sulla distinzione tra amministrazione diretta, amministrazione indiretta e cooperazione si rimanda, da ultimo, 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, 1689 ss. e L. BARONI, *Amministrazione diretta, amministrazione indiretta e cooperazione amministrativa: riflettendo sui modelli di amministrazione nella PAC*, in *Dir. dell'UE*, 1, 2011, 95 ss.

²¹⁴ Sul punto occorre ricordare che la collaborazione quale principio centrale dei rapporti intersoggettivi era in passato alquanto discussa e solo recentemente è stata ammessa quale strumento organizzatorio. Cfr. per questa ultima riflessione L. ARCIDIACONO, *Organizzazione pluralistica e strumenti di collegamento*, Milano, 1974, 106 ss.

²¹⁵ G. DELLA CANANEA, C. FRANCHINI, *I principi dell'amministrazione europea*, Torino, Giappichelli, Torino, 2010, 325.

dubbi tra i giuristi. Nell'Unione, piuttosto, vi è una pluralità di arene, più o meno ampie, in cui si realizza una varietà di forme di interazione tra i vari pubblici poteri: integrazione, cooperazione, competizione, formule che tra l'altro registrano una mancanza di accordo dottrinale sulle nozioni e sui concetti utilizzati per ricostruire le varie forme di reti²¹⁶.

Pure il concetto di «connessioni funzionali» tra enti è tuttavia da chiarire. L'azione coordinata tra livelli di governo, quale frutto della concorrenza di competenze in ragione della connessione tra gli interessi sottesi, è ad esempio cosa diversa dal concetto di «competenze concorrenti», quale modalità di allocazione del potere diversamente declinato nell'ordinamento europeo (art. 4 TFUE) e negli ordinamenti nazionali (es. art. 117 Cost.). Ciò di cui si discorre quando si parla di multilevel governance è infatti molto di più, cioè l'insieme di istituti e regole - che identificano una pluralità di fattispecie potenzialmente interessate – le quali hanno come *fil rouge* il collegamento e coordinamento funzionale tra sistemi regionali, nazionali ed europei: nella fase di assunzione delle decisioni così come nella fase attuativa.

L'azione coordinata di più enti nell'intreccio tra ordinamento europeo ed ordinamenti nazionali non va totalmente identificato, in questo senso, neppure con gli istituti che esprimono, attraverso differenti modalità, il dovere – liberamente assunto dagli Stati membri in sede di stipula dei Trattati - per gli ordinamenti nazionali di mettere a servizio dell'UE l'esercizio di tutte le funzioni pubbliche (con le risorse strumentali correlate – uffici e personale) al fine di assicurare l'effettività *ex art. 4, paragrafo 3, TUE* del diritto sovranazionale²¹⁷. Tale identificazione elimina infatti tutti gli aspetti correlati alla tutela e

²¹⁶ G. DELLA CANANEA, *L'Unione europea. Un ordinamento composito*, 2003., 167. S. CASSESE, *Il procedimento amministrativo europeo*, 33, osserva a tal uopo che «i sistemi amministrativi comuni presentano problemi simili a tutte le organizzazioni definite descrittivamente multi-livello: non hanno un centro e tante periferie, ma più centri, tra i quali bisogna stabilire un ordine».

²¹⁷ L'art. 4, paragrafo 3, TUE dispone quanto segue: «*In virtù del principio di leale cooperazione, l'Unione e gli Stati membri si rispettano e si assistono reciprocamente nell'adempimento dei compiti derivanti dai trattati. Gli Stati membri adottano ogni misura di carattere generale o particolare atta ad assicurare l'esecuzione degli obblighi derivanti dai trattati o conseguenti agli atti delle istituzioni dell'Unione. Gli Stati membri facilitano all'Unione l'adempimento dei suoi compiti e si astengono da qualsiasi misura che rischi di mettere in pericolo la realizzazione degli obiettivi dell'Unione*». Il principio di leale collaborazione è stato variamente coniugato da dottrina e giurisprudenza ricomprendendo «tanto un obbligo di cooperazione in senso stretto (e, cioè, di adozione di tutte le misure nazionali necessarie per assicurare la concreta ed effettiva applicazione dell'normativa europea sul piano interno, nonché la salvaguardia degli interessi comunitari ogniqualvolta gli organi sovranazionali non vogliano o non possano agire); un obbligo di collaborazione con le istituzioni comunitarie (vale a dire di adozione delle misure concrete – finanziarie, di assistenza, di informazione, ecc. – che consentano agli organi

partecipazione obbligatoria degli enti regionali nel contesto dell'azione pubblica europea.

Il concetto di azione coordinata tra livelli di governo, quale frutto della concorrenza di competenze, non è quindi nemmeno sinonimo del principio di leale collaborazione *tout court*, che ridurrebbe il paradigma ai soli profili degli enti nazionali in funzione europea. Anche se non si può nascondere come l'obbligo di collaborazione sia stato interpretato quale fonte di obblighi comportamentali non tipizzati e dalla portata bidirezionale: riferibile, cioè, anche ai rapporti orizzontali fra istituzioni comunitarie, fra enti pubblici di diversi Stati membri impegnati nell'attuazione della medesima normativa comunitaria, così come, infine, fonte di obblighi a carico degli organi europei in favore degli Stati membri²¹⁸.

La leale collaborazione è principio pur sempre principalmente funzionale ad assicurare il rispetto degli obblighi liberamente assunti dagli Stati membri attraverso l'appartenenza all'UE. Il tasso di sviluppo e di complessità delle interazioni tra enti pubblici che vorrebbe essere espresso dalla formula *governance* multilivello come coniugata dal Comitato delle Regioni e fatta propria dal legislatore europeo è però tale per cui i meccanismi decisionali e i sistemi d'esecuzione sono tali da superare «il paradigma concettuale dell'attuazione delle decisioni comunitarie»²¹⁹.

Se questo è il ragionamento *a contrario*, per cui si è detto a cosa non è possibile ricondurre il concetto di *multilevel governance*, è necessario focalizzare ora l'attenzione sui fenomeni in esso ricompresi, alla luce della sua natura, come si è detto, in primo luogo di paradigma descrittivo complessivo dei rapporti tra autonomie regionali, autorità statali e istituzioni europee. Quindi di un concetto che rileva nella scienza giuridica con riferimento alle relazioni tra enti pubblici²²⁰.

europei di svolgere le loro funzioni); un obbligo di fedeltà, nel senso di astenersi dall'adottare provvedimenti che possano porre in pericolo la realizzazione degli obiettivi sovranazionali, ovvero impedire la piena e uniforme applicazione del diritto europeo; infine, un obbligo di solidarietà fra Stati membri». Così N. BASSI, *Gli accordi fra soggetti pubblici nel diritto europeo*, Milano, Giuffrè, 2004, 173-174 riprendendo M. BLANQUET, *L'article 5 du Traité C.E.E. Recherche sur les obligations de fidélité des Etats membres de la Communauté*, Parigi, 1994, 21 ss.

²¹⁸ Cfr. l'ampia disamina di N. BASSI, *Gli accordi fra soggetti pubblici nel diritto europeo*, Milano, Giuffrè, 2004, 173-185 e la giurisprudenza ivi riportata.

²¹⁹ Così L. SALTARI, *Amministrazioni nazionali in funzione comunitaria*, Milano, Giuffrè, 2007, 261.

²²⁰ Cfr. in questo senso, O. DUBOS, *Le paradigme du «multilevel governance» est-il soluble dans le droit?*, in *Revue de l'Union européenne*, 556, 2012, 145, che, dopo aver richiamato l'utilizzo del concetto nella scienza politica (quale declinazione delle teorie neofunzionaliste e quale possibilità di superamento dell'opposizione fra istituzioni europee e Stati membri in vista di una visione d'insieme), ritiene nel campo giuridico richiamare forme di interdipendenza tra enti (amministrazione indiretta – altrimenti qualificata come dipendenza organica

Per quanto riguarda il profilo (parziale, rispetto la portata del paradigma) degli obblighi specifici a carico degli Stati membri in funzione europea²²¹, rientrano nel concetto di *governance* a più livelli taluni aspetti dell'esercizio delle funzioni dei tre tradizionali poteri: gli organi legislativi, che nel rendere conforme l'ordinamento interno a quello UE, in particolar modo con riguardo al recepimento delle direttive, sono vincolati al risultato da raggiungere (art. 288 TFUE) pena il sorgere di responsabilità finanziariamente sanzionate; gli organi esecutivi nel caso di amministrazione cd. indiretta in senso classico; gli organi giudiziari, con i giudici nazionali che assumono la funzione di «giudici comunitari di diritto comune»²²², con obbligo, ad esempio, di interpretazione conforme.

Quella che è stata invece definita «dipendenza organica ascendente»²²³, *id est* delle autorità dell'UE nei confronti delle autorità nazionali, trova espressione nelle varie forme di procedure *bottom up* nell'esercizio del potere giudiziario²²⁴ e legislativo²²⁵, nell'esistenza di istituzioni dell'UE composte principalmente da dipendenti oppure da organi/enti nazionali,

discendente; coamministrazione – altrimenti qualificata come dipendenza organica ascendente) non nuove per la loro concettualizzazione, ma per le modalità con cui vengono declinate e la loro diffusione quantitativa.

²²¹ Nella sentenza 21 settembre 1989, C-68/88, *Commissione delle Comunità europee c. Repubblica ellenica*, fra le altre, la Corte di Giustizia interpreta in senso estensivo tale principio affermando che «qualora una disciplina comunitaria non contenga una specifica norma sanzionatoria di una violazione o che rinvii in merito alle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative nazionali, l'art. 5 del trattato impone agli Stati membri di adottare tutte le misure atte a garantire la portata e l'efficacia del diritto comunitario» (punto 23). È bene evidenziare come tanto l'integrazione giudiziaria quanto l'integrazione amministrativa siano in questo caso strumentali alla prevalenza del diritto sovranazionale su quello interno.

²²² Così la Corte di giustizia nella comunicazione 3 dicembre 1990, riportata in P. PIVA, *Giudice nazionale e diritto dell'Unione europea. Diretta efficacia e primato*, Napoli, Jovene, 2008, nota 5. V., pure, sul punto, il contributo di M.P. IADICCIO, *Integrazione europea e ruolo del giudice nazionale*, in *Riv. ital. dir. pubbl. comunit.*, 2, 2011, 393 ss.

²²³ Cfr. O. DUBOS, *Le paradigme du «multilevel governance» est-il soluble dans le droit?*, in *Revue de l'Union européenne*, 556, 2012, 149.

²²⁴ In virtù del rinvio pregiudiziale attraverso il quale le giurisdizioni nazionali attivano la fondamentale funzione ordinatrice del diritto comune (altrimenti frammentario perchè volto a realizzare interessi settoriali) svolta dalla Corte di giustizia dell'UE.

²²⁵ I. e. il condizionamento delle assemblee legislative domestiche che, ai sensi del *Protocollo sulla sussidiarietà*, hanno la prerogativa di pronunciarsi sul riparto di competenze. Per tal motivo v'è chi ha paventato l'idea che i Parlamenti nazionali siano da considerare oggi come una seconda camera, stante la loro partecipazione alla procedura legislativa sovranazionale. Cfr. F. FINES, *L'association des parlements nationaux au controle du principe de subsidiarité*, in *Revue de l'Union européenne*, 556, 2012, 192-196, che riprende M.F. VERDIER, *Vers une second chambre pour l'Europe? De la nécessité démocratique d'associer les parlements nationaux à la revision du traité de Maastricht et d'institutionnaliser leur participation au processus décisionnel communautaire*, Les Petites Affiches, 1995, 114, 20-23.

nella realizzazione di un'amministrazione europea integrata in senso sia organizzativo che procedimentale²²⁶. Tutto questo tenendo presente che le modalità di collegamento tra apparati legislativi e giudiziari sono più uniformi, mentre gli esecutivi «sono collegati in modi differenziati, indicati volta per volta, settore per settore, dalle singole norme di diritto derivato»²²⁷ e le forme di coordinamento posso essere quindi molteplici, fino a giungere alla «comunione delle funzioni»²²⁸

Tale ricostruzione²²⁹, che ad avviso di chi scrive correttamente riconduce il concetto ai rapporti tra enti pubblici e non lo limita ai profili degli enti nazionali in funzione europea, risulta tuttavia eccessiva nel momento in cui considera il paradigma della *multilevel governance* come strumento utile a descrivere la molteplicità dei legami esistenti tra il livello dell'Unione europea e quello degli Stati membri, molteplicità di legami che nel campo del diritto e della scienza politica ha già trovato altre sintesi lessicali atte a descriverla (*network governance*; ordinamento composito; costituzionalismo multilivello). Ad avviso di chi scrive, infatti, la declinazione del concetto fatta propria dal Comitato delle Regioni e tradottasi in atti europei di *hard* e *soft law* non consente tale generalizzazione ma, come già si è detto, focalizza l'attenzione sul peculiare (e parziale) profilo dei rapporti tra autonomie regionali, autorità statali e istituzioni europee.

Aderendo quindi parzialmente alla ricostruzione di cui sopra sono quindi relazioni comprese nel paradigma innanzitutto il ruolo dei consigli regionali, nel complesso sistema di attuazione del principio di sussidiarietà (esigenza di tutela) e nella partecipazione al processo decisionale europeo, tanto nel suo segmento interno, cioè con riferimento alla garanzia per gli enti autonomi del potere di concorrere alle funzioni statali, che in quello sovranazionale, cioè con riferimento alla garanzia per gli enti autonomi del potere di relazionarsi direttamente con e nelle istituzioni europee (esigenza partecipativa). Alla luce del dato di fatto per cui laddove un interesse sia affidato contemporaneamente alla cura delle istituzioni dell'UE oltre che alle

²²⁶ Attraverso un sistema amministrativo europeo inteso come insieme di amministrazioni sovranazionali, nazionali in funzione comunitaria e comuni a Stati membri e UE. Sistema che, come è stato rilevato, agevola anche la rinazionalizzazione dei settori di competenza dell'UE ed il controllo statale sull'amministrazione comunitaria. Cfr. C. FRANCHINI, *Amministrazione italiana e amministrazione comunitaria*, Padova, Cedam, 1992, 140 ss.

²²⁷ Così S. CASSESE, *Diritto amministrativo europeo e diritto amministrativo nazionale: signoria o integrazione?*, in *Riv. ital. dir. pubbl. comunit.*, 5, 2004, 1137.

²²⁸ Cfr. L. SALTARI, *Amministrazioni nazionali in funzione comunitaria*, Milano, Giuffrè, 2007, 24.

²²⁹ O. DUBOS, *Le paradigme du «multilevel governance» est-il soluble dans le droit?*, in *Revue de l'Union européenne*, 556, 2012, 141 ss.

istituzioni nazionali il rapporto tra norme si risolve nella prevalenza di quelle europee per cui fondamentale divengono i due aspetti della tutela e della partecipazione affinché non venga del tutto eroso il proprio indirizzo politico nella cura di tale interesse.

Rientra sicuramente nel paradigma pure il profilo dell'attuazione del diritto dell'Unione europea, ove non direttamente applicabile, cioè dello sviluppo sul piano nazionale degli obblighi contratti in sede europea²³⁰.

Ugualmente, secondo tale ricostruzione, qualora un interesse sia affidato contemporaneamente alla cura delle istituzioni europee oltre che alle istituzioni nazionali per cui è il diritto europeo a plasmare la funzione (alla luce di destinatari e interessi ulteriori a quelli meramente statali), viene in rilievo la partecipazione dell'amministrazione regionale alla realizzazione di un'amministrazione europea «composita e multilivello»²³¹, secondo varie formule tra cui il modello della coamministrazione²³² (anziché i tradizionali modelli del decentramento, dell'amministrazione indiretta, della gerarchia e della direzione quali formule atte a descrivere la pluralità di fenomeni che prevedono il ricorso da parte di un soggetto pubblico a strutture che appartengono ad altri soggetti pubblici per l'esercizio di una sua attività)²³³. In secondo luogo rileva la diffusione di una pluralità di fattispecie consensuali

²³⁰ Sul punto, ex multis, G. DI COSIMO, *L'attuazione regionale del diritto europeo*, in *osservatoriosullefonti.it*, 1, 2012 e G. SAPUTELLI, *Il ruolo della legge comunitaria regionale nel sistema multilivello, tra soluzioni pensate e concreto utilizzo*, in *issirfa.cnr.it*, ottobre 2012.

²³¹ Così G. DELLA CANANEA, C. FRANCHINI, *I principi dell'amministrazione europea*, Torino, Giappichelli, Torino, 2010, 170.

²³² Per la quale non si può che rimandare alla monografia di C. FRANCHINI, *Amministrazione italiana e amministrazione comunitaria*, Padova, Cedam, 1992, 174 ss., che osserva come in taluni 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 rimane quindi unica e si moltiplicano gli elementi personale, organico e le competenze, quale risposta all'esigenza di conseguire un fine unitario 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».

²³³ Tutti modelli che implicano una differente qualificazione giuridica organizzatoria, facendo propri gli spunti di M.S. GIANNINI, *Istituzioni di diritto amministrativo*, 95, il quale osserva che «ciò che importa è stabilire a chi spetti la titolarità delle potestà pubbliche e quale sia il centro di riferimento degli interessi [...]. Ne consegue che ogni organo od ufficio ha una *qualificazione giuridica organizzatoria*, che si dice attribuzione» (corsivo

pubblicistiche laddove interessano anche gli enti regionali.

11. *I riverberi del paradigma sulla coesione territoriale, il principio di sussidiarietà, il principio del partenariato*

La *governance* multilivello viene declinata nei documenti del Comitato delle Regioni non solamente come paradigma descrittivo complessivo (inglobante, come si è più volte rilevato, tanto i profili istituzionali quanto quelli della buona *governance* del rapporto tra autonomie regionali, autorità statali ed istituzioni europee) ma pure quale principio strutturante l'azione pubblica europea valido per tutte le politiche e strategie aventi un forte impatto territoriale²³⁴. Occorre allora interrogarsi sul contenuto e sulla prescrittività di tale principio.

Certamente al momento la *multilevel governance* non assurge concretamente a parametro di valutazione della legalità degli atti delle istituzioni europee al pari dei principi di proporzionalità e sussidiarietà²³⁵ ma viene proposto come direttiva per legislatori e amministrazioni e criterio ermeneutico per la Corte di giustizia.

E' sinonimo, innanzitutto, di un approccio territoriale, e non più settoriale, alle politiche di sviluppo, di fronte ai limiti degli approcci previgenti considerati troppo centralizzatori, settoriali e verticali prevalenti²³⁶: un nuovo metodo che accentua quindi la differenza che sussiste tra interessi territoriali (generalisti) e interessi funzionali (settoriali).

dell'Autore).

²³⁴ Cfr. il Parere *Sviluppare una cultura europea della governance multilivello: iniziative per dar seguito al Libro bianco del Comitato delle Regioni*, CdR 273/2011 fin, 8 ss.

²³⁵ Già nel *Libro bianco sulla governance*, 2001, 12-13, 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».

²³⁶ Nel documento di lavoro dei servizi della Commissione europea *Il principio di partenariato nell'attuazione dei Fondi del quadro strategico comune – elementi per un codice di condotta europeo sul partenariato*, SWD(2012) 106 final, Bruxelles, 24.4.2012, la Commissione evidenzia tale concetto come segue: «una collaborazione più stretta fra tutti i livelli dell'amministrazione pubblica (nazionale, regionale e locale) favorisce un approccio coerente e integrato nell'attuazione dei fondi. Le autorità regionali e locali, che rappresentano le autorità pubbliche di livello più basso, hanno un ruolo chiave da svolgere e un interesse fondamentale alla realizzazione della strategia Europa 2020 e al conseguimento della coesione economica,

Tale modalità integrata dell'azione pubblica vorrebbe garantire una maggiore efficacia delle politiche comuni ed implicherebbe una dimensione verticale, cioè la necessità di un migliore coordinamento tra i diversi livelli di pubblico potere (quale direttiva per il legislatore e le amministrazioni), ed una dimensione orizzontale, *c'est-à-dire* un'attuazione coerente delle politiche settoriali per realizzare uno sviluppo sostenibile ed assicurare una sinergia tra le politiche dell'Unione europea (quale direttiva per la forma, organizzativa e procedurale, delle funzioni)²³⁷. Poiché le politiche hanno effetti tra loro interdipendenti, senza un adeguato coordinamento l'impatto di qualsiasi politica si ritiene potrebbe diminuire sensibilmente, se non addirittura diventare negativo: si ritiene cioè non sia possibile massimizzare l'impatto delle politiche attraverso l'adozione di un approccio settoriale e decisioni politiche prese

sociale e territoriale. Il loro grado di coinvolgimento dipenderà dall'assetto istituzionale dei singoli Stati membri e, in particolare, dai poteri giuridici e di bilancio assegnati ai diversi livelli territoriali in rapporto al campo di azione dei vari fondi. A livello nazionale, gli Stati membri sono incoraggiati ad avvalersi delle associazioni e delle reti esistenti di autorità regionali, subregionali e locali, che possono offrire un'ampia rappresentatività e un forte contributo di esperienza pratica».

²³⁷ Con riguardo a tale profilo, si vedano le riflessioni istituzionali intorno alla valutazione d'impatto territoriale, per la quale cfr. il Documento di lavoro dei servizi della Commissione *Assessing territorial impacts: Operational guidance on how to assess regional and local impacts within the Commission Impact Assessment System* [Valutazione dell'impatto territoriale: orientamenti operativi sulle modalità di valutazione dell'impatto regionale e locale nel quadro del sistema di valutazione d'impatto della Commissione], SWD(2013) 3 final. Dal punto di vista della rilevanza normativa di tale approccio integrato e territoriale fondamentale è il nuovo regolamento del Parlamento e del Consiglio n. 1303/2013 *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*, che nasce dall'intento di coordinare ed armonizzare l'attuazione dei fondi che forniscono sostegno nell'ambito della politica di coesione, cioè il Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR), il Fondo sociale europeo (FSE) e il Fondo di coesione, con i Fondi per lo sviluppo rurale, cioè il Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR), e per il settore marittimo e della pesca, in particolare le misure finanziate a norma della gestione concorrente nel Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca (FEAMP), attraverso l'individuazione di disposizioni comuni per tutti questi fondi (i "fondi strutturali e di investimento europei – fondi SIE"). Si vedano a tal proposito in particolare l'art. 15 (*Contenuto dell'accordo di partenariato*), del regolamento n. 1303/2013, che al paragrafo 2 dispone che «2. L'accordo di partenariato indica altresì: a) un approccio integrato allo sviluppo territoriale sostenuto mediante i fondi SIE o una sintesi degli approcci integrati allo sviluppo territoriale sulla base dei contenuti dei programmi [...]», alla luce del quale vengono indicati una serie di requisiti»; così come il punto 3 (*Approccio integrato e disposizioni per l'uso dei fondi SIE*) ed il punto 6 (*Modalità per fronteggiare le principali sfide territoriali*) del Quadro strategico comune per il periodo di programmazione 2014/2020, allegato I al suddetto regolamento n. 1303/2013. Della programmazione per il periodo 2014/2020 si darà conto analiticamente al § 10 del capitolo III.

isolatamente²³⁸. In tal modo si ritiene quindi possano essere controbilanciati gli effetti negativi di tre elementi: la concentrazione del processo decisionale, la dispersione dell'azione e la diluizione dei risultati²³⁹.

Cambia il ruolo del territorio e, per l'effetto, delle istituzioni territoriali. Dal punto di vista politico il territorio passa dall'essere oggetto al divenire soggetto dello sviluppo. Dal punto di vista più strettamente giuridico questo implica una diversa funzione del territorio stesso, non più qualificabile meramente come ambito spaziale di efficacia di una qualsivoglia fattispecie giuridica pubblica o privata, bensì come elemento che con le sue specificità (topografia, morfologia, storia, antropologia, identità) condiziona interessi e, successivamente, decisioni pubbliche²⁴⁰.

In secondo luogo, al pari di numerosi altri profili problematici di cui si è discusso in questo lavoro, evidenzia come a partire da un diverso approccio agli aspetti funzionali risultino fortemente condizionati gli assetti organizzativi. Più concretamente, se il processo di adeguamento delle strutture nazionali al processo di integrazione ha progressivamente svuotato e mutato il ruolo centralizzatore dei Ministeri degli affari esteri favorendo i rapporti immediati tra istituzioni europee e autorità nazionali (statali e regionali) di settore, il successivo conseguente moltiplicarsi delle strutture e dell'eterogeneità delle funzioni fa emergere il rilievo sostanziale di luoghi istituzionali e procedimenti che diano voce alle plurime esigenze di coordinamento (verticale: tra autorità statali e regionali; orizzontale: tra autorità regionali e tra uffici incardinati presso la medesima amministrazione regionale). Così come l'esigenza di adeguate fattispecie consensuali giuspubblicistiche previste

²³⁸ Nella *Quinta relazione sulla coesione economica, sociale e territoriale*, la Commissione, p. 24, ritiene che mentre la coesione sociale ed economica affronta le disparità regionali in termini di competitività e benessere; la coesione territoriale promuove invece l'importanza dell'accesso ai servizi, lo sviluppo sostenibile, le geografie funzionali, per cui mentre la maggioranza delle politiche agisce ad un solo livello geografico amministrativo, il perseguimento della coesione territoriale implica un approccio più funzionale e flessibile. A seconda della tematica, la dimensione geografica può variare dalle macroRegioni, come la Regione del Mar Baltico o del Danubio, alle Regioni metropolitane o transfrontaliere, o ancora a gruppi di aree rurali e città commerciali. Una geografia più flessibile si ritiene possa cogliere meglio le esternalità positive e negative della concentrazione, migliorare i collegamenti e facilitare la cooperazione, riuscendo ad essere più efficace nella promozione della coesione territoriale) e l'analisi territoriale, al fine di promuovere una miglior conoscenza dell'UE in termini territoriali e l'adozione di sistemi più efficaci per valutare l'impatto delle politiche comunitarie.

²³⁹ *Libro bianco del Comitato delle Regioni sulla governance multilivello*, CdR 89/2009 fin, 18.

²⁴⁰ Per tale prospettiva cfr. E. MINNEI, *Territorio*, in *Federalismo Fiscale. Rivista di diritto ed economia*, 2, 2008, 299 ss, in cui l'Autore propone le divergenze tra approccio normativista e istituzionalista al tema del territorio e, alla luce di queste, le conseguenze sul piano della scienza pratica.

dall'ordinamento nazionale e adottabili per tali finalità²⁴¹. Occorre ad esempio tenere presente come vi siano ad oggi, presso ogni livello di governo, uffici istituzionalmente ordinati a mantenere relazioni con le istituzioni europee in virtù di una competenza formalmente attribuita in tal senso, così come uffici che interagiscono con l'UE quale conseguenza degli interessi affidati alla loro cura, condizionati dalle politiche pubbliche sovranazionali; uffici di settore e uffici che fungono da centro di riferimento delle singole componenti dell'amministrazione di appartenenza; uffici incaricati della cura di aspetti amministrativi e strutture a cui spetta la cura degli aspetti politici connessi alle relazioni con l'UE.

Il passaggio dalla rappresentanza settoriale degli interessi alla rappresentanza degli interessi dei territori in linea di principio potrebbe implementare la forza (sociale e, per l'effetto, ermeneutica) dei valori tradotti in principi giuridici che fondano e disegnano il ruolo svolto dalle autonomie regionali nel servire la comunità di persone politicamente organizzata nell'esercizio delle potestà attribuite.

Non si può però tacere il fatto che al momento il rapporto tra istituzioni regionali, territorio e interessi, sia stato profondamente modificato dalle politiche europee. Al fine della partecipazione ai singoli programmi finanziati dall'UE per periodi di tempo prestabiliti, ad esempio, uffici e organi regionali divengono parte di strutture che non hanno una dimensione puramente regionale o statale. In alcuni casi vengono creati nuovi uffici, in altri riallocate le risorse umane per adeguare l'organizzazione interna ai modelli europei, cosicché uffici e/o funzionari assumono un duplice ruolo: mantengono i compiti assegnati in seno all'organizzazione regionale *tout court* e divengono parte degli elementi che compongono un altro sistema, qual è il programma operativo relativo alla gestione dei fondi. In ogni caso ciò che emerge è una disgregazione dell'ente regionale, che nelle relazioni europee si presenta come un agglomerato di amministrazioni, con problematiche diverse e competenze settoriali

²⁴¹ Per quanto riguarda il complesso processo di adeguamento delle strutture amministrative italiane all'evoluzione dell'Unione europea si rimanda all'efficace sintesi di G. DELLA CANANEA, C. FRANCHINI, *I principi dell'amministrazione europea*, Torino, Giappichelli, Torino, 2010, 307 ss. La dimensione territoriale così come emerge dall'articolato normativo sulla politica di coesione nella programmazione 2014-2020 costituisce, alla luce di tali riflessioni, la naturale prosecuzione di un percorso ormai quasi ventennale, che, a partire dal 2000, ha attraversato gli ultimi due cicli di programmazione in stretto raccordo con le azioni intraprese dalla politica aggiuntiva nazionale nel medesimo periodo. Tale esperienza ha visto la sperimentazione di numerosi strumenti attuativi *place based*, che hanno fatto leva sul coinvolgimento ed il ruolo attivo conferito alle istituzioni e al partenariato locale e d'area vasta (tra questi: i Patti Territoriali, i Progetti Integrati Territoriali del QCS 2000-2006, i Gruppi di Azione Locale del programma LEADER, i progetti urbani e territoriali promossi dalle Regioni nel 2007-2013).

specifiche, amministrazioni che agiscono nei confronti della popolazione regionale e delle istituzioni statali ed europee seguendo itinerari alquanto differenziati. L'interazione con il sistema sovranazionale ha quindi ad oggi spesso comportato una disaggregazione dei poteri, dell'organizzazione e degli stessi interessi tutelati dagli enti regionali²⁴². Il dialogo strutturato con la Commissione per il tramite delle associazioni settoriali è pure, a tal proposito, causa di frazionamento.

Il paradigma della *multilevel governance* in secondo luogo arricchisce il contenuto ermeneutico del principio di sussidiarietà. Più precisamente, 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*»²⁴³.

In tal modo chi scrive ritiene che il principio di sussidiarietà possa essere interpretato anche nel senso di prescrivere la conformazione dell'azione pubblica europea – in particolar modo nel caso di azione territoriale – secondo il metodo della *governance* a più livelli, inclusivo degli strumenti convenzionali. Il concetto di sussidiarietà può cioè venire declinato anche nel senso di prescrivere – ove possibile senza il sacrificio eccessivo di altri interessi – un'azione coordinata, nel senso già proposto da parte della dottrina²⁴⁴ alla luce di quanto

²⁴² Queste le conclusioni dello studio condotto da G. BERTEZZOLO, *La scomposizione degli enti regionali e la tutela dell'interesse pubblico in prospettiva ultrastatale*, in *Riv. ital. dir. pubbl. comunit.*, 2010, 1-32.

²⁴³ *Libro bianco del Comitato delle Regioni sulla governance multilivello*, CdR 89/2009 fin, 7.

²⁴⁴ Cfr. B. DE WITTE, *Old-fashionable flexibility: International agreement between Member States of the European Union*, in G. DE BURCA, J. SCOTT (a cura di), *Constitutional change in the EU. From uniformity to flexibility?*, Oxford-Portland, 2000, 52-54 e P. DE PASQUALE, *Il principio di sussidiarietà nell'ordinamento comunitario*, Napoli, Editoriale scientifica, 2000, 95 ss. in particolare. L'Autrice afferma che la sussidiarietà individua nella «cooperazione lo strumento più idoneo per superare i numerosi conflitti di competenza tra i soggetti pubblici operanti nell'ambito europeo» (36). Il metodo della *partnership*, in particolare, anch'esso fatto derivare dalla sussidiarietà, «presuppone la distribuzione del potere reale tra i vari livelli e li vincola a negoziare accordi cooperativi al fine di raggiungere obiettivi comuni», in quanto la soluzione più adeguata consiste «nell'adozione di azioni omogenee, sincronizzate e coordinate» (50, 51), per cui il principio di sussidiarietà può essere utilizzato «per accentuare il ricorso a formule istituzionali che consentano di assicurare una sorta di gestione comune degli interessi coinvolti» (84). Nello stesso senso disporrebbe il principio di leale collaborazione, ancor più se letto in combinato disposto con quello di sussidiarietà. Sul punto, con ampi riferimenti dottrinali, N. BASSI, *Gli accordi fra soggetti pubblici nel diritto europeo*, Milano, Giuffrè, 2004, 173-185. Ugualmente, E. DI SALVATORE, *L'identità costituzionale dell'Unione europea e degli Stati membri*.

disponeva l'art. 8, paragrafo 3, del regolamento n. 1260 del 21 giugno 1999 recante *disposizioni generali sui Fondi strutturali* (in virtù del quale «*in applicazione del principio di sussidiarietà la responsabilità per l'attuazione degli interventi compete agli Stati membri, al livello territoriale appropriato, in base alla situazione specifica di ciascuno Stato membro, e salve le competenze della Commissione, segnatamente in materia di esecuzione del bilancio generale delle Comunità europee*»).

Nel regolamento del Consiglio n. 1083/2006, avente ad oggetto i principi generali per i fondi a finalità strutturale nel periodo di programmazione 2007/2013, ad esempio, non viene esplicitato il rinvio testuale al principio di sussidiarietà, che era per l'appunto presente all'art. 8, paragrafo 3, del precedente regolamento in materia. Si rinvencono tuttavia nell'articolato normativo del 2006 espliciti richiami ad un impianto sussidiario nei *considerando* dello stesso, con particolare riguardo ai numeri 25, 27, 60 e 65.

La peculiare concatenazione delle competenze di programmazione ed esecutive prevista dall'articolato normativo regolamentare ha condotto i commentatori di cui sopra ad evidenziare una possibile accezione peculiare del principio di sussidiarietà in tale contesto: non un principio disciplinante l'*an* dell'azione bensì un «*canone di organizzazione di strategie integrate a più livelli di governo*»²⁴⁵.

Il decentramento politico-istituzionale nel processo di integrazione, Torino, Giappichelli, 2008, 82-83, ritiene che «*procedendo ad una interpretazione congiunta delle disposizioni relative alla prossimità e alla sussidiarietà, ne viene che, nell'esercizio della competenza concorrente: a) l'intervento comunitario trae diretta legittimazione dalla necessità di soddisfare le esigenze degli enti infrastatali, in quanto, in ragione degli effetti dell'azione, tali esigenze appaiono maggiormente garantite a livello comunitario; b) pur non poggiando su tale necessità, ma giustificandosi in ragione delle dimensioni dell'azione prevista, l'intervento comunitario deve essere, per quanto possibile, strutturalmente aperto alla partecipazione degli enti considerati, e ciò a prescindere dal modo, ossia dalle fasi in cui detta partecipazione possa tecnicamente trovare realizzazione*».

²⁴⁵ La paternità di questa opzione ricostruttiva si deve a R. SAPIENZA, *La politica comunitaria di coesione economica e sociale come sistema di Multi-level Governance*, in R. SAPIENZA (a cura di), *La politica comunitaria di coesione economica e sociale*, Bologna, Il Mulino, 2000, 1 ss. e R. SAPIENZA, *Sussidiarietà e partenariato nel nuovo modello di intervento dei Fondi strutturali comunitari*, in *Studi in onore di Vincenzo Starace*, Napoli, Editoriale Scientifica, vol. II, 2008, 1201 ss. Tale opzione è stata ripresa e sviluppata da G. VITALE, *I principi generali del regolamento n. 1260/1999. Sussidiarietà, partenariato e addizionalità*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, 4, 2002, 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, 1011. Negli scritti in esame, più in particolare, l'Autrice si è chiesta se si possa ragionevolmente parlare di un unico principio di sussidiarietà ovvero di due sussidiarietà distinte, una propria dell'ordinamento dell'Unione genericamente inteso, ed una invece tipicamente riconducibile al sistema giuridico dei 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 cui trattasi, acquista dei connotati peculiari, che lo

In terzo luogo il Libro bianco si conclude individuando alcune categorie di pratiche concrete di *governance* multilivello, suddivise sotto due 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 partenariato²⁴⁶. Pratiche

rendono elastico e suscettibile di eterogenee declinazioni applicative. In merito al principio di sussidiarietà nella politica di coesione cfr. inoltre G. BIANCHI, R.J. GROTE, S. PIERACCI, *Dalla coesione economica alla coesione istituzionale. Sussidiarietà funzionale e reti socio-istituzionali nelle politiche regionali*, in G. GORLA, O. VITO COLONNA (a cura di), *Regioni e sviluppo. modelli, politiche e riforme*, Milano, Franco Angeli, 1995; G.S. ALEMANNI, *Il principio di sussidiarietà. Il rapporto tra livelli istituzionali e partecipazione attiva. Fondi strutturali e programmi integrati territoriali*, in *Nuova rassegna*, 2001, 663 ss.

²⁴⁶ Con riguardo ai quali si vedano i seguenti documenti prodotti dalle istituzioni europee: *Studio del dipartimento tematico (politiche strutturali e di coesione) del Parlamento europeo "Governance e partenariato nella politica regionale - 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*; *Parere d'iniziativa del Comitato delle Regioni su gli enti locali e regionali in prima linea nelle politiche di integrazione - 2009/C 120/03*; *Parere del Comitato delle Regioni su Gruppo europeo di cooperazione territoriale: un nuovo slancio alla cooperazione territoriale in Europa - 2008/C 257/03*. A tal uopo è necessario evidenziare la distinzione proposta dalla Comunicazione della Commissione COM (2002) 709 def., Bruxelles, 11.12.2002, *Un quadro per i contratti e le convenzioni tripartiti di obiettivi fra la Comunità, gli Stati e le autorità regionali e locali*, tra contratti e convenzioni tripartite, in quanto «sia il contratto che la convenzione danno esecuzione al diritto comunitario, ma il primo applica il diritto comunitario derivato a carattere obbligatorio (regolamenti, direttive o decisioni), mentre la seconda ha come oggetto un accordo concluso al di fuori del quadro comunitario obbligatorio». Cfr. sul punto pure l'ampio studio di N. BASSI, *I contratti e le convenzioni tripartiti di obiettivi tra comunità, Stati membri e autorità regionali e locali: un tentativo di inquadramento sistematico*, in *Riv. Ital. Dir. Pubbl. Com.*, 2003, 491-550 e ID., *Gli accordi fra soggetti pubblici nel diritto europeo*, Milano, Giuffrè, 2004, 49-69 ove evidenzia come «le due ipotesi convenzionali tuttavia non differiscono sostanzialmente quanto a regime applicabile e a effetti prodotti: tanto i contratti quanto le convenzioni, infatti, sono sottoposti per principio a un obbligo generale di compatibilità con i trattati e, in particolare, non possono in nessun caso creare ostacoli agli scambi intracomunitari e, inoltre, devono essere perfezionati nel rispetto delle norme costituzionali interne degli Stati membri. Sia gli uni che gli altri, peraltro, sono volti a instaurare un impegno contrattuale relativo al raggiungimento di obiettivi chiaramente definiti in anticipo e il più possibile misurabili: ne deriva che contratti e convenzioni devono prevedere in modo esplicito conseguenze di una mancata esecuzione delle clausole concordate nonché, se del caso, i mezzi per farvi fronte» (62). «Qualche differenza di regime sussiste comunque fra le due figure: così, la comunicazione prevede che solo per i contratti tripartiti lo Stato firmatario si assuma la responsabilità per la corretta esecuzione dell'accordo

concrete che hanno costituito criterio di verifica di singole politiche pubbliche europee nei due *Scoreboard for monitoring Multilevel governance (MLG) at the European Union* predisposti negli anni 2011 e 2012.

Le varie forme di partenariato, quale *species* del *genus* fattispecie consensuali pubblicistiche, divengono in tale contesto un istituto fondamentale. Al punto 22 del Protocollo di cooperazione tra Commissione e Comitato delle Regioni le due istituzioni hanno concordato per tale motivo di cooperare per rafforzare il principio del partenariato adottando un approccio di *governance* multilivello per tutte le politiche dell'Unione in cui la consultazione del Comitato è obbligatoria (cfr. cap. I, § 10.1).

Un ruolo peculiare in tale quadro d'insieme è assunto dalle forme di partenariato di tipo negoziale previste dalla normativa sovranazionale sui fondi strutturali²⁴⁷, per l'erogazione dei quali Commissione europea, Stati membri e loro *partner* (tra i quali le autonomie regionali) interagiscono in diversi stadi della procedura e a più livelli: i soggetti coinvolti pervengono, infatti, all'adozione di decisioni consensuali in grado di imporre agli stessi vincoli di comportamento, sotto il controllo della Commissione europea che assume la

anche rispetto agli adempimenti di competenza dell'autorità regionale o locale, esponendosi se del caso a una procedura d'infrazione davanti alla Corte di Giustizia (e, per le ragioni che verranno analizzate a tempo debito, si tratta di una soluzione infelice e non necessaria); solo per i contratti, inoltre, è previsto che essi divengano efficaci a seguito di una formale approvazione da parte della Commissione sotto forma di decisione» (nota 69).

²⁴⁷ Per alcuni riferimenti comparati, v. G.P. MANZELLA, *La nuova politica regionale europea*, in *Giorn. dir. amm.*, 11, 2006, 1254, nota 5, nonché il *Parere del Comitato delle Regioni sul tema «Il ruolo degli enti regionali e locali nel raggiungimento degli obiettivi della strategia Europa 2020»* (2012/C 9/10) al punto 20, ove vengono elencate una serie di esperienze straniere che riflettono non solo i diversi obiettivi, ma anche le reali differenze tra i paesi interessati e la loro diversità socioeconomica, culturale, istituzionale e ambientale. Dal punto di vista dell'ordinamento nazionale si fa riferimento ai differenti strumenti per la programmazione negoziata intese istituzionali di programma, accordi di programma quadro, patti territoriali, contratti di programma e contratti d'area, previste dall'art. 1 della legge n. 104/1995, dall'art. 8 della legge 341/1995, dall'articolo 2, commi 203, 204, 205, 206, 207, 209 e 214 della legge 28 dicembre 1996, n. 662, che, al fine di regolare gli interventi che coinvolgono una molteplicità di soggetti pubblici e privati e che comportano attività decisionali complesse, nonché la gestione unitaria delle risorse finanziarie, prevede la possibilità di attivare specifici strumenti. Tali strumenti sono quindi disciplinati dalla delibera CIPE 21 marzo 1997, n. 29, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale dell'8 maggio 1997, n. 105, recante *Disciplina della programmazione negoziata*. Per uno studio a tratti assai critico di tali strumenti cfr. la Deliberazione n. 21/2010/G della Corte dei conti - Sezione centrale di controllo sulla gestione delle amministrazioni dello Stato, relazione concernente la *Gestione della programmazione negoziata da parte del Ministero dello sviluppo economico*, in specie 57 ss. Sempre con riguardo al piano nazionale si vedano, infine, i «contratti istituzionali di sviluppo» che possono essere stipulati tra il Ministro delegato e le Regioni o le amministrazioni competenti (compresi i concessionari di servizi pubblici) ai sensi dell'art. 6 del d. lgs. 31 maggio 2011, n. 88, al fine di destinare le risorse del Fondo di coesione assegnate dal CIPE individuando responsabilità, tempi e modalità di attuazione degli interventi.

responsabilità finale nell'esecuzione del bilancio relativo ai fondi stessi.

Tali disposizioni, è bene precisarlo, non sono le sole prescrizioni che formalizzano espressamente la facoltà di ricorrere a strumenti di tipo convenzionale, cioè la necessità di un metodo concertativo sostanziale che preveda il finanziamento a carico del bilancio europeo di azioni e interventi la cui esecuzione rimane di competenza degli Stati finanziati o di enti pubblici appartenenti all'ordinamenti di questi²⁴⁸.

Nel *Libro bianco sulla governance* della Commissione europea (2001), specificamente nel paragrafo rubricato *Arrivare ai cittadini tramite la democrazia regionale e locale*, la Commissione già evidenziava la possibilità di «migliorare l'attuazione di determinate politiche comunitarie mediante contratti tripartiti su obiettivi specifici, che verrebbero conclusi tra gli Stati membri, le Regioni e le località da essi designate a tale scopo e la Commissione stessa. I governi centrali avrebbero un ruolo chiave nel predisporre i contratti e resterebbero responsabili della loro esecuzione, nell'ambito della quale, l'autorità subnazionale designata negli Stati membri s'impegnerà ad attuare determinate azioni per conseguire obiettivi specifici definiti nella legislazione "primaria". I contratti comprenderebbero disposizioni di controllo. In una simile impostazione rientrerebbero i regolamenti e le direttive riguardanti i settori per i quali le pubbliche autorità subnazionali sono responsabili dell'attuazione nell'ambito dell'ordinamento istituzionale o amministrativo nazionale. A titolo sperimentale, questa impostazione potrebbe essere applicata alla politica ambientale. Inoltre, la Commissione si è già impegnata ad attuare in futuro un maggiore decentramento nella politica regionale»²⁴⁹.

Tali accordi rappresenterebbero espressione di quella che è stata definita coamministrazione, quale «sistema fondato su di una struttura regolatoria volta a realizzare un vero e proprio esercizio congiunto delle funzioni comunitarie» in cui «si viene a produrre una

²⁴⁸ N. BASSI, *Gli accordi fra soggetti pubblici nel diritto europeo*, Milano, Giuffrè, 2004, 58, nota 61, ricorda a tal uopo come nell'esperienza tedesca i contratti di finanziamento pubblico siano ricondotti alla categoria del contratto di diritto pubblico. Esempi di tali contratti sono ad esempio i già citati Programmi integrati comunitari e le partnership transnazionali fra istituzioni universitarie. Negli ultimi dieci anni sono stati conclusi, in diversi Stati, accordi multilivello con obiettivi socioeconomici: ad esempio in Austria (Patti territoriali per l'occupazione 2007-2013), Belgio (*Fiandre in azione*, Patto 2020), Regno Unito (*The Greater Nottingham Partnership*), Francia (Patto territoriale per l'inclusione), Germania (Iniziativa per l'innovazione *Regioni imprenditoriali* del ministero federale tedesco dell'Istruzione e della ricerca) e Spagna (Patti territoriali della Catalogna per il mondo rurale). V. sul punto il parere del Comitato delle Regioni sul tema *La creazione di "Patti territoriali europei": proposta di revisione dei contratti e delle convenzioni tripartiti* (CdR 135/2006 fin).

²⁴⁹ *Seconda relazione sulla coesione*, COM(2001) 21 def. del 31 gennaio 2001.

con titolarità della competenza tra l'amministrazione comunitaria e quella nazionale» in quanto ad un «soggetto nazionale viene attribuito in modo formale e obbligatorio il compito di svolgere in proprio una determinata azione che si rivela necessaria e indispensabile per lo svolgimento della funzione comunitaria»²⁵⁰.

Sulla scorta di quanto previsto nel Libro bianco della Commissione sulla *governance* europea tali strumenti amministrativi rappresentano quindi anche un raccordo privilegiato tra l'esecutivo comunitario e la «base sociale», che scavalca le istituzioni di democrazia rappresentativa come il Parlamento nazionale.

²⁵⁰ Così E. CHITI, C. FRANCHINI, *L'integrazione amministrativa europea*, Bologna, 2003, 60-61, in cui vengono riprese considerazioni a suo tempo introdotte da C. FRANCHINI, *Amministrazione italiana e amministrazione comunitaria*, Padova, Cedam, 1992.

CAPITOLO TERZO

LA POLITICA DI COESIONE QUALE POLITICA MULTILIVELLO

1. *Specificità della politica di coesione e suo interesse per gli studi sulla multilevel governance*

L'espressione «politiche di coesione», quale sinonimo (*rectius*: evoluzione) del concetto di «politica regionale»¹, viene utilizzata per identificare gli strumenti a gravare sul bilancio europeo disciplinati dal Titolo XVII TFUE. Tale espressione rimanda quindi ad una politica di investimenti finalizzata a promuovere uno sviluppo armonioso dell'insieme dell'Unione e a ridurre il divario tra i livelli di sviluppo delle varie Regioni, con particolare riguardo al ritardo delle Regioni meno favorite (art. 174 TFUE). L'Unione appoggia questa realizzazione perlopiù - ma non esclusivamente - con l'azione che essa svolge attraverso fondi a finalità strutturale (Fondo europeo agricolo di orientamento e di garanzia, sezione «orientamento», Fondo sociale europeo, Fondo europeo di sviluppo regionale), la Banca europea per gli investimenti e gli altri strumenti finanziari esistenti (art. 175 TFUE).

¹ Il *Documento strategico preliminare nazionale per i fondi strutturali nel periodo di programmazione 2007/2013* (novembre 2005) - definito nell'ambito del Comitato rappresentativo delle amministrazioni statali interessate, coordinato dal DPS e istituito dal CIPE - alla p. II offre una definizione corrente di «politica regionale», da intendersi come «[...] quella parte della politica per lo sviluppo rivolta alla coesione, al riequilibrio economico-sociale, alla competitività di specifici territori», caratterizzata dagli elementi della «intenzionalità» e della «aggiuntività finanziaria» e destinataria di risorse dedicate previste sia dal bilancio comunitario (risorse per la coesione), sia dal bilancio nazionale (Fondo per le aree sottoutilizzate). «In altri paesi europei (Gran Bretagna, Austria, Francia, Germania, ecc.), dove simile è l'impianto concettuale e operativo di questa politica, nelle forme moderne che essa ha assunto, essa viene talora denominata "politica territoriale". La politica regionale non coincide, quindi, né con il complesso della politica di sviluppo - in quanto una larga parte di quest'ultima viene condotta avendo a riferimento obiettivi generali nazionali e non specifici territori - né con l'insieme degli interventi per lo sviluppo realizzati dalle Regioni, poiché le Regioni attuano nei loro territori anche interventi di natura ordinaria, non aggiuntiva, mentre, d'altra parte, una parte della «politica regionale» può essere attuata dal Centro. Per la politica regionale si intende qui, invece, quella parte della politica di sviluppo che si aggiunge all'azione ordinaria condotta sia dal Centro, sia dalle Regioni. Il termine «territoriale» è anche usato dall'OCSE per indicare questo tipo di politica. Si noti, peraltro, che con i termini «regionale» o «territoriale» si intende talora, con un'accezione più estesa, ogni politica di sviluppo orientata a specifici territori, anche priva del carattere di aggiuntività».

La politica regionale, in base al presupposto per cui non tutti i territori dell'UE garantiscono uno stesso livello di opportunità dal punto di vista dello sviluppo economico e sociale, individua delle risorse specifiche al fine di ridurre gli squilibri tra i territori. In tale contesto l'aggettivo regionale non assume quindi una valenza istituzionale: non indica cioè il livello di governo titolare o destinatario dell'intervento, ma individua piuttosto un territorio quale ambito di destinazione del finanziamento. Tale aggettivo esprime, inoltre, la specialità e l'aggiuntività dell'erogazione di risorse finalizzate a tale scopo rispetto alle politiche cd. ordinarie di sviluppo.

Il procedimento di finanziamento a titolo di fondi strutturali, definito dai regolamenti a cui i Trattati rinviano, coinvolge soggetti operanti a livelli di governo diversi, tanto nella fase di programmazione degli interventi che nella fase di gestione e controllo degli stessi. Ciascuno Stato membro, come si vedrà, è sostanzialmente libero nell'individuare i livelli di governo chiamati a prendere parte alle varie fasi di programmazione ed esecuzione: l'ordinamento europeo, a tal uopo, assicura e incentiva la possibilità di un coinvolgimento attivo delle autonomie territoriali attraverso una normativa che, alla luce di quanto si è detto nei primi paragrafi del secondo capitolo di questo lavoro, assegna la scelta nel merito ai singoli ordinamenti costituzionali e, quindi, perlopiù agli organi statali².

Tutto questo sul presupposto dell'autonomia costituzionalmente riconosciuta a enti subnazionali e della possibilità, più o meno ampia, per questi di un'interlocuzione con le istituzioni europee costituzionalmente garantita. Entrano quindi in gioco sotto tale profilo le considerazioni che si sono svolte nel primo capitolo con riguardo ai rapporti delle autonomie con l'Unione europea qualificati ora come affari interni ora come affari esteri e dei limiti procedurali e sostanziali a tali rapporti differentemente congegnati nelle esperienze giuridiche costituzionali degli Stati membri.

Per quanto riguarda l'ordinamento costituzionale della Repubblica italiana, ad esempio, rilevano in particolare la competenza legislativa concorrente del Parlamento italiano e dei Consigli regionali a disciplinare i rapporti delle autonomie con l'UE (art. 117, comma 3) nonché i diritti costituzionalmente riconosciuti a queste dall'art. 117, comma 5, il quale dispone che *«le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, nelle materie di loro*

² In più punti dei regolamenti sui fondi strutturali il legislatore europeo prende direttamente in considerazione l'organizzazione interna degli Stati membri interessati, con ciò chiarendo che l'UE non è indifferente alla presenza di soggetti istituzionali diversi dallo Stato che, secondo l'ordinamento nazionale, potrebbero detenere rilevanti poteri in materia di attuazione del diritto sovranazionale. Con riguardo al periodo di programmazione 2007/2013 v. in particolare gli artt. 11, 12 e 27 del Regolamento (CE) n. 1083/2006.

competenza, partecipano alle decisioni dirette alla formazione degli atti normativi comunitari e provvedono all'attuazione e all'esecuzione degli accordi internazionali e degli atti dell'Unione europea, nel rispetto delle norme di procedura stabilite da legge dello Stato, che disciplina le modalità di esercizio del potere sostitutivo in caso di inadempienza». Riconoscendo un parallelismo tra affari interni (cioè il riparto di potestà come definito in Costituzione) e affari europei (cioè l'esercizio delle stesse potestà nel momento in cui rilevano profili di coordinamento con l'ordinamento europeo), pur attenuato dalla previsione di una legge statale di procedura e dalla previsione di un potere sostitutivo.

Il legislatore statale, con una soluzione almeno in apparenza poco coerente, ha ritenuto di adottare le norme di legge ordinaria attuative del dettato costituzionale con due diversi corpi normativi: la legge 5 giugno 2003, n. 131, e la legge 4 febbraio 2005, n. 11 (dal 19 gennaio 2013 sostituita dalla legge 24 dicembre 2012, n. 234).

Tornando ai fondamenti delle politiche di coesione, i fondi cd. strutturali assumono la forma di aiuto non rimborsabile e supportano programmi attuativi di iniziativa regionale e statale - sempre in virtù della scelta compiuta in ciascun ordinamento costituzionale dalle autorità statali - che devono essere finalizzati ad incidere strutturalmente sull'assetto economico e sociale dei territori interessati dagli interventi. I fondi, iscritti in bilancio ed erogati dalla Commissione europea, sono quindi frutto di gestione concorrente delle finanze e giungono ai beneficiari finali attraverso la mediazione delle autorità statali e regionali, le quali sono tenute dapprima a programmare e, in un secondo tempo, a gestire i diversi interventi. Tutti questi soggetti pubblici sono quindi cogestori di progetti comuni programmati su scala pluriennale.

Tale procedimento ha da svolgersi alla luce di alcuni principi che, a partire dalle riforme degli anni '80, informano la politica di coesione: complementarità, addizionalità, concentrazione (delle risorse, della spesa, dell'oggetto degli investimenti), programmazione, partenariato³.

³ Per il periodo di programmazione 2007/2013 tali principi vengono fatti propri dal Capo IV del Regolamento del Consiglio dell'11 luglio 2006 recante *Disposizioni generali sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo e sul Fondo di coesione e che abroga il regolamento (CE) n. 1260/1999*, rubricato *Principi di intervento*, il quale li elenca come segue: complementarità, coerenza, coordinamento e conformità (art. 9); programmazione (art. 10); partenariato (art. 11); intervento proporzionale (art. 13); addizionalità (art. 15); parità tra uomini e donne e non discriminazione (art. 16); sviluppo sostenibile (art. 17). Per il periodo di programmazione 2014/2020 i medesimi principi sono collocati al Titolo I, Parte II, del Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio n. 1303/2013, il quale li elenca come segue: principi generali (art. 4);

Alla luce del principio di complementarità da un lato gli Stati membri e le stesse istituzioni UE sono tenute a condurre le loro politiche economiche generali con il fine di raggiungere gli obiettivi della politica di coesione sovranazionale (art. 175 TFUE) - complementarità tra le singole politiche settoriali e la politica regionale dell'Unione - mentre dall'altro lato i fondi strutturali intervengono a complemento delle azioni nazionali, comprese le azioni a livello regionale e locale, integrandovi le priorità europee⁴ - complementarità tra politica regionale europea e politiche di sviluppo nazionali.

La complementarità degli interventi strutturali si esplica dunque in primo luogo nella diretta presa in considerazione da parte delle istituzioni europee delle misure nazionali, anche regionali o locali, già programmate per lo sviluppo dei territori; in secondo luogo, elemento questo ancora più innovativo e caratterizzante la logica fatta propria dalla normativa per il periodo di programmazione 2007/2013, la complementarità si veste di connotati politici oltre che macroeconomici, comportando una integrazione nelle politiche nazionali delle strategie complessive dell'Unione, in quanto l'elaborazione e l'attuazione di tutte le politiche e azioni dell'Unione, compresa l'attuazione del mercato interno, devono tenere conto degli obiettivi dell'articolo 174 TFUE e concorrere alla loro realizzazione.

La complementarità non è di carattere solamente programmatico. Non riguarda cioè solo il perseguimento di obiettivi integrati, ma è pure di carattere finanziario, alla luce del principio di addizionalità, per cui l'erogazione di risorse finanziarie da parte del livello superiore non può e non deve sostituire i finanziamenti strutturali, pubblici o assimilabili, di provenienza nazionale, ma aggiungersi ad essi⁵. Anche tale principio fa sì che l'intervento sovranazionale si indirizzi laddove lo Stato interessato abbia già ritenuto di intervenire, con la conseguenza che tale intervento si pone come un rafforzamento di quest'ultimo, nell'ottica della massimizzazione delle possibilità di successo delle iniziative programmate e della necessità di non disperdere, con misure tra di loro non coordinate, rilevanti risorse pubbliche⁶.

Un altro principio, strettamente legato ai precedenti, è quello della concentrazione⁷,

partenariato e governance a più livelli (art. 5).

⁴ Così l'art. 9 del regolamento n. 1083/2006 e, ora, l'art. 4, paragrafi 1 e 2, del regolamento n. 1303/2013.

⁵ Così l'art. 15 del regolamento n. 1083/2006 e, ora, l'art. 4, paragrafo 1, del regolamento n. 1303/2013.

⁶ Così le *Linee guida per l'elaborazione del Quadro strategico nazionale per la politica di coesione 2007-2013* allegate all'Intesa ai sensi dell'art. 8, comma 6, della legge 5 giugno 2003, n. 131, in data 3 febbraio 2005, rep. atti n. 820/EU, p. 2, reperibile in www.affariregionali.it; cfr. pure F. GILIOLI, *Coesione economica e sociale a aiuti di Stato a finalità regionale*, in *Il diritto dell'economia*, 2007, 87-88.

⁷ Sui legami intercorrenti tra i diversi principi, fra gli altri, cfr. P. CARETTI, *Le Regioni tra programmazione*

ossia della necessità che gli aiuti siano canalizzati solo su alcuni obiettivi strategici e siano in grado, complessivamente, di raggiungere le finalità prefissate.

Le relazioni tra Commissione e amministrazioni nazionali sono strutturate secondo una forma organizzativa e procedimentale tale da garantire il perseguimento di interessi interdipendenti⁸: in questo senso tale politica ha dato luogo al più analizzato esempio di funzione pubblica esercitata secondo il paradigma della *multilevel governance*⁹.

La politica di coesione è inoltre divenuta emblematica dei processi di progressiva europeizzazione delle singole amministrazioni nazionali di cui si è detto nell'introduzione, ad esempio alla luce del necessario principio di programmazione quale cardine dell'azione pubblica degli enti. Per adeguarsi ai principi sovranazionali della politica le autorità statali e regionali hanno infatti dovuto migliorare la capacità organizzativa e procedimentale nel delineare strategie complesse, sviluppare metodologie di analisi dei rischi e attività di monitoraggio della domanda di finanziamento esistente nel proprio territorio, riorganizzare strutture e procedure amministrative, dare un maggiore sostegno all'attività progettuale a livello locale e garantire una migliore comunicazione con i beneficiari riguardo le scadenze e l'assistenza aggiuntiva ai progetti in difficoltà.

In terzo luogo tale politica ha dimostrato di detenere la potenzialità di conformare anche altri settori dell'azione pubblica europea: i suoi strumenti sono stati studiati per essere cioè utilizzati al fine di perseguire obiettivi fatti propri e sostenuti da politiche meno dotate dal punto di vista finanziario ed organizzativo.

Per tutti questi motivi la politica di coesione è, in definitiva, non solo il luogo di nascita delle riflessioni intorno alla *multilevel governance*, ma pure il terreno più proficuo su cui verificare il contenuto del paradigma alla luce della sua concreta applicazione.

statale e comunitaria: il caso dei Fondi strutturali, in A. PREDIERI (a cura di), *Fondi strutturali e coesione economica e sociale nell'Unione europea*, Milano, 1996, 263; altresì V. BONCINELLI, P. CARETTI, *Sviluppo regionale*, in M.P. CHITI, G. GRECO (diretto da), *Trattato di diritto amministrativo europeo, Parte speciale*, IV, Milano, 2007; A. DI STEFANO, *Coesione e Diritto nell'Unione europea*, Catania, Edit press, 2008, 13 ss.

⁸ Cfr. S. MENTO, *I poteri amministrativi della Commissione europea in materia di fondi strutturali*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2007, 139.

⁹ Non si affronterà in questa sede la struttura della politica di sviluppo rurale, cioè il secondo pilastro della PAC, che pure prevede ai sensi del Regolamento (CE) n. 1698/2005 del Consiglio, del 20 settembre 2005, *sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR)* una struttura della funzione secondo il paradigma della *governance* multilivello. Si segnala, infatti, come pure tale politica sia strutturata secondo i principi di complementarietà, coerenza e conformità (art. 5); partenariato (art. 6); sussidiarietà (art. 7). In secondo luogo, al pari delle politiche di coesione, anche il FEASR interviene negli Stati membri nel quadro di programmi (di sviluppo rurale) nazionali e/o regionali (art. 15 ss.).

La nascita e lo sviluppo della politica regionale si è da sempre caratterizzato per una pluralità di fattori tra loro correlati¹⁰.

Dal punto di vista funzionale, un intervento di natura compensativa era, innanzitutto, considerato necessario perché, nel caso in cui le differenze di opportunità e di condizioni di vita avessero oltrepassato quello che era *politically acceptable*, la costruzione dello spazio pubblico europeo avrebbe ingenerato il timore della concentrazione di ricchezza nei paesi già più solidi, mettendo a rischio il processo di integrazione¹¹. Non vi erano, tuttavia, alla base di queste valutazioni considerazioni di ordine esclusivamente «opportunistico». Il *Rapporto sui problemi regionali nell'Europa allargata* pubblicato nel 1973¹², precisava, in questo senso, come le motivazioni alla base di una politica regionale effettivamente europea fossero in prima battuta di ordine «morale», poi «ambientale» e, solo in terzo luogo, «economico»¹³. Per tale motivo tra la fine degli anni settanta e l'inizio degli anni ottanta vi fu un cambio di passo. Vennero limitati i contorni della dimensione cosiddetta compensativa della politica regionale, mentre si fece sempre più decisa la configurazione della stessa quale intervento diretto finalizzato a far emergere le potenzialità – in termini di capacità produttiva – presenti in

¹⁰ Si tenga fin da subito presente che il primo elemento che emerge ad un'analisi diacronica di tale politica sovranazionale è rappresentato dall'evoluzione degli obiettivi perseguiti. Se sin dal suo avvio sono compresenti i temi dell'equità e dell'efficienza, è possibile, infatti, distinguere, a seconda del prevalere dell'uno e dell'altro nel discorso comunitario, tre fondamentali momenti. Il primo, quello della fase più dichiaratamente compensativa della politica; il secondo, in cui l'intervento si concentra sui profili di competitività; il terzo, quello attuale, che può definirsi della c.d. «Lisbonizzazione» della politica di coesione, che vede gli obiettivi della politica regionale incorporare e fare propri quelli emersi come linee di indirizzo della politica economica europea nel corso del Consiglio europeo del 2000. Sul punto cfr. G.P. MANZELLA, *La 'irresistibile' ascesa della politica regionale: effetti, motivi, prospettive*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, 3, 2009, in particolare 844.

¹¹ Il *Rapporto sull'unione economica e monetaria nella Comunità europea*, steso dal Comitato per lo studio dell'unione economica e monetaria delle Comunità europee, correntemente conosciuto come *Rapporto Delors* dal nome del presidente del Comitato (e presidente della Commissione europea dal 1985 al 1995) Jacques Delors (relatori Gunter D. Baer, Tommaso Padoa-Schioppa), evidenziava già nel 1989 che «*l'esperienza storica suggerisce che in assenza di politiche di riequilibrio, l'impatto complessivo (dell'integrazione economica) sulle Regioni periferiche potrebbe essere negativo. I costi di trasporto e le economie di scala tendono a favorire lo spostamento delle attività economiche dalle Regioni meno sviluppate, specialmente se si trovano alla periferia della Comunità, verso le aree più sviluppate, al centro. L'unione economica e monetaria dovrebbe incoraggiare e guidare gli aggiustamenti strutturali che possono aiutare le Regioni povere a ridurre le distanze da quelle più ricche*».

¹² Si fa riferimento al *Rapporto sui problemi regionali dell'Europa allargata* (c.d. *Rapporto Thomson*), COM (73), 550 def. (al punto 12).

¹³ G.P. MANZELLA, *La 'irresistibile' ascesa della politica regionale: effetti, motivi, prospettive*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, 3, 2009, 844.

ognuno dei singoli territori dell'Unione¹⁴.

Dal punto di vista dell'indirizzo politico europeo la politica regionale nasce in un'ottica essenzialmente intergovernativa. Da un punto di vista finanziario essa non era molto più di uno strumento di sostegno ai bilanci degli Stati membri. Sul piano delle modalità attuative, d'altra parte, il concreto funzionamento del Fondo di sviluppo regionale lo configurava come un meccanismo attraverso il quale si finanziavano progetti proposti dalle amministrazioni statali, localizzati in aree geografiche individuate in base a criteri e scelte di livello nazionale.

Dal punto di vista strettamente economico la politica regionale si è caratterizzata inoltre per il cambiamento di approccio, da parte della Commissione, ai problemi legati allo sviluppo dei territori. In particolare venne superata l'idea che il mercato unico avrebbe generato di per sé effetti positivi sulle economie di tutti i paesi europei firmatari, comprese le aree più deboli - secondo il modello neoclassico di crescita del premio Nobel Robert Solow¹⁵ - riconoscendo la necessità di politiche pubbliche sovranazionali di sviluppo che cominciassero gradualmente a fare proprio anche un approccio endogeno (cioè non etero diretto) della crescita, in cui un ruolo chiave è svolto dagli attori presenti sul territorio¹⁶.

L'aggiornamento di tale *policy* non fu indolore. La politica regionale, che comportavano il ri-accentramento delle istanze funzionali su base territoriale, si sviluppò, in primo luogo, in contrapposizione con la politica agricola, emblema ed espressione della rappresentanza funzionale. In secondo luogo, divenne da subito evidente il problema di integrazione e compatibilità con la disciplina degli aiuti di Stato, che ancor oggi presenta

¹⁴ G.P. MANZELLA, *La 'irresistibile' ascesa della politica regionale: effetti, motivi, prospettive*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, 3, 2009, 845-847.

¹⁵ Cfr. R. SOLOW, *A Contribution to the Theory of Economic Growth*, in *Quarterly Journal of Economics*, 70, 1956, 65-94.

¹⁶ In particolare, secondo le ipotesi della Nuova Geografia Economica (v., ad esempio, P. KRUGMAN, *Geography and trade*, Cambridge, The MIT Press, 1991; A.J. VENABLES, *Equilibrium locations of vertically linked industries*, in *International Economic Review*, 37, 1996) il processo di divergenza può essere ricondotto ad un insieme di forze centripete e cd. agglomerative – dovute cioè all'azione di economie di scala, alla presenza di manodopera qualificata, alla prossimità ai mercati; in altri termini, a vantaggi superiori ai costi dovuti alla congestione (trasporti, alloggio) e alle condizioni del mercato del lavoro – che tende a rafforzare la concentrazione geografica delle attività umane e a perpetuare i divari fra aree geografiche. Una particolare importanza sullo sviluppo di un'area viene così riconosciuta ai fattori di contesto (dotazione di infrastrutture materiali e immateriali, presenza di manodopera qualificata, accessibilità ai mercati) o a eventi esogeni che producono una modifica nel grado di agglomerazione, con il riconoscimento di un forte ruolo per le politiche regionali di supporto alla competitività territoriale. Sul punto cfr. il *Quadro strategico nazionale*, 48-52.

profili di mancato coordinamento tanto legislativo quanto amministrativo dovuti in primo luogo alla settorializzazione di tali politiche in seno alle direzioni generali della Commissione¹⁷.

Oggi «la finalità dell'intervento comunitario non è rappresentata soltanto dalla necessità di redistribuire le risorse per eliminare o ridurre il divario da un punto di vista esclusivamente economico e sociale, ma tende a favorire la convergenza anche da un punto di vista politico. In tal modo non si persegue esclusivamente un obiettivo legato alla competitività, ma si tende all'affermazione dei principi di uguaglianza ed equità che dovrebbero informare tutte le politiche, in special modo quelle di coesione, realizzate in ambito comunitario»¹⁸.

Per tali motivi è stato evidenziato come tale politica esprima una dimensione delle relazioni tra popoli e cittadini dell'Europa e, pertanto, sia riconducibile non solo alle politiche sociali e alle obbligazioni positive dei poteri pubblici¹⁹ ma, ben più in generale, sia espressione della forma dell'Unione, facendo qui riferimento alla dimensione assiologia e teologica dell'attività di governo (*governance*)²⁰. Infatti, «autorità comunitarie,

¹⁷ Sul punto, cfr. F. WISHLADE, R. MICHIE, *Il «vaso di Pandora» e l'«oracolo di Delfi»: la politica di coesione europea e il rispetto delle norme sugli aiuti di Stato*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, 2009, 3, 877 ss. e C. BOVIS, *The Role and Function of Structural and Cohesion Funds and the Interaction of the EU Regional Policy with the Internal Market Policies*, in C. PANARA, A. DE BECKER (ed.), *The Role of the Regions in EU Governance*, Heidelberg, Springer-Verlag, 2011, 103-106.

¹⁸ Così A. DE VITA, *Il ruolo delle Regioni italiane nell'attuazione della politica sui Fondi strutturali*, in E. BALBONI (a cura di), *La tutela multilivello dei diritti sociali*, Napoli, Jovene, I, 2008, 79. In tal senso, fra gli altri, pure L. SIMONETTI, *Dal riequilibrio alla coesione: l'evoluzione delle politiche territoriali dell'Unione europea*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, 2-3, 2006, 415-416; A. CLARONI, *Le politiche di coesione*, in S. CASSESE (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo. Parte speciale*, IV, Milano, 2003, 3797; C. BUZZACCHI, *Dalla coesione all'eguaglianza sostanziale. Il percorso comunitario*, Milano, Giuffrè, 2005, 222-223.

¹⁹ Come rileva M. MASSA, *Profili generali della politica di coesione per il 2007/2013*, in *amministrazioneincammino.it*, «nemmeno si vuole affrontare il problema dogmatico di dare una definizione dei diritti sociali e delle relative tecniche di garanzia, per sapere se il tipo di interventi in esame può trovare posto tra queste o se invece deve essere collocato tra le “politiche” - che pure non sono meno importanti del riconoscimento dei diritti predetti», il quale fa propria la dicotomia tracciata nella relazione del Gruppo di esperti in materia di diritti fondamentali (c.d. comitato Simitis) intitolata *Per l'affermazione dei diritti fondamentali nell'Unione europea: è tempo di agire. Relazione del gruppo di esperti in materia di diritti fondamentali*, edita anche in *Foro it.* 1999, V, 350 ss. (cfr. in particolare 360).

²⁰ Cfr. G. MARTINICO, *The impact of the cohesion policies on the “Form of Union”*, in *Perspectives on Federalism*, 1, single issue, 2009, 3-6, il quale riprende innanzitutto le considerazioni svolte da Mortati sulle forme di Stato e di governo per poi fare propria la proposta e l'intuizione di F. PALERMO, *La forma di Stato dell'Unione europea. Per una teoria costituzionale dell'integrazione sovranazionale*, Padova, Cedam, 2005.

amministrazioni nazionali, regionali e locali, attori sociali, gruppi di interesse ed altri soggetti vengono aggregati, al fine di ridurre il divario economico e sociale tra le «Regioni d'Europa», quindi in funzione dell'intera collettività europea»²¹. Tutto questo fa sì che quella di coesione sia una politica «popolare», cui va ascritto un potenziale legittimante per la costruzione europea: è molto conosciuta dai cittadini europei - specialmente quelli delle aree destinarie degli aiuti - ed è ritenuta utile per la riduzione dei divari territoriali esistenti all'interno dell'Unione²².

La politica di coesione dell'Unione europea è allo stesso tempo ancor oggi oggetto di opinioni contrastanti, a tutti i livelli del dibattito politico, economico e istituzionale.

Alcuni la considerano uno strumento moderno ed efficace di *governance* multilivello, per promuovere l'innovazione e rafforzare la capacità di sviluppo dei territori. Altri dissentono, evidenziando la mancanza di impegni vincolanti da parte di chi riceve i fondi e l'insuccesso nel promuovere progressi istituzionali, per cui considerano la politica di coesione uno strumento facilmente utilizzabile da soggetti poco innovativi e funzionale ad alimentare nuove stratificazioni della burocrazia in virtù della complessità delle sue regole. Alcuni considerano la politica di coesione come uno strumento indispensabile per consentire all'Unione europea di rispondere alle aspettative di pari opportunità che la sua stessa esistenza ed i suoi interventi alimentano nei propri cittadini. Altri ancora la ritengono un meccanismo inefficiente per redistribuire risorse tra Stati membri e Regioni, in quanto allo stesso tempo ostacola i processi di agglomerazione delle attività economiche, non riesce a produrre maggiore equità e indebolisce gli Stati nazionali²³.

Ultima caratteristica che rende interessante ai fini di questo lavoro la politica di coesione è data dalla concordanza tra istituti e finalità di questa e ruolo e natura delle Regioni italiane come progressivamente disegnato dal legislatore e dalla Corte costituzionale. Nelle politiche di coesione si conferma infatti la vocazione funzionale delle autonomie territoriali

²¹ Così S. QUINTILI, *Tecniche di cooperazione istituzionale nell'ambito dei Fondi strutturali*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, 3, 2008, 740. Cfr. pure C. FRANCHINI, G. VESPERINI, *L'organizzazione*, in S. CASSESE (a cura di), *Istituzioni di diritto amministrativo*, Milano, Giuffrè, 2006, 75.

²² Sul punto si vedano i risultati emersi dalla rassegna condotta nel gennaio 2008 sulla percezione della politica regionale da parte della cittadinanza. Ne emerge un quadro nel quale i cittadini europei conoscono la politica (il 50%) e la ritengono un'iniziativa meritevole del livello europeo (80%). I risultati sono consultabili sul sito http://ec.europa.eu/public_opinion/flash/fl_234_en.pdf.

²³ Cfr. F. BARCA, *Un'agenda per la riforma della politica di coesione*, Rapporto indipendente Predisposto nell'aprile 2009 su richiesta di Danuta Hübner, Commissario europeo alla politica regionale, sintesi in italiano, 2009, 1.

sul versante del governo del territorio, dei servizi sociali e dello sviluppo economico²⁴; la cura delle funzioni amministrative e dell'organizzazione pubblica nei settori riservati alla propria competenza legislativa²⁵, la legislazione di erogazione quali (necessarie) priorità dell'azione politico-amministrativa regionale. Necessarie in quanto frutto dell'impossibilità per le Regioni di incidere sui rapporti tra privati²⁶ - cioè sulle relazioni dirette tra le persone che compongono l'aggregazione umana di riferimento - e di utilizzare in modo sufficientemente autonomo l'imposizione fiscale²⁷.

²⁴ Cfr. A. D'ATENA, voce *Regione*, in *Enc. dir.*, Giuffrè, 1988, 331.

²⁵ Che i consigli regionali facciano sì leggi, ma da sempre leggi rivolte innanzitutto all'amministrazione oppure leggi frutto di un'attività al limite con l'esercizio della funzione amministrativa, è circostanza rilevata da molti commentatori. *Ex multis*, A. MANGIA, *Regioni, rappresentanza politica e rappresentanza di interessi*, in *Le Regioni*, 4, 2010, in specie 763-764 ove vengono richiamate le osservazioni sul punto di G. ZANOBINI, *La gerarchia delle fonti nel nuovo ordinamento*, in P. CALAMANDREI, A. LEVI (a cura di), *Commentario alla Costituzione italiana*, II, Firenze, 1950; M. DI FOLCO, *L'amministrazione regionale*, in *Quinto Rapporto annuale sullo stato del regionalismo in Italia*, Milano, 2008, 431; G. FALCON, *L'autonomia amministrativa e regolamentare*, in *Le Regioni*, 2004, 391 ss. Tutto questo con il limite del rispetto dei principi di cui alla legge n. 241 del 1990.

²⁶ Nonostante l'allocazione delle competenze legislative preveda la competenza esclusiva degli organi statali in merito all'ordinamento civile (che dopo la novella del 2001 ha sostituito il consolidato limite del diritto privato), la dottrina si è interrogata sulla natura di tale competenza statale (materia o limite?) e s'è parlato a più riprese di un diritto privato regionale. Autorevole dottrina, sin dagli anni '50, ha affermato essere «meramente illusoria» la volontà di fondare il limite del diritto privato per la legislazione regionale «nella difficile scelta di un *criterio distintivo fra diritto pubblico e diritto privato*». Secondo tale dottrina «certo è infatti che, su tale base, la stessa disciplina regionale dei rapporti intersubiettivi, in quanto rivolta a fronteggiare situazioni di necessità o a perseguire, comunque, gli scopi dell'Ente, potrebbe farsi senz'altro rientrare nella sfera del diritto pubblico, anziché in quella del diritto privato»: così L. PALADIN, *La potestà legislativa regionale*, Padova, Cedam, 1958, 100. P. VIRGA, *La regione*, Giuffrè, 1949, 55-56 a sua volta sosteneva che «non è già che il diritto privato o il diritto penale o il diritto processuale in sé e per sé considerati sono esclusi dalla competenza legislativa regionale, ma sono le materie che sono disciplinate da tali diritti che, nella loro grande generalità, sono sottratte alla competenza regionale». Con riguardo all'allocazione delle competenze legislative in seguito alla riforma costituzionale del 2001 cfr. sul punto, fra gli altri, pure V. ROPPO, *Diritto privato regionale?*, in *Pol. dir.*, 4, 2002, 553 ss.; E. LAMARQUE, *Regioni e ordinamento civile*, Padova, Cedam, 2005 e A.M. BENEDETTI, *Il diritto privato delle Regioni*, Bologna, il Mulino, 2008; F. VIGLIONE, *Il diritto privato regionale nel sistema delle fonti privatistiche: orientamenti incerti della Corte costituzionale*, in *Le Regioni*, 2, 2013, 387 ss.

²⁷ Nonostante vi fosse chi ben prima delle discussioni dell'ultima decade in merito al federalismo fiscale, della quale non si riporta in questa sede l'abbondantissima bibliografia, aveva evidenziato la consustanzialità della responsabilità in merito al reperimento delle risorse con la forma di Stato regionale ed il principio di autonomia. Cfr. M. BERTOLISSI, *L'autonomia finanziaria regionale (lineamenti costituzionali)*, Padova, Cedam, 1983.

2. *La base giuridica della politica regionale europea ed i suoi tratti essenziali*

La prima attività che viene normalmente svolta dai soggetti delle istituzioni europee nell'esercizio delle funzioni legislativa ed esecutiva, nonché dai giudici UE nel controllare l'operato di tali soggetti, è rispondere alla domanda avente ad oggetto campo di applicazione del diritto UE e, pertanto, la sussistenza di una base giuridica che giustifichi l'attività delle istituzioni sovranazionali. Tale base giuridica - concetto di cui non esiste una definizione espressa - è normalmente identificabile attraverso le clausole dei Trattati che indicano il settore di politica; gli obiettivi specifici del settore; gli atti che possono essere adottati nel settore e, infine, la procedura di adozione degli atti nel settore. Occorre tenere pure presente che alla base giuridica sostanziale si accompagna sempre una base giuridica finanziaria, che verrà analizzata nel paragrafo che segue.

Nel caso della politica regionale è l'Atto unico europeo, come si è visto, a rappresentare la pietra miliare per l'innovazione strutturale della politica regionale europea. Il Titolo V, parte III, del Trattato creava infatti tre priorità distinte per le istituzioni comunitarie. Innanzitutto, una migliore coesione tra politica economica e politiche sociali; in secondo luogo lo sviluppo armonioso delle politiche economiche con gli interventi regionali e, in terzo luogo, lo sviluppo armonioso tra sviluppo delle attività economiche e sviluppo di un sistema di *welfare*.

La politica regionale oggi è qualificabile non solo come obiettivo di una precisa politica dell'Unione, ma anche e soprattutto come un principio fondamentale dell'architettura europea²⁸ alla luce del suo inserimento all'interno dei cinque grandi obiettivi (art. 3, paragrafo 3, TUE; art. 14 TFUE) che l'Unione europea è tenuta a perseguire «*con i mezzi appropriati*» e «*in ragione delle competenze che le sono attribuite nei trattati*». Per tale motivo «*l'elaborazione e l'attuazione delle politiche e azioni dell'Unione, nonché l'attuazione del mercato interno tengono conto degli obiettivi dell'articolo 174 TFUE (recante gli obiettivi della coesione economica, sociale e territoriale, ndr) e concorrono alla loro realizzazione*» (art. 175 TFUE).

²⁸ Per una più ampia prospettazione delle considerazioni che sinteticamente seguono cfr. G. VITALE, *Quale ruolo per la politica comunitaria di coesione economica e sociale*, in R. SAPIENZA (a cura di), *Politica comunitaria di coesione economica e sociale e programmazione economica regionale*, Milano, Giuffrè, 2003, 7 ss.

La base giuridica della politica di coesione sovranazionale trovava il proprio fondamento giuridico nel TITOLO XVII, artt. 158 ss., del TCE, rubricato *Coesione economica e sociale*, e nel *Protocollo (n. 28) sulla coesione economica e sociale* per il periodo di programmazione 2007/2013; dopo il Trattato di Lisbona è collocata al Titolo VIII, artt. 174-178, del TFUE, rubricato *Coesione economica, sociale e territoriale*, che detta la disciplina europea di una competenza concorrente alla luce dell'indicazione di cui all'art. 4, paragrafo 2, TFUE²⁹.

Tali disposizioni individuano innanzitutto gli obiettivi (art. 174) dell'azione europea volta a realizzare il rafforzamento della sua coesione economica, sociale e territoriale³⁰: promuovere uno sviluppo armonioso dell'insieme dell'Unione; ridurre il divario tra i livelli di sviluppo delle varie Regioni ed il ritardo delle Regioni meno favorite. Una particolare attenzione è rivolta alle zone rurali, alle zone interessate da transizione industriale e alle Regioni che presentano gravi e permanenti svantaggi naturali o demografici, quali le Regioni più settentrionali con bassissima densità demografica e le Regioni insulari, transfrontaliere e

²⁹ Ai sensi del *Protocollo n. 25 sull'esercizio della competenza concorrente*, le Alte parti contraenti hanno convenuto quanto segue, allegando tali disposizioni al TUE ed al TFUE: «con riferimento all'articolo 2, paragrafo 2 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea relativo alla competenza concorrente, quando l'Unione agisce in un determinato settore, il campo di applicazione di questo esercizio di competenza copre unicamente gli elementi disciplinati dall'atto dell'Unione in questione e non copre pertanto l'intero settore».

³⁰ Per un riferimento ai modi molto diversi in cui il termine "territoriale" viene interpretato in Europa, si veda per esempio il documento di lavoro dello staff della Commissione annesso al *Libro verde sulla coesione territoriale* in cui l'aggettivo specifica una molteplicità di termini: "diversità territoriale", "competitività territoriale", accessibilità, sostenibilità, "processo permanente e collaborativo che comprende i vari attori coinvolti nello sviluppo territoriale", pianificazione spaziale, "aspetti territoriali delle politiche settoriali", "sviluppo territoriale policentrico", ecc. Con l'adozione del Trattato di Lisbona la coesione territoriale è divenuta uno degli obiettivi principali insieme alla coesione economica e sociale. Il concetto di coesione territoriale comporta un superamento dei concetti di coesione economica e sociale, in quanto ne integra e ne potenzia il significato. Delle tre proprietà della coesione la qualifica territoriale sottolinea la necessità di conoscere e misurare l'impatto territoriale di tutte le politiche, la traduzione sul territorio dell'obiettivo di sviluppo equilibrato e sostenibile assegnato all'Unione dall'art. 2 del TUE. In termini di misure politiche, l'obiettivo è quindi quello di raggiungere uno sviluppo maggiormente equilibrato riducendo le disparità esistenti, prevenendo gli squilibri territoriali e rendendo più coerenti le politiche settoriali, che hanno un impatto territoriale, e la politica regionale. Altra finalità è il miglioramento dell'integrazione territoriale e la promozione della cooperazione tra Regioni. la dichiarazione finale dell'Assemblea generale 2008 della Commissione delle Isole della CRPM (CONFÉRENCE DES RÉGIONS PÉRIPHÉRIQUES MARITIMES D'EUROPE) contiene una definizione interessante: «la principale finalità del concetto di coesione territoriale è permettere ai vari territori dell'Unione di esercitare in modo equo le libertà fondamentali previste dal Trattato e dalle politiche comunitarie, sapendo che la capacità delle persone di muoversi, accedere ai beni, ai capitali o alla conoscenza non è uniforme nell'Unione e anzi dipende notevolmente dalle realtà geografiche o demografiche dei territori».

di montagna.

Tali disposizioni prevedono inoltre, come già si è anticipato, la necessaria complementarità tra la politica regionale e le altre politiche dell'Unione, così come tra politica regionale europea e politiche economiche per lo sviluppo nazionali (art. 175 TFUE).

Questo aspetto risulta di fondamentale importanza con riguardo al rapporto con il divieto di aiuti di Stato, alla luce delle finalità divergenti delle due politiche nonché, per l'effetto, del difficile coordinamento tra le prassi amministrative della DG Politica Regionale³¹ e della DG Concorrenza³².

Mentre la politica di coesione dell'UE interviene infatti esplicitamente per alterare i risultati economici attraverso interventi per natura selettivi, la politica della concorrenza mira ad assicurare che gli interventi nell'economia dello Stato e delle sue articolazioni territoriali non interferiscano col corretto funzionamento del mercato interno o quantomeno che non provochino una distorsione della concorrenza fino ad un punto contrario all'interesse comune.

La conformità tra interventi strutturali e norme sugli aiuti di Stato è quindi guidata da due vincoli, separati ma correlati, imposti alle autorità nazionali: quelli derivanti dall'applicazione del regolamento sui fondi strutturali e quelli che derivano dal Trattato sul rispetto della politica sulla concorrenza. Tale obbligo di conformità viene recepito in impegni espliciti a rispettare le norme UE sugli aiuti di Stato, tanto nei Quadri di Riferimento Strategici Nazionali quanto nei singoli programmi operativi che concretizzano gli interventi a carico dei fondi strutturali (cfr. i successivi § 5.1 e 6 di questo capitolo). Da un punto di vista procedurale il Regolamento n. 1083/2006 (es. agli artt. 54, 55, 78) per il periodo di programmazione 2007/2013 già richiedeva agli Stati membri di indicare le precauzioni fornite sulle questioni inerenti gli aiuti di Stato ed i controlli effettuati per assicurare la conformità a livello di ciascuna autorità di gestione (nella descrizione dei sistemi di gestione e di

³¹ *Rectius*: DG REGIO e DG EMPL; altre due direzioni generali svolgono funzioni di sostegno che dovrebbero essere ricondotte all'interno del quadro della politica di coesione (DG AGRI - per il sostegno allo sviluppo rurale e DG MARE - per le azioni territoriali del Fondo per la pesca) e diverse altre Direzioni esercitano interventi dal forte impatto territoriale.

³² Si pensi, a titolo esemplificativo, a come l'identificazione di quae intervento costituisca aiuto di Stato sia chiaramente fondamentale in materia, ma il TFUE si presenta ai *policymaker* nazionali come un enigma nella misura in cui non contiene una definizione precisa di ciò che è soggetto a controllo. Non a caso, gli aiuti cd. regionali sono stati la prima area di *policy* in cui la Commissione ha formalizzato la sua posizione attraverso alcuni principi di fondo espressi già negli anni '70; allo stesso tempo, la cronologia legislativa sugli aiuti regionali si è esplicitamente allineata con il periodo di programmazione dei Fondi strutturali.

controllo)³³. La Commissione, infatti, non ha un'autorità pervasiva sulle forme dei meccanismi nazionali che assicurano il rispetto delle norme in materia di aiuti di Stato, a differenza dell'amministrazione dei fondi strutturali in cui gli Stati Membri devono designare degli organi responsabili di adempiere ad una serie di funzioni, come la gestione, la revisione ed il pagamento, i controlli di prima e seconda istanza.

In terzo luogo il TFUE individua gli strumenti di cui tale politica è fornita per raggiungere i propri obiettivi disponendo che *«l'Unione appoggia questa realizzazione anche con l'azione che essa svolge attraverso fondi a finalità strutturale (Fondo europeo agricolo di orientamento e di garanzia, sezione «orientamento», Fondo sociale europeo, Fondo europeo di sviluppo regionale), la Banca europea per gli investimenti e gli altri strumenti finanziari esistenti»* (art. 175).

In quarto luogo il TFUE detta disposizioni relative alle procedure di adozione degli atti derivati nel settore. In linea generale, *«il Parlamento europeo e il Consiglio, deliberando mediante regolamenti secondo la procedura legislativa ordinaria e previa consultazione del Comitato economico e sociale e del Comitato delle Regioni, definiscono i compiti, gli obiettivi prioritari e l'organizzazione dei fondi a finalità strutturale, elemento quest'ultimo che può comportare il raggruppamento dei Fondi. Sono inoltre definite, secondo la stessa procedura, le norme generali applicabili ai Fondi, nonché le disposizioni necessarie per garantire l'efficacia e il coordinamento dei Fondi tra loro e con gli altri strumenti finanziari esistenti»* (art. 177). *«Le azioni specifiche che si rivelassero necessarie al di fuori dei Fondi, fatte salve le misure decise nell'ambito delle altre politiche dell'Unione, possono essere adottate dal Parlamento europeo e dal Consiglio, che deliberano secondo la procedura legislativa ordinaria e previa consultazione del Comitato economico e sociale e del Comitato delle Regioni»* (art. 175, paragrafo 3).

Per il raggiungimento di tali obiettivi sono operativi tre strumenti finanziari in particolare. Due fondi strutturali: il FESR, il FSE, ed in aggiunta il Fondo di coesione.

Il *Fondo europeo per lo sviluppo regionale (FESR)* - di cui all'art. 160 del TCE; oggi

³³ L'art. 9, paragrafo 5, dispone che *«le operazioni finanziate dai Fondi sono conformi alle disposizioni del trattato e degli atti adottati in virtù di esso»*. Cfr. inoltre l'articolo 21 e relativo Allegato XII del Regolamento (CE) n. 1828/2006 del Consiglio dell'8 dicembre, G.U.C.E. n. L 371/1 del 27 dicembre 2006, che *stabilisce modalità di applicazione del regolamento (CE) n. 1083/2006 del Consiglio recante disposizioni generali sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo e sul Fondo di coesione e del regolamento (CE) n. 1080/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio relativo al Fondo europeo di sviluppo regionale*. In particolare il sistema di *audit* deve indicare eventuali aspetti orizzontali che devono rientrare negli *audit* delle procedure, quali appalti pubblici, aiuti di Stato, norme ambientali, pari opportunità e sistemi informatici.

disciplinato all'art. 176 TFUE - è destinato a contribuire alla correzione dei principali squilibri regionali esistenti nell'Unione, partecipando allo sviluppo e all'adeguamento strutturale delle Regioni in ritardo di sviluppo nonché alla riconversione delle Regioni industriali in declino. A tal fine sostiene programmi in materia di sviluppo regionale, di potenziamento della competitività, di investimenti nella ricerca e nello sviluppo sostenibile.

Il *Fondo sociale europeo (FSE)* - di cui al Titolo XI, artt. 146-148 TCE; oggi disciplinato al Titolo XI, artt. 162-164 TFUE - è invece modellato sulla strategia europea per l'occupazione e si concentra sull'inclusione sociale e su un accesso al mercato del lavoro che sia privo di discriminazioni di genere. Ha l'obiettivo di promuovere all'interno dell'Unione le possibilità di occupazione e la mobilità geografica e professionale dei lavoratori, nonché di facilitare l'adeguamento alle trasformazioni industriali e ai cambiamenti dei sistemi di produzione, in particolare attraverso la formazione e la riconversione professionale.

Il *Fondo di coesione* - di cui al Titolo Titolo XVII, art. 161 TCE; ora disciplinato in linea generale dal Titolo XVIII, art. 177 TFUE - è finalizzato all'erogazione di contributi finanziari a progetti in materia di ambiente e di reti transeuropee nel settore delle infrastrutture dei trasporti. Si attiva soltanto per Stati membri con un reddito nazionale lordo inferiore al 90% della media europea. Riguarda quindi i nuovi Stati membri, la Grecia e il Portogallo, ma non l'Italia.

La politica europea di coesione socio-economica si articola, nell'ambito del ciclo di programmazione in corso di chiusura (2007-2013) disciplinato dal regolamento generale per i fondi strutturali n. 1083/2006³⁴, in tre Obiettivi strategici, ciascuno dei quali, secondo i

³⁴ Recante *disposizioni generali sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo e sul Fondo di coesione e che abroga il regolamento (CE) n. 1260/1999*. Tale articolato normativo è stato successivamente emendato dai seguenti atti: Regolamento (UE) n. 1310/2011 contenente *alcune modifiche del Reg. 1083/2006 sull'ingegneria finanziaria e le modalità di rendicontazione da seguire per le prossime domande di pagamento*; Regolamento (UE) n. 539/2010 *che modifica il regolamento (CE) n. 1083/2006 per quanto riguarda la semplificazione di taluni requisiti e talune disposizioni relative alla gestione finanziaria*; Regolamento (CE) 284/2009 *che modifica il regolamento (CE) n. 1083/2006 per quanto riguarda alcune disposizioni relative alla gestione finanziaria*; Regolamento (CE) n. 1341/2008 *che modifica il regolamento (CE) n. 1083/2006 per quanto riguarda alcuni progetti generatori di entrate*. Al suddetto Regolamento comunitario n. 1083/2006 se ne accompagnano altri quattro, indirizzati alla regolamentazione giuridica dei singoli strumenti finanziari di cui alla politica di coesione per il periodo di programmazione 2007-2013. Trattasi del Regolamento (CE) n. 1080/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio *relativo al Fondo europeo di sviluppo regionale e recante abrogazione del regolamento (CE) n. 1783/1999*; del Regolamento (Ce) n. 1081/06 *relativo al Fondo sociale europeo, che abroga il Regolamento (Ce) n. 1784/99*; del Regolamento (Ce), n. 1084/06 *che istituisce un Fondo di coesione ed abroga il Regolamento (Ce) n. 1164/94*. Si veda pure il regolamento 8 dicembre 2006 n. 1828 *che stabilisce*

requisiti di eleggibilità delle Regioni, a valere su uno o più fondi. Tre obiettivi alla luce dei quali è stata ripartita la quota complessiva del *budget* europeo destinata alla politica regionale (artt. 18-21 del regolamento n. 1083/2006):

(i) *Obiettivo Convergenza*, volto ad accelerare la convergenza degli Stati membri e delle Regioni in ritardo di sviluppo migliorando le condizioni per la crescita e l'occupazione tramite l'aumento e il miglioramento della qualità degli investimenti in capitale fisico e umano, lo sviluppo dell'innovazione e della società della conoscenza, dell'adattabilità ai cambiamenti economici e sociali, la tutela ed il miglioramento della qualità dell'ambiente e l'efficienza amministrativa. Questo obiettivo costituisce la priorità dei Fondi (art. 3, paragrafo 2, lett. a) ed è finanziato da FESR e FSE;

(ii) *Obiettivo competitività regionale e occupazione*, che punta, al di fuori delle Regioni in ritardo di sviluppo, a rafforzare la competitività e le attrattive delle Regioni e l'occupazione, anticipando i cambiamenti economici e sociali, inclusi quelli connessi all'apertura degli scambi. Tutto questo mediante l'incremento ed il miglioramento della qualità degli investimenti nel capitale umano, l'innovazione e la promozione della società della conoscenza, l'imprenditorialità, la tutela ed il miglioramento dell'ambiente, il miglioramento dell'accessibilità, dell'adattabilità dei lavoratori e delle imprese e lo sviluppo di mercati del lavoro inclusivi. Con i Programmi finanziati dal FESR viene dato impulso all'innovazione, all'imprenditorialità, alla tutela dell'ambiente; con i programmi finanziati dal FSE si contribuisce allo sviluppo del mercato del lavoro, migliorando la possibilità di occupazione. In tal modo la Competitività mira a correggere gli squilibri regionali esistenti relativamente a Regioni che, in assenza delle risorse aggiuntive dall'UE, risulterebbero penalizzate da condizioni socio-economiche disagiate;

(iii) *Obiettivo cooperazione territoriale*, che è finalizzato a rafforzare la cooperazione transfrontaliera mediante iniziative congiunte locali e regionali; a rafforzare la cooperazione transnazionale mediante azioni volte allo sviluppo territoriale integrato connesse alle priorità comunitarie; a rafforzare la cooperazione interregionale e lo scambio di esperienze al livello territoriale adeguato (art. 3, paragrafo 2, lett. c, del regolamento generale). La fonte di finanziamento primaria dell'Obiettivo è il FESR. Alcuni Programmi, peraltro, ricevono anche finanziamenti diretti dalla Commissione³⁵. Ad ogni modo, in tale contesto gli interessi tutelati

modalità di applicazione del regolamento (CE) n. 1083/2006, fissando regole dettagliate in materia di gestione e controllo nei programmi comunitari, ammissibilità delle spese, pubblicità, trattamento, delle irregolarità.

³⁵ Ciò avviene in particolare per i programmi ENPI (*European Neighbourhood and Partnership Instrument*) e

vanno oltre il territorio di ciascuna singola autonomia regionale e le strutture di gestione del programma sono organismi transnazionali.

3. *La gestione concorrente del bilancio europeo*

Uno dei temi centrali in qualsiasi riflessione sul rapporto tra autorità e libertà, cioè sull'oggetto precipuo del diritto pubblico, è il profilo del reperimento dei mezzi finanziari necessari al perseguimento delle finalità considerate pubbliche³⁶. La qualità e la quantità del prelievo fiscale, in particolare, è strettamente legata alla forma di Stato, e ne costituisce ad un tempo la conseguenza ed il fondamento³⁷. Le riflessioni che seguiranno sono quindi rivolte a illuminare i profili problematici della *multilevel governance* anche con riguardo alla sempre difficile tensione tra soggetti responsabili dell'indirizzo politico-amministrativo con riguardo al reperimento delle risorse e soggetti responsabili dell'indirizzo politico-amministrativo con riguardo alla spesa delle stesse.

Il bilancio dell'Unione, a differenza delle organizzazioni internazionali tradizionali finanziate da contributi *tout court* degli Stati membri, a partire dalla decisione del Consiglio 21 aprile 1970 n. 243³⁸, relativa alla sostituzione dei contributi finanziari degli Stati membri

IPA (*Instrument for Pre-accession Assistance*), che operano negli ambiti delle politiche, rispettivamente, di prossimità e di preadesione.

³⁶ Come ben delineato già a suo tempo dalla Corte dei Conti italiana, Sez. I, 13.01.1984 n.10, in *Cons.Stato*, 1984, II, 311, «la spesa pubblica si caratterizza in base alla presenza di due elementi, la finalizzazione e la funzionalizzazione alla cura di un pubblico interesse affidato all'ente locale e apprezzato in sede legislativa ovvero regolamentare; lo stanziamento determina in concreto la misura entro la quale l'interesse va perseguito ed in definitiva da questo dipende, ancorché i modi ed i mezzi per la finalizzazione non siano esplicitati in atti normativi e debbano perciò essere desunti dalle norme che attribuiscono all'amministrazione le finalità pubbliche».

³⁷ Esiste infatti una duplice correlazione tra compiti positivi che lo Stato si assume e carico tributario complessivo, tra imposizione fiscale e organizzazione pubblica. L'allargamento dei compiti e delle funzioni di intervento nella società organizzata da parte dello Stato richiede infatti un'articolazione di uffici, procedimenti e, a sua volta, di risorse, molto vasta. Cfr. G. BERGONZINI, *I limiti costituzionali quantitativi dell'imposizione fiscale*, voll. I e II, Napoli, Jovene, 2011; M. BERTOLISSI, *Fiscalità e forma di Stato: un appunto*, in *Federalismo fiscale*, 2, 2007, 109 ss.e ID., *La funzione sovrana del tributo*, in *Federalismo fiscale*, 1, 2009, 25 ss.

³⁸ Nel 1965, di fronte all'opposizione francese falliva il primo tentativo di attribuire alla Comunità «risorse proprie per natura» (dazi doganali e prelievi agricoli) derivanti dall'attuazione delle politiche comunitarie

con risorse proprie della Comunità, è per l'appunto alimentato da risorse che garantiscono l'autonomia finanziaria delle istituzioni comuni³⁹. L'art. 311 TFUE dispone oggi a tal proposito che *«l'Unione si dota dei mezzi necessari per conseguire i suoi obiettivi e per portare a compimento le sue politiche. Il bilancio, fatte salve le altre entrate, è finanziato integralmente tramite risorse proprie»*. Le entrate, che alla luce del principio dell'equilibrio di bilancio devono quindi essere proporzionali alle uscite, sono utilizzate indistintamente per finanziare tutte le spese iscritte nel bilancio generale dell'Unione europea.

Le risorse proprie sono al cuore del problema dell'autonomia finanziaria dell'UE e hanno pertanto un peso politico e giuridico sostanziale: a seconda della loro provenienza assume una diversa configurazione il rapporto fra cittadini, Stati membri e istituzioni europee. Poiché l'UE è dotata di risorse proprie, non vi dovrebbero essere, a rigor di termini, somme qualificabili come contributi da parte degli Stati membri. All'atto pratico, tuttavia, l'ammontare complessivo dei fondi provenienti da uno Stato membro può essere calcolato e rapportato ai fondi ricevuti dallo stesso Stato membro nell'ambito delle diverse politiche di spesa europee. La stessa Corte dei conti italiana, nella relazione annuale con la quale riferisce al Parlamento sui rapporti finanziari con l'Unione europea e l'utilizzazione dei Fondi comunitari, fa proprio il concetto di «contribuente netto».

Il concetto di risorse proprie va quindi precisato, in quanto va correttamente inteso nel senso che tali somme, specificate in apposite fonti derivate del diritto europeo e oggetto di complessi procedimenti di approvazione, spettano di diritto senza che occorra un'ulteriore

(unione doganale e politica agricola comune), fallimento sfociato nel cd. «compromesso di Lussemburgo». Il periodo di transizione che doveva precedere il passaggio, nel 1966, ad un finanziamento in grado di attribuire maggiore autonomia alla Comunità non fu quindi rispettato. Tale svolta fu invece decisa dai capi di Stato e di governo riuniti all'Aia nel 1969 al fine di dare nuovo impulso alla Comunità. Il Consiglio avrebbe adottato in breve tempo una decisione che attribuiva alle Comunità (riunite dal trattato di fusione dell'8 aprile 1965) risorse proprie destinate a coprire tutte le spese. La decisione del 21 aprile 1970 segnava quindi il passaggio dai contributi nazionali, mezzo di controllo per gli Stati membri sulle politiche varate dalle Comunità, ad un finanziamento autonomo mediante risorse proprie «tradizionali» (prelievi agricoli, dazi doganali) e un'entrata IVA.

³⁹ Cfr., *ex multis*, M.P. CHITI, *Diritto amministrativo europeo*, Milano, Giuffrè, 2008, 419 ss. Le risorse sono costituite attualmente dai dazi della tariffa doganale comune, contributi previsti nell'ambito dell'organizzazione comune dei mercati nel settore dello zucchero, l'aliquota prelevata sulla base imponibile armonizzata dell'imposta sul valore aggiunto (IVA) e l'aliquota prelevata sul reddito nazionale lordo (RNL), basata sull'applicazione di un'aliquota uniforme alla somma degli RNL di tutti gli Stati membri. Altre entrate derivano dalle imposte pagate dai funzionari, dalle ammende imposte alle imprese e dagli interessi di mora. Sul punto si veda la decisione del Consiglio dell'UE del 7 giugno 2007 relativa al sistema delle risorse proprie delle Comunità europee (2007/436/CE, Euratom).

decisione delle autorità nazionali. Con riguardo alle modalità concrete di riscossione, tuttavia, alla luce del principio dell'amministrazione indiretta, nella pratica tale sistema di finanziamento si traduce nell'acquisizione delle somme da parte delle amministrazioni pubbliche degli Stati membri secondo norme comuni e nel contestuale accreditamento in favore dell'UE degli importi riferiti alle singole risorse. Accredito effettuato dagli Stati membri su un conto esente da spese, aperto, a nome della Commissione, presso il Tesoro o l'organismo da esso designato. La decisione del Consiglio dell'UE sulle risorse proprie prevede infatti che la riscossione ad opera degli Stati membri venga svolta ai sensi delle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative nazionali, eventualmente adattate alle esigenze della normativa europea. La Commissione procede, ad intervalli regolari, all'esame delle disposizioni nazionali che le sono comunicate dagli Stati membri e comunica a questi gli adattamenti che ritiene necessari per garantire che esse siano conformi alle normative europee.

Le finanze dell'Unione europea si può quindi dire manifestino ancora una certa dissociazione tra potere in materia di entrate - così come tradizionalmente connotato negli Stati nazionali - e potere in materia di spesa, stante: il ruolo fondamentale degli Stati membri, diretto e per il tramite del Consiglio dell'UE, nelle procedure di approvazione; l'articolazione delle procedure di raccolta delle risorse; il collegamento di alcune risorse proprie con tributi nazionali.

Il bilancio annuale dell'Unione è stabilito nel rispetto di un quadro finanziario pluriennale oggi da approvarsi secondo la procedura di cui all'art. 312 TFUE - proposta della Commissione, approvazione del Parlamento europeo e unanimità del Consiglio - il quale stabilisce il piano delle spese e mira ad assicurare l'ordinato andamento delle spese dell'Unione entro i limiti delle sue risorse proprie⁴⁰. La prospettiva finanziaria traduce infatti in termini per l'appunto finanziari le priorità fissate per le politiche dell'Unione e, al tempo stesso, costituisce uno strumento di disciplina e pianificazione del bilancio volto a garantire il controllo dell'andamento della spesa, la prevedibilità della stessa, la migliore collaborazione

⁴⁰ Inserendo il quadro finanziario pluriennale nel diritto primario dell'UE, il Trattato ne ha riconosciuto l'importanza fondamentale all'interno dell'articolazione del bilancio dell'Unione europea. L'attuale quadro finanziario pluriennale per il periodo 2007-2013 è stato concordato dalle istituzioni nel maggio 2006 e stabilito nell'accordo interistituzionale sulla disciplina di bilancio e la sana gestione finanziaria (GU C 139 del 14.6.2006, pag. 1).

tra le istituzioni nel corso della procedura annuale di bilancio⁴¹. Poiché il regolamento sul quadro finanziario pluriennale definisce a grandi linee le decisioni relative alla spesa complessiva, le risorse proprie e tale quadro finanziario sono tra loro strettamente collegati.

La procedura di approvazione del bilancio annuale dell'Unione è costruita secondo una forma simile a quella della procedura legislativa ordinaria, in quanto ai sensi degli artt. 14-15 TFUE la funzione di bilancio è attribuita al Parlamento e al Consiglio dell'UE.

Con riguardo al profilo sostanziale, nel bilancio entrate e spese devono risultare in pareggio. *«Per mantenere la disciplina di bilancio, l'Unione, prima di adottare atti che possono avere incidenze rilevanti sul bilancio, deve assicurare che le spese derivanti da tali atti possano essere finanziate entro i limiti delle risorse proprie dell'Unione e nel rispetto del quadro finanziario pluriennale»* (art. 310, paragrafo 4, TFUE).

Nel corso di tutti questi procedimenti le autorità regionali degli Stati membri, pure interessate dalla decisione di bilancio, partecipano, se l'ordinamento costituzionale interno lo consente, alla preparazione delle posizioni che lo Stato membro di riferimento assumerà nel Consiglio per il tramite di un rappresentante di «rango ministeriale». In secondo luogo, in virtù del Protocollo n. 1 sul ruolo dei parlamenti nazionali e del Protocollo n. 2 sui principi di sussidiarietà e proporzionalità, che si applicano alla funzione di bilancio al pari di quella legislativa, i parlamenti, se del caso anche regionali, detengono il potere di presentare pareri motivati. Tutto questo fa sì, tuttavia, che nell'assunzione di scelte fondamentali quali la determinazione delle risorse destinate alle politiche di coesione, il ruolo delle autonomie regionali tanto in via diretta quanto attraverso l'intermediazione del Comitato delle Regioni risulti alquanto limitato o, meglio, dipendente dalle scelte in merito dell'ordinamento nazionale.

Il bilancio dell'UE per l'esercizio 2011, il primo adottato dopo l'entrata in vigore del TUE e del TFUE, è stato approvato il 15 dicembre 2010. Le previsioni delle entrate e degli stanziamenti per pagamenti (di pari importo, in ossequio al principio di pareggio del bilancio) ammontavano a 126.367 milioni (escluse le riserve), aumentati a fine esercizio a 128.308 milioni (comprensivi delle riserve inutilizzate) in conseguenza dei riporti dal 2010, dei bilanci

⁴¹ Per tal motivo il TFUE dispone che *«il quadro finanziario fissa gli importi dei massimali annui degli stanziamenti per impegni per categoria di spesa e del massimale annuo degli stanziamenti per pagamenti. Le categorie di spesa, in numero limitato, corrispondono ai grandi settori di attività dell'Unione. Il quadro finanziario prevede ogni altra disposizione utile per il corretto svolgimento della procedura annuale di bilancio»* (art. 312, paragrafo 3, TFUE).

rettificativi e dei trasferimenti dalle riserve. Rispetto al suddetto dato finale, è stato accertato l'utilizzo di 126.497 milioni di risorse, con un «risultato di bilancio» di 1.492 milioni.

Le entrate riscosse dall'UE nell'esercizio 2011, secondo l'Istituzione europea di controllo, sono risultate ripartite come segue:

Dati del consuntivo. Entrate dell'UE nel 2011 (milioni di euro)

Risorse proprie	Importi	%
Risorse proprie tradizionali (RPT)	16.778	14,2
Risorsa basata sull'IVA	14.077	12,0
Risorsa basata sul reddito nazionale lordo (RNL)	87.258	73,8
Correzione a favore del Regno Unito	52	0,0
Agevolazioni a Paesi bassi e Svezia	-1	0,0
Totale	118.164	100,0

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati della Corte dei conti europea

I pagamenti, detratte le spese amministrative e di altra natura delle Istituzioni e degli Organismi europei (9.777 milioni) sono invece così ripartiti:

Dati del consuntivo. Spese dell'UE nel 2011 (milioni di euro)

Settori di intervento	Importi	%
Agricoltura: sostegno al mercato e aiuti diretti	43.809	36,6

Sviluppo rurale, ambiente, pesca e salute	13.876	11,6
Politica regionale, energia e trasporti	34.842	29,1
Occupazione e affari sociali	10.299	8,6
Relazioni esterne, aiuti e allargamento	6.201	5,2
Ricerca e altre politiche interne	10.591	8,9
Totale	119.618	100,00

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati della Corte dei conti europea

Sul piano dei rapporti tra UE e Repubblica italiana si registra quanto segue.

Nel 2011 l'Italia ha versato all'UE, a titolo di risorse proprie, la complessiva somma di 16 miliardi, importo che costituisce un rilevante incremento (+ 4,9%) rispetto al precedente esercizio, che già aveva mostrato una forte crescita (+ 6%) nei confronti del 2009⁴².

La risorsa propria di maggior peso è risultata quella basata sul reddito nazionale lordo (RNL), che ha segnato il maggior valore assoluto del settennio 2005-2011 (11,7 miliardi, con un incremento del 2,8% rispetto al 2010) e la seconda più alta percentuale di incidenza sul totale dei versamenti (73,3%).

Questa rilevante crescita è stata seguita dall'aumento delle altre categorie di entrate; infatti: le risorse proprie tradizionali sono state pari a 1,7 miliardi, con un incremento del valore assoluto rispetto all'esercizio precedente (+ 4,4%) ed un lieve decremento dell'incidenza sul totale dei versamenti (- 0,1%, per un saldo finale pari al 10,9%); la risorsa basata sull'IVA è risultata ammontare a 1,8 miliardi, con un incremento, rispetto al precedente esercizio, sia del valore assoluto (+ 16,2%) che dell'incidenza sul totale dei versamenti (+ 1,1%, per un saldo finale pari all'11,3%).

L'UE ha accreditato complessivamente all'Italia nel 2011 la somma di 9,3 miliardi (il

⁴² I dati che si riporteranno di seguito sono ripresi dalla *Relazione annuale 2012* della Sezione di controllo per gli Affari Comunitari ed Internazionali della Corte dei conti - Delibera n. 12/2012, con la quale viene data comunicazione al Parlamento dei rapporti finanziari con l'Unione europea e dell'utilizzazione dei Fondi comunitari.

36% dei quali volto a finanziare competitività e coesione), con un aumento dell'1,2% rispetto all'esercizio precedente. Si è confermata, così, l'inversione di tendenza già manifestatasi nel 2010, dopo un biennio (2008-2009) caratterizzato da una notevole contrazione delle risorse messe a disposizione della Repubblica italiana.

Tale dinamica dei flussi evidenzia un aggravamento sensibile della condizione di contribuente netto nella quale la Repubblica italiana si trova ormai da tempo. In particolare, il dato rappresentativo di questa posizione è risultato pari a 5.996 milioni per il 2010 e a 6.634 milioni per il 2011, secondo un rapporto di mera differenza aritmetica tra il totale dei versamenti effettuati e il totale degli accrediti ricevuti. Sulla scorta invece degli specifici criteri di calcolo elaborati al riguardo dalla Commissione europea, che non tengono conto di alcune poste finanziarie, il dato in questione è risultato pari a 4.534 milioni per il 2010 e a 5.933 milioni per il 2011.

L'esecuzione del bilancio dell'Unione europea è riservata alla Commissione, che opera in base alle disposizioni del Regolamento Finanziario⁴³ e nei limiti dei crediti stanziati, sotto la propria responsabilità ed in cooperazione con gli Stati membri (art. 317 TFUE). Ogni anno la Commissione sottopone al Parlamento europeo e al Consiglio i conti dell'esercizio trascorso concernenti le operazioni del bilancio. Inoltre, essa comunica loro un bilancio finanziario che espone l'attivo e il passivo dell'Unione. Il Parlamento europeo, su raccomandazione del Consiglio, dà atto alla Commissione dell'esecuzione del bilancio. A tale scopo esso esamina, successivamente al Consiglio, i conti, il bilancio finanziario e la relazione di valutazione di cui all'articolo 318 TFUE, la relazione annua della Corte dei conti, accompagnata dalle risposte delle istituzioni controllate alle osservazioni della Corte stessa, la dichiarazione di affidabilità di cui all'articolo 287, paragrafo 1, TFUE, nonché le pertinenti relazioni speciali della Corte. Prima di dare atto alla Commissione dell'esecuzione del bilancio il Parlamento europeo può chiedere di ascoltare la Commissione sull'esecuzione delle spese o sul funzionamento dei sistemi di controllo finanziario e la Commissione è tenuta a fornire al Parlamento europeo, su richiesta di quest'ultimo, tutte le informazioni necessarie.

La Commissione in realtà non è l'unica né la principale autorità di bilancio. L'art. 317, paragrafo 2, TFUE dispone, infatti, innanzitutto che il regolamento finanziario deve prevedere anche le responsabilità e le modalità particolari secondo le quali ogni istituzione partecipa

⁴³ Dal primo gennaio 2013 si applica il Regolamento (UE, EURATOM) n. 966/2012 del 25 ottobre 2012, che stabilisce le regole finanziarie applicabili al bilancio generale dell'Unione e che abroga il previgente regolamento (CE, Euratom) n. 1605/2002.

all'esecuzione delle proprie spese. In secondo luogo, occorre tenere presente che gli Stati membri sono responsabili per la gestione ed il controllo di prima istanza con riguardo alla maggior parte dei finanziamenti europei, sempre alla luce dell'originaria scelta, di cui si è dato conto nel capitolo I, di affidare i compiti operativi delle politiche sovranazionali alle strutture amministrative nazionali.

La Commissione, tuttavia, mantiene il compito di verificare la conformità delle regole e prassi nazionali alla normativa europea e, più in generale, di provvedere in modo accentrato al controllo finanziario affinché la differenziazione delle procedure ed il decentramento della spesa non comporti irregolarità e frodi nella gestione delle risorse comuni.

In tale contesto generale una particolare voce delle risorse a disposizione del bilancio europeo è costituita proprio dai fondi inerenti la «politica regionale»: una percentuale rilevante, inferiore soltanto alla politica agricola comune per quantità delle risorse impiegate e quindi riservata al proposito di favorire la crescita e l'inclusione sociale attraverso una progressiva riduzione degli squilibri che sussistono tra i diversi territori, ancor prima che tra gli Stati membri.

4. *La politica regionale unitaria e la complementarietà tra potestà regionali, nazionali ed europee*

Le politiche europee di sviluppo regionale, come si è visto, trovano il proprio fondamento giuridico negli artt. 2-3, 158 ss. TCE e nel *Protocollo (n. 28) sulla coesione economica e sociale* per il periodo di programmazione 2007/2013; negli artt. 3, paragrafo 3, TUE e 174-178 TFUE per il periodo di programmazione 2014/2020. Sul piano nazionale sono invece punto di riferimento le plurime competenze legislative e amministrative che in modo diretto o indiretto riguardano lo sviluppo dei territori come allocate dagli artt. 117 e 118 Cost.⁴⁴; con riguardo al profilo delle risorse è invece punto di riferimento l'articolo 119,

⁴⁴ Anche in questo caso si pone il problema della differenza tra materie, quale criterio artificiale di allocazione delle pubbliche funzioni, e politiche pubbliche, quale criterio correlato ai problemi concreti della vita quotidiana. Sul punto R. BIN, *Il governo delle politiche pubbliche tra Costituzione ed interpretazione del giudice costituzionale*, in *Le Regioni*, 3, 2013, 510 mette in luce come «le politiche pubbliche sono rivolte ad obiettivi, si svolgono per programmi, mentre le materie sono etichette che contrassegnano settori, ambiti, argomenti destinati ad essere oggetto di una disciplina. Le politiche pubbliche sollecitano a impiegare tutti gli

comma 5, Cost. che, nella versione post 2001⁴⁵, dispone che «*per promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, per rimuovere gli squilibri economici e sociali, per favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona, o per provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle loro funzioni, lo Stato destina risorse aggiuntive ed effettua interventi speciali in favore di determinati Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni*»⁴⁶.

Tale disposizione è stata attuata dalla legge delega 5 maggio 2009, n. 42 in materia di federalismo fiscale⁴⁷, al Capo V (*Interventi speciali*), art. 16 (*Interventi di cui al quinto*

strumenti utili alla soluzione del problema affrontato, quale sia la materia in cui ognuno di essi è collocato; le materie invece etichettano ciascuno strumento e lo collocano in un ambito separato dagli altri».

⁴⁵ Nella versione del 1948 l'art. 119 disponeva infatti quanto segue. «*Le Regioni hanno autonomia finanziaria nelle forme e nei limiti stabiliti da leggi della Repubblica, che la coordinano con la finanza dello Stato, delle Province e dei Comuni. Alle Regioni sono attribuiti tributi propri e quote di tributi erariali, in relazione ai bisogni delle Regioni per le spese necessarie ad adempiere le loro funzioni normali. Per provvedere a scopi determinati, e particolarmente per valorizzare il Mezzogiorno e le Isole, lo Stato assegna per legge a singole Regioni contributi speciali. La Regione ha un proprio demanio e patrimonio, secondo le modalità stabilite con legge della Repubblica*».

⁴⁶ Per un commento a tale articolo si rimanda in particolare a G. DELLA CANANEA, *Art. 119, 5° co.*, in R. BIFULCO, M. OLIVETTI, A. CELOTTO (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Torino, Utet, vol. III, 2006, 2373-2375. L'Autore evidenzia in primo luogo come il testo attuale preveda sia l'erogazione di risorse finanziarie aggiuntive sia l'effettuazione di interventi speciali, in entrambi i casi in aggiunta ai compiti attribuiti allo Stato dalle regole in punto di perequazione. In secondo luogo sottolinea come l'aggettivo «determinati» (enti regionali o locali) non legittimi interventi né generalizzanti né sostitutivi, richiamando le sentenze n. 16 e 49 del 2006 della Corte costituzionale. In terzo luogo l'Autore evidenzia la circostanza per cui il comma in questione non impedisca allo Stato di agire in via indiretta affidando alle Regioni «il compito di emanare norme di tipo complementare e integrativo, di effettuare interventi amministrativi, di svolgere controlli». Alla luce delle linee interpretative offerte dall'impianto generale dell'attuazione dell'articolo e dalla giurisprudenza costituzionale sul punto, G.M. SALERNO, *Interventi speciali. Articolo 16*, in A. FERRARA, G.M. SALERNO (a cura di), *Il «federalismo fiscale». Commento alla legge n. 42 del 2009*, Napoli, Jovene, 2010, 141-143), ha a sua volta evidenziato che «dal divieto generale di finanziamenti statali a destinazione vincolata nelle materie che non siano di competenza legislativa esclusiva statale devono considerarsi non solo escluse talune eccezioni rilevate dalla stessa Corte costituzionale (si pensi, ad esempio, ai casi giustificati dal principio di continuità oppure dalla chiamata in sussidiarietà), ma anche – ovviamente, potrebbe dirsi – quelle specifiche possibilità di azione statale che sono previste e dunque espressamente consentite dal comma 5 dell'art. 119, ovvero quelle volte a destinare «risorse aggiuntive» e a provvedere agli «interventi speciali».

⁴⁷ Recante *Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'art. 119 della Costituzione*. L'art.1, comma 1, si apre con un riferimento importante: «*La presente legge costituisce attuazione dell'art. 119 della Costituzione, assicurando autonomia di entrata e di spesa di Comuni, Province, città metropolitane e Regioni e garantendo i principi di solidarietà e di coesione sociale*». Una delle preoccupazioni principali del legislatore di delega, anche in base ai larghi timori per gli effetti sulle aree meno sviluppate che hanno accompagnato l'iniziativa legislativa sul federalismo fiscale, è pertanto quella di sancire un equilibrio tra

comma dell'articolo 119 della Costituzione)⁴⁸, con la quale il Parlamento nazionale ha individuato i principi e criteri direttivi a cui dovrebbero ispirarsi i decreti legislativi che il Governo è stato abilitato ad adottare ai sensi dell'articolo 2 della stessa legge, in attuazione dell'art. 119 Cost⁴⁹. Tale legge delega amplia le già plurime finalità indicate dall'art. 119, comma 5, Cost. L'art. 1, comma 1, della legge n. 42/2009 chiarisce inoltre che «*la presente legge reca disposizioni volte a stabilire in via esclusiva i principi fondamentali del coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario, a disciplinare l'istituzione ed il funzionamento del fondo perequativo per i territori con minore capacità fiscale per abitante*

principio autonomistico e principio unitario, che nel richiamo alla coesione trova un fondamentale momento di sintesi.

⁴⁸ L'articolo dispone quanto segue. «*I decreti legislativi di cui all'art. 2, con riferimento all'attuazione dell'art. 119, comma 5, della Costituzione, sono adottati secondo i seguenti principi e criteri direttivi: a) definizione delle modalità in base alle quali gli interventi finalizzati agli obiettivi di cui al comma 5 dell'art. 119 della Costituzione sono finanziati con contributi speciali dal bilancio dello Stato, con i finanziamenti dell'Unione europea e con i cofinanziamenti nazionali, secondo il metodo della programmazione pluriennale. I finanziamenti dell'Unione europea non possono essere sostitutivi dei contributi speciali dello Stato; b) confluenza dei contributi speciali dal bilancio dello Stato, mantenendo le proprie finalizzazioni, in appositi fondi a destinazione vincolata attribuiti ai Comuni, alle Province, alle Città metropolitane e alle Regioni; c) considerazione delle specifiche realtà territoriali, con particolare riguardo alla realtà socio-economica, al deficit infrastrutturale, ai diritti della persona, alla collocazione geografica degli enti, alla loro prossimità al confine con altri Stati o con Regioni a statuto speciale, ai territori montani e alle isole minori, all'esigenza di tutela del patrimonio storico e artistico ai fini della promozione dello sviluppo economico e sociale; d) individuazione di interventi diretti a promuovere lo sviluppo economico, la coesione delle aree sottoutilizzate del Paese e la solidarietà sociale, a rimuovere gli squilibri economici e sociali e a favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona; l'azione per la rimozione degli squilibri strutturali di natura economica e sociale a sostegno delle aree sottoutilizzate si attua attraverso interventi speciali organizzati in piani organici finanziati con risorse pluriennali, vincolate nella destinazione; e) definizione delle modalità per cui gli obiettivi e i criteri di utilizzazione delle risorse stanziato dallo Stato ai sensi del presente articolo sono oggetto di intesa in sede di Conferenza unificata e disciplinati con i provvedimenti annuali che determinano la manovra finanziaria. L'entità delle risorse è determinata dai medesimi provvedimenti».*

La legge 8 giugno 2011, n. 85, Proroga dei termini per l'esercizio della delega di cui alla legge 5 maggio 2009, n. 42, in materia di federalismo fiscale, ha disposto all'art. 1, comma 1, lett. e), che alla legge 5 maggio 2009, n. 42, e successive modificazioni, fosse apportata la seguente modificazione: «*all'art. 16, dopo il comma 1 è aggiunto il seguente: "1-bis. Gli interventi di cui al comma 1 sono riferiti a tutti gli enti territoriali per i quali ricorrano i requisiti di cui all'art. 119, comma 5, della Costituzione"*». Per un commento a tali disposizioni, v. G.L.C. PROVENZANO, *Le risorse aggiuntive e gli interventi speciali nell'attuazione del federalismo fiscale: il principio del riequilibrio territoriale e i fondamenti della politica di coesione nazionale*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, 1-2, 2012, 215-220.

⁴⁹ Per le norme sulla «perequazione» nella legge delega cfr. A. ZANARDI, *La perequazione regionale. Commento all'art. 9*, in V. NICOTRA, F. PIZZETTI, S. SCOZZESE (a cura di), *Il federalismo fiscale*, Collana ANCI, Donzelli, Roma, 2009, 99 e G.M. SALERNO, *Interventi speciali. Articolo 16*, in A. FERRARA, G.M. SALERNO (a cura di), *Il «federalismo fiscale». Commento alla legge n. 42 del 2009*, Napoli, Jovene, 2010, 141 ss.

nonché l'utilizzazione delle risorse aggiuntive e l'effettuazione degli interventi speciali di cui all'art. 119, comma 5, della Costituzione perseguendo lo sviluppo delle aree sottoutilizzate nella prospettiva del superamento del dualismo economico del Paese»⁵⁰. Il fatto che risorse aggiuntive e interventi speciali occupino una posizione peculiare all'interno dell'impianto - concettuale e operativo - del federalismo fiscale, fa quindi salvo un duplice collegamento, procedurale e di carattere generale, con tale architettura complessiva. La delega sulle risorse aggiuntive e gli interventi speciali prevista all'art. 16 viene infatti previsto debba essere attuata con decreti legislativi che rispondono alle stesse modalità, alle stesse procedure e agli stessi limiti (artt. 2, 3, 4 e 5) previsti per l'attuazione complessiva di tutte le norme di delega poste dalla legge.

I principi e i criteri direttivi sanciti alla lettera dell'art. 16 rappresentano la più chiara testimonianza di quanta strada abbia fatto il processo di europeizzazione del nostro modello di riequilibrio territoriale, secondo i diversi profili espressi dal concetto stesso di europeizzazione indicati nell'introduzione di questo lavoro. L'articolo 16, lett. a), ad esempio, non solo prescrive che le finalità di cui all'art. 119, comma 5, Cost. vengano perseguite, anche per il futuro, secondo l'impostazione della politica di coesione unitaria (politica di coesione nazionale e europea) e quindi con il metodo della programmazione pluriennale delle risorse (come già avvenuto con il QSN 2007-2013; vedasi il successivo § 5.1), ma conferma anche, in sede di attuazione delle nostre disposizioni costituzionali, un principio cardine della coesione europea spesso smentito dalla prassi; cioè il principio dell'addizionalità delle risorse europee a finalità strutturale, in virtù del quale tali risorse non possono essere sostitutive di

⁵⁰ Ad avviso di G.L.C. PROVENZANO, *Le risorse aggiuntive e gli interventi speciali nell'attuazione del federalismo fiscale: il principio del riequilibrio territoriale e i fondamenti della politica di coesione nazionale*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, 1-2, 2012, 214, «la lettura della norma evidenzia come le disposizioni sulle risorse aggiuntive e gli interventi speciali non rientrano tra i principi fondamentali del coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario, e di funzionamento della perequazione finanziaria. Il riequilibrio territoriale che si realizza attraverso le risorse aggiuntive e gli interventi speciali fonda infatti la *politica di coesione nazionale*, secondo un'interpretazione netta e «prioritaria» dell'art. 119, comma 5, Cost., che lo differenzia esplicitamente dalla «mera» perequazione»; «sono molte le ragioni per cui si propende per una netta differenziazione dei due strumenti. Tra i molti, il fatto che le risorse aggiuntive e gli interventi speciali sono orientati a provvedere «a scopi diversi dal normale esercizio delle loro funzioni» (e d'altra parte, la «o» che precede questa formula non può essere in alcun considerata oppositiva o esclusiva rispetto alle altre finalità): è uno degli elementi di manifesta e sostanziale diversità degli strumenti «straordinari» rispetto all'istituto della perequazione, per cui minimamente rileva a garanzia di autonomia degli Enti destinatari. Ora, la peculiare collocazione del riequilibrio nel federalismo fiscale ha delle conseguenze pratiche, a cominciare proprio dalla questione del vincolo di destinazione» (nota 5).

quelle che lo Stato è tenuto a mettere in bilancio per realizzare le finalità di riequilibrio territoriale di cui all'art. 119, comma 5, Cost.

In attuazione della legge delega del 2009 è stato approvato dal Consiglio dei ministri, fra gli altri, il d. lgs. 31 maggio 2011, n. 88, recante *Disposizioni in materia di risorse aggiuntive ed interventi speciali per la rimozione di squilibri economici e sociali, a norma dell'articolo 16 della legge 5 maggio 2009, n. 42*⁵¹. Il decreto legislativo, come precisato nell'art. 1 (*Oggetto*), dà una «prima attuazione» alla delega dell'art. 16, coerentemente con l'obiettivo, già chiaro fin dalla prima bozza del decreto trasmessa alla Commissione bicamerale, di circoscrivere le ampie finalità di cui all'art. 119, comma 5, Cost., come integrate dalla legge delega. Finalità che richiamano problemi di diversa natura e intensità che avrebbero bisogno di altrettante diverse risorse e modalità di intervento. Per tale motivo all'art. 8 (*Disposizioni transitorie e finali*) il legislatore precisa che «*ulteriori disposizioni attuative*» della delega in questione possono essere adottate «*con uno o più decreti legislativi*»⁵².

La base giuridica che fonda e legittima la politica regionale nazionale dal punto di vista finanziario è in definitiva ad oggi stratificata in una pluralità di atti normativi.

L'idea di fondo, dopo la lunga e controversa stagione dell'intervento straordinario, è ora rappresentata dal nuovo indirizzo che ha trovato espressione nel Rapporto 1999 della Commissione Bilancio della Camera dei Deputati⁵³. In tale documento veniva prevista una svolta nella politica regionale nazionale, in quanto veniva riconosciuta l'inadeguatezza della teoria che vede «*la crescita economica come l'esito meccanico di un abbondante disponibilità di pochi fondamentali fattori, come il lavoro e il capitale fisico, e si osserva che "la crescita e, più in generale, lo sviluppo dipendono da un insieme di altre importanti condizioni che*

⁵¹ Sull'iter di approvazione di tale articolato normativo, cfr. G.L.C. PROVENZANO, *Le risorse aggiuntive e gli interventi speciali nell'attuazione del federalismo fiscale: il principio del riequilibrio territoriale e i fondamenti della politica di coesione nazionale*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, 1-2, 2012, 220-225.

⁵² La scelta effettuata dal decreto ha quindi il significato politico di dare priorità alla questione della riduzione degli squilibri economici e sociali, fundamentalmente con riguardo al problema della rimozione del divario tra il Nord e il Sud del Paese, rispetto alle altre finalità pur importanti prospettate nel comma 5 dell'art. 119 della Costituzione e riprese all'art. 16 della legge delega del 2009.

⁵³ CAMERA DEI DEPUTATI, *Il Mezzogiorno nella politica generale del dopo-Euro, Rapporto alla Commissione Bilancio*, Servizio Studi, n. 16, 1999. Sul punto si rimanda pure al riepilogo degli interventi legislativi succedutisi tra la fine degli anni ottanta e la fine degli anni novanta da A. CLARONI, *Le politiche di sviluppo territoriale e la coesione economica e sociale*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, 4, 2000, 1337-1345 nonché all'ampio studio monografico di O. SPADARO, *Le politiche per lo sviluppo tra diritto interno e diritto comunitario*, Torino, Giappichelli, 2002.

*definiscono il contesto entro il quale si svolge il processo economico”. Centralità è data al nesso di causalità tra sviluppo e contesto territoriale, che viene significativamente rovesciato rispetto ai modi di pensare tradizionali. Mentre versioni della teoria economica della crescita degli anni Cinquanta assumevano che lo sviluppo economico, sostenuto dalla disponibilità di capitale e lavoro, avrebbe trascinato con sé anche la disponibilità dei fattori cd. di contesto (formazione, infrastrutture, servizi di ogni genere, istituzioni), si riconosce ora che questi fattori debbono essere assicurati “prima”; si riconosce, cioè, che essi rappresentano condizioni essenziali per lo sviluppo. Ne deriva un ridimensionamento della valenza attribuita agli incentivi finanziari e tributari rivolti al capitale investito e al lavoro in quanto leve di politica dello sviluppo; e l’accentuazione dell’importanza che deve essere attribuita alle politiche volte al sostegno dell’offerta di servizi per i cittadini, per le agglomerazioni di imprese, per l’accessibilità delle risorse immobili (ambientali, culturali, sociali)»⁵⁴. In questo contesto è determinante per l’efficacia della strategia la credibilità del sistema di *governance*, dei suoi livelli di coordinamento, dei sistemi di regole, esplicite o implicite.*

Alla luce di tale complesso articolato di principi e regole emerge, innanzitutto, che la politica economica di Stato e Regioni, ciascuno nel proprio ambito di competenze (con tutti i limiti di cui all’allocazione di competenze *ex artt.* 117 e 118 Cost.) e alla luce dell’indirizzo politico emerso in sede elettorale, è da ripartirsi secondo due modalità attuative differenti sul versante della spesa pubblica⁵⁵.

Esistono infatti: (i) una politica economica ordinaria, per cui ogni livello di governo deve assicurare il massimo benessere e le migliori condizioni di contesto possibili, attraverso le risorse del bilancio ordinario. Secondo tale prospettiva coesistono quindi a loro volta una pluralità di azioni pubbliche. Una politica a livello nazionale di tipo ordinario - cioè destinata a tutto il territorio nazionale e che in quanto tale esercita effetti diversi nelle differenti Regioni - avente ad oggetto obiettivi generali nazionali. Tale politica vede l’intervento dello Stato, che provvede al finanziamento ed alla realizzazione delle funzioni proprie o comunque di attività che possono essere dallo stesso direttamente effettuate. Accanto a tale politica generale statale sussiste una politica finanziaria, sempre ordinaria, effettuata a livello territoriale dagli enti autonomi nell’esercizio delle funzioni loro attribuite finalizzata alla soddisfazione dei bisogni delle rispettive popolazioni e il cui svolgimento dovrebbe essere garantito, trattandosi di funzioni proprie, con le ordinarie risorse a disposizione. La politica ordinaria, sia a livello

⁵⁴ Cfr. il *Quadro strategico nazionale*, p. 50.

⁵⁵ V. a tal proposito ora l’art. 1 del d. lgs. 31 maggio 2011, n. 88.

statale che regionale, non è però in grado di soddisfare completamente i bisogni delle diverse aree territoriali, visto che gli interventi sono strutturati prendendo in considerazione soltanto le condizioni concrete in cui si trova il territorio interessato, senza cioè che rilevino profili di differenza con un superiore livello raggiunto da realtà simili o comparabili⁵⁶;

(ii) una politica economica per la coesione, volta a superare i ritardi di sviluppo attraverso attività materiali e risorse aggiuntive. Aggiuntive in quanto non possono, cioè, essere sostitutive di spese ordinarie del bilancio dello Stato e degli enti autonomi. Tali risorse possono essere contributi speciali dal bilancio dello Stato attraverso fondi a destinazione vincolata, finanziamenti dell'UE e correlati necessari cofinanziamenti nazionali secondo il metodo dell'addizionalità e della programmazione pluriennale, nonché le risorse aggiuntive (rispetto alle politiche ordinarie) e specifiche assegnate alla politica regionale, iscritte nel bilancio dello Stato con previsione settennale nell'ex Fondo Aree Sottoutilizzate (oggi, dopo il d. lgs. 88/2011, Fondo per lo sviluppo e la coesione)⁵⁷.

Le due politiche (ordinaria e per la coesione) sono tra loro integrate ma distinte dal punto di vista delle fonti di riparto delle competenze, della forma di esercizio della funzione, nonché dal punto di vista finanziario. La misura finanziaria delle due tipologie in particolare è assai differente: le politiche regionali utilizzano risorse di origine sia nazionale sia comunitaria di spesa in conto capitale aggiuntiva; le politiche generali nazionali sono invece date dalla somma della restante spesa in conto capitale (ovvero ordinaria) e dell'intera spesa corrente delle amministrazioni pubbliche.

E' proprio la specialità dell'obiettivo che permette allo Stato di poter intervenire in sede di determinazione e di relativo finanziamento degli investimenti, cui si aggiungono gli interventi europei⁵⁸.

⁵⁶ Cfr. le *Linee guida per l'elaborazione del Quadro strategico nazionale per la politica di coesione 2007-2013*, p. 2

⁵⁷ Sui meccanismi e le garanzie del Fondo per lo sviluppo e la coesione, cfr. G.L.C. PROVENZANO, *Le risorse aggiuntive e gli interventi speciali nell'attuazione del federalismo fiscale: il principio del riequilibrio territoriale e i fondamenti della politica di coesione nazionale*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, 1-2, 2012, 231-236.

⁵⁸ La Corte costituzionale, con la sentenza 16 gennaio 2004, n. 16 (redattore Onida), ha individuato alcuni limiti con riguardo alla portata dell'art. 119, comma 5, Cost. In particolare, alla luce del dettato costituzionale post 2001, «non possono trovare oggi spazio interventi finanziari diretti dello Stato a favore dei Comuni, vincolati nella destinazione, per normali attività e compiti di competenza di questi ultimi, fuori dall'ambito dell'attuazione di discipline dettate dalla legge statale nelle materie di propria competenza, o della disciplina degli speciali interventi finanziari in favore di determinati Comuni, ai sensi del nuovo articolo 119, quinto comma. Soprattutto non sono ammissibili siffatte forme di intervento nell'ambito di materie e funzioni la cui disciplina spetta invece alla legge regionale, pur eventualmente nel rispetto (quanto alle competenze concorrenti) dei principi

Per dare attuazione al dettato costituzionale lo strumento-principe è oggi il Fondo per lo Sviluppo e la Coesione (FSC, che, ai sensi dell'art. 4 del d.lgs. 31 maggio 2011, n. 88, sostituisce il Fondo aree sottosviluppate - FAS⁵⁹), il quale può finanziare un'ampia gamma di interventi speciali da effettuare in favore degli attori istituzionali previsti dalla Costituzione, garantendo l'unitarietà e la complementarietà delle procedure di attivazione delle relative risorse con quelle previste per i fondi strutturali dell'Unione europea. Il fondo, infatti, ha carattere pluriennale in coerenza con l'articolazione temporale della programmazione dei Fondi strutturali dell'Unione europea, garantendo l'unitarietà e la complementarietà delle procedure di attivazione delle relative risorse con quelle previste per i fondi strutturali dell'Unione europea. La programmazione degli interventi finanziati a carico del fondo è inoltre realizzata tenendo conto anche della programmazione degli interventi di carattere ordinario.

Al tema oggetto del presente paragrafo non è infine estraneo, in aggiunta all'evoluzione normativa, pure lo sviluppo delle strutture amministrative dedicate al tema. Le modalità di cooperazione e gestione della politica regionale hanno infatti indotto cambiamenti nel modello organizzativo adottato nell'ambito della politica dei fondi strutturali. In particolare sono state riordinate le relazioni tra le strutture a ciò dedicate dai soggetti istituzionali protagonisti della politica di sviluppo: Commissione europea, amministrazioni statali, Regioni e autonomie locali.

fondamentali della legge dello Stato. Gli interventi speciali previsti dall'articolo 119, quinto comma, a loro volta, non solo debbono essere aggiuntivi rispetto al finanziamento integrale (articolo 119, quarto comma) delle funzioni spettanti ai Comuni o agli altri enti, e riferirsi alle finalità di perequazione e di garanzia enunciate nella norma costituzionale, o comunque a scopi diversi dal normale esercizio delle funzioni, ma debbono essere indirizzati a determinati Comuni o categorie di Comuni (o Province, Città metropolitane, Regioni). L'esigenza di rispettare il riparto costituzionale delle competenze legislative fra Stato e Regioni comporta altresì che, quando tali finanziamenti riguardino ambiti di competenza delle Regioni, queste siano chiamate ad esercitare compiti di programmazione e di riparto dei fondi all'interno del proprio territorio. Ove non fossero osservati tali limiti e criteri, il ricorso a finanziamenti *ad hoc* rischierebbe di divenire uno strumento indiretto ma pervasivo di ingerenza dello Stato nell'esercizio delle funzioni degli enti locali, e di sovrapposizione di politiche e di indirizzi governati centralmente a quelli legittimamente decisi dalle Regioni negli ambiti materiali di propria competenza». Sempre sull'art. 119, comma 5, Cost., si veda la sentenza 28 dicembre 2006, n. 451 (redattore Maddalena), con nota di C. SALAZAR, *Gli interventi speciali ex art. 119, c. 5, Cost. secondo la sent. n. 451 del 2006: la Corte prosegue nella (ri)definizione del "federalismo fiscale a Costituzione inattuata"*, in *Le Regioni*, 3-4, 2007, 603 ss. Per una rassegna completa della giurisprudenza costituzionale sull'art. 119 Cost., si veda M. PIERONI (a cura di), *La finanza pubblica nella giurisprudenza costituzionale*, 2011, paragrafo 6.5, p. 230, reperibile sul sito istituzionale della Corte costituzionale.

⁵⁹ A sua volta istituito dall'articolo 61 della legge 27 dicembre 2002, n. 289, recante *Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2003)*.

Quando negli anni Novanta venne definitivamente superato il precedente approccio agli interventi straordinari e aggiuntivi nei territori meridionali, pure l'architettura istituzionale del sistema risultò in particolare modificata con l'unificazione, in un unico dicastero, dei Ministeri del tesoro, e del bilancio e della programmazione economica sancita dal d.lgs. 5 settembre 1997, n. 430 in attuazione della delega conferita al Governo dall'art. 7 della l. 3 aprile 1997, n. 94. A tale intervento si affiancò la correlata istituzione del Dipartimento per le politiche di sviluppo e di coesione, di cui all'art. 4 del d.P.R. 20 febbraio 1998, n. 38⁶⁰. Al DPS⁶¹ vennero affidate funzioni di coordinamento orizzontale e verticale degli interventi per lo sviluppo territoriale, specie a mezzo di investimenti pubblici.

Oggi, al vertice del sistema di gestione statale dei fondi strutturali in Italia vi sono in particolare quattro strutture: per l'appunto il DPS; il Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica (CIPE), che a partire dalla legge n. 183 del 1987 è concepito come «gabinetto economico comunitario»⁶²; il Ministero della coesione territoriale, la cui istituzione è stata resa possibile dall'art. 7, commi 26-29, del decreto legge 31 maggio 2010, n. 78 recante *Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica*, in virtù dei quali sono attribuite al Presidente del Consiglio dei Ministri le

⁶⁰ Regolamento recante *Attribuzioni dei dipartimenti del Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica, nonché disposizione in materia di organizzazione e di personale, a norma dell'art. 7, comma 3, della legge 3 aprile 1997, n. 94*. Dal 18 maggio 2006 (ai sensi del d.l. n. 181/06, convertito l. n. 233/06) il Dipartimento è stato trasferito al Ministero dello Sviluppo Economico e il d.P.R. 14 Novembre 2007, n. 225 (recante *Riorganizzazione del Ministero dello sviluppo economico, a norma dell'articolo 1, comma 404, della legge 27 dicembre 2006, n. 296*) ne riorganizza la struttura e le funzioni. In particolare, si vedano gli articoli: 15. Direzione generale per le politiche dei fondi strutturali comunitari; 16. Direzione generale per le politiche di sviluppo territoriale e le intese istituzionali di programma; 17. Direzione generale per la programmazione e gestione delle risorse nazionali di politica regionale.

⁶¹ Struttura amministrativa che unifica le direzioni generali che nei precedenti 35 anni si erano cimentate su questo terreno, e in particolare: la direzione per i fondi comunitari, responsabile nel 1996-98 del primo esercizio italiano di fissazione e conseguimento di un obiettivo quantitativo di impegno ed erogazione di fondi per investimenti pubblici; le direzioni responsabili, rispettivamente, dei contratti di programma e dei patti territoriali, e delle intese istituzionali; la direzione responsabile per l'istruttoria delle decisioni in merito ai programmi di settore. Cfr. F. BARCA, *Obiettivi e assetto del Dipartimento per le politiche di sviluppo e di coesione (DPS)*, in *Economia Italiana*, 3, 1998 e ID., *Il ruolo del Dipartimento per le politiche di sviluppo e coesione-DPS*, in *Le istituzioni del federalismo*, 3-4, 2000, 839 ss.

⁶² Già l'art. 16 della legge 27 febbraio 1967, n. 48 (recante *Attribuzioni e ordinamento del Ministero del bilancio e della programmazione economica e Istituzione del Comitato dei Ministri per la programmazione*), che istituisce l'organo interministeriale di coordinamento, attribuiva al CIPE il compito di inserirsi nell'ambito dell'azione necessaria per armonizzare la politica economica nazionale con le politiche comunitarie. Cfr. G. QUADRI, *Gabinetto economico (CIPE) e indirizzo politico economico*, Milano, 1970; C. FRANCHINI, *Amministrazione italiana e amministrazione comunitaria*, Padova, Cedam, 1992, 46 ss.

funzioni di cui all'art. 24, comma 1, lettera c), del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300⁶³, ivi inclusa la gestione del Fondo per le aree sottoutilizzate, fatta eccezione per le funzioni di programmazione economica e finanziaria non ricomprese nelle politiche di sviluppo e coesione⁶⁴; la Ragioneria Generale dello Stato (uno dei quattro dipartimenti del MEF) - Ispettorato Generale per i Rapporti Finanziari con l'Unione europea (IGRUE)⁶⁵.

Il CIPE ha il compito di elaborare e approvare gli indirizzi generali delle politiche comunitarie (v. le Delibere CIPE 174/2006 e 166/2007), mentre, già nel periodo di programmazione 2000-2006, la funzione di programmazione e gestione di tutti i programmi

⁶³ Ovvero: programmazione economica e finanziaria, coordinamento e verifica degli interventi per lo sviluppo economico territoriale e settoriale e delle politiche di coesione, anche avvalendosi delle Camere di commercio, con particolare riferimento alle aree depresse, esercitando a tal fine le funzioni attribuite dalla legge in materia di strumenti di programmazione negoziata e di programmazione dell'utilizzo dei fondi strutturali comunitari.

⁶⁴ Tale ministero è stato quindi confermato dall'art. 3 del d. lgs. 31 maggio 2011, n. 88. L'ufficio del Ministro per la Coesione Territoriale è un Ministero senza portafoglio che opera nell'ambito della Presidenza del Consiglio dei Ministri. Il Ministro si avvale di alcuni Dipartimenti, sia della Presidenza del Consiglio sia del Ministero dello Sviluppo economico: (i) Dipartimento per la Programmazione ed il coordinamento della politica economica (DIPE), struttura generale della Presidenza del Consiglio dei Ministri, e al suo interno, in particolare, l'ufficio di livello dirigenziale generale che svolge attività di istruttoria e supporto per il CIPE in materia di lavoro, istruzione, ricerca, sanità, politiche sociali, attività produttive, sviluppo sostenibile dell'ambiente e del territorio, nonché ai fini del riparto per l'assegnazione delle risorse nazionali e comunitarie per lo sviluppo e la coesione; (ii) Dipartimento per lo Sviluppo delle economie territoriali (DiSET), la struttura di supporto al Presidente del Consiglio dei Ministri opera nell'area funzionale relativa alla promozione e al coordinamento delle politiche e delle attività finalizzate allo sviluppo economico dei territori e delle aree urbane; (iii) Dipartimento per lo Sviluppo e la Coesione economica (DPS), dal 2007 presso il Ministero dello sviluppo economico.

⁶⁵ L'Ispettorato generale per i rapporti finanziari con l'Unione europea si articola in 13 uffici dirigenziali non generali, i cui compiti sono definiti ai sensi dell'art. 1, comma 2, del Decreto del Presidente della Repubblica del 30 gennaio 2008, n. 43 recante il Regolamento di riorganizzazione del Ministero dell'economia e delle finanze, a norma dell'art. 1, comma 404, della legge 27 dicembre 2006, n. 296 e svolge le seguenti funzioni: a) partecipazione al processo di formazione, esecuzione e certificazione del bilancio dell'Unione europea e relativi adempimenti; b) analisi dei riflessi finanziari e di bilancio derivante dalla partecipazione dell'Italia all'Unione europea e quantificazione degli oneri a carico della finanza nazionale; c) partecipazione al processo di definizione della normativa e delle politiche in sede comunitaria e coordinamento del processo di recepimento della normativa comunitaria nell'ordinamento interno, per quanto di competenza del Dipartimento; d) monitoraggio dei flussi finanziari intercorrenti tra l'Italia e l'Unione europea; monitoraggio dell'attuazione finanziaria, fisica e procedurale, degli interventi di politica comunitaria, ivi compresi i Fondi strutturali; e) esercizio dei controlli sull'attuazione degli interventi di politica comunitaria e sull'utilizzo delle relative risorse finanziarie, ivi comprese le quote di cofinanziamento nazionale, anche attraverso l'ausilio delle Ragionerie territoriali dello Stato; f) gestione del fondo di rotazione per l'attuazione delle politiche comunitarie, di cui all'articolo 5 della legge 16 aprile 1987, n. 183; g) gestione dei conti correnti di tesoreria riguardanti i flussi finanziari con l'Unione europea.

comunitari è competenza del DPS. Quest'ultimo organo, in particolare, ha organizzato e coordinato il lavoro di elaborazione del Quadro Strategico Nazionale (QSN), il principale documento di programmazione per il periodo 2007-2013. L'IGRUE coordina e amministra, invece, i flussi finanziari tra la Commissione Europea e le amministrazioni nazionali e regionali, che sono responsabili dell'attuazione degli interventi cofinanziati dall'UE: la delibera del CIPE del 15 giugno 2007 n. 36 recante *Definizione dei criteri di cofinanziamento pubblico nazionale degli interventi socio/strutturali comunitari per il periodo di programmazione 2007-2013* ha infatti individuato nell'IGRUE l'organismo nazionale di coordinamento delle Autorità di *audit* designate per ciascun Programma Operativo.

La responsabilità della gestione dei programmi operativi attraverso l'attribuzione delle funzioni di gestione, di certificazione e di *audit*, è affidata infine ad autorità che possono essere nazionali o regionali e operano attenendosi alle indicazioni degli organismi di indirizzo e di coordinamento a livello centrale. I ministeri settoriali si configurano come autorità di gestione per i programmi operativi nazionali (PON), mentre le apposite ripartizioni delle giunte regionali assumono la stessa funzione per i programmi operativi regionali (POR). Le autorità di certificazione e le autorità di *audit* sono pure da individuarsi all'interno delle rispettive amministrazioni centrali e regionali.

5. *La fase ascendente delle politiche pubbliche di coesione: un confronto tra istituti che disciplinano il ruolo delle Regioni in via generale e settoriale*

La decisione in merito alla conformazione delle politiche di coesione per ciascun periodo di programmazione può essere suddivisa in due diversi procedimenti⁶⁶: il primo finalizzato all'approvazione della normativa generale, da applicarsi senza distinzioni in tutti gli Stati membri; il secondo finalizzato all'approvazione dei documenti di programmazione validi per ciascuno Stato membro. Nel corso dei due procedimenti ciò che rileva è la possibilità per le autonomie regionali di relazionarsi con le istituzioni europee: come si vedrà, tuttavia, pur

⁶⁶ La funzione di programmazione consiste nell'iter organizzativo, decisionale e di ripartizione delle risorse finanziarie in più fasi, con il coinvolgimento del partenariato istituzionale ed economico-sociale, finalizzato all'attuazione, su base pluriennale (settennale), dell'azione congiunta dell'Unione e degli Stati membri per realizzare gli obiettivi della strategia complessiva dell'Unione per tale periodo.

essendo coincidenti le disposizioni costituzionali interessate (art. 5; art. 117, commi 3 e 5; art. 120 Cost.), i principi, gli strumenti operativi ed i luoghi istituzionali, cioè tutto quanto influenza l'esercizio da parte delle Regioni delle potestà costituzionalmente attribuite, sono in parte differenti.

Tale precisazione non è di poco momento se si pensa a come il modello organizzativo dei rapporti con l'UE vede ancora il potere di determinazione delle linee generali della politica italiana attribuito al Consiglio dei ministri, mentre quello di coordinamento delle amministrazioni statali e regionali nella fase ascendente e di definizione degli interventi per l'attuazione delle decisioni europee è riservato alla complessa struttura della Presidenza del Consiglio (in particolar modo il Dipartimento per le politiche europee ed il Comitato interministeriale per gli affari europei⁶⁷). La gestione dei fondi strutturali è invece appannaggio delle strutture che si sono indicate nel paragrafo precedente. Tutto questo a conferma della disaggregazione delle amministrazioni interessate che l'ernome numero di interventi legislativi adottati anche in tempi ravvicinati, a partire dalla fine degli anni '80, non ha saputo razionalizzare.

La procedura di adozione del regolamento n. 1083/2006 è disciplinata dall'art. 161 TCE, che così dispone: *«fatto salvo l'articolo 162, il Consiglio, deliberando all'unanimità su proposta della Commissione, previo parere conforme del Parlamento europeo e previa consultazione del Comitato economico e sociale e del Comitato delle Regioni, definisce i compiti, gli obiettivi prioritari e l'organizzazione dei fondi a finalità strutturale, elemento quest'ultimo che può comportare il raggruppamento dei fondi. Il Consiglio definisce inoltre,*

⁶⁷ Sull'organizzazione e le attribuzioni del CIACE, istituito dalla legge n. 11 del 2005, si soffermano tutti i commentari alla legge sulla partecipazione della Repubblica italiana agli affari europei. *Ex multis*, M. CARTABIA, L. VIOLINI, *Le norme generali sulla partecipazione dell'Italia al processo normativo dell'Unione europea e sulle procedure di esecuzione degli obblighi comunitari. Commento alla legge 4 febbraio 2005, n. 11*, in *Le Regioni*, 2005, in specie 482 ss.; P.L. PETRILLO, *Unione europea, Governo nazionale e Regioni*, in G. CARPANI, T. GROPPI, M. OLIVETTI, A. SINISCALCHI (a cura di), *Le Regioni italiane nei processi normativi comunitari dopo la legge n. 11/2005*, Bologna, 2007, in specie 30 ss. Nel commento sulla nuova legge organica n. 234 del 2012, A. ESPOSITO, *La legge 24 dicembre 2012, n. 234. Le nuove funzioni delle Camere*, in *federalismi.it*, 2, 2013 annota a tal proposito che «per quanto attiene alla fase ascendente, sono state risolte in misura limitata le carenze nel coordinamento dell'azione del Governo a livello europeo: in particolare, il CIACE e il suo comitato permanente hanno esercitato un ruolo di coordinamento limitato a pochi dossier multisettoriali (ad esempio, la predisposizione dei programmi nazionali di riforma e il pacchetto clima-energia). Gli istituti introdotti dalla legge n. 11 del 2005 non hanno poi consentito la realizzazione di un raccordo sistematico tra Governo e Parlamento nella formazione delle decisioni dell'Unione europea. Si è anzi manifestato un evidente disallineamento tra la crescita esponenziale dell'attività di indirizzo delle Camere in merito a progetti di atti europei e l'assenza di una interlocuzione con il Governo sui medesimi progetti».

secondo la stessa procedura, le norme generali applicabili ai fondi, nonché le disposizioni necessarie per garantire l'efficacia e il coordinamento dei fondi tra loro e con gli altri strumenti finanziari esistenti [...]».

Nell'adozione della normativa derivata le autonomie regionali, alla luce di quanto previsto dal diritto europeo, hanno potuto tutelare le proprie prerogative attraverso le procedure previste dal Protocollo sulla sussidiarietà e partecipare al processo decisionale nell'esercizio delle prerogative istituzionali (Comitato delle Regioni⁶⁸; partecipazione di rappresentanti di rango ministeriale al Consiglio dell'Ue tenuto a deliberare nel merito⁶⁹) e legate alla *governance* (il dialogo diretto ed informale della Commissione con il Comitato delle Regioni e con le «parti interessate»; il dialogo cd. strutturato della Commissione con le associazioni degli enti regionali e locali).

Il regolamento generale sui fondi strutturali per la programmazione 2007/2013, sulla scorta delle esperienze delle precedenti normative generali, fa della funzione di programmazione un momento centrale del complesso procedimento di finanziamento a valere sui fondi strutturali, atteso che *«gli obiettivi dei fondi sono perseguiti nel quadro di un sistema di programmazione pluriennale articolato in varie fasi, comprendenti l'individuazione delle priorità, il finanziamento, e un sistema di gestione e controllo»* (art. 10). Tutto questo attraverso nuovi strumenti - rispetto alla programmazione precedente 1999/2006 - ispirati alla logica della semplificazione. Tra questi, ad esempio, la riduzione degli obiettivi da sei a tre; la riduzione dei fondi da considerarsi strutturali da cinque a tre; la sostituzione dei Quadri comunitari di sostegno con i Quadri di riferimento strategico nazionale; la concentrazione

⁶⁸ V. il parere in merito alla Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo al Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR) (CdR 233/2004 fin).

⁶⁹ Come noto, il Consiglio è unico, nel senso che qualunque sia la formazione del Consiglio che adotta una decisione, si tratta sempre di una decisione del Consiglio, senza menzionare la formazione, ma per ragioni di organizzazione dei lavori si riunisce, in funzione delle materie trattate, in diverse formazioni, cui partecipano i ministri degli Stati membri e i Commissari europei competenti per le materie interessate. Negli anni '90 le formazioni erano 22, ridotte a 16 nel giugno 2000 e infine a 9 nel giugno 2002. In seguito all'entrata in vigore del trattato di Lisbona il 1 dicembre 2009 sono state definite 10 formazioni. Le decisioni del Consiglio sono preparate da una struttura di più di 150 gruppi di lavoro e comitati composti da delegati degli Stati membri. Essi risolvono le questioni tecniche e trasmettono il fascicolo al Comitato dei Rappresentanti permanenti (COREPER), composto dagli ambasciatori degli Stati membri presso l'Unione europea, il quale garantisce la coerenza dei lavori e risolve le questioni tecnico-politiche prima di trasmettere il fascicolo al Consiglio. La formazione incaricata di prendere posizione sulla politica regionale è quella Affari generali, ma tendenzialmente non esistono al suo interno riunioni formali dedicati alla sola politica regionale bensì perlopiù riunioni informali semestrali dei ministri nazionali per la politica regionale.

delle risorse verso finalità considerate direttamente funzionali al raggiungimento delle priorità indicate a Lisbona.

Le tecniche cooperative o concertative interistituzionali, in particolare, hanno risentito del passaggio ad un sistema di relazioni sempre più reticolare, fondato sulle negoziazioni, sulla condivisione di risorse e poteri, sulla definizione comune degli equilibri d'interessi.

L'articolato normativo che disciplina in linea generale la politica di coesione per il periodo di programmazione 2007/2013, come già si è visto, è il regolamento n. 1083/2006 dell'11 luglio 2006 recante *Disposizioni generali sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo e sul Fondo di coesione e che abroga il regolamento (CE) n. 1260/1999* che, al pari di ogni decisione di spesa, va correlato con la sua base giuridica finanziaria, cioè il Quadro finanziario pluriennale di riferimento.

Le disposizioni rilevanti per le autorità regionali sono in particolare quelle che si riportano di seguito (corsivo nostro).

Articolo 11 (*Partenariato*): «1. Gli obiettivi dei Fondi sono perseguiti nel quadro di una *stretta cooperazione*, (in seguito: «partenariato»), tra la Commissione e ciascuno Stato membro. *Ciascuno Stato membro organizza, se del caso e conformemente alle norme e alle prassi nazionali vigenti, un partenariato con autorità ed organismi quali: a) le autorità regionali, locali, cittadine e le altre autorità pubbliche competenti; b) le parti economiche e sociali; c) ogni altro organismo appropriato in rappresentanza della società civile, i partner ambientali, le organizzazioni non governative e gli organismi di promozione della parità tra uomini e donne. Ciascuno Stato membro designa i partner più rappresentativi a livello nazionale, regionale e locale, nei settori economico, sociale e ambientale o in altri settori (di seguito: «i partner»), conformemente alle norme e alle prassi nazionali, tenendo conto della necessità di promuovere la parità tra uomini e donne e lo sviluppo sostenibile tramite l'integrazione di requisiti in materia di tutela e miglioramento dell'ambiente.*

2. Il partenariato è condotto nel pieno rispetto delle competenze istituzionali, giuridiche e finanziarie di ciascuna categoria di partner di cui al paragrafo 1. Il partenariato verte sulla preparazione, attuazione, sorveglianza e valutazione dei programmi operativi. Gli Stati membri associano, se del caso, ciascuno dei pertinenti partner, in particolare le Regioni, alle varie fasi della programmazione, nel rispetto delle scadenze fissate per ciascuna di esse. [...]»⁷⁰.

⁷⁰ Per tale motivo v'è chi ha ritenuto che «questo modulo di compartecipazione tra differenti livelli di potere, peraltro, accentua ulteriormente la differenza intercorrente tra il principio di coamministrazione, sancito dall'art.

Articolo 25 (*Contenuto Orientamenti strategici comunitari per la coesione*): «Il Consiglio stabilisce a livello comunitario orientamenti strategici concisi per la coesione economica, sociale e territoriale, definendo un contesto indicativo per l'intervento dei Fondi, tenuto conto delle altre politiche comunitarie pertinenti.

Per ciascuno degli obiettivi dei Fondi, *detti orientamenti recepiscono in particolare le priorità della Comunità* al fine di promuovere uno sviluppo equilibrato, armonioso e sostenibile della Comunità come indicato all'articolo 3, paragrafo 1.

Gli orientamenti sono stabiliti tenuto conto degli orientamenti integrati, che si compongono degli indirizzi di massima per le politiche economiche e degli orientamenti per l'occupazione, *adottati dal Consiglio* conformemente alle procedure di cui agli articoli 99 e 128 del trattato»⁷¹.

Articolo 27 (*Contenuto del quadro di riferimento strategico nazionale*): «1. Lo Stato membro presenta un quadro di riferimento strategico nazionale che assicura la coerenza dell'intervento dei Fondi con gli orientamenti strategici comunitari per la coesione e che identifica il collegamento con le priorità della Comunità, da un lato, e con il proprio programma nazionale di riforma, dall'altro.

2. Ciascun quadro di riferimento strategico nazionale costituisce uno strumento di riferimento per preparare la programmazione dei Fondi [...]

Articolo 32 (*Preparazione e approvazione dei programmi operativi*): «1. Le attività dei Fondi negli Stati membri sono svolte sotto forma di programmi operativi nell'ambito del quadro di riferimento strategico nazionale (ex artt. 27-28). Ciascun programma operativo copre un

5 del Trattato UE, e lo schema partenariale di relazioni definito ed applicato nell'ambito della politica di coesione economica, sociale e territoriale. Quando si parla di «coamministrazione», infatti, si intende certamente l'insieme dei rapporti tra le amministrazioni nazionali e quella dell'Unione. Il partenariato in materia di Fondi strutturali, invece, in specie secondo la più articolata definizione offertane da parte del nuovo Regolamento, riguarda il rapporto tra lo Stato centrale da un lato e le amministrazioni *sub*-nazionali, ovvero anche eventuali organismi di natura privata, dall'altro». In questo senso G. VITALE, *La sussidiarietà nella politica di coesione economica, sociale e territoriale. Il Regolamento (Ce) n. 1083/06*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, 4, 2012, 1011 ss.

⁷¹ E' stato opportunamente annotato, già in fase di commento al progetto di riforma da cui è successivamente scaturito l'attuale testo regolamentare, che «l'introduzione di questo nuovo passaggio riflette l'esigenza di un momento politico comune a valle della definizione del quadro normativo dei regolamenti, ma a monte delle negoziazioni tra Commissione e Stati membri finalizzate all'adozione dei singoli programmi. Lo scopo delle linee guida, infatti, è espressamente quello di mettere i Fondi strutturali al servizio delle priorità comunitarie». Cfr. F. GIGLIOLI, *La riforma dei fondi strutturali: illustrazione preliminare delle proposte di Regolamento per la fase di programmazione 2007-2013*, in *Il diritto dell'economia*, 3-4, 2004, 660-661.

periodo compreso tra il 1 gennaio 2007 e il 31 dicembre 2013. Un programma operativo può riguardare solo uno dei tre obiettivi di cui all'articolo 3, salvo ove diversamente convenuto tra la Commissione e lo Stato membro.

2. *Ciascun programma operativo è redatto dallo Stato membro o da un'autorità da esso designata, in cooperazione con i partner di cui all'articolo 11 [...]*».

L'architettura di questo modello di politica - per l'appunto denominata *governance* multilivello - è un sistema che quindi prevede la distribuzione delle responsabilità di attuazione tra diversi livelli di governo per cui al livello europeo vengono definiti, attraverso un procedimento partecipato, gli obiettivi generali e gli standard di prestazione oltre a fissare le regole del gioco e farle rispettare. Spetta poi ai livelli statale e regionale la libertà di perseguire tali obiettivi in base a quanto essi ritengono opportuno.

I dati normativi riportati evidenziano la peculiare complementarietà tra le politiche europee e nazionali. La Commissione cura compiti di carattere strategico. Le amministrazioni nazionali - quelle statali, in primo luogo, ma pure quelle di livello sub-statale - alla luce del loro coinvolgimento in sede di programmazione partecipano all'attività di indirizzo in posizione dialettica con l'amministrazione sovranazionale. In questo assetto divengono sempre più stringenti gli strumenti del coordinamento tra le politiche nazionali e quella europea.

Il presupposto del co-finanziamento non è più rappresentato, come nel periodo 1999-2006, dalla predisposizione di un Quadro Comunitario di Sostegno che indichi i settori di intervento, il riparto di competenze tra le diverse amministrazioni coinvolte e la ripartizione delle risorse tra i vari ambiti di intervento, ma si fonda sull'adozione da parte di ciascuno Stato membro di un Quadro di riferimento strategico nazionale che *«assicura la coerenza dell'intervento dei Fondi con gli orientamenti strategici comunitari per la coesione e che identifica il collegamento con le priorità della Comunità, da un lato, e con il proprio programma nazionale di riforma, dall'altro»*⁷². Nelle fasi preliminari all'adozione di questo essenziale e necessario strumento programmatico globale per ciascuno Stato membro è richiesto l'intervento, in forma di consultazione, delle autorità sub-statali (partenariato cd. verticale) che saranno successivamente coinvolte nella programmazione più di dettaglio e nell'attuazione del programma di finanziamento, oltre che dei soggetti pubblici e privati

⁷² Si veda l'art. 27 del Regolamento (CE) n. 1083/2006, che definisce i contenuti di tale documento; per un commento: A. DI STEFANO, *La programmazione degli interventi di politica regionale per il periodo 2007-2013. Brevi note sul «Quadro Strategico Nazionale»*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, 4, 2006, 717.

rappresentanti della società civile (partenariato cd. orizzontale)⁷³. A conferma di quanto si diceva nel capitolo precedente in punto di peculiarità del paradigma della *governance* multilivello.

Anche sotto questo aspetto appare di evidente rilevanza il principio di sussidiarietà sotto il profilo dell'esercizio della funzione amministrativa, in quanto il maggiore o minore coinvolgimento operativo e gestionale dei diversi livelli di governo avviene tenendo conto dell'ampiezza territoriale di attuazione dell'obiettivo di sviluppo che è stato convenuto tra lo Stato membro e le istituzioni europee⁷⁴. Se l'attività gestionale, ossia di realizzazione della politica, è da riservarsi al livello di governo ritenuto più idoneo al raggiungimento degli obiettivi programmati, non viene meno il principio per cui, come si è visto, ogni decisione e ogni scelta deve essere preceduta da una fase di cooperazione tra i vari soggetti sia pubblici che privati, in chiara attuazione del metodo del partenariato, espressamente sancito dalla normativa comunitaria⁷⁵.

Il regolamento n. 1083/2006 individua due momenti del procedimento di finanziamento: uno «politico» (fase ascendente), funzionalmente orientato alla definizione di orientamenti strategici progressivamente sempre più specifici e calati nel contesto dei singoli territori oggetto della politica di coesione, ed uno «operativo» (fase discendente), di realizzazione pratica degli interventi oggetto del finanziamento.

La cooperazione interessa tutte le fasi procedimentali, dalla definizione della strategia alla gestione, al controllo e monitoraggio delle risorse. La cooperazione, nella fase cd. ascendente del processo di definizione concreta della politica consiste essenzialmente nella compartecipazione all'elaborazione di atti europei e/o nazionali quale esito di procedimenti complessi di esercizio delle funzioni normativa e di programmazione.

⁷³ Art. 28, par. 1, del Regolamento (CE) n. 1083/2006; sull'opportunità di questo coinvolgimento si era espresso, con riferimento alla normativa abrogata, anche P. CARETTI, *Le Regioni tra programmazione statale e comunitaria: il caso dei Fondi strutturali*, in A. PREDIERI (a cura di), *Fondi strutturali e coesione economica e sociale nell'Unione europea*, Milano, Giuffrè, 1996, 259-260.

⁷⁴ *Rectius*: tra le istituzioni europee e gli organi dello Stato-persona giuridica in nome e per conto di tutti i livelli politico-amministrativi di governo che compongono lo Stato-ordinamento, alla luce delle disposizioni facoltizzanti della normativa europea che consentono la valorizzazione delle autonomie negli ordinamenti cd. composti.

⁷⁵ Art. 11 del Regolamento (CE) n. 1083/2006; interessanti riferimenti ai sistemi di consultazione utilizzati in alcune Regioni si possono trovare in S. PROFETI, *La sfida europea delle Regioni italiane. Quattro strategie a confronto*, in *Riv. it. pol. pubbl.*, 1, 2006, 54 ss.; sul procedimento finalizzato all'adozione dei programmi, L. SALTARI, M. SAVINO, *Il caso dei Fondi strutturali in materia di ambiente*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, 1, 2002, 145-146.

A livello europeo, viene prevista una serie di raccordi procedurali rispetto all'adozione, prima, e alla revisione intermedia, poi, degli orientamenti strategici per la coesione. La Commissione, sentito il Parlamento europeo e operando «*in stretta cooperazione*» con gli Stati membri, è tenuta infatti a presentare una proposta di orientamenti al Consiglio dell'Ue, l'istituzione incaricata di procedere poi all'approvazione degli stessi (art. 26, paragrafo 1, reg. n. 1083/2006). Una volta adottati, tali orientamenti fungono da linee guida per le amministrazioni nazionali competenti nella loro attività di programmazione, la quale ha da concretizzarsi per l'appunto con l'adozione di un Quadro Strategico Nazionale (d'ora in poi anche QSN) e dei singoli programmi operativi. Per tale motivo importante è l'apporto delle autonomie regionali all'elaborazione di tali orientamenti (secondo i tradizionali canali: istituzionali - Comitato delle Regioni e partecipazione di rappresentanti di rango ministeriale al Consiglio dell'Ue tenuto a deliberare nel merito - e legati alla governance - cioè il dialogo diretto ed informale della Commissione con il Comitato delle Regioni e con le «parti interessate»; il dialogo cd. strutturato della Commissione con le associazioni degli enti regionali e locali).

5.1. *Il Quadro strategico nazionale e il principio di leale collaborazione*

La funzione di programmazione in senso stretto⁷⁶ è esercitata al livello nazionale, posto che, ai sensi dell'art. 27 del regolamento n. 1083/2006, ogni Stato membro è tenuto a predisporre un Quadro di riferimento strategico nazionale, che sia in grado di contemperare «*la coerenza dell'intervento dei Fondi con gli orientamenti per la coesione e che identifica il collegamento con le priorità della Comunità, da un lato, e con il proprio programma nazionale di riforma, dall'altro*».

Ciascuno Stato membro è tenuto a provvedere all'elaborazione del QSN «*in dialogo*

⁷⁶ Con la locuzione «funzione di programmazione» si identifica una pubblica funzione, cioè quell'insieme di attività, che si andranno ora a dettagliare, volte a soddisfare bisogni avvertiti da una comunità politica di persone e attribuite ad un'organizzazione pubblica. Nello specifico, le attività di cui sopra consistono nell'individuazione di strategie e obiettivi, che vincoleranno in modo più o meno stringente le forme ed i modi del successivo agire istituzionale; nella previsione di forme e modi di monitoraggio dell'attuazione delle attività, della misurazione dei risultati e della valutazione del loro impatto sulla società, sull'economia, sul territorio; il tutto attraverso la determinazione di puntuali scadenze e di termini di adempimento, a garanzia della efficacia dell'azione pubblica e dell'efficienza dell'impiego delle risorse finanziarie.

con la Commissione, al fine di garantire un approccio comune» (art. 28, paragrafo 1, reg. n. 1083/2006) e la stessa Commissione, successivamente alla redazione del QSN, «prende atto della strategia nazionale e dei temi prioritari prescelti per l'intervento dei Fondi e formula le osservazioni che ritiene opportune entro tre mesi dalla data di ricezione del quadro di riferimento» (art. 28, paragrafo 2, reg. n. 1083/2006). Dall'altro lato, anche le istituzioni operanti a livello sub-nazionale possono partecipare alla stesura del medesimo documento strategico mediante la procedura che ogni Stato membro «considera più appropriata e in base al proprio ordinamento» (art. 28, paragrafo 1, reg. n. 1083/2006)⁷⁷.

Il Quadro strategico nazionale 2007-2013 rappresenta quindi il documento che recepisce tutti gli accordi raggiunti, prima in sede nazionale, tra lo Stato, le Regioni, gli altri enti territoriali (partenariato verticale) e le parti economiche e sociali (partenariato orizzontale), e poi in sede sovranazionale, tra la Repubblica italiana e la Commissione europea⁷⁸.

In questa fase della programmazione – cioè della determinazione vincolante delle scelte di tipo politico-strategico – spetta dunque agli Stati membri (certo, come si è visto, in accordo con le istituzioni europee) individuare gli obiettivi concreti da perseguire ed il livello di finanziamenti da erogare, in relazione sia agli indici prescelti che alle zone potenzialmente interessate dagli interventi, attraverso un procedimento articolato in una pluralità di fasi e di documenti attraverso le quali vengono individuati e approvati interventi operativi sempre più dettagliati⁷⁹.

⁷⁷ Per un elenco analitico della fase di predisposizione di tali documenti si rimanda a S. QUINTILI, *Tecniche di cooperazione istituzionale nell'ambito dei Fondi strutturali*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, 3, 2008, 719.

⁷⁸ Così le *Linee guida per l'elaborazione del Quadro strategico nazionale per la politica di coesione 2007-2013* e la relativa intesa sancita in sede di Conferenza Unificata in data 3 febbraio 2005, rep. atti n. 820/EU, ai sensi dell'articolo 8, comma 6, della legge 5 giugno 2003, n. 131, nelle quali è stato concordato il percorso di definizione del Quadro strategico nazionale quale punto di riferimento del processo di programmazione della politica regionale unitaria, comunitaria (finanziata con risorse comunitarie e di cofinanziamento nazionale) e nazionale realizzata in base all'art. 119, comma 5, della Costituzione, attraverso il Fondo per le aree sottoutilizzate. Per un commento a tale procedimento cfr. A. DI STEFANO, *La programmazione degli interventi di politica regionale per il periodo 2007-2013. Brevi note sul «Quadro Strategico Nazionale»*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, 4, 2006, 721 ss.

⁷⁹ Sul principio della programmazione S. MENTO, *I poteri amministrativi della Commissione europea in materia di fondi strutturali*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2007, 139; R. SAPIENZA, *La politica comunitaria di coesione economica e sociale*, Bologna, 2000, 51 ss. e, con le opportune distinzioni, M. MARINO, *La nuova fase di programmazione comunitaria (2000-2006) dei Fondi strutturali per le aree in ritardo di sviluppo dell'Europa*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, 1998, 1419.

Il QSN 2007-2013, adottato con la delibera 22 dicembre 2006 n. 174 del CIPE⁸⁰ su proposta del Dipartimento delle politiche di sviluppo del Ministero dell'economia e delle finanze⁸¹, è stato approvato in via definitiva dalla Commissione europea con la decisione C(2007)3329 del 13 luglio 2007, in attuazione degli orientamenti strategici per la coesione⁸².

Il rapporto tra lo Stato e le Regioni italiane nella predisposizione di questo Quadro strategico ha trovato una sua fonte di legittimazione non soltanto nell'art. 28 del Regolamento comunitario, ma anche e soprattutto nelle disposizioni di rango costituzionale interno e correlata legislazione ordinaria attuativa. Infatti, ciò che sarebbe facoltativo secondo la normativa europea, ossia la consultazione tra lo Stato e le Regioni, diventa obbligatorio per l'ordinamento interno in ragione delle competenze costituzionalmente attribuite nei differenti ambiti di intervento interessati dalle azioni strutturali. «*La definizione del Quadro Strategico nazionale per la politica di coesione [...] coinvolge i diversi livelli di governo della Repubblica realizzando un obiettivo comune*»⁸³: pertanto, richiede l'intervento in sede concertativa dei diversi enti pubblici territoriali titolari di una potestà costituzionalmente attribuita nelle politiche pubbliche interessate.

Il fondamento normativo di questa collaborazione può essere individuato nell'applicazione congiunta di diverse fonti normative, sia precedenti che successive alla riforma del Titolo V della Costituzione⁸⁴: la stratificazione di tale regolamentazione nel tempo

⁸⁰ G.U. n. 95/2007, adottata alla luce del decreto legislativo 5 dicembre 1997, n. 430. Decreto, quest'ultimo, che, nel dare attuazione al disposto dell'art. 7 della legge 3 aprile 1997, n. 94 in punto di modifiche alla contabilità generale dello Stato, ha ridefinito le competenze del C.I.P.E. al quale, nell'ambito degli indirizzi fissati dal Governo, viene demandato il compito di definire le linee generali di politica economica per la valorizzazione dei processi di sviluppo delle diverse aree del Paese, con particolare riguardo alle aree depresse, ora aree sottoutilizzate.

⁸¹ Il decreto del Presidente della Repubblica 20 febbraio 1998, n. 38 (*Regolamento recante le attribuzioni dei Dipartimenti del Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica, nonché disposizioni in materia di organizzazione e di personale, a norma dell'articolo 7, comma 3, della legge 3 aprile 1997, n. 94*) affida al Dipartimento per le politiche di sviluppo e coesione (DPS) del Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica, ora Ministero dello sviluppo economico, il compito, tra l'altro, di provvedere alle iniziative in materia di utilizzazione dei Fondi strutturali comunitari secondo le direttive generali di questo Comitato e di curare l'inoltro delle richieste di cofinanziamento agli organismi comunitari.

⁸² Approvati con la decisione del Consiglio dell'UE del 6 ottobre 2006 sugli orientamenti strategici comunitari in materia di coesione (2006/702/CE).

⁸³ Questo il contenuto del preambolo all'intesa sulle Linee guida adottata in sede di Conferenza unificata in data 3 febbraio 2005 ai sensi dell'art. 8, comma 6, della legge 5 giugno 2003, n. 131, rep. atti n. 820/EU, cit., p. 1.

⁸⁴ Cfr., *ex multis*, M. CARTABIA, L. VIOLINI, *Le norme generali sulla partecipazione dell'Italia al processo normativo dell'Unione europea e sulle procedure di esecuzione degli obblighi comunitari. Commento alla legge*

fa sì che sia un esercizio non particolarmente agevole l'individuazione puntuale di tutte le disposizioni (regole e principi) di rilievo, stante la loro collocazione in differenti corpi normativi che non sono riconducibili ad una matrice unitaria e razionale. In particolare non va trascurato il punto di riferimento del federalismo cooperativo in seno all'ordinamento costituzionale italiano (quale presupposto della possibile concretizzazione della *multilevel governance* nell'intreccio tra ordinamento europeo e ordinamento costituzionale nazionale) costituito dal principio di leale collaborazione. Tale principio, infatti, oltre ad essere costituzionalmente fondato secondo quanto emerge dalle pronunce della Corte costituzionale⁸⁵, ai sensi della giurisprudenza di quest'ultima innerva la totalità dei rapporti tra Stato e Regioni⁸⁶.

Le disposizioni rilevanti sono quindi rappresentate dall'art. 117, soprattutto il comma

4 febbraio 2005, n. 11, in *Le Regioni*, 2005, 476 ss. Si pensi ad esempio al ruolo assegnato alla Conferenza permanente Stato-Regioni e alla Conferenza dei Presidenti, quali luoghi precipi di confronto e decisionale del «sistema regionale». Sebbene la composizione della Conferenza Stato-Regioni, la stretta dipendenza dell'apparato amministrativo dalle scelte del Presidente del Consiglio, il meccanismo di voto, abbiano portato parte della dottrina (e pure la giurisprudenza) a considerarla un organo statale, fondamentale è il suo ruolo nei processi decisionali comunitari: è infatti cerniera istituzionale tra Stato e Regioni nei meccanismi informativi, titolare di poteri sospensivi nella fase ascendente dei processi decisionali (riserva di esame), sede di concertazione (intese e accordi di cooperazione), presidio delle prerogative regionali (in virtù del ruolo attribuitogli nell'esercizio del potere sostitutivo statale e nella facoltà di ricorso alla Corte di Giustizia), oltre che titolare di poteri propri esclusivi (di verifica, di impulso, ma soprattutto di nomina). V. sul punto, in particolare, l'analisi svolta da M. POSILLIPO, *La conferenza Stato-Regioni nei processi decisionali comunitari*, in *Rassegna di diritto pubblico europeo*, 2006, 162 ss. e R. BIFULCO, *Il modello italiano delle Conferenze Stato-autonomie territoriali (anche) alla luce delle esperienze federali*, in *Le Regioni*, 2006, in particolare 249-250.

⁸⁵ Come si è visto nel primo capitolo, dall'ampia disamina nel merito di A. COSTANZO, *Modelli, principi e loro genesi nelle argomentazioni interpretative. Il caso della collaborazione tra Stato e Regioni*, in *Giur. cost.*, 7-8, 1990, 2464 ss., emerge come la necessità di una collaborazione che superasse la rigida separazione di competenze era stata dapprima fondata su esigenze di tutela ambientale e della salute, nonché sul principio del buon andamento della P.A., per poi essere fondata sull'art. 5 Cost.

⁸⁶ Definito ora principio guida che «deve governare i rapporti tra lo Stato e le Regioni nelle materie e in relazione alle attività in cui le rispettive concorrano o si intersechino, imponendo un contemperamento dei rispettivi interessi» (sent. 18 luglio 1997, n. 242 – redattore Onida, al § 4 del *Considerato in diritto*), ora, in modo più pregnante, principio che «deve presiedere a tutti i rapporti che intercorrono tra Stato e Regioni: la sua elasticità e la sua adattabilità lo rendono particolarmente idoneo a regolare in modo dinamico i rapporti in questione, attenuando i dualismi ed evitando eccessivi irrigidimenti. La genericità di questo parametro, se utile per i motivi sopra esposti, richiede, tuttavia, continue precisazioni e concretizzazioni. Queste possono essere di natura legislativa, amministrativa o giurisdizionale, a partire dall'ormai copiosa giurisprudenza di questa Corte». Così la sentenza 1 febbraio 2006, n. 31 (redattore Silvestri), al § 4.2. del *Considerato in diritto*. La leale collaborazione è pertanto una scelta obbligata ed onnicomprensiva, ancorchè ancora non espressamente imposta dal testo costituzionale formale.

5, Cost. (cfr. cap. I, § 1 e 4.1) e dall'art. 8, comma 6, della legge 5 giugno 2003, n. 131 (recante *Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3*).

Tale ultima disposizione in particolare prevede che «*il Governo può promuovere la stipula di intese in sede di Conferenza Stato-Regioni o di Conferenza unificata, dirette a favorire l'armonizzazione delle rispettive legislazioni o il raggiungimento di posizioni unitarie o il conseguimento di obiettivi comuni; in tale caso è esclusa l'applicazione dei commi 3 e 4 dell'articolo 3 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281. Nelle materie di cui all'articolo 117, terzo e quarto comma, della Costituzione non possono essere adottati gli atti di indirizzo e di coordinamento di cui all'articolo 8 della legge 15 marzo 1997, n. 59, e all'articolo 4 del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112*».

In base alle disposizioni ora riportate e all'allocatione delle competenze legislative e amministrative tra organi statali e regionali costituzionalmente stabilita (artt. 117-118) emerge come siano innanzitutto da individuarsi, in relazione a ciascun singolo ambito di intervento compreso nel programma operativo, i soggetti titolari delle funzioni normative e amministrative ed i soggetti responsabili dell'acquisizione e della spesa delle risorse correlate; successivamente, in tutti i casi di interferenza tra le differenti competenze risulta necessaria l'attivazione di tutti gli strumenti (procedimenti e sedi istituzionali) previsti dall'ordinamento giuridico della Repubblica al fine procedere ad un'azione collaborativa e coordinata.

In via principale attraverso il coinvolgimento della Conferenza Stato-Regioni⁸⁷, che rappresenta la sede di confronto tra i differenti livelli di governo territoriale e, per tal motivo, luogo deputato alla definizione di tutti gli accordi interistituzionali tra gli stessi. Fondamentale l'importanza di tale istituzione ad esempio nel processo di elaborazione di strategie (per l'appunto: il QSN) che incidono sull'autonomia delle Regioni nella successiva predisposizione dei programmi operativi, cioè nell'esercizio di quell'attività strategica di dettaglio ed operativa in cui emerge il servizio alla diversificazione presente nel territorio e nella comunità di riferimento.

Altro ente che è tenuto a intervenire nella determinazione e nell'attuazione delle politiche strutturali, come si è già visto, è il Comitato Interministeriale per la

⁸⁷ V. ANTONELLI, *I raccordi interistituzionali nella dialettica con l'Unione europea*, in G. CARPANI, T. GROPPI, M. OLIVETTI, A. SINISCALCHI (a cura di), *Le Regioni italiane nei processi normativi comunitari dopo la legge n. 11/2005*, Bologna, 2007, 46.

Programmazione Economica (C.I.P.E.)⁸⁸, al quale spetta istituzionalmente in primo luogo il compito di predisporre il documento preliminare che ha ad oggetto «*obiettivi, tempi, metodi e responsabilità delle Amministrazioni centrali per la predisposizione del QSN, con indicazione delle attività da porre in essere [...] in modo da pervenire alla definizione e all'inoltro formale alla Commissione europea della proposta di QSN[...]*»⁸⁹ e in secondo luogo di provvedere quindi all'adozione definitiva del QSN, provvedendo alla ripartizione del Fondo per le aree sottoutilizzate e finanziando, per la parte di competenza nazionale alla quale si aggiungerà la quota di cofinanziamento europeo, gli interventi speciali ai sensi dell'art. 119, comma 5, Cost⁹⁰.

⁸⁸ Il nuovo regolamento del CIPE, adottato con delibera n. 63/98 del 9 luglio 1998, in attuazione del decreto legislativo 5 dicembre 1997, n. 430 (recante *Unificazione dei Ministeri del tesoro e del bilancio e della programmazione economica e riordino delle competenze del CIPE, a norma dell'articolo 7 della legge 3 aprile 1997, n. 94*) nel disciplinare le funzioni e la composizione del Comitato, ha previsto la partecipazione del Ministro per gli affari regionali in qualità di presidente della Conferenza Stato-Regioni. Inoltre, su parere della Conferenza Stato-Regioni è stata introdotta la partecipazione dei rappresentanti delle Regioni. Con la menzionata delibera sono state istituite 6 Commissioni di supporto per aree di materie, composte da Sottosegretari delle Amministrazioni interessate, con lo scopo di svolgere, in via ordinaria, l'istruttoria delle decisioni che il CIPE dovrà assumere. L'attività delle Commissioni si conclude con proposte formali che, se favorevolmente esaminate nel corso della riunione preliminare del CIPE (composta dai Sottosegretari delle Amministrazioni competenti e, per quanto riguarda il Ministero degli Affari regionali, dal Capo di Gabinetto del Ministro art. 3), sono adottate dal Comitato medesimo. Quest'ultimo approva gli argomenti compiutamente istruiti ed esamina quelli di maggiore complessità e rilevanza (art. 4). La Segreteria assicura l'istruttoria dei provvedimenti sottoposti all'esame delle Commissioni, del preCIPE e del CIPE medesimo in modo da consentire la partecipazione della Conferenza Stato-Regioni all'elaborazione delle proposte di delibera sin dalla fase iniziale, così come espressamente previsto dal d.lgs. 5 dicembre 1997, n. 430.

⁸⁹ Cfr. l'art. 1 della deliberazione C.I.P.E. 15 luglio 2005, n. 77 recante *Attuazione delle Linee Guida per l'impostazione del Quadro Strategico Nazionale* e relativo allegato, consultabili sul sito istituzionale dell'ente.

⁹⁰ Con l'intesa raggiunta in data 3 febbraio 2005 in sede di Conferenza unificata, Stato e Regioni hanno infatti dato seguito in Italia alla riforma della Politica di coesione comunitaria, unificando la Programmazione della politica regionale comunitaria (finanziata dai Fondi strutturali) con quella regionale nazionale (finanziata dal Fondo di cofinanziamento nazionale e dal Fondo per le aree sottoutilizzate – FAS/FSC). Il processo di unificazione si è realizzato anche rispetto alla politica di sviluppo ordinaria (finanziata con le risorse ordinarie del bilancio nazionale) che, diversamente da quella regionale, persegue i propri obiettivi di coesione economica-sociale con modalità diverse, ovvero a prescindere dai divari nei livelli di sviluppo regionali. In tal senso, la delibera CIPE 166/2007 - di attuazione del QSN 2007-2013 e programmazione del FAS, oltre a ripartire le risorse assegnate al FAS per il periodo 2007-2013 tra le due macro aree Centro Nord e Mezzogiorno stabilisce anche i criteri per la programmazione degli interventi della politica nazionale aggiuntiva finanziata con il FAS. La predetta delibera mutua larga parte dei principi che regolano il processo di programmazione, implementazione, valutazione e monitoraggio dei fondi strutturali della politica regionale di coesione, con particolare riguardo ai seguenti aspetti: il periodo di riferimento programmatico (dai 3 ai 7 anni); la struttura dei Programmi Attuativi (Regionali, Interregionali, Nazionali); i principi di base; gli ambiti di intervento; i principi

L'attività svolta nelle sedi interistituzionali (Conferenze e Comitati interministeriali - CIPE e CIACE, *in primis*) è inoltre molto spesso influenzata dai rapporti di forza tra i vari livelli istituzionali piuttosto che governata in modo puntuale da regole o informata a principi costanti nel loro nucleo fondante. La stessa struttura organizzativa esprime nella quasi totalità dei casi una centralità della componente statale: tutto questo a confermare l'assenza di normatività dei criteri costituzionali che sul punto rimandano all'attuazione per il tramite della legislazione ordinaria (art. 5 Cost.; art. 117, comma 5, Cost.).

Al fine di attuare la strategia generale della politica regionale di coesione unitaria Stato e Regioni hanno previsto nel QSN che il processo di programmazione, le decisioni di merito e le responsabilità attuative vengano esplicitate progressivamente a tre livelli:

«a. il livello di programmazione della strategia specifica (territoriale e/o settoriale) della politica regionale unitaria, cui è associata, per ogni Amministrazione centrale e regionale che partecipa al processo, la definizione delle modalità con cui si concorre agli obiettivi generali di tale politica e l'individuazione e indicazione delle priorità del Quadro al cui conseguimento concorrono: i fondi comunitari (in modo che i singoli Programmi Operativi siano distinguibili e al livello di dettaglio richiesto dai relativi Regolamenti) e le altre risorse della politica regionale di coesione unitaria (parimenti esplicitando la destinazione programmatica delle risorse FAS);

b. il livello della condivisione istituzionale delle priorità, degli obiettivi, degli strumenti e delle responsabilità nell'ambito dell'Intesa Istituzionale di Programma⁹¹ che definisce, anche

di attuazione; le modalità e procedure di approvazione e attuazione dei documenti programmatici; la governance e la sorveglianza dei programmi (organismi di gestione, di certificazione, di controllo, Comitati di Sorveglianza); gli indirizzi e criteri per l'attuazione; la valutazione; il monitoraggio.

⁹¹ L'Intesa Istituzionale di Programma ai sensi dell'art. 2, comma 203, della legge 23 dicembre 1996, n. 662, infatti, rappresenta il momento di raccordo delle diverse tipologie di accordi istituzionali raggiunti a livello regionale e «costituisce lo strumento con il quale sono stabiliti congiuntamente tra il Governo e la Giunta di ciascuna Regione o Provincia autonoma gli obiettivi da conseguire ed i settori nei quali è indispensabile l'azione congiunta degli organismi predetti. Essa rappresenta l'ordinaria modalità del rapporto tra Governo nazionale e Giunta di ciascuna Regione e Provincia autonoma per favorire lo sviluppo, in coerenza con la prospettiva di una progressiva trasformazione dello Stato in senso federalista» (così la deliberazione CIPE 21 marzo 1997, n. 29). Con l'adozione dell'Intesa, attraverso la sua sottoscrizione, le parti – Governo e Giunte regionali – definiscono, nel quadro della programmazione statale e regionale, le modalità di realizzazione di un piano pluriennale di interventi di interesse comune, che sono funzionalmente collegati e riguardano il territorio della singola Regione o Provincia autonoma. Da un punto di vista strutturale l'intesa consiste quindi in una matrice nella quale ad ogni Priorità tematica del QSN vengono fatti corrispondere i livelli di cooperazione istituzionale, individuati come necessari e/o opportuni per il conseguimento dei relativi obiettivi, le risorse e le relative fonti di finanziamento. La gestione dell'Intesa è garantita dalla presenza del Comitato istituzionale di

considerando la programmazione comunitaria, le priorità da conseguire in ambito di cooperazione istituzionale Stato-Regione e/o fra più Regioni; le modalità e le regole di cooperazione istituzionale; le specifiche responsabilità attuative; i conseguenti strumenti di attuazione della politica regionale unitaria;

c. il livello dell'attuazione e quindi degli specifici strumenti con cui la strategia di politica regionale unitaria si realizza»⁹².

6. *La fase discendente delle politiche pubbliche di coesione. Il concetto di partenariato*

Una volta adottato il Quadro strategico nazionale all'interno di ogni ordinamento nazionale e, quindi, completata la definizione dell'approccio strategico, europeo e nazionale, della politica regionale unitaria, tutte le istituzioni coinvolte sono chiamate a cooperare al fine di predisporre, approvare, gestire, monitorare e valutare i vari programmi operativi, ciascuno dei quali nel periodo di programmazione 2007/2013 può coprire soltanto uno dei tre obiettivi (Convergenza, Competitività regionale ed occupazione e Cooperazione territoriale europea) e beneficiare del finanziamento di un solo fondo. Significativo ai fini della cooperazione tra il sistema politico-amministrativo europeo e quello nazionale è il momento in cui alla Commissione viene presentata la proposta di ciascun programma, redatta dagli organi statali dello Stato membro o dall'apposita autorità designata (generalmente per l'appunto un'autonomia regionale) ai sensi dell'art. 37, paragrafo 1, reg. n. 1083/2006: la Commissione esercita infatti in tale contesto poteri di controllo e valutazione, al fine di stabilire se il progetto ricevuto contribuisca o meno alla realizzazione delle finalità e delle priorità del QSN e degli orientamenti strategici per la coesione.

Le disposizioni rilevanti per le autorità regionali sono in particolare quelle che si riportano di seguito (corsivo nostro).

gestione (CIG), organo composto dai rappresentanti del Governo e della Giunta della Regione o Provincia Autonoma. Il CIG ha il compito di verificare periodicamente il raggiungimento degli obiettivi previsti nei programmi, e si avvale, per gli aspetti tecnici, del Comitato paritetico di attuazione (CPA), composto dai rappresentanti delle amministrazioni di volta in volta coinvolte. In concreto la realizzazione degli interventi indicati, per i quali si richiede l'azione congiunta dell'autorità governativa e di quella regionale o provinciale, avviene infine mediante Accordi di Programma Quadro (APQ).

⁹² Così il *Quadro strategico nazionale 2007/2013*, p. 255.

Articolo 12 (*Livello territoriale dell'attuazione*): «L'attuazione dei programmi operativi di cui all'articolo 32 è di competenza degli Stati membri *al livello territoriale appropriato, secondo l'ordinamento di ciascuno Stato membro*. Detta competenza è esercitata conformemente al presente regolamento».

Articolo 59 (*Designazione delle autorità*): «1. *Per ciascun programma operativo*, lo Stato membro designa: a) un'autorità di gestione: *un'autorità pubblica o un organismo pubblico o privato, nazionale, regionale o locale*, designato dallo Stato membro per gestire il programma operativo; b) un'autorità di certificazione: *un'autorità pubblica o un organismo pubblico, nazionale, regionale o locale*, designato dallo Stato membro per certificare le dichiarazioni di spesa e le domande di pagamento prima del loro invio alla Commissione; c) un'autorità di audit: *un'autorità pubblica o un organismo pubblico, nazionale, regionale o locale, funzionalmente indipendente dall'autorità di gestione e dall'autorità di certificazione, designato dallo Stato membro per ciascun programma operativo e responsabile della verifica dell'efficace funzionamento del sistema di gestione e di controllo*. La stessa autorità può essere designata per più di un programma operativo.

2. Lo Stato membro può designare uno o più organismi intermedi per svolgere una parte o la totalità dei compiti dell'autorità di gestione o di certificazione, sotto la responsabilità di detta autorità.

3. *Lo Stato membro definisce le norme che disciplinano le sue relazioni con le autorità di cui al paragrafo 1 e le relazioni di queste con la Commissione*. Fatte salve le disposizioni del presente regolamento, *lo Stato membro stabilisce le relazioni reciproche tra le autorità di cui al paragrafo 1, che svolgono i propri compiti nel pieno rispetto dei sistemi istituzionali, giuridici e finanziari dello Stato membro interessato [...]*»⁹³.

⁹³ A sua volta l'articolo 71 (*Istituzione dei sistemi di gestione e di controllo*) così dispone: «1. *Prima della presentazione della prima domanda di pagamento intermedio o al più tardi entro dodici mesi dall'approvazione di ciascun programma operativo, gli Stati membri trasmettono alla Commissione una descrizione dei sistemi, comprendente in particolare l'organizzazione e le procedure relative ai seguenti elementi: a) autorità di gestione e di certificazione e organismi intermedi; b) autorità di audit e ogni altro organismo incaricato di svolgere attività di audit sotto la responsabilità di quest'ultima*.

2. *La descrizione di cui al paragrafo 1 è accompagnata da una relazione che espone i risultati di una valutazione dei sistemi istituiti ed esprime un parere in merito alla loro conformità con il disposto degli articoli da 58 a 62. Qualora il parere contenga delle riserve, la relazione indica la gravità delle carenze riscontrate e, se le carenze non riguardano il programma nel suo insieme, l'asse o gli assi prioritari interessati. Lo Stato membro informa la Commissione delle misure correttive da applicare e del calendario della loro attuazione, e fornisce in seguito la conferma dell'attuazione delle misure e dello scioglimento delle riserve corrispondenti. La relazione di cui al primo comma è considerata accettata e si procede al primo pagamento intermedio nei*

Il Regolamento afferma esplicitamente che «*l'attuazione dei programmi operativi*» deve avvenire ad un «*livello territoriale appropriato, secondo l'ordinamento di ciascuno Stato membro*» (art. 12). Tale disposizione chiarisce il tenore dell'art. 11, il quale, come si è visto, prevede una stretta cooperazione, definita *partenariato*, non soltanto tra Commissione e Stato membro, ma anche con le autorità regionali o locali che sono direttamente interessate all'intervento programmato, così come con i soggetti della società civile (principio della *multilevel governance*).

Con tale disposizione viene chiarito quanto si anticipava all'esordio del capitolo II di questo lavoro, e cioè che l'ordinamento europeo, pur atteggiandosi come formalmente neutrale di fronte all'organizzazione istituzionale degli Stati membri, tiene conto anche dell'esistenza di ordinamenti cd. composti, in particolar modo nella fase direttamente destinata alla realizzazione degli interventi finalizzati al riequilibrio del divario di sviluppo esistente tra i vari territori.

Tale principio generale va coordinato, in ogni caso, con quello specifico contenuto nell'art. 70 del Regolamento n. 1083/2006 che prevede, con riferimento al programma operativo, la responsabilità, sia gestionale che di controllo, dello Stato membro, con l'ulteriore precisazione che «*se un importo indebitamente versato al beneficiario non può essere recuperato, spetta allo Stato membro rimborsare al bilancio generale dell'Unione europea l'importo perduto, quando è stabilito che la perdita è dovuta a colpa o negligenza ad esso imputabile*». Questo in applicazione del principio di responsabilità esclusiva, nei rapporti con ordinamenti esterni, dello Stato-persona giuridica.

seguenti casi: a) entro due mesi a decorrere dalla data di ricevimento della relazione, quando il parere di cui al paragrafo 1 non contiene riserve ed in assenza di osservazioni da parte della Commissione; b) se il parere contiene riserve, non appena la Commissione riceve la conferma dell'attuazione di misure correttive riguardanti elementi principali dei sistemi e dello scioglimento delle riserve corrispondenti, ed in assenza di osservazioni da parte della Commissione entro due mesi dalla data della conferma. Se le riserve riguardano un unico asse prioritario, il primo pagamento intermedio è effettuato con riguardo agli altri assi prioritari del programma operativo per i quali non sussistono riserve.

3. La relazione ed il parere di cui al paragrafo 2 sono elaborati dall'autorità di audit o da un organismo pubblico o privato funzionalmente indipendente dalle autorità di gestione e di certificazione che opera tenendo conto degli standard di controllo accettati a livello internazionale.

4. Nel caso in cui un sistema comune si applichi a più programmi operativi, una descrizione di tale sistema può essere notificata ai sensi del paragrafo 1 accompagnata da una relazione ed un parere unici ai sensi del paragrafo 2.

5. Le modalità di applicazione dei paragrafi da 1 a 4 sono adottate dalla Commissione secondo la procedura di cui all'articolo 103, paragrafo 3».

La distribuzione di compiti tra i differenti livelli di governo richiede l'assunzione di impegni reciproci. In secondo luogo, la valenza multisetoriale delle politiche di sviluppo territoriali esige un coordinamento orizzontale (e correlato impegno reciproco) in seno ad ogni livello di governo. Le forme di coordinamento, sia verticali che orizzontali, e le cd. condizionalità (*id est*: il pacchetto di condizioni) per la concessione di fondi sono per tali motivi una caratteristica fondante della *governance* multilivello. Nelle politiche di sviluppo territoriali sussiste infatti un problema centrale: la natura decisamente incompleta delle informazioni sulla base delle quali opera la necessaria rete di impegni reciproci. Per garantire l'efficacia degli impegni contratti è infatti necessaria la verificabilità *ex-post* degli impegni stessi, ma nel caso che qui interessa le parti non dispongono di informazioni sufficienti su come specificare gli impegni *ex-ante* in modo netto e verificabile. Di conseguenza è difficile definire gli obiettivi da raggiungere, i mezzi per perseguirli e le condizioni istituzionali che ne garantirebbero l'efficacia. Non si tratta in questo caso specifico di asimmetria delle informazioni, per cui un livello inferiore di governo possiede informazioni non disponibili per il livello superiore e quest'ultimo non è pertanto in grado di progettare incentivi contrattuali per estrarre le informazioni o far sì che l'agente operi in modo efficiente. Infatti nella *governance* che stiamo descrivendo neppure il livello di governo territoriale dispone in genere delle informazioni. Si tratta dunque di una situazione di incompletezza, che non si supera attraverso gli incentivi contrattuali. Le informazioni su come vada formulato un impegno divengono note solo nel corso del processo di attuazione della politica e a patto che durante il processo stesso si individuino e si aggregino le conoscenze.

In linea generale i programmi possono essere attuati su scala nazionale, regionale o interregionale. Quando sono di livello nazionale si chiamano PON, programmi operativi nazionali, e in questo caso l'Autorità di gestione è un'amministrazione centrale nazionale. Quando sono di livello regionale, i programmi sono denominati POR (programmi operativi regionali) e la loro gestione è affidata alle Regioni. Nel caso in cui i programmi coinvolgano più Regioni, il loro acronimo diventa POIN, programmi operativi inter-regionali. Si sceglie il livello inter-regionale, piuttosto che quello regionale, quando l'obiettivo è quello di agire su economie di scala o di scopo. La gestione dei POIN è congiunta: viene affidata alle Regioni con la partecipazione di centri di competenza nazionale o di amministrazioni centrali.

Ai sensi dell'art. 32, paragrafo 2, del regolamento «*ciascun programma operativo è redatto dallo Stato membro o da un'autorità da esso designata*» (cioè «*al livello territoriale appropriato, secondo l'ordinamento di ciascuno Stato membro*», arg. ex art. 12) «*in*

cooperazione con i partner di cui all'articolo 11» cioè «autorità ed organismi quali: a) le autorità regionali, locali, cittadine e le altre autorità pubbliche competenti; b) le parti economiche e sociali; c) ogni altro organismo appropriato in rappresentanza della società civile, i partner ambientali, le organizzazioni non governative e gli organismi di promozione della parità tra uomini e donne»⁹⁴. Gli interessi privati organizzati vengono quindi invitati a interagire direttamente con le amministrazioni a cui vengono attribuite le funzioni di cui al regolamento n. 1083/2006, anziché privilegiare il dialogo con i luoghi eminentemente politici (assemblee e governi). In questo modo si crea pure una convergenza tra i diritti amministrativi europei riguardo alla necessità per l'amministrazione che agisce in funzione europea di acquisire i contributi degli amministrati potenzialmente incisi dalla sua attività⁹⁵.

Il QSN a tal proposito ha disposto che tutte le amministrazioni coinvolte adottino «un proprio documento di programmazione strategica (territoriale per le amministrazioni regionali, settoriale per le amministrazioni centrali) e di coordinamento tecnico delle diverse componenti della politica regionale unitaria»⁹⁶. Ogni Regione in particolare è tenuta a definire il proprio *modus operandi* in un documento di programmazione strategico-operativa che: a) tenga conto degli obiettivi generali e specifici della politica regionale di coesione unitaria per la Regione, con particolare riferimento alle priorità del QSN; b) che indichi le risorse che verranno impiegate; c) che indichi le modalità previste per il coinvolgimento del partenariato istituzionale e socioeconomico; d) che individui le priorità e le modalità di

⁹⁴ Tale coinvolgimento, obbligatorio secondo quanto dispone il regolamento, dal punto di vista politico è stato rilevato possa avere un effetto considerevole sia sull'*accountability*, che sull'efficacia della politica. «Prima di tutto esso può migliorare la «responsività» dei programmi (un elemento *ex ante* dell'*accountability*), contribuendo ad allineare le strategie dei programmi ai reali bisogni. In secondo luogo, esso può migliorare l'efficacia dei programmi permettendo alle autorità di gestione di accedere a informazioni utili a migliorare il *targeting* degli interventi, migliorando così sia il tiraggio degli interventi che la qualità dei progetti finanziati. Infine, esso può contribuire a migliorare l'*accountability ex post*, nel momento in cui partner e *stakeholder*, in quanto rappresentanti degli interessi organizzati, disseminano le informazioni relative al programma presso i loro associati, aumentando così trasparenza e informazione, e possono chieder conto, alle autorità responsabili dei programmi, nelle apposite sedi istituzionali (come i Comitati di Sorveglianza), delle attività svolte, della maniera in cui le risorse sono state spese e dei risultati ottenuti». Così L. POLVERARI, *Alcune riflessioni sull'accountability della politica di coesione europea, sul trade-off tra diversi tipi di accountability e sul trade-off tra accountability ed efficacia*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, 4, 2011, 1096, la quale evidenzia che tuttavia nella prassi, stante la vaghezza del dettato normativo che lascia ampio spazio per interpretazioni variegata e generalmente conformi alle tradizioni e pratiche vigenti in ambito nazionale, «la funzione di *accountability* realizzata in osservanza alle norme sul coinvolgimento del partenariato nelle varie fasi del *policy-making* è tutto sommato debole».

⁹⁵ Cfr. L. SALTARI, *Amministrazioni nazionali in funzione comunitaria*, Milano, Giuffrè, 2007, 318 ss.

⁹⁶ Così il *Quadro strategico nazionale 2007-2013*, p. 255.

attuazione dell'insieme della politica regionale di coesione; e) che indichi le modalità per assicurare il coordinamento dell'azione complessiva della politica regionale (sia nazionale che comunitaria)⁹⁷. Stesso discorso per le amministrazioni centrali che devono altresì tenere conto dei programmi regionali al fine di evitare discrasie con gli stessi⁹⁸. Questo in quanto «*la strategia di politica regionale unitaria si attua attraverso strumenti e modalità in grado di garantire, indipendentemente dalla fonte di finanziamento specifica (risorse della politica regionale comunitaria, nazionale o ordinaria), la migliore realizzazione dei livelli di cooperazione istituzionale necessari, la più ampia e funzionale partecipazione dei soggetti istituzionali coinvolti, tra le quali il sistema delle autonomie locali, condizioni adeguate di efficienza ed efficacia nelle procedure e nelle modalità attraverso le quali pervenire al conseguimento degli obiettivi e dei risultati*»⁹⁹.

Per ogni programma operativo devono essere necessariamente individuate un'autorità di gestione, un'autorità di certificazione e una di *audit*, le funzioni di ciascuna delle quali sono individuate minuziosamente dal regolamento (art. 59, par. 1, reg. n. 1083/2006). La prima è incaricata della gestione il programma stesso; la seconda certifica le dichiarazioni di spesa e le domande di pagamento, prima del loro invio alla Commissione; la terza infine, funzionalmente indipendente dalle altre, è responsabile della verifica dell'efficace funzionamento del sistema di gestione e di controllo.

Ogni Stato membro provvede alla definizione delle norme che disciplinano le relazioni con l'autorità di gestione, l'autorità di controllo e l'autorità di *audit*, i legami tra queste e la Commissione, nonché i rapporti reciproci tra le autorità designate (art. 59, par. 3, reg. 1083/2006).

La responsabilità della gestione dei programmi operativi è affidata dunque alle autorità di gestione (nazionali o regionali), che operano attenendosi alle indicazioni degli organismi di indirizzo e di coordinamento a livello centrale. I ministeri settoriali si configurano come autorità di gestione per i programmi operativi nazionali (PON) FESR ed FSE, mentre per i programmi operativi regionali (POR) la tutela dell'autonomia vuole sia ciascuna Regione ad indicare le strutture – solitamente le apposite ripartizioni delle giunte regionali – che assumono la stessa funzione. Le autorità di certificazione e di audit pure vengono individuate all'interno delle rispettive amministrazioni centrali e regionali, attraverso la costituzione di

⁹⁷ Così il *Quadro strategico nazionale 2007-2013*, p. 256.

⁹⁸ Così il *Quadro strategico nazionale 2007-2013*, p. 257-258.

⁹⁹ Così il *Quadro strategico nazionale 2007-2013*, p. 259.

nuovi uffici oppure l'attribuzione di nuove funzioni a uffici preesistenti oppure a enti strumentali.

Gli Stati membri, in un momento antecedente la presentazione della *«prima domanda di pagamento intermedio o al più tardi entro dodici mesi dall'approvazione di ciascun programma operativo»*, sono tenuti a trasmettere alla Commissione una descrizione dei sistemi di gestione e controllo, con particolare riguardo all'organizzazione e alle procedure (art. 71, par. 1, reg. n. 1083/2006). Tale descrizione deve essere accompagnata da una relazione dell'autorità di *audit* o di un organismo funzionalmente indipendente dall'autorità di gestione e di certificazione, nella quale si espongono i risultati della valutazione dei sistemi istituiti e si esprime un parere in merito alla conformità di questi ultimi rispetto al regolamento generale¹⁰⁰.

La responsabilità dell'attuazione e realizzazione degli interventi è ad ogni modo in ultima istanza di competenza statale, dovendo lo stesso disporre una serie di misure finalizzate a garantire che *«i sistemi di gestione e di controllo dei programmi operativi siano istituiti in conformità con gli articoli da 58 a 62 e funzionino in modo efficace»* (art. 70, lett. a) e si prevenivano, individuino e correggano le irregolarità ed eventualmente si recuperino *«gli importi indebitamente versati compresi, se del caso, gli interessi di mora»* (art. 70, lett. b).

Nell'ambito della funzione di coordinamento, in particolare, la Ragioneria Generale dello Stato - IGRUE esprime il parere di conformità dei sistemi di gestione e di controllo istituiti presso le Amministrazioni titolari dei programmi operativi, ai sensi dell'art. 71, paragrafo 2, dello stesso Regolamento. Per i programmi di cooperazione territoriale, la Ragioneria Generale dello Stato - IGRUE nomina il rappresentante italiano nei gruppi di controllori che verranno istituiti per assistere le autorità di *audit*, in base all'art. 14 del Regolamento (CE) n. 1080/2006, relativo al FESR.

In definitiva, i soggetti pubblici coinvolti nella politica regionale interagiscono nell'ambito di un procedimento amministrativo composto, di organismi a composizione mista o ancora sulla base di accordi o intese. Tra le parti del rapporto non c'è un'autorità che si impone alle altre, ma sussiste quella dipendenza reciproca che ha condotto alla declinazione della formula della coamministrazione.

¹⁰⁰ La relazione e il parere sono elaborati dalla Ragioneria Generale dello Stato – IGRUE, secondo quanto previsto dalla delibera CIPE n. 36 del 15 giugno 2007.

7. *L'esecuzione concorrente del bilancio in relazione alla gestione dei fondi per la politica regionale*

Le modalità esecutive della gestione del bilancio relativa ai fondi strutturali sono una delle declinazioni esplicitamente enunciate del principio di leale cooperazione di cui all'art. 5 TUE. Tali modalità esecutive trovano la loro disciplina positiva in particolar modo nell'art. 14 del regolamento n. 1083/2006, rubricato *Gestione concorrente*, il quale dispone quanto segue: «1. *Il bilancio dell'Unione destinato ai Fondi è eseguito nell'ambito di una gestione concorrente degli Stati membri e della Commissione, ai sensi dell'articolo 53, paragrafo 1, lettera b), del regolamento (CE, Euratom) n. 1605/2002 del Consiglio, del 25 giugno 2002, sul regolamento finanziario applicabile al bilancio generale delle Comunità europee*¹⁰¹, fatta salva l'assistenza tecnica di cui all'articolo 45 del presente regolamento. Il principio di sana gestione finanziaria è applicato conformemente all'articolo 48, paragrafo 2 del regolamento (CE, Euratom) n. 1605/2002.

2. *La Commissione esercita la responsabilità di esecuzione del bilancio generale dell'Unione europea secondo le seguenti modalità: a) essa verifica che negli Stati membri esistano e*

¹⁰¹ L'art. 53 del regolamento n. 1605/2002 dispone che «*La Commissione esegue il bilancio in conformità delle disposizioni degli articoli da 53 bis a 53 quinquies secondo i metodi seguenti: a) in modo centralizzato; b) con una gestione concorrente o decentrata; o c) in gestione congiunta con organizzazioni internazionali*». L'articolo 53 *ter* a sua volta dispone quanto segue: «*1. Quando la Commissione esegue il bilancio mediante gestione concorrente, le funzioni d'esecuzione del bilancio sono delegate agli Stati membri. Questo metodo si applica, in particolare, alle azioni di cui ai titoli I e II della parte seconda . 2. Fatte salve disposizioni complementari previste dalla normativa settoriale pertinente e per assicurare, nella gestione concorrente, che i fondi siano utilizzati secondo le regole ed i principi previsti, gli Stati membri prendono tutti i provvedimenti legislativi, regolamentari e amministrativi o di altro tipo necessari per tutelare gli interessi finanziari delle Comunità. A tal fine essi devono in particolare: a) accertarsi che le azioni finanziate dal bilancio siano realmente effettuate e assicurare che esse siano attuate correttamente; b) prevenire le irregolarità, e le frodi e intervenire se esse si verificano; c) recuperare i fondi indebitamente versati o non correttamente utilizzati oppure perduti come conseguenza d'irregolarità o errori; d) garantire, attraverso la normativa settoriale pertinente e in conformità dell'articolo 30, paragrafo 3, una corretta pubblicazione annuale a posteriori dei beneficiari di fondi provenienti dal bilancio. A tale scopo, gli Stati membri procedono ad accertamenti e predispongono un efficace sistema di controllo interno efficace ed efficiente, in conformità delle disposizioni di cui all'articolo 28 bis. Se necessario ed appropriato, essi avviano azioni legali. 3. Gli Stati membri presentano una sintesi annuale, realizzata al livello nazionale opportuno, delle revisioni contabili e delle dichiarazioni disponibili. 4. Per assicurarsi che l'impiego dei fondi sia conforme alla normativa pertinente, la Commissione ricorre a procedure di liquidazione dei conti o a meccanismi di rettifiche finanziarie che le permettano di assumere la responsabilità finale nell'esecuzione del bilancio*».

funzionino correttamente sistemi di gestione e di controllo, secondo le procedure di cui agli articoli 71, 72 e 73; b) essa interrompe i termini di pagamento, o sospende una parte o l'insieme dei pagamenti, conformemente agli articoli 91 e 92, in caso di inadempienza da parte dei sistemi di gestione e di controllo nazionali, e applica ogni altra rettifica finanziaria necessaria, secondo le procedure di cui agli articoli 100 e 101; c) essa verifica i rimborsi degli anticipi e provvede al disimpegno automatico degli stanziamenti di bilancio secondo le procedure di cui all'articolo 82, paragrafo 2, e agli articoli da 93 a 97».

La normativa derivata è il tentativo di individuare un punto di equilibrio tra una pluralità di interessi che abbracciano l'intero ciclo di *policy*: dal coinvolgimento del partenariato nella configurazione e nell'attuazione dei programmi (art. 11), alle funzioni di monitoraggio e reportistica (artt. 63-68 e 29-31), alla valutazione della politica (artt. 47-49), alla gestione finanziaria (artt. 15, 52-62, 70-102), fino alle attività di pubblicità e comunicazione (art. 69).

Le relazioni tra i partecipanti ad una funzione pubblica organizzata secondo il paradigma della *multilevel governance* sono spesso luogo di disputa in quanto ogni struttura politico-amministrativa ha i propri obiettivi e la propria agenda, che tenta di imporre o tutelare nello sviluppo delle *policy*, nella distribuzione delle risorse, nella configurazione degli istituti e delle procedure dell'*accountability*. La rigida dicotomia tra interessi statali e interesse sovranazionale è in tale contesto sostituita dall'interazione tra tutti i diversi livelli di governo coinvolti nella programmazione e nell'attuazione degli interventi a favore dello sviluppo regionale.

I regolamenti che disciplinano la politica di coesione per il periodo di programmazione 2007/2013 forniscono innanzitutto una delimitazione dei ruoli delle varie autorità coinvolte nella politica: Commissione europea, Stati membri e Corte dei conti europea, da un lato, con competenze di inquadramento strategico, definizione dell'agenda delle priorità e responsabilità complessiva nell'esecuzione del bilancio per le finalità di coesione; le autorità di gestione, di certificazione e di *audit* di ciascun programma operativo presso gli Stati membri, così come le autorità nazionali di coordinamento e, di nuovo, la Commissione europea, dall'altro, con competenze in materia di attuazione.

Pur in presenza di una ben radicata «retorica europea», l'azione di coesione rivela, al suo interno, ancora forti condizionamenti derivanti dall'originaria impostazione intergovernativa. Le dinamiche dei negoziati, le difficoltà nell'introdurre meccanismi di redistribuzione intrastatale basati sulle *performances*, il costante tentativo di una

«rinazionalizzazione» della politica sono elementi che segnalano la scissione tra un discorso politico solidale ed un'attuazione giuridica legata, invece, ad una concezione essenzialmente ancora redistributiva¹⁰².

I governi centrali e le amministrazioni statali da questi dipendenti svolgono un ruolo di «guardiano» (attraverso l'esercizio dei poteri sostitutivi, il protagonismo di organi a prevalente componente e indirizzo statale, nonché in virtù delle plurime forme di condizionamento politico, amministrativo e finanziario) alla luce della constatazione per cui, ad esempio, attraverso i fondi strutturali gestiti attraverso le autonomie regionali gli Stati nazionali si «riappropriano» di risorse conferite all'UE sotto forma di contribuzioni al bilancio (interesse statale al cofinanziamento). L'art. 70 del regolamento n. 1083/2006 prevede, come si è già visto, la responsabilità, sia gestionale che di controllo, dello Stato membro con l'ulteriore precisazione che se un importo indebitamente versato al beneficiario non può essere recuperato, spetta allo Stato membro rimborsare al bilancio generale dell'Unione europea l'importo perduto, quando è stabilito che la perdita è dovuta a colpa o negligenza ad esso imputabile¹⁰³, in applicazione del principio di responsabilità esclusiva, nei rapporti con altri ordinamenti sovrani, dello Stato, che si è sviscerato nel primo capitolo di questo lavoro¹⁰⁴.

Per questi motivi tali fattispecie comportano la possibile attivazione dei meccanismi generali contemplati dagli artt. 117, comma 5, e 120, comma 2, Cost., i quali disciplinano, sotto diversi profili, il potere sostitutivo del Governo nei confronti degli enti territoriali che si rendano inadempienti rispetto ad atti o attività imposte dalla normativa sovranazionale, così come l'attivazione delle forme interne di rivalsa finanziaria tra autorità statali e regionali quale forma di riequilibrio della responsabilità nell'utilizzo delle risorse a fronte di condanne

¹⁰² G.P. MANZELLA, *Le prospettive della politica di coesione europea: tra approfondimento e globalizzazione*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, 1, 2010, 70. La questione degli effetti sulla crescita pure è una delle più ricorrenti nella letteratura sulla politica regionale. Una rassegna è contenuta in J. BACHTLER, G. GORZELAK, *Reforming EU cohesion policy*, in *Policy studies*, 2007, 308. Le ragioni che gli economisti hanno addotto per spiegare i limitati effetti della politica sono vari, ad esempio: il *mix* di strumenti finanziari, troppo focalizzato su aiuti alle imprese ed infrastrutture e poco attento agli elementi determinanti la crescita nel lungo periodo come l'istruzione; l'assenza di riforme strutturali; la mancanza di assetti istituzionali efficienti.

¹⁰³ Questo il principio applicato dalla Corte di giustizia delle Comunità europee, Grande sezione, sentenza 2 maggio 2006, causa C-417/04.

¹⁰⁴ In tal senso V. CERULLI IRELLI, F. LUCIANI, *Diritto comunitario e diritto interno, tra Stato e Regioni*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 5, 2007, 891.

da parte della CGUE¹⁰⁵.

La Commissione, attraverso le plurime forme di flussi informativi e valutazione dei risultati dell'azione amministrativa¹⁰⁶, tutela l'interesse finanziario sovranazionale alla garanzia della finalizzazione della spesa agli obiettivi della politica di coesione, secondo i criteri indicati nei specifici regolamenti. Non solo in quanto l'articolato normativo che le conferisce i poteri è il frutto di faticosi accordi e compromessi tra gli Stati in merito all'impegno finanziario a valere sui fondi strutturali, ma perché tale articolato rappresenta pure il punto di equilibrio tra finalità di stampo redistributivo e sostegno alla crescita (politica economica sovranazionale)¹⁰⁷. La responsabilità ultima della Commissione sulle modalità di esecuzione del bilancio introduce, infatti, una asimmetria nella relazione che intercorre tra l'amministrazione europea e quelle nazionali. Le implicazioni di questa scelta legislativa sono quelle di una presenza continuativa dell'amministrazione europea in fase di controllo, presenza ritenuta dalle amministrazioni nazionali intrusiva della loro sfera di operatività e portatrice di disfunzioni in termini di efficacia dell'azione¹⁰⁸. La Commissione in particolare ha svolto il proprio ruolo di indirizzo attraverso la fissazione delle procedure in sede di approvazione della normativa. Ha origine qui la proliferazione di regole, l'imposizione di controlli e la definizione di forme di verifica focalizzate principalmente sulla correttezza formale dei comportamenti amministrativi piuttosto che sul raggiungimento di risultati obiettivi; è da qui che discende un sistema essenzialmente attento a considerazioni di regolarità contabili ed a problematiche attinenti alla velocità della spesa¹⁰⁹.

¹⁰⁵ V., sul punto, O. PORCHIA, *La gestione del contenzioso con l'Unione europea per violazioni imputabili alle Regioni: gli strumenti previsti in Italia e in Spagna*, in *Il dir. dell'UE*, 2, 2011, 407 ss.; D. DIVERIO, *Le Regioni fra l'incudine e il martello del potere sostitutivo e del diritto di rivalsa in tema di infrazioni comunitarie*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2007, 1, 61 ss.; M. BINI, *Il diritto di rivalsa dello Stato per le violazioni da parte delle Regioni del diritto dell'Unione europea: uno strumento di impulso all'attività regionale o un istituto inapplicabile?*, in *Quad. reg.*, 3, 2010, 815 ss.; C. BERTOLINO, *Il diritto di rivalsa dello Stato: un «debole» deterrente alle violazioni del diritto comunitario*, in *Le Regioni*, 2, 2013, 283 ss.

¹⁰⁶ Cfr. S. MENTO, *I poteri amministrativi della Commissione europea in materia di fondi strutturali*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1, 2007, 135 ss.

¹⁰⁷ Cfr. G.P. MANZELLA, *La nuova politica regionale europea*, in *Giorn. dir. amm.*, 11, 2006, 1255. In tale contesto, pertanto, le autonomie territoriali assumono un ruolo «positivo» nello sviluppo del mercato interno. Ruolo «positivo» che invece non è così pacifico ad esempio con riguardo alla libera circolazione di merci e di persone e al correlato divieto di discriminazioni (dirette e indirette), come si è visto nei primi paragrafi del secondo capitolo di questo lavoro.

¹⁰⁸ Cfr. le osservazioni di J.C. LEYGUES nell'*Intervista a Jean Charles Leygues, Tornanti della politica regionale europea*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, 4, 2008, 1071 ss. e in particolare p. 1080.

¹⁰⁹ G.P. MANZELLA, *Le prospettive della politica di coesione europea: tra approfondimento e globalizzazione*,

Per tutti tali motivi «i sistemi di monitoraggio sono in altre parole ancora per lo più focalizzati sulle informazioni finanziarie piuttosto che fisiche ed utilizzati soprattutto per assicurare il livello di spesa necessario a non incorrere nelle sanzioni del recupero degli importi versati. Al contrario, e specialmente dove i programmi sono di grandi dimensioni finanziarie e composti da misure dalla tipologia disparata, le autorità di gestione incontrano difficoltà considerevoli nel realizzare il monitoraggio degli indicatori fisici»¹¹⁰.

Grazie a tali forme la politica di coesione può vantare una buona trasparenza in merito a quanto, per cosa e come si spende. Molto meno, invece, si sa con riguardo ai risultati che produce in termini della qualità della vita, del benessere, dei cittadini (metrica della politica). L'attenzione al profilo della misurabilità e verificabilità delle politiche di coesione è infatti stata finora limitata¹¹¹.

Le autorità di gestione, qualora regionali, a loro volta sono mosse dall'opportunità di massimizzare l'interesse delle comunità di riferimento – o di attori specifici di tale comunità - al cofinanziamento di progetti di sviluppo, quale forma di compensazione ai vincoli stringenti derivanti dal Patto di stabilità, in un contesto economico globale caratterizzato dalla contrazione delle finanze pubbliche¹¹². Tale interesse conduce alla combinazione di diversi

in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, 1, 2010, 48, che rimanda pure alle considerazioni di N. DE MICHELIS, *Riformare la politica regionale europea: spazi e prospettive*, intervista pubblicata in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, 4, 2009, 1143 e alle notazioni di F. BARCA, *Dove va la politica regionale europea? Riflessioni tra Bruxelles ed esperienza meridionalista*, intervista pubblicata in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, 4, 2009, 1125 ss. Occorre a tal uopo tenere presente che vi sono diverse disposizioni generali che completano le norme specifiche concernenti i fondi strutturali e l'insieme di regole e principi applicabili al bilancio europeo; disposizioni generali aventi ad oggetto appalti, sovvenzioni e rendicontazione, e quindi anch'esse volte ad assicurare la regolarità, la correttezza e la legalità della gestione dei flussi finanziari tra l'UE e gli Stati membri.

¹¹⁰ Così H. VIRONEN, *Delivering Structural Funds in difficult times. Review of Programme Implementation: Summer-Autumn 2010*, in *IQ-Net Review Paper*, 27(1), Glasgow, European Policies Research Centre, University of Strathclyde, dicembre 2010, 17-18, traduzione dall'inglese ad opera di L. POLVERARI, *Alcune riflessioni sull'accountability della politica di coesione europea, sul trade-off tra diversi tipi di accountability e sul trade-off tra accountability ed efficacia*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, 4, 2011, 1098.

¹¹¹ Questo tema si è affacciato nel dibattito politico ed accademico all'inizio degli anni 2000, quando ha cominciato a manifestarsi una tendenza da parte di governi e amministrazioni pubbliche a focalizzarsi eccessivamente «sugli input e sui processi dell'attuazione delle politiche pubbliche, perdendo di vista i risultati». Così C. TALBOT, *Performance Management*, in E. FERLIE, L.E. LYNN JR, C. POLLITT (a cura di), *The Oxford Handbook of Public Management*, Oxford: Oxford University Press, 2005, 491 ss., in specie 500, traduzione propria dall'inglese.

¹¹² A tal proposito è stato rilevato come nel caso dei Fondi strutturali «le politiche si svolgono entro *networks* duali che contrappongono alternativamente Regioni e Commissione vs governi nazionali, oppure Regioni e governi nazionali vs la Commissione, in una competizione a somma positiva». Così P. MESSINA, *Conclusioni*.

aspetti: la disponibilità di risorse per perseguire proprie politiche, il rafforzamento del legame con le parti sociali e l'aumento della capacità di interlocuzione nei confronti dei diversi *stakeholders* territoriali (partenariato cd. orizzontale), il progressivo svilupparsi di un legame diretto con il livello politico amministrativo europeo, la promozione di reti internazionali di amministrazioni territoriali indotte dalle politiche di coesione.

Tanto le autorità nazionali che le autorità regionali sono, infine, interessate alla riduzione degli oneri amministrativi che pesano sull'organizzazione (strutture e personale) e sulle risorse a questa destinate.

Tutto questo comporta delle asimmetrie pure nella qualificazione della natura delle risorse. I servizi legali della Commissione hanno confermato che una volta che i fondi strutturali sono sotto il controllo degli Stati membri, diventano risorse statali e le decisioni su come spenderli sono quindi imputabili allo Stato¹¹³. Da un punto di vista razionale, probabilmente è difficile che possa essere altrimenti¹¹⁴: una differenza nel trattamento dei Fondi strutturali e delle risorse «nazionali» nell'ambito del finanziamento degli aiuti di Stato condurrebbe a diverse intensità di aiuti, a seconda dell'origine del denaro interessato. Ciò non di meno, almeno storicamente, vi sono molte testimonianze di interpretazioni decisamente ineguali tra le autorità di gestione dello *status* dei Fondi strutturali come aiuti di Stato.

Alla luce del fatto che le risorse finanziarie relative ai fondi strutturali sono oggetto di gestione concorrente della Commissione e delle amministrazioni nazionali i controlli esercitati dalle strutture degli Stati membri sull'utilizzazione dei fondi dell'Unione europea possono invece essere inclusi tra i controlli del sistema sovranazionale¹¹⁵. Nella gestione delle entrate e delle spese di pertinenza sovranazionale le amministrazioni nazionali hanno infatti, come si è visto, l'obbligo di conformarsi alle procedure europee poste a presidio delle

Quale governance europea?, in P. MESSINA (a cura di), *Sistemi locali e spazio europeo*, Roma, Carocci, 2003, 249, che richiama C. ANSELL, C.A. PARSONS, K.A. DAARDEN, *Dual network in European regional development policy*, in *Journal of Common Market Studies*, 35, 1997, 3, 347 ss.

¹¹³ Si veda la Decisione della Commissione 2 ottobre 2008 n. 220, *Latvia: EEA/Norwegian Financial Mechanism priority «Conservation of European cultural heritage»*, SIA BC GROUP individual project «Second Life: Restoration of Wooden Cultural Heritage at Kalnciema/ Melnsila quarter in Riga».

¹¹⁴ Per un'opinione alternativa si veda P. NICOLAIDES, *Puzzles of State Aid: Structural Funds, Cumulation and De minimis*, in *European State Aid Quarterly*, 3, 2005, 433 aa.

¹¹⁵ Cfr. G. COGLIANDRO, *I controlli nel sistema comunitario*, in M.P. CHITI, G. GRECO (diretto da), *Trattato di diritto amministrativo europeo*, Milano, Giuffrè, 2007, 544 e S. SALADINO, *La gestione concorrente dei fondi strutturali nella programmazione 2007-2013: l'Autorità di Audit*, in *La finanza locale*, 10, 2009, 76-82.

legittimità e della buona gestione finanziaria¹¹⁶. In altre parole, il principio della sana gestione finanziaria, che presiede all'utilizzo da parte degli Stati membri (ed eventuali partner: cioè, le autonomie territoriali) degli stanziamenti europei, diviene, conseguentemente, principio generale dei rispettivi ordinamenti. Ciò significa che «i procedimenti espletati dalle amministrazioni nazionali devono rispondere ai medesimi criteri che regolano l'azione della Commissione. Di fatto, quindi, il nuovo regolamento impone agli Stati membri, quando amministrano fondi europei in concorso con la Commissione, di uniformare i sistemi di controllo interno di gestione della spesa»¹¹⁷.

In tale quadro complessivo gli Stati membri sono responsabili della gestione e del controllo di prima e seconda istanza dei programmi operativi, e si impegnano a prevenire, rilevare e risolvere eventuali irregolarità; la Commissione dispone - quali strumenti di garanzia della corretta gestione - delle certificazioni e delle spese dichiarate, rilasciate dall'autorità di pagamento nazionale, dell'attestato per la liquidazione emesso dall'organismo di controllo indipendente, delle relazioni annuali di controllo degli Stati membri e degli esiti di *audit* svolti dai propri servizi¹¹⁸.

8. *Le risorse a disposizione nel periodo di programmazione 2007/2013*

I fondi complessivamente assegnati all'Italia (comprensivi di quelli destinati allo sviluppo rurale ed alla pesca) per il periodo di programmazione 2007/2013 ammontano a circa 37,91 miliardi di euro. A tali risorse, per il principio di addizionalità, corrispondono finanziamenti nazionali pubblici pari ad oltre 40,67 miliardi di euro. Per il solo Obiettivo Cooperazione è incluso, nei piani finanziari, anche un contributo del settore privato pari a 5,71 milioni di euro¹¹⁹.

¹¹⁶ V. sul punto il Titolo VI, Capo I, del regolamento 1083/2006, artt. 58-74, che disciplina i sistemi di gestione e di controllo. Ulteriori obblighi discendono dal Regolamento (CE, Euratom) n. 2988/95 del Consiglio, del 18 dicembre 1995, relativo alla tutela degli interessi finanziari delle Comunità (GU L 312 del 23.12.1995, pag. 1).

¹¹⁷ L. SEGNI, *La nuova disciplina del bilancio comunitario*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 11, 2007, 1160.

¹¹⁸ G. COGLIANDRO, *I controlli nel sistema comunitario*, in M.P. CHITI, G. GRECO (diretto da), *Trattato di diritto amministrativo europeo*, Milano, Giuffrè, 2007, 550.

¹¹⁹ I dati che si riporteranno di seguito sono ripresi dalla *Relazione annuale 2012* della Sezione di controllo per

**Risorse complessive per Obiettivi prioritari periodo di programmazione 2007/2013
(milioni di euro)**

Obiettivi	Contributo totale	Contributo Comunitario	Contributo nazionale pubblico	Contributo privati
Convergenza	43.584,40	21.632,96	21.951,44	0,00
Competitività	15.814,36	6.324,90	9.489,46	0,00
Cooperazione territoriale	705,59	546,42	153,46	5,71
Sviluppo rurale	17.643,05	8.985,78	8.657,27	0,00
Pesca	848,69	424,34	424,35	0,00
Totale	78.596,09	37.914,40	40.675,98	5,71

Fonte: MEF, RGS – IGRUE

La maggior parte delle risorse comunitarie assegnate all'Italia sono destinate all'*Obiettivo Convergenza* (oltre 21 miliardi di euro pari al 75%)¹²⁰.

L'ammontare delle risorse nazionali (circa 22 miliardi di euro) viene finanziato dallo Stato attraverso il Fondo di Rotazione per l'attuazione delle politiche comunitarie, di cui all'art. 5 della legge 16 aprile 1987, n. 183¹²¹ e al decreto del Presidente della Repubblica 29

gli Affari Comunitari ed Internazionali della Corte dei conti - *Delibera n. 12/2012*, con la quale riferisce al Parlamento sui rapporti finanziari con l'Unione europea e l'utilizzazione dei Fondi comunitari.

¹²⁰ L'importo complessivo di risorse, comunitarie e nazionali, destinate a tale Obiettivo (43,6 miliardi di euro) risulta inferiore di circa il 5% rispetto all'importo complessivo stanziato per la Programmazione 2000-2006 per l'Obiettivo 1 (45,9 miliardi di euro).

¹²¹ Legge 16 aprile 1987, n. 183 (in Suppl. ordinario alla Gazz. Uff., 13 maggio, n. 109), recante *Coordinamento delle politiche riguardanti l'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee*, che all'art. 5 istituisce nell'ambito del Ministero del tesoro - Ragioneria generale dello Stato, un fondo di rotazione con amministrazione autonoma e gestione fuori bilancio, ai sensi dell'articolo 9 della legge 25 novembre 1971, n. 1041, che si avvale di un apposito conto corrente infruttifero, aperto presso la tesoreria centrale dello Stato denominato «Ministero del tesoro - fondo di rotazione per l'attuazione delle politiche comunitarie». Cfr., sul punto, C. FRANCHINI, *Amministrazione italiana e amministrazione comunitaria*, Padova, Cedam, 1992, 52 ss. Che evidenzia come la creazione del fondo sia espressione dell'orientamento volto a considerare le norme attinenti alla finanza quale elemento essenziale per lo svolgimento delle funzioni, e A. CLARONI, *Le politiche di sviluppo territoriale e la coesione economica e sociale*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, 4, 2000, 1406-1410.

dicembre 1988, n. 568 e ss. mm. ii., che definisce e organizza le procedure amministrative del Fondo stesso¹²². Finalità del fondo in oggetto è rafforzare l'efficacia degli interventi previsti dalla normativa comunitaria, coordinandoli con quelli degli altri strumenti nazionali di agevolazione, ed assicurare il proficuo utilizzo dei flussi finanziari destinati all'attuazione delle politiche strutturali comunitarie.

Le Regioni beneficiarie dell'Obiettivo Convergenza sono quelle il cui PIL *pro capite* è inferiore al 75% della media comunitaria¹²³: Calabria, Campania, Puglia e Sicilia. Ad esse si aggiunge la Basilicata, che beneficia di un regime transitorio a sostegno della sua uscita dall'Obiettivo.

L'Obiettivo Convergenza è attuato attraverso 5 Programmi operativi regionali (POR) e 7 Programmi operativi nazionali (PON), di cui 2 interregionali (POIN)¹²⁴, finanziati dal Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR) e da 5 Programmi operativi regionali (POR) e 2 Programmi operativi nazionali (PON) finanziati dal Fondo sociale europeo (FSE).

Per i Programmi Operativi Nazionali e per i Programmi Operativi Interregionali, finanziati dal FESR e dal FSE, la relativa copertura finanziaria è posta a carico del Fondo di rotazione, in misura pari al 100 per cento della quota nazionale pubblica e, comunque, in misura non superiore alla corrispondente quota comunitaria - ovvero in misura inferiore qualora sia possibile attivare specifiche risorse nell'ambito di leggi di settore - fatti salvi i programmi che beneficiano del principio di proporzionalità di cui all'art. 74 del Regolamento (CE) n. 1083/2006.

Per i Programmi Operativi Regionali la relativa copertura finanziaria è posta a carico del Fondo di rotazione in misura pari al 70 per cento della quota nazionale pubblica, se sono finanziati a titolo FESR, e in misura pari all'80 per cento, se sono finanziati a titolo FSE,

¹²² Decreto del Presidente della Repubblica 29 dicembre 1988, n. 568 (in Gazz. Uff., 1 febbraio, n. 26), recante *Approvazione del regolamento per l'organizzazione e le procedure amministrative del Fondo di rotazione per la attuazione delle politiche comunitarie, in esecuzione dell'art. 8 della legge 16 aprile 1987, n. 183.*

¹²³ Ai sensi dell'art. 5 del Regolamento 1083/06, infatti, «1. Le Regioni ammissibili al finanziamento dei Fondi strutturali nell'ambito dell'obiettivo "Convergenza" sono quelle corrispondenti al livello 2 della classificazione comune delle unità territoriali per la statistica (di seguito: "il livello Nuts 2") ai sensi del Regolamento (Ce) n. 1059/2003 il cui prodotto interno lordo (Pil) pro capite, misurato in parità di potere di acquisto e calcolato sulla base dei dati comunitari per il periodo 2000-2002, è inferiore al 75% del Pil medio dell'Ue a 25 per lo stesso periodo di riferimento. 2. Gli Stati membri ammissibili al finanziamento del Fondo di coesione sono quelli il cui reddito nazionale lordo (Rnl) pro capite, misurato in parità di potere di acquisto e calcolato sulla base dei dati comunitari per il periodo 2001-2003, è inferiore al 90% dell'Rnl medio dell'Ue a 25 e che hanno un programma per conformarsi alle condizioni di convergenza economica di cui all'art. 104 del Trattato».

¹²⁴ I dati relativi ai singoli programmi operativi sono reperibili al sito istituzionale <http://opencoesione.gov.it>.

mentre la restante parte è posta a carico dei bilanci delle Regioni e/o degli altri Enti pubblici partecipanti ai programmi. La quota nazionale pubblica dei programmi regionali è stabilita nella stessa misura della quota comunitaria, fatti salvi i programmi che beneficiano del predetto principio di proporzionalità. La quota pubblica nazionale eccedente tale misura fa carico ai bilanci regionali e/o agli altri Enti pubblici partecipanti al programma.

L'*Obiettivo Competitività* è articolato in Italia in 32 Programmi operativi regionali (POR), suddivisi tra Fondi FESR e FSE, ed in un Programma operativo nazionale (PON) «Azioni di sistema» a valere sul FSE. La dotazione finanziaria complessiva per il perseguimento delle finalità, per il periodo di programmazione 2007-2013, è di 15,8 miliardi di euro. Rispetto a tale importo, quasi 9,5 miliardi di euro sono stati cofinanziati dallo Stato attraverso il Fondo di Rotazione per l'attuazione delle politiche comunitarie di cui alla legge n. 183/1987, mentre 3,1 miliardi sono cofinanziati dal FESR e 3,2 miliardi dal FSE.

L'*Obiettivo Cooperazione territoriale europea*, infine, è inteso a rafforzare la cooperazione mediante iniziative congiunte, locali e regionali, al fine di potenziare la collaborazione e lo scambio di esperienze a livello territoriale. E' articolato in tre sezioni: (i) Cooperazione transfrontaliera; (ii) Cooperazione transnazionale; (iii) Cooperazione interregionale.

La Cooperazione Transfrontaliera sostiene lo sviluppo di attività economiche e sociali tra aree geografiche confinanti e riguarda: 7 Programmi transfrontalieri (Italia – Francia Marittimo, Italia – Francia ALCOTRA, Italia – Svizzera, Italia – Slovenia, Italia – Malta, Italia – Grecia, Italia – Austria); 2 Programmi transfrontalieri di prossimità e vicinato (Italia – Tunisia, Bacino del Mediterraneo) e 1 Programma pre-adesione (Italia Adriatico). La Cooperazione Transnazionale supporta prevalentemente l'innovazione tecnologica, l'ambiente e la prevenzione dei rischi, la mobilità, lo sviluppo urbano sostenibile e riguarda 4 Programmi transnazionali (Spazio alpino, Europa centrale, Europa sud-orientale, Mediterraneo). La Cooperazione Interregionale riguarda, infine, due temi: l'innovazione e l'economia della conoscenza; l'ambiente e la prevenzione dei rischi. Il Programma riguarda tutto il territorio europeo e si identifica nel Programma Interreg IV.

Per i programmi di cooperazione transnazionale e transfrontaliera gestiti da amministrazioni pubbliche la copertura finanziaria della quota nazionale pubblica è posta a totale carico del Fondo di rotazione.

Per i programmi di cooperazione interregionale, gestiti da amministrazioni pubbliche, ai quali è eleggibile l'intero territorio europeo e per i quali non è prevista preallocazione di

risorse tra Stati membri, la relativa copertura finanziaria è posta a carico del Fondo di rotazione in misura pari al 100 per cento della quota nazionale pubblica prevista per i partner che partecipano ai progetti finanziati in attuazione di tali programmi. Per eventuali programmi di cooperazione, diversi da quelli indicati in precedenza e gestiti da amministrazioni pubbliche, la quota nazionale pubblica a fronte FESR è posta a totale carico del Fondo di rotazione.

E' da rammentare che, conformemente alle disposizioni di cui al regolamento 1083/2006, le risorse devono essere utilizzate sulla base di una precisa tempistica pena il disimpegno automatico delle stesse (cosiddetta regola dell'n+2)¹²⁵, anche se sono stati previsti temperamenti ed eccezioni alla regola, in ragione delle difficoltà connesse alla crisi economica e finanziaria in atto¹²⁶.

Nel corso del 2011 è stata avviata, d'intesa con la Commissione europea, l'azione per accelerare l'attuazione dei programmi cofinanziati dai fondi strutturali 2007-2013 sulla base di quanto stabilito dalla Delibera CIPE 1/2011¹²⁷ e puntualmente concordato nel Comitato nazionale del Quadro Strategico Nazionale, in data 30 marzo 2011, da tutte le Regioni, dalle amministrazioni centrali interessate e dal partenariato economico e sociale. Questa azione di accelerazione ha prodotto alcuni significativi risultati in termini di avanzamento finanziario dei programmi operativi.

¹²⁵ In linea generale, la Commissione procede al disimpegno automatico della parte di un impegno di bilancio connesso ad un programma operativo che non è stata utilizzata per il prefinanziamento o per i pagamenti intermedi, o per la quale non le è stata trasmessa una domanda di pagamento ai sensi dell'articolo 86, entro il 31 dicembre del secondo anno successivo a quello dell'impegno di bilancio nell'ambito del programma, salvo l'eccezione di cui al paragrafo 2. Cfr. la Sezione 7 (art. 93 ss.), rubricata *Disimpegno automatico*, del Regolamento (CE) n. 1083/2006.

¹²⁶ Cfr. l'analisi delle modifiche alla normativa sui fondi strutturali adottate in particolare tra il novembre 2008 e il luglio 2009 allo scopo di accelerare l'attuazione della politica di coesione e dare maggiore flessibilità agli Stati Membri nell'utilizzo delle risorse della stessa. S. DAVIES, S. KAH, C. WOODS, *Dimensioni regionali della crisi finanziaria ed economica*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, 4, 2009, 1153-1155.

¹²⁷ Su proposta del Ministro per i rapporti con le Regioni, il Comitato ha approvato la delibera *Obiettivi, criteri e modalità per la programmazione delle risorse di cui alla delibera CIPE n. 79 del 30 luglio 2010, selezione e attuazione degli investimenti finanziati con le risorse del Fondo per le aree sottoutilizzate 2007-2013 e indirizzi ed orientamenti per l'accelerazione degli interventi cofinanziati dai Fondi strutturali 2007-2013*, previa intesa della Conferenza Stato-Regioni sancita nel dicembre 2010. La delibera stabilisce indirizzi e orientamenti per l'accelerazione degli interventi cofinanziati dai Fondi strutturali e la conseguente eventuale riprogrammazione dei Programmi operativi anche al fine di evitare il disimpegno automatico con l'obiettivo di individuare appropriati obiettivi in termini di impegni giuridicamente vincolanti di ogni Programma operativo al 30.05.2011 e al 31.12.2011 prevedendo anche la possibilità di individuare «altre misure di accelerazione [...] secondo le disposizioni del QSN».

Allo scopo di consolidare e completare tale percorso è stato infine predisposto il *Piano di Azione Coesione*, inviato il 15 novembre 2011 dal Ministro per i Rapporti con le Regioni e per la Coesione Territoriale *pro tempore* al Commissario Europeo per la Politica Regionale. Tale piano aveva l'obiettivo di colmare i ritardi ancora rilevanti nell'attuazione e, al contempo, di rafforzare l'efficacia degli interventi, in attuazione degli impegni assunti con la lettera del Presidente del Consiglio al Presidente della Commissione Europea e al Presidente del Consiglio Europeo del 26 ottobre 2011 ed in conformità alle Conclusioni del Vertice dei Paesi Euro dello stesso 26 ottobre 2011. Nei 14 mesi intercorsi fra l'ottobre 2011, quando l'Italia a causa dell'assai modesto livello di spesa concordò con l'Unione europea l'adozione di tali misure straordinarie, e il 31 dicembre 2012, è stata realizzata una spesa certificata di 9,2 miliardi, superiore a quanto era stato speso nei precedenti 58 mesi.

In virtù di tali cambiamenti in chiusura dell'anno 2013 si registra quanto segue. Tutti i 52 Programmi Operativi dei Fondi Strutturali europei hanno superato i target di spesa evitando la perdita di risorse legata alla scadenza del 31 dicembre 2013. In totale la spesa ha raggiunto il 52,7 delle risorse programmate, a fronte di un obiettivo minimo di spesa per il 2013 pari al 48,5 per cento. Alla fine del 2012 la spesa era ferma al 37 per cento. Il risultato emerge dai dati aggiornati alla fine dell'anno e validati dal Dipartimento per lo Sviluppo e la Coesione economica (Dps) e dal Ministero del Lavoro relativi alla spesa certificata, che misura lo stato di attuazione della politica di coesione per il complesso delle Regioni italiane. Fra il 1° gennaio e il 31 dicembre 2013, sono state certificate alla Commissione europea spese pari a circa 6,8 miliardi di euro, proseguendo nella forte accelerazione dell'utilizzo delle risorse europee a disposizione dell'Italia per il corrente periodo di programmazione 2007 – 2013.

Un'accelerazione evidenziata anche dai dati del bilancio comunitario che attestano pagamenti all'Italia per oltre 5 miliardi di euro nei primi 11 mesi del 2013, ponendo il nostro paese al secondo posto della classifica tra i migliori utilizzatori delle risorse comunitarie nel corso di quest'anno.

9. *Criticità e profili di responsabilità nel «processo di europeizzazione» delle Regioni italiane*

La politica di coesione è il tentativo di definire un punto di equilibrio tra le esigenze «condizionali» di un intervento sovranazionale – il suo dover necessariamente legare l'erogazione di risorse a determinati comportamenti o risultati – e la sfera di autonomia riconosciuta alle amministrazioni incaricate della sua attuazione¹²⁸. Tra l'interesse a non perdere o a non vedersi eccessivamente limitare il proprio potere decisionale e l'interesse ad allargare la propria sfera di azione in modo efficace ed efficiente.

La *multilevel governance* porta le Regioni al centro dell'arena politica europea. «Questo approccio potrebbe però 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-nazionale 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»¹²⁹.

Alcuni dei processi disciplinati dai regolamenti europei non prevedono alcun meccanismo sanzionatorio (ad esempio le norme in materia di partenariato), mentre altri presentano meccanismi sanzionatori di variabili intensità: una osservanza non piena delle regole in materia di gestione finanziaria può portare a conseguenze tangibili e gravose (l'interruzione, sospensione e perdita di risorse); non ottemperare ad altri aspetti dell'attuazione dei programmi, specialmente in materia di monitoraggio, reportistica e valutazione, può non comportare conseguenze particolari, nel senso che una osservanza formale piuttosto che sostanziale può essere sufficiente ad evitarle.

Le ricerche condotte sino ad oggi sulle Regioni italiane hanno fatto emergere non solo una diversa capacità di spesa dei fondi europei ma una differenziazione di non poco momento nelle risposte date al processo di «europeizzazione» indotto dalle politiche di coesione,

¹²⁸ Cfr. G.P. MANZELLA, *Le prospettive della politica di coesione europea: tra approfondimento e globalizzazione*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, 1, 2010, 51.

¹²⁹ 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, 72.

secondo le differenti prospettive enucleate nell'introduzione a questo lavoro. Differenze da ricondurre al contesto socio-culturale, ai fattori politici, ma pure alle risposte organizzative alle sfide poste dalle politiche europee. Le caratteristiche dei sistemi di *governance* preesistenti (statale e regionale), hanno quindi inciso in profondità nella qualità delle politiche di coesione con riguardo al loro grado di trasparenza ed efficienza nella gestione dei flussi finanziari, cioè delle risorse prelevate dai contribuenti-cittadini europei e destinate allo sviluppo dei territori.

La declinazione concreta delle politiche di coesione ed il partenariato si sono sviluppati secondo dinamiche diverse nelle varie Regioni italiane, con un bilanciamento dei poteri tra i soggetti del partenariato che è basato sui seguenti fattori domestici di mediazione: *i)* il contesto istituzionale ed il grado di centralizzazione; *ii)* le tradizioni amministrative e gli stili di *policy-making*; *iii)* la percezione dell'UE come un'opportunità; *iv)* l'intensità delle relazioni tra istituzioni e società civile (o capitale sociale)¹³⁰.

Più in generale è stato rilevato come «la qualità della *governance* può, dunque, essere intesa come variabile dipendente dalla capacità amministrativa, cioè dall'insieme di meccanismi di funzionamento che agiscono tra gli attori e il sistema di opportunità interne (normative, finanziarie) ed esterne (controlli esterni, altri livelli di governo ecc.), al fine di sviluppare la capacità del sistema di perseguire obiettivi generali di *accountability*, efficienza ed efficacia»¹³¹.

Sulla scorta degli studi sull'europeizzazione numerose analisi condotte dagli accademici hanno evidenziato come i fondi strutturali siano «fattori causali esterni che fanno risaltare proprietà interne alla politica regionale, dei reagenti che permettono agli osservatori di intravedere le pratiche radicate in quel contesto e le tendenze emergenti»¹³². Gli effetti della politica di coesione sull'esercizio dell'autonomia regionale sarebbero, secondo tale ricostruzione, complementari e indiretti.

Tutto questo non fa che riconfermare come «se l'assetto organizzativo si modella sugli interessi che deve curare e sulle finalità che deve raggiungere, nel senso che la sua concreta

¹³⁰ Così A. BATORY, A. CARTWRIGHT, *Re-Visiting the Partnership Principle in Cohesion Policy: The Role of Civil Society Organizations in Structural Funds Monitoring*, in *Journal of Common Market Studies*, 47, 4, 2011, 697 ss.

¹³¹ E. DOMORENOK, M.S. RIGHETTINI, *Qualità della governance e regolazione dei flussi finanziari. Il caso dei Fondi Strutturali in Italia*, in *Rivista italiana di politiche pubbliche*, 2, 2012, 258.

¹³² A. LIPPI, *Partenariato e rappresentanza nelle Regioni del centro-nord*, in V. FARGION, L. MORLINO, S. PROFETI (a cura di), *Europeizzazione e rappresentanza territoriale: il caso italiano*, Bologna, Il Mulino, 211.

configurazione dipende da questi, le scelte organizzative risultano strumentali a quelle sostanziali: [...] non si limitano soltanto a preparare o a creare le condizioni di esercizio dell'attività amministrativa, ma ne diventano parte essenziale»¹³³.

La politica regionale, pur per sua natura più attenta alle difficoltà e potenzialità dei territori e delle comunità, ha incontrato difficoltà a innovarsi in modo più radicale, soprattutto nelle aree più deboli del Paese¹³⁴. Ciò in parte a causa di una non sempre chiara distinzione di ruolo, ovvero di non adeguato coordinamento, con gli interventi ordinari (in particolare nell'ambito dell'intervento sulle infrastrutture o della valorizzazione delle risorse culturali), così come per il mancato coordinamento orizzontale tra gli assessorati regionali, e verticale tra i diversi livelli di governo del territorio.

In particolare - ma non solo¹³⁵ - nei territori afflitti da un profondo disagio sociale, i rallentamenti nella realizzazione dei programmi - che hanno portato alla riallocazione di risorse e alla perdita di parte delle stesse - sono dovuti perlopiù alla scarsa permeabilità degli attori nazionali (politici e amministratori) ai modelli europei. Si è parlato a tal proposito di limitate capacità progettuali ma pure della disarticolazione interna e settorializzazione eccessiva delle strutture amministrative interessate¹³⁶. Tale situazione ha comportato un'attività di pianificazione parcellizzata e quindi meno capace di raggiungere obiettivi strategici. Strettamente correlata a tale profilo la constatazione per cui la parcellizzazione dei poteri comporta anche la - quantomeno potenziale - conseguente parcellizzazione della rappresentanza a scapito di una visione dell'interesse pubblico ridotta a somma di interessi

¹³³ C. FRANCHINI, *Amministrazione italiana e amministrazione comunitaria*, Padova, Cedam, 1992, 87.

¹³⁴ In cui maggiore dovrebbe essere il servizio delle autonomie territoriali al perseguimento degli obiettivi di sviluppo. Cfr. le considerazioni svolte in L. CHIEFFI, *La partecipazione delle autonomie regionali alla elaborazione della decisione comunitaria: dalla gestione dei fondi strutturali alla più recente riforma introdotta dal Trattato di Lisbona*, in AA. VV., *Scritti in onore di Michele Scudiero*, Napoli, Jovene, 2008, 546-548.

¹³⁵ Cfr. l'indagine svolta in plurimi interventi inseriti in P. MESSINA (a cura di), *Innovare la tradizione. Europeizzazione e governance regionale: il caso del Veneto a confronto*, Padova, Cleup, 2011 sulla Regione Veneto, ove viene evidenziato come la progettazione e l'implementazione delle politiche comunitarie abbia comportato un necessario radicale processo di innovazione in un sistema regionale caratterizzato da un basso tasso di attivismo dell'attore politico regionale nell'attività di regolazione dello sviluppo locale.

¹³⁶ M. GIANNELLI, S. PROFETI, *I fondi strutturali tra politica e amministrazione nelle Regioni del Mezzogiorno*, in V. FARGION, L. MORLINO, S. PROFETI (a cura di), *Europeizzazione e rappresentanza territoriale: il caso italiano*, Bologna, Il Mulino, 2006, 221-262, i quali evidenziano come «nel Mezzogiorno più che altrove si assiste ad una progressiva tendenza alla parcellizzazione degli apparati regionali, che sempre più si strutturano per compartimenti stagni, assumendo una fisionomia assai simile a quella ministeriale in cui ogni esponente della giunta dispone di una propria struttura operativa formata da settori e uffici gerarchicamente ordinati».

particolari o parziali.

L'*accountability* è un elemento fondamentale della politica di coesione così come di ogni politica pubblica¹³⁷. Come per molti altri concetti oggetto di questo studio occorre anche in questo caso evidenziare che non vi è consenso attorno ad una definizione univoca di *accountability*, anche se in qualche modo il concetto rimanda al rendere conto a consuntivo sull'adempimento delle proprie responsabilità¹³⁸. Fa, pertanto, riferimento alla varietà delle tecniche attraverso cui taluni soggetti sono chiamati a spiegare e giustificare la propria attività. Le domande-chiave che ogni dibattito sull'*accountability* solleva sono normalmente i seguenti: chi è *accountable*? Verso chi è *accountable*? Per cosa è *accountable*?

I recenti eventi finanziari e l'associata morsa nelle finanze pubbliche hanno contribuito a rafforzare la rilevanza di questo concetto: di fronte a risorse pubbliche sempre più scarse, politici e amministratori sono sempre più attenti a giustificare il proprio operato e l'uso che viene fatto delle risorse pubbliche, che deve essere rilevante, motivato, efficiente ed efficace. Il perseguimento dell'*accountability* intesa in senso stretto ad ogni modo non è l'obiettivo principale dell'azione pubblica, bensì una qualità delle sue modalità d'esercizio, che la rende conforme al principio democratico. Il perseguimento dell'*accountability* oltre certi limiti può portare ad effetti perversi in termini di efficacia ed efficienza¹³⁹.

Le politiche di coesione, a partire dal ciclo del 1988, hanno introdotto rilevanti cambiamenti politici e amministrativi sia a livello nazionale che sub-nazionale. Al fine di creare efficienti e moderne forme di attività governativa, si è reso necessario per le istituzioni

¹³⁷ Oltre ad essere uno dei principi della «buona *governance*» riconosciuti da OCSE, Banca Mondiale e Commissione europea. *Libro bianco sulla governance europea* della Commissione, Bruxelles, COM(2001), 428 definitivo/2; C. HARLOW, *Accountability in the European Union*, Oxford: Oxford University Press, 2002; OCSE, *Modernising Government. The Way Forward*, Parigi, OCSE, 2005; SIGMA, *European Principles for Public Administration*, SIGMA Papers No. 27, Parigi, OCSE, 1999.

¹³⁸ Come tuttavia rilevato da E. CHITI, *L'accountability delle reti di autorità amministrative dell'Unione europea*, in *Riv. Ital. Dir. pubbl. comunit.*, 1, 2012, 32-33 e la dottrina ivi riportata, negli studi sull'amministrazione europea normalmente vengono distinti il momento dell'esercizio dell'attività amministrativa e i meccanismi di controllo inerenti a tale fase procedimentale e i meccanismi di *accountability* in senso stretto, che fanno invece riferimento alla fase successiva al compimento dell'attività amministrativa stessa.

¹³⁹ Sul punto si rimanda alle riflessioni svolte da L. POLVERARI, *Alcune riflessioni sull'accountability della politica di coesione europea, sul trade-off tra diversi tipi di accountability e sul trade-off tra accountability ed efficacia*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, 4, 2011, 1093-1106 e all'ampia bibliografia sul tema ivi riportata. L'articolo tuttavia argomenta che il quadro regolamentare vigente privilegia certi tipi di *accountability*, precisamente l'*accountability* finanziaria e procedurale, a scapito di altri, quali l'*accountability* di risultato e di *performance*, e che ciò è controproducente ai fini dell'efficacia (e dell'efficienza) della politica.

coinvolte sviluppare *i*) una differenziazione verticale e orizzontale nella distribuzione di poteri e responsabilità, e *ii*) notevoli capacità di progettazione, programmazione e coordinamento.

In secondo luogo, la complessità della politica ed il progressivo orientamento verso una cultura della *performance* hanno condotto ad una notevole espansione del potere degli amministratori, esacerbando in alcuni casi il divario di conoscenza e informazione tra politici, funzionari pubblici e cittadini, nonchè rendendo poco chiaro a chi andasse attribuita la titolarità/responsabilità delle politiche.

I dati in possesso del Ministero della coesione delineano un grave peggioramento nell'uso dei fondi strutturali avvenuto nel quinquennio 2007-2011, soprattutto nel Mezzogiorno (pure con forti diversificazioni)¹⁴⁰. Tale *performance* negativa segue i risultati inferiori alle attese già raggiunti sempre nel Mezzogiorno nel precedente periodo di programmazione 2000-2006¹⁴¹.

Molti e articolati sono i profili di criticità rilevati dagli studi accademici e dalla classe politica interessata.

A tal proposito, occorre tenere presente che è stato giustamente rilevato come «dal momento che la politica di coesione richiede un elevato grado di tecnicismo, il raggiungimento di risultati implementativi positivi è determinato da diversi fattori - la capacità di mettere a sistema i fondi, il coordinamento tra la pluralità di amministrazioni interessate in ciascun livello e ai diversi livelli, il contributo degli *stakeholders* - di modo che imputare la colpa degli eventuali fallimenti di *policy* a una combinazione di questi fattori costituisce una tentazione»¹⁴².

La classe politica italiana interessata, in particolar modo per il tramite del Presidente della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, ha inteso evidenziare come la scarsa capacità di assorbimento dei fondi sia spesso dovuta a fattori esterni al ciclo di spesa dei fondi stessi. Sono stati, a tal proposito, indicati innanzitutto alcuni fattori legati alla normativa sovranazionale (plurimi livelli di controllo - sovrapposizioni delle funzioni di controllo tra i diversi livelli amministrativi e limitazioni sul piano dei risultati ottenuti - e

¹⁴⁰ Si veda la Relazione del Ministro per la Coesione Territoriale al Parlamento del 6 dicembre 2012 sul sito istituzionale www.camera.it.

¹⁴¹ Alla fine del quinto anno di programmazione 2007-2013, l'Italia ha ricevuto rimborsi comunitari per una quota pari al 21,7% delle risorse programmate (6,1 miliardi di euro) rispetto al 36,1% (9,7 miliardi di euro) del corrispondente periodo del precedente ciclo di programmazione 2000-2006.

¹⁴² 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, 95.

tempistiche di assegnazione dei fondi *in primis*), sul banco degli imputati per gli oneri amministrativi tali da rendere le procedure un ostacolo alla realizzazione dei progetti di sviluppo (tensione tra controllo dell'esercizio del potere ed efficienza dello stesso)¹⁴³.

Tali profili sono stati oggetto di confronto anche in sede di revisione degli atti normativi per il periodo di programmazione 2014/2020, con numerosi appunti provenienti dal Comitato delle Regioni¹⁴⁴, anche e soprattutto con riguardo agli ulteriori aggravii per le autonomie regionali derivanti dalla previsione di una condizionalità macroeconomica che lega i pagamenti alle Regioni e la loro capacità finanziaria al rispetto del deficit pubblico nazionale da parte dello Stato membro e di una condizionalità *ex ante* legata al mancato recepimento di direttive sovranazionali¹⁴⁵.

Quale causa del mancato assorbimento sono, infine, indicati pure fattori «domestici», quali la normativa sugli appalti pubblici comprensiva della tracciabilità dei pagamenti, il patto di stabilità interno, l'incertezza perdurante sulle competenze degli enti subnazionali.

Tali riflessioni non sono estranee al dibattito istituzionale tra i legislatori europei. Le conclusioni della Commissione al Parlamento europeo ed al Consiglio dell'UE contenute nella *Quinta relazione sulla coesione economica, sociale e territoriale: il futuro della politica di coesione* rilasciata in data 9 novembre 2010¹⁴⁶ hanno sottolineato che la necessità di compiere una transizione da una logica dominata dagli *input* e dalle procedure, ad una logica

¹⁴³ Parimenti, è stato rilevato che le autorità di gestione sono spesso sotto organico e che fanno fatica a tenere il passo con il significativo onere amministrativo imposto dalle norme comunitarie (e, talvolta, anche nazionali), come testimoniato dai frequenti e pressoché unanimi appelli per la semplificazione e la proporzionalità”.

¹⁴⁴ Cfr. il *Parere del Cdr sulla Proposta di regolamento generale sui fondi del quadro strategico comune*, CdR 4/2012, fin., relatrice Catiuscia Marini, Presidente della Regione Umbria. Tale documento evidenzia in particolare il rischio di un aumento dei programmi gestiti dai Ministeri statali e la possibile forte influenza della normativa sovranazionale 2014/2020 sul rapporto Stato-autonomie territoriali costituzionalmente disciplinato.

¹⁴⁵ In tal modo anche sul piano sovranazionale vengono uniti due profili differenti: quello dell'adempimento all'obbligo di attuazione del diritto sovranazionale con riguardo alla politica economica generale e la politica di coesione. Sul piano nazionale sussiste già tale improprio accostamento, ai sensi dell'art. 43 della legge 24 dicembre 2012, n. 234 (che riprende l'art. 16bis della legge 4 febbraio 2005, n. 11), in virtù del quale, nel caso di condanna della Repubblica italiana per mancato recepimento di direttive da parte di un'autonomia regionale, lo Stato ha diritto di rivalersi nei confronti dei soggetti indicati dalla Commissione europea nelle regolazioni finanziarie operate a carico dell'Italia a valere sulle risorse del Fondo europeo agricolo di garanzia (FEAGA), del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR) e degli altri fondi aventi finalità strutturali. Sul punto, v. D. DIVERIO, *Le Regioni fra l'incudine e il martello del potere sostitutivo e del diritto di rivalsa in tema di infrazioni comunitarie*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2007, 1, 61 ss.; M. BINI, *Il diritto di rivalsa dello Stato per le violazioni da parte delle Regioni del diritto dell'Unione europea: uno strumento di impulso all'attività regionale o un istituto inapplicabile?*, in *Quad. reg.*, 3, 2010, 815 ss.

¹⁴⁶ Bruxelles, COM(2010) 642/3.

basata su risultati e *performance*, e che tale transizione dovrebbe essere compiuta attraverso l'introduzione di nuove forme di condizionalità.

Tale passaggio rappresenterebbe il cammino da un *accountability* fondata su strumenti di controllo intra istituzionale, cioè tra gli stessi componenti della rete amministrativa sulla base di obblighi reciproci - in questo caso elaborati all'interno di un quadro giuridico chiaro e confortati da vere e proprie sanzioni di carattere finanziario, a possibili strumenti di controllo istituzionale volti a permettere alle istituzioni politiche di operare una verifica sull'accettabilità politica delle scelte compiute dalle reti amministrative¹⁴⁷.

Sempre nelle Conclusioni della *Quinta relazione sulla coesione economica, sociale e territoriale: il futuro della politica di coesione* vengono inoltre individuati come ulteriori punti da risolvere la concentrazione tematica, la programmazione strategica, la valutazione dei risultati attraverso obiettivi e indicatori di risultato chiari e misurabili.

Per tutti tali motivi il Ministro per la Coesione Territoriale, d'intesa con i Ministri del Lavoro e delle Politiche Sociali e delle Politiche Agricole, Alimentari e Forestali, sulla scorta della positiva esperienza del *Piano di azione coesione*, ha individuato per il periodo di programmazione 2014/2020 sette innovazioni generali di metodo volte (i) a configurare un sistema di valutazione pubblica aperta della gestione dei fondi strutturali e (ii) ad adeguare al modello europeo, maggiormente attento al rapporto tra forme e risultato, il metodo di conduzione dell'azione amministrativa da parte degli attori interessati.

Dal punto di vista metodologico, l'innovazione principale proposta dal Ministero¹⁴⁸ «consiste nel fatto che per aspirare a trasformare la realtà attraverso l'azione pubblica è necessario che i risultati cui si intende pervenire siano definiti in modo circostanziato e immediatamente percepibile, sia da coloro che sono responsabili dell'attuazione, sia da coloro che ne dovrebbero beneficiare al fine di dare vita a una vera e propria valutazione pubblica aperta. L'individuazione dei risultati desiderati deve essere effettuata prima di scegliere quali azioni finanziare e mettere in pratica. Si tratta di un requisito ovvio, eppure nella pratica

¹⁴⁷ Facendo proprie le distinzioni tra le tecniche di *accountability* sviluppate da E. CHITI, *L'accountability delle reti di autorità amministrative dell'Unione europea*, in *Riv. ital. dir. pubbl. comunit.*, 1, 2012, 58-59, il quale evidenzia come tre tipologie si differenzino quanto al soggetto responsabile del controllo, alle procedure utilizzate, ai parametri del controllo e alle conseguenze di una eventuale valutazione di segno negativo.

¹⁴⁸ Cfr. il documento *Metodi e obiettivi per un uso efficace dei Fondi comunitari 2014-2020*, reperibile al sito governo.it/backoffice/allegati/70171-8341.pdf, ed il successivo documento della Conferenza delle Regioni licenziato in data 24 gennaio 2013, *Considerazioni preliminari della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome sul percorso partenariale del documento "metodi e obiettivi per un uso efficace dei fondi comunitari"*, reperibile in *Regioni.it*, in risposta al documento governativo.

comune quasi mai rispettato. E' usuale, infatti, che vengano prima definite le azioni, in modo spesso generico, razionalizzandone semmai *ex-post* le finalità, con un conseguente sbilanciamento tra mezzi e fini. Non è dunque un caso che spesso alla spesa e alla realizzazione fisica, quando finalmente hanno luogo, non seguano benefici per i cittadini, il lavoro, le imprese¹⁴⁹. Questa, come le altre innovazioni di metodo proposte, sono suggerite in primo luogo dalla prassi e dalla teoria delle esperienze internazionali di 'politica di sviluppo rivolta ai luoghi', con un crescente consenso nell'interpretare le 'trappole del non-sviluppo'¹⁵⁰.

10. *Il periodo di programmazione 2014/2020*

Il lungo iter decisionale che ha condotto all'adozione dei regolamenti per la politica di coesione 2014/2020 è un ulteriore efficace banco di prova per la valutazione di cosa significhi concretamente «azione di governo multilivello» nella vita istituzionale quotidiana. E' infatti la prima volta che vengono adottati dei regolamenti secondo le procedure, i principi e le basi giuridiche legittimanti di cui al Trattato di Lisbona, quale punto di arrivo delle riflessioni intorno la questione regionale nell'ordinamento europeo post Maastricht. In secondo luogo, è la prima volta che, alla luce dei lavori del Comitato delle Regioni di cui al capitolo secondo, la *governance* a più livelli viene espressamente menzionata nel nuovo articolato normativo

¹⁴⁹ Cfr. le prevee riflessioni del Ministro *pro tempore* F. BARCA, *Misurare per decidere: utilizzo soft e hard di indicatori nelle politiche di sviluppo regionale*, Roma, Ministero dell'economia e delle finanze, Dipartimento per le politiche di sviluppo, Unità di valutazione degli investimenti pubblici, 2004.

¹⁵⁰ Il documento *Metodi e obiettivi per un uso efficace dei Fondi comunitari 2014-2020* prosegue evidenziando come le «trappole del non sviluppo siano costruite sia attorno a equilibri di arretratezza, come nel Mezzogiorno, sia attorno a un blocco della produttività, come nel Centro-Nord – quale risultato di scelte consapevoli delle classi dirigenti locali e nazionali al fine di estrarre un beneficio certo dalla conservazione dell'esistente – giovani non istruiti, accessibilità inadeguate, imprese inefficienti assistite, barriere amministrative all'entrata, ambiente non tutelato, bandi di gara e progetti mal fatti – anziché competere per un beneficio incerto in un contesto innovativo e in crescita – dove i giovani sono competenti, l'accessibilità buona, le imprese inefficienti acquisite da quelle efficienti, l'entrata è facile, l'ambiente è tutelato, bandi di gara competitivi e progetti ben fatti attraggono l'offerta dei migliori. In altri termini, l'azione pubblica è di cattiva qualità non per l'incapacità delle classi dirigenti che ne sono responsabili, ma per la loro espressa volontà. [...]. Le innovazioni di metodo proposte sono rivolte ad aprire tali varchi. Ecco perché il 'come spendere' è così rilevante». Tesi, queste, precedentemente già ampiamente esposte in F. BARCA, *Italia frenata: paradossi e lezioni della politica per lo sviluppo*, Roma, Donzelli, 2006.

generale, ora come approccio (art. 2, punto 20), ora come principio (considerando n. 10; punto 5.1 del quadro strategico comune allegato al regolamento) ora come sistema (art. 5), assumendo quindi un valore normativo e non meramente descrittivo. Non solo. Se si tiene presente che il nuovo regolamento n. 1303 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* per l'appunto detta la disciplina di una pluralità di fondi europei e quindi non solo dei fondi cd. strutturali¹⁵¹, nel periodo di programmazione 2014/2020 saranno informati al principio della *governance* a più livelli il numero omogeneo più consistente di politiche di spesa europee.

Giova premettere all'analisi delle procedure di adozione del regolamento che i fondi strutturali e, più in generale, tutti i fondi europei di investimento, sempre più vengono chiamati a rispondere all'aumento delle disparità presenti nell'economia europea: quelle legate ai divari - economici e non - introdotti dal processo di allargamento; quelle relative alla distribuzione geografica delle attività e quelle connesse ai problemi di inclusione. In buona sostanza - come evidenziato dalla flessibilità con cui si è fatto ricorso alle sue leve finanziarie nel corso della recente fase di crisi economica - l'intervento si va progressivamente caratterizzando come uno strumento *bon a tout faire*, adattabile ad una molteplicità di richieste politiche.

Anche per questi motivi maggiore è l'attenzione nei confronti dell'efficacia dell'azione pubblica. La misurabilità dei risultati dell'azione amministrativa nel periodo di programmazione 2007/2013 non è stata ritenuta sufficiente, mentre il raccordo tra obiettivi e

¹⁵¹ In questo modo le similitudini con la politica di sviluppo rurale di cui si era dato conto nel primo paragrafo di questo capitolo trovano composizione nella parte II del regolamento n. 1303/2013 (artt. 4-88) recante le disposizioni comuni ai fondi SIE (*id est*: strutturali e d'investimento). In particolare, ai sensi dell'art. 4, «2. La Commissione e gli Stati membri provvedono, tenendo conto del contesto specifico di ciascuno Stato membro, affinché il sostegno dei fondi SIE sia coerente con le pertinenti politiche, con i principi orizzontali di cui agli articoli 5, 7 e 8 e con le priorità dell'Unione ed è complementare agli altri strumenti dell'Unione. 3. Il sostegno dei fondi SIE è eseguito in stretta cooperazione fra la Commissione e gli Stati membri conformemente al principio di sussidiarietà. 4. 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 e dell'esecuzione dei programmi e svolgono i rispettivi compiti, in partenariato con i partner pertinenti di cui all'articolo 5, conformemente al presente regolamento e alle norme specifiche di ciascun fondo».

risultati non è stato considerato dotato di strumenti adeguati ad assicurarne l'effettività in termini di modifica dei comportamenti amministrativi sub-ottimali. In assenza di una chiara linea di indirizzo e di un'effettiva misurabilità dei suoi effetti, l'intervento europeo è stato ritenuto in particolare privo della possibilità di dimostrare la propria *performance* per concreti miglioramenti ottenuti in termini di servizi e infrastrutture. Né, d'altra parte, tale riscontro «legittimante» può rinvenirsi sul piano del più generale incremento della crescita economica dei territori in ritardo di sviluppo.

L'art. 27 del nuovo regolamento, a tal uopo, dispone che per ciascuna priorità di un programma nazionale e/o regionale devono essere stabiliti indicatori e target corrispondenti espressi in termini qualitativi o quantitativi, conformemente alle norme specifiche di ciascun fondo, al fine di valutare i progressi nell'esecuzione del programma volti al conseguimento degli obiettivi, quale base per la sorveglianza, la valutazione e la verifica dei risultati. Tali indicatori comprendono: *a)* indicatori finanziari relativi alla spesa assegnata; *b)* indicatori di output relativi alle operazioni finanziate; *c)* indicatori di risultato relativi alla priorità interessata.

Tutto questo però ha fatto sì che, stante le pluralità di interessi di cui si è dato conto al § 7 del cap. III e la pluralità di profili correlati al paradigma della governance a più livelli esaminati ai § 9-11 del cap. II, l'iter decisionale alquanto lungo e complesso abbia prodotto una pluralità alquanto articolata e complessa di documenti normativi, alcuni dei quali mirano a informare l'azione dei soggetti pubblici interessati pur non essendo ancora concluso il processo formale della loro adozione. Così come una forma della funzione non esattamente semplice e lineare.

Come noto, l'indirizzo politico per il periodo di programmazione 2014/2020 dell'attività di governo europea ha trovato una proposta nella comunicazione della Commissione *Europa 2020. Una strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva*¹⁵². Gli scopi e gli obiettivi condivisi che guideranno l'azione degli Stati membri e dell'Unione per il periodo di programmazione 2014/2020 sono stati quindi definiti nelle conclusioni adottate dal Consiglio europeo del 17 giugno 2010 come allegato I (*Nuova strategia europea per l'occupazione e la crescita, obiettivi principali dell'UE*), nella raccomandazione del Consiglio dell'UE del 13 luglio 2010 - adottata ai sensi dell'articolo 121, paragrafo 2, TFUE - *sugli orientamenti di massima per le politiche economiche degli Stati membri e dell'Unione* e nella decisione 2010/707/UE del Consiglio - adottata ai sensi

¹⁵² COM(2010) 2020, Bruxelles, 3.3.2010.

dell'articolo 148, paragrafo 2 TFUE - *sugli orientamenti per le politiche degli Stati membri a favore dell'occupazione*. Alla luce di tale visione complessiva hanno preso piede i negoziati per la definizione della futura politica di coesione (e della futura politica agricola e della pesca) tanto con riguardo alla base giuridica legittimante finanziaria (quadro finanziario pluriennale) quanto con riferimento alla base giuridica legittimante sostanziale (regolamenti settoriali).

E' bene evidenziare fin d'ora come in tale contesto le autonomie territoriali abbiano potuto azionare una pluralità di istituti e procedure di partecipazione: attraverso le attività del Comitato delle Regioni, con tutti i limiti di cui si è dato conto nel primo capitolo (es. la disomogeneità derivante dalla composizione in virtù della presenza di enti locali ed enti regionali, con e senza potere legislativo), hanno cercato di addivenire ad un'impostazione strutturale e finanziaria della normativa generale per il 2014/2020 che valorizzasse il loro ruolo e non prevedesse maglie troppo strette e procedure soffocanti per le loro azioni di sviluppo¹⁵³. All'interno di ogni ordinamento costituzionale, invece, le autonomie hanno attivato gli strumenti disponibili per partecipare alla definizione della posizione nazionale globale poi espressa in sede di Consiglio dell'UE e si sono inoltre adoperate (e si stanno adoperando) per la scrittura di un accordo di partenariato (tra ciascuno Stato membro e la Commissione), nelle sedi e secondo le procedure della leale collaborazione, che, mettendo al centro lo sviluppo delle comunità di riferimento, non veda delegata direttamente o indirettamente tale promozione alle amministrazioni statali, attraverso l'accentramento delle funzioni o delle risorse, oppure in virtù della configurazione di poteri sostitutivi particolarmente incisivi.

In seguito a tre anni di negoziati tra le istituzioni europee¹⁵⁴, il quadro finanziario pluriennale 2014/2020 - che definisce le priorità di spesa finalizzate alla crescita sostenibile, all'occupazione e alla competitività dell'Unione, in linea con la strategia di crescita Europa 2020 - è stato approvato a fine 2013 dal Parlamento (19 novembre) e dal Consiglio dell'UE (2 dicembre 2013)¹⁵⁵. In virtù di tale nuovo quadro finanziario, l'Unione europea potrà investire fino a 960 miliardi di euro in stanziamenti d'impegno (1% del reddito nazionale lordo (RNL)

¹⁵³ Cfr. il *Parere del Cdr sulla Proposta di regolamento generale sui fondi del quadro strategico comune*, CdR 4/2012, fin.

¹⁵⁴ A partire dalla comunicazione della Commissione *Un bilancio per Europa 2020*, COM(2011) 500 definitivo, Bruxelles, 29.6.2011.

¹⁵⁵ Cfr. il regolamento (UE, EURATOM) n. 1311/2013 del Consiglio del 2 dicembre 2013 che stabilisce il quadro finanziario pluriennale per il periodo 2014-2020.

dell'UE) e 908,4 miliardi di euro in pagamenti (0,95% dell'RNL dell'UE). Non vi rientrano invece gli strumenti per circostanze impreviste (riserva per aiuti d'urgenza, Fondo europeo di adeguamento alla globalizzazione, Fondo di solidarietà e strumento di flessibilità) ed il Fondo europeo di sviluppo; questi strumenti, se pienamente mobilitati, rappresentano altri 36,8 miliardi di euro (0,04% dell'RNL dell'UE).

Le risorse per la coesione economica, sociale e territoriale disponibili per gli impegni di bilancio per il periodo 2014-2020 sono fissati a 325.145 milioni di euro nei prezzi del 2011, di cui 322.145 milioni di euro rappresentano le risorse globali assegnate al FESR, al FSE e al Fondo di coesione. L'importo globale del sostegno dell'Unione allo sviluppo rurale ai sensi del regolamento n. 1305/2013 per il periodo dal 1 gennaio 2014 al 31 dicembre 2020 a sua volta è di 84.936 milioni di euro, a prezzi 2011, conformemente al quadro finanziario pluriennale per il periodo 2014-2020.

Parimenti complessa, articolata e alquanto lunga è stata la procedura di adozione dei regolamenti per i fondi SIE, cioè la base giuridica sostanziale legittimante gli interventi di riequilibrio territoriale. Sulla scorta delle conclusioni della *Quinta relazione sulla coesione economica, sociale e territoriale: il futuro della politica di coesione*¹⁵⁶ e della comunicazione *Il contributo della politica regionale alla crescita sostenibile nel contesto della strategia Europa 2020*¹⁵⁷, la Commissione ha proposto in data 6 ottobre 2011 un regolamento generale per tutti i fondi strutturali e di investimento (cd. regolamento ombrello) e cinque regolamenti settoriali¹⁵⁸. Dopo la pubblicazione di tali proposte, due intere annualità sono state dedicate al negoziato ed alla discussione sulle novità introdotte nel quadro giuridico europeo. Contestualmente è iniziata, con i limiti derivanti dalla caducità dei regolamenti - cioè dei documenti che dovrebbero disciplinare la forma dell'azione di sviluppo degli enti interessati - e dalla continua revisione degli stessi, la scrittura dei nuovi programmi operativi statali e regionali, sotto il coordinamento dei centri amministrativi titolari dei singoli fondi, tenuto conto dello strettissimo periodo temporale che il regolamento generale fin dalla prima bozza ha concesso a questi in seguito alla sua approvazione, avvenuta in data 17 dicembre 2013. I programmi operativi (art. 26 ss.), nazionali e regionali, che attuano i fondi SIE conformemente all'accordo di partenariato devono infatti essere confezionati contestualmente

¹⁵⁶ Bruxelles, COM(2010) 642/3.

¹⁵⁷ COM(2011) 17 definitivo, Bruxelles, 26.1.2011.

¹⁵⁸ COM (2011) 607-615 final.

all'accordo stesso (*rectius*: sono presentati dagli Stati membri alla Commissione entro tre mesi dalla presentazione dell'accordo di partenariato).

Nella nuova programmazione le strategie (e, quindi, l'orientamento più prettamente politico) per l'utilizzo dei fondi continuano a dover essere articolate in modo congiunto dall'insieme delle amministrazioni responsabili delle politiche regionali, secondo una gerarchia di documenti: a livello europeo fondamentale è il Quadro strategico comune (art. 10), allegato al regolamento n. 1303/2013 che detta la disciplina generale per fondi strutturali e d'investimento (fondi SIE). Tale quadro stabilisce gli orientamenti strategici necessari ad agevolare il processo di programmazione e il necessario (*ex art.* 174 TFUE ss.) coordinamento settoriale e territoriale degli interventi dell'Unione nel quadro dei fondi SIE con le altre politiche e strumenti pertinenti dell'Unione. Tutto questo in linea con le finalità e gli obiettivi della strategia dell'Unione per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva, tenendo conto delle principali sfide delle varie tipologie di territorio¹⁵⁹.

Ciascuno Stato membro è tenuto a declinare gli 11 obiettivi tematici comuni previsti dal QSC attraverso un documento nazionale, per l'appunto l'accordo di partenariato, che di fatto sostituisce quelli che nella programmazione 2007-2013 erano il Quadro strategico nazionale dei fondi strutturali ed il Piano di sviluppo nazionale per quanto riguarda lo sviluppo rurale (secondo pilastro della Politica Agricola Comune).

L'accordo di partenariato (art. 14) è un documento che deve essere elaborato dagli Stati membri (*i*) secondo il metodo di azione pubblica della *governance* a più livelli, cioè con il concorso del partenariato istituzionale (*id est*: attraverso il coordinamento di amministrazioni statali, regionali e locali) e di quello economico-sociale¹⁶⁰; (*ii*) in dialogo con la Commissione. È, infine, il documento che in ogni Stato membro fa da cornice metodologica e strategica ai singoli programmi operativi finanziati dai diversi fondi, in quanto

¹⁵⁹ Cfr. l'art. 10 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.

¹⁶⁰ L'art. 2 del regolamento comune, al punto n. 20 così definisce l'accordo di partenariato: «un documento preparato da uno Stato membro con il coinvolgimento dei partner in linea con l'approccio della governance a più livelli, che definisce la strategia e le priorità di tale Stato membro nonché le modalità di impiego efficace ed efficiente dei fondi SIE al fine di 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 interessato»..

si applica alla totalità del sostegno fornito dai fondi SIE nello Stato membro interessato.

Nella programmazione 2014/2020 vengono dunque confermati gli aspetti essenziali dell'approccio strategico adottato nel precedente periodo settennale: la focalizzazione su un numero limitato di obiettivi prioritari (gli obiettivi tematici del quadro strategico comune) e l'articolazione della strategia secondo un approccio che, a partire dai documenti elaborati al livello europeo, scende gradualmente verso il livello locale, attraverso un sistema a cascata. Vi sono, tuttavia, degli aspetti di fondo che differenziano l'impostazione del ciclo 2014-2020 da quella precedente.

Nel dicembre del 2012, e quindi quando la procedura di adozione del quadro finanziario e del regolamento comune era ancora in corso, la Commissione europea ha pubblicato un documento specificamente indirizzato alle autorità italiane, intitolato "*Position Paper*" dei Servizi della Commissione sulla preparazione dell'Accordo di Partenariato e dei Programmi in ITALIA per il periodo 2014-2020¹⁶¹. Questo documento era del tutto inatteso, alla luce di quanto emergeva dalle bozze del regolamento generale. Nell'impostazione della programmazione strategica, infatti, la successione di documenti prevista non comprendeva un atto della Commissione che esplicitasse, per il singolo Stato membro, la strategia del quadro strategico comune, cosicché anche l'articolazione della programmazione vede ora la presenza di uno strumento nuovo che s'inserisce tra il QSC e la strategia nazionale come declinata nell'accordo di partenariato.

Il *Position Paper* della Commissione europea, in secondo luogo, è stato pubblicato e diffuso in Italia proprio mentre le amministrazioni capofila di ciascun fondo erano impegnate nell'elaborazione - precaria, stante la non definitività della normativa legittimante e delle risorse assegnate - di un documento generale di orientamento sulla programmazione 2014-2020.

In seno alla Repubblica italiana tale documento reca il titolo *Metodi e obiettivi per un uso efficace dei Fondi comunitari 2014-2020*, ed è stato elaborato dal Ministro per la Coesione territoriale d'intesa con i Ministri del Lavoro e delle Politiche Sociali e delle Politiche Agricole, Alimentari e Forestali al fine di avviare il confronto nazionale che ha visto impegnate da un lato amministrazioni statali, Regioni ed enti locali, dall'altro i soggetti del partenariato economico e sociale, mondo della cultura e cittadini a cui è stato dato il modo di partecipare. Si tratta di quel metodo di 'valutazione pubblica aperta' proposto in quello stesso documento. Il confronto ha condotto alla stesura di una proposta di contratto di partenariato

¹⁶¹ Rif. Ares (2012) 1326063 - 09/11/2012.

2014-2020, nei termini previsti dalla proposta di Regolamento generale (CE) allora vigente, a cura di un Gruppo tecnico di redazione¹⁶².

Il documento Metodi e Obiettivi, alla luce dell'esperienza maturata per migliorare la spesa dei fondi strutturali nell'ultimo periodo della programmazione 2007/2013 (in particolare attraverso il *Piano di Azione Coesione*), ha proposto 7 innovazioni di metodo, 3 opzioni strategiche (Mezzogiorno, Città e Aree Interne), nonché indicazioni di metodo e operative per ognuno degli 11 obiettivi tematici individuati per l'intera Unione Europea. Il valore principale di questo documento sta nell'innovazione di metodo, che consiste nell'avviare il ragionamento dai risultati attesi delle politiche, nell'associare ai risultati attesi le azioni più adeguate per conseguirli e nell'individuare i tempi previsti e da sorvegliare. A queste innovazioni ne associa altre quattro: la trasparenza e l'apertura delle informazioni, il rafforzamento della possibilità di mobilitazione dei soggetti interessati e del partenariato, la valutazione di impatto e il rafforzamento del presidio nazionale nel coordinamento delle politiche, che ha suscitato preoccupazioni nelle autonomie regionali.

L'accordo di partenariato è a sua volta collocato in un contesto diverso da quello della programmazione 2007-2013, con contenuti e funzioni nuove e ancora più strategicamente rilevanti di quelle che avevano il Quadro strategico nazionale e, per lo sviluppo rurale, il Piano di sviluppo nazionale.

Per quanto riguarda le fonti legittimanti, è bene evidenziare che la Commissione ha il compito di verificare (art. 16) la coerenza dell'accordo di partenariato con il regolamento generale, tenendo conto: del programma nazionale di riforma, ove appropriato; delle raccomandazioni pertinenti specifiche per ciascun paese adottate a norma dell'articolo 121, paragrafo 2, TFUE; delle raccomandazioni pertinenti del Consiglio adottate a norma dell'articolo 148, paragrafo 4, TFUE; delle valutazioni *ex ante* dei programmi di cui all'articolo 55 del regolamento, che esamina, in particolare, l'adeguatezza della strategia del

¹⁶² Il 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 recante *disposizioni comuni sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo, sul Fondo di coesione, sul Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale e sul Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca compresi nel quadro strategico comune e disposizioni generali sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo e sul Fondo di coesione, e che abroga il regolamento (CE) n. 1083/2006 del Consiglio* [Bruxelles, 11.9.2012 COM(2012) 496 final 2011/0276 (COD)].

programma, gli obiettivi generali corrispondenti, gli indicatori, gli obiettivi specifici e l'assegnazione delle risorse di bilancio.

Gli elementi che rafforzano la funzione di indirizzo della strategia nazionale sono plurimi. In primo luogo, la funzione di indirizzo si sostanzia nella fissazione di risultati da raggiungere a livello nazionale, sotto forma di precisi *target* da conseguire entro la fine del periodo di programmazione per ciascuno degli 11 obiettivi tematici. Tali *target* evidenziano il valore fondamentale e ineliminabile dei risultati da raggiungere (cioè dei bisogni che necessitano di risposta), prima che alle azioni da attuare, e risultano quindi rilevanti anche per valutare l'efficacia dei programmi ed eventualmente premiarla con risorse che derivano dalla cosiddetta riserva di performance (artt. 20-22).

In secondo luogo, l'accordo di partenariato dovrà descrivere quali fattori condizionanti occorre affrontare e soddisfare (condizionalità *ex-ante* previste nelle rispettive norme specifiche di ciascun fondo e quelle generali di cui alla parte II dell'allegato X) affinché le politiche possano fornire quei risultati (art. 19). In aggiunta, dovrà descrivere quali siano i sistemi organizzativi da realizzare per assicurare la capacità amministrativa e gestionale necessaria alle istituzioni responsabili dei programmi.

L'accordo dovrà inoltre definire quali approcci adottare per: *i*) coordinare i fondi; *ii*) assicurare l'integrazione degli stessi nei diversi tipi di territori (urbani, rurali, costieri e della pesca); *iii*) indirizzare i fondi verso i bisogni di specifiche aree o gruppi. Ciò significa che il processo di adozione dell'accordo deve essere informato al risultato di organizzare una più precisa definizione della *governance* delle relazioni orizzontali e verticali tra le varie amministrazioni coinvolte, delle modalità di coinvolgimento degli attori locali e delle priorità definite per ciascun territorio.

L'accordo, infine, riveste una maggiore e peculiare funzione di indirizzo negli Stati membri che vedono una ripartizione plurale del potere, in quanto è in questi contesti che il disegno della strategia nazionale diviene necessario per coordinare e, ove necessario, orientare il numero rilevante di programmi regionali.

La proposta di accordo di partenariato avanzerà una ipotesi di strategia: tale proposta sarà quindi portata all'attenzione della Conferenza Unificata per addivenire ad un'intesa e, successivamente, all'approvazione del CIPE, per i profili di competenza e la formalizzazione del mandato per l'interlocuzione con la Commissione europea¹⁶³.

Dal punto di vista del cofinanziamento nazionale, ai sensi dell'art. 5 del d. lgs. 31

¹⁶³ Cfr. l'art. 5, comma 4 e ss., del decreto legislativo 31 maggio 2011, n. 88.

maggio 2011, n. 88, l'ammontare delle risorse da destinare al Fondo di coesione è determinato dal Documento di economia e finanza di cui all'articolo 10 della legge 31 dicembre 2009, n. 196, adottato nell'anno precedente a quello di inizio del ciclo di programmazione dei fondi europei, in relazione alle previsioni macroeconomiche, con particolare riferimento all'andamento del PIL, e di finanza pubblica e coerentemente con gli obiettivi programmati di finanza pubblica. Con riferimento agli esercizi successivi, il Documento di economia e finanza può rideterminare l'ammontare delle risorse di cui al primo periodo anche in considerazione del grado di realizzazione finanziaria e reale degli stanziamenti pregressi.

Last but not least, un ulteriore elemento di differenziazione rispetto la precedente programmazione è dato proprio dalla cogenza della *governance* a più livelli. Se l'articolo 11 (*Partenariato*) del regolamento n. 1083/2006 prevedeva infatti che «*ciascuno Stato membro organizza, se del caso e conformemente alle norme e alle prassi nazionali vigenti, un partenariato con autorità ed organismi quali: a) le autorità regionali, locali, cittadine e le altre autorità pubbliche competenti; b) le parti economiche e sociali; c) ogni altro organismo appropriato in rappresentanza della società civile, i partner ambientali, le organizzazioni non governative e gli organismi di promozione della parità tra uomini e donne*», il nuovo regolamento n. 1303/2013 all'art. 5 (*Partenariato e governance a più livelli*) 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 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 non è quindi più una facoltà che ciascuno Stato membro, *se del caso*, può esercitare, ma un obbligo cogente, da attuarsi secondo il quadro istituzionale giuridico e istituzionale proprio di ciascun ordinamento costituzionale.

CONCLUSIONI

L'evoluzione del processo di integrazione europea ha fatto emergere due questioni problematiche interconnesse negli ordinamenti costituzionali pluralisti - con riguardo alla scelta politica relativa alla distribuzione ed alle modalità d'esercizio del potere: una questione regionale nell'ordinamento europeo ed una questione europea negli ordinamenti costituzionali degli Stati membri federali e regionali. In entrambe le questioni oggetto di attenzione da parte di legislatori, giuristi e giudici sono i profili giuridici rilevanti nei rapporti tra autonomie regionali, autorità statali ed istituzioni UE.

Nel presente lavoro si sono analizzate le questioni che risultano maggiormente problematiche per i principi costituzionali nell'intersezione tra le due prospettive, ripercorrendone la storia e contestualizzandole nell'evoluzione degli ordinamenti nazionali ed europeo. Si tenterà ora di raccogliere alcune risposte ai quesiti inizialmente avanzati, consapevoli delle difficoltà insite nell'affrontare temi nuovi, ma pure del fatto che in mancanza di un aggiornamento degli strumenti teorici di ricostruzione dei nuovi assetti dei pubblici poteri non si può che ricorrere a concetti ormai inservibili¹.

Giova richiamare un appunto che si considera preliminare. Con il termine autonomia, si diceva in principio (cap. I, § 1), si è inteso fare riferimento in questo lavoro ad un concetto innanzitutto di relazione - cioè intrinsecamente definito dai rapporti che regolano l'attività dell'ente caratterizzato da tale qualità nei confronti di altri soggetti dell'ordinamento costituzionale - il quale identifica, in particolare ma non solo, la possibilità di introdurre differenziazioni - nei limiti più o meno estesi derivanti dai rapporti con gli altri soggetti dell'ordinamento costituzionale - nell'esercizio delle funzioni (e nel reperimento della provvista dei mezzi finanziari indispensabili per l'esercizio delle stesse) attribuite in via esclusiva o concorrente. E', quindi, allo stesso tempo, «una *condizione* ed una *potestà*, o meglio è una condizione che si esprime a mezzo di potestà, diverse per campi di esperienza, modi di manifestazione, limiti»².

¹ Rilevava già a suo tempo S. CASSESE, *Fortuna e decadenza della nozione di Stato*, in *Scritti in onore di Massimo Severo Giannini*, I, Milano, 1988, 98, che «la teoria dello Stato non ha perduto soltanto il suo significato normativo o prescrittivo. Essa è inutilizzabile anche come strumento di analisi, perché i poteri pubblici si sono evoluti in altre direzioni, nel senso della dispersione, piuttosto che della concentrazione».

² Così A. RUGGERI, *L'autonomia regionale (profili generali)*, in *federalismi.it*, 24, 2011, 12.

Per tale motivo sono stati punto di riferimento di questo lavoro i principi costituzionali che definiscono le autonomie regionali (artt. 1, 2, 5 e 114 Cost.), i principi costituzionali in punto di allocazione di funzioni e risorse tra autorità statali e regionali (artt. 117-119 Cost.), quelli in punto di autonomia organizzativa degli enti territoriali (cioè del legame tra la composizione degli organi di governo e la collettività insediata sul territorio; art. 114 e artt. 121 ss. Cost.) e, infine, i principi che disciplinano le relazioni collaborative e le garanzie dell'autonomia stessa (cioè l'ambito di protezione nei confronti degli interventi – di carattere amministrativo, finanziario ma anche legislativo – di altri livelli istituzionali; artt. 5, 127, 134 Cost.). *Last but not least*, le disposizioni che, secondo la teoria dei controlimiti al primato del diritto europeo e la declinazione della sovranità in chiave oggettiva, non possono essere modificate o sovvertite nel loro contenuto essenziale: la forma repubblicana (artt. 1 e 139 Cost.) e tutti quei principi che, pur non essendo espressamente menzionati fra quelli non assoggettabili al procedimento di revisione costituzionale, appartengono all'essenza dei valori supremi sui quali si fonda la Costituzione italiana³.

Nel corso del processo di costruzione di uno spazio pubblico europeo gli studi sulle autonomie regionali hanno riservato particolare attenzione innanzitutto alle compressioni quantitative e qualitative delle competenze e risorse costituzionalmente loro attribuite ingenerate dall'influenza dei Trattati e delle politiche europee - cioè di scelte assunte ad un livello politico extranazionale, ma con la partecipazione di organi nazionali. Un'esigenza, quindi, di tutela.

In secondo luogo, stante il trasferimento di competenze loro attribuite alla cooperazione istituzionale come organizzata in seno all'UE, tali studi si sono preoccupati della necessità per le autonomie di poter comunque servire le differenze sociali, culturali, morfologiche, ambientali, istituzionali ed economiche delle comunità e dei territori di riferimento. Un'esigenza, quindi, partecipativa/collaborativa.

Tanto premesso, si è affrontato dunque il tema della questione regionale in seno all'ordinamento europeo. Discorrendo intorno al significato da attribuire al concetto di *multilevel governance* in seno all'ordinamento europeo, si è visto che, dal punto di vista degli studi giuspubblicistici, la declinazione dello stesso come espressione verbale in grado di descrivere la natura dell'UE come pubblico potere - facendo quindi proprie alcune trattazioni degli studi della scienza politica - dà luogo ad un esito lacunoso (cap. II, § 4). Non dà infatti

³ Così la Corte costituzionale nella nota sentenza 29 dicembre 1988, n. 1146 (redattore Baldassare), al § 2.1 del *Considerato in diritto*.

atto della complessità dei profili giuridicamente rilevanti (es. l'attività delle Corti), concentrando l'attenzione sulle sole modalità di governo con riferimento al profilo dell'assunzione delle scelte politiche; allo stesso tempo tale prospettiva non tiene adeguatamente in conto che l'attività di governo europea secondo una declinazione multilivello, intesa in senso stretto, è realtà che non si realizza nell'«*insieme delle politiche dell'Unione, e, laddove viene applicata, raramente lo è in maniera simmetrica od omogenea*»⁴.

La *multilevel governance* così come definita nei documenti del Comitato delle Regioni e, alla luce di questi, importata in particolare nei testi normativi delle politiche di coesione e dei fondi di investimento (cioè una percentuale quasi pari al 40% delle politiche di spesa europee), si ritiene invece sia una sintesi lessicale valida a descrivere una parte delle problematiche relative al processo di integrazione europea. Per l'appunto: quelle aventi ad oggetto il complesso dei profili giuridici che interessano i rapporti tra autonomie regionali, autorità statali ed istituzioni UE, cioè proprio la questione regionale nell'ordinamento europeo (cfr. il cap. II, § 10).

Secondo una prospettiva generale e descrittiva il paradigma della *multilevel governance* riassume tutti gli istituti giuridici finalizzati a tutelare le prerogative costituzionali delle autonomie nei diversi momenti dell'azione pubblica europea e, ove non possibile, a coinvolgerle in questa garantendo loro rappresentanza istituzionale (profilo strutturale; cap. I, in specie 7-10) e cooperazione politica ed amministrativa (profilo legato alla buona *governance*; cap. II, § 4-7).

Questa bipartizione dei profili rilevanti è frutto di alcuni dati di fondo ineliminabili. I limiti derivanti dal principio internazionale di eguaglianza degli Stati, dal conseguente principio di indifferenza delle istituzioni europee nei confronti dell'identità costituzionale degli stessi Stati membri e, quindi, dall'esistenza in seno agli ordinamenti nazionali di una pluralità di forme di separazione verticale dei pubblici poteri, non consente all'ordinamento UE né di strutturarsi secondo un modello che consideri le autonomie regionali come onnipresenti nelle esperienze costituzionali nazionali – quando in realtà sono presenti in una minoranza di ordinamenti – né di potersi direttamente pronunciare sul riparto di competenze come definito dalle Costituzioni nazionali (cap. II, § 1-3). L'ordinamento UE si è pertanto interessato della questione regionale in via principale secondo la prospettiva della necessità di una buona *governance* europea, con il conseguente coinvolgimento e tutela delle autonomie

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

nel momento in cui risultano funzionali ad una maggiore efficacia e democraticità dell'azione pubblica sovranazionale (cap. II, § 8). Secondo questa prospettiva divengono quindi fondamentali gli strumenti funzionali ad un'azione coordinata tra livelli di governo in grado di garantire tali incrementi di valore delle politiche europee.

Per tutti questi motivi, nel descrivere la complessità e l'intreccio dei rapporti tra autonomie regionali, autorità statali e istituzioni UE, il paradigma della *governance* multilivello innanzitutto conferma che le condizioni fondamentali di tutela e garanzia di partecipazione delle autonomie regionali risiedano in primo luogo e soprattutto negli ordinamenti costituzionali degli Stati membri, all'interno dei quali, in secondo luogo, viene incentivata la possibilità che possano trovare applicazione concreta pure i principi, le procedure e gli istituti giuridici di consultazione, coordinamento e cooperazione promossi a livello europeo quale espressione di buona *governance* (cap. II, § 9-11).

Il paradigma non si limita a riassumere con una sintesi lessicale un insieme di istituti giuridici, ma assume valenza euristica nel momento in cui, alla luce di questi, propone uno sviluppo ermeneutico del principio di sussidiarietà tale per cui quest'ultimo andrebbe interpretato anche come necessità per le istituzioni europee di giustificare la mancata strutturazione di una politica secondo gli strumenti di cooperazione politica e amministrativa che maggiormente tutelano le autonomie territoriali. Tale necessità ha un doppio fondamento. Secondo una prospettiva legata alla definizione dei limiti competenziali, quale compensazione dell'influenza sulle competenze costituzionalmente attribuite alle autonomie regionali; secondo una prospettiva funzionale, al fine di una maggiore aderenza dell'azione pubblica europea ai principi di democraticità ed effettività.

L'esercizio del pubblico potere secondo il principio della *governance* a più livelli (a tratti incentivata - *soft law*; a tratti imposta - *hard law*) è tuttavia caratterizzata da un'instabilità di fondo. Nello svolgersi del processo di costruzione di uno spazio pubblico europeo, ancor più in seguito alla crisi economica, la politica - quale luogo decisionale - ed i luoghi di riverbero delle azioni politiche troppo spesso non convergono in uno spazio. Per l'effetto, hanno perso intensità alcuni punti di riferimento legati alla legittimazione dei pubblici poteri: i principi democratici dello Stato di diritto (cap. II, § 6) ed il perseguimento di valori di solidarietà e di giustizia sociale⁵. In altri termini, gli architravi della forma di Stato democratico sociale, quale forma del rapporto tra consociati e governanti.

⁵ B. CARAVITA, *Trasformazioni costituzionali nel federalizing process europeo*, in *federalismi.it*, 17, 2012, rileva a tal proposito che la crisi si è fatta spazio nelle «difficoltà insuperabili delle due creature istituzionali

Qualsiasi sia l'ipotesi ricostruttiva dell'UE e del suo processo di integrazione, sta di fatto che la peculiare dispersione delle autorità di governo che la caratterizza crea occasioni uniche per esercitare il potere senza doverne rendere conto all'esterno, in quanto nella confusione è più semplice accaparrarsi benefici ed esternalizzare gli svantaggi; dal punto di vista dei cittadini, risulta quindi alquanto complicato far emergere la responsabilità giuridica e politica di quanti prendono le decisioni che contano⁶.

L'appartenenza ad un sistema complesso comune, in cui una pluralità di livelli di governo può darsi un proprio indirizzo ma è tenuto pure a coordinarsi con gli altri, senza un attento e adeguato controllo contribuisce ad affievolire tanto il rapporto tra politica e amministrazione quanto tra politica e cittadini⁷. E questo vale per i cittadini europei che svolgono le proprie funzioni nelle istituzioni sovranazionali così come per cittadini cui sono affidate funzioni pubbliche nelle varie formazioni nazionali, politiche e amministrative, in cui sono insediati.

In altri termini, se la legittimazione democratica è ragion d'essere e qualità intrinseca delle autonomie politiche territoriali negli ordinamenti costituzionali (cap. I, § 1)⁸; se la stessa

tipiche dell'Europa, che in Europa hanno trovato sia teorizzazione astratta che realizzazione concreta: Stato nazionale e Stato sociale»

⁶ Così C. PINELLI, *La dimensione internazionale della crisi finanziaria e i suoi riflessi nelle istituzioni di cooperazione sovranazionale e sui rapporti tra queste e gli ordinamenti nazionali*, in *gruppodipisa.it*, il quale aggiunge che «ossessionate dal bisogno di prefigurare un modello istituzionale per l'Unione, salvo a dividersi sul se dovesse o meno ricalcare quello statale, le tesi del deficit democratico e della governance postnazionale hanno ambedue ignorato il gioco da tempo in corso di reciproche convenienze e connivenze fra Unione e Stati membri. Dirottando l'attenzione da questo punto fondamentale, la comunità scientifica non ha reso un buon servizio all'impresa europea, e si trova ora spiazzata dalla crisi» (p. 11).

⁷ Cfr. L. SALTARI, *Amministrazioni nazionali in funzione comunitaria*, Milano, Giuffrè, 2007, 317 ss.

⁸ Cfr. R. BIFULCO, *Art. 5*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Torino, UTET, vol. I, 2006 136, che richiama M. MAZZIOTTI DI CELSO, *Studi sulla potestà legislativa delle Regioni*, Milano, Giuffrè, 1961, 3, nt. 12, per il quale il principio autonomistico è subordinato e strumentale al principio democratico. Pure la Corte costituzionale si è più volte espressa in tal senso. Nella più volte citata sentenza 21 luglio 1988, n. 829 (redattore Baldassarre), al § 2.2. del *Considerato in diritto* la Consulta ha riconosciuto che il «ruolo di rappresentanza generale degli interessi della collettività regionale e di prospettazione istituzionale delle esigenze e, persino, delle aspettative che promanano da tale sfera comunitaria deriva alle singole regioni dal complessivo disegno costituzionale sulle autonomie territoriali (come ulteriormente precisato dal d.P.R. n. 616 del 1977) e, in primo luogo, dall'art. 5 Cost. e dai principi fondamentali contenuti nelle disposizioni iniziali della Costituzione. Grazie a tali norme, infatti, si afferma, per un verso, *il principio generale che le autonomie locali costituiscono una parte essenziale dell'articolazione democratica dell'ordinamento unitario repubblicano* e, per altro verso, si attribuisce a siffatto articolato complesso di istituzioni democratiche - ora sotto la denominazione di "Repubblica", ora sotto quella di "Italia" - l'adempimento di una serie di compiti fondamentali». In tal senso, successivamente, pure la sentenza 12 aprile

legittimazione democratica delle autonomie è pure un motivo che spinge al loro coinvolgimento nei procedimenti pubblici europei (cap. II, § 6 e 8); allora risulta irragionevole un'azione coordinata a più livelli che, se non adeguatamente congegnata, è in grado di attenuare fino a rendere evanescente proprio ciò che la giustificava.

Le procedure, gli strumenti e i principi della *multilevel governance*, nel momento in cui valorizzano la legittimazione in base alle regole di diritto, tra le quali alcune regole proprie di un processo decisionale che voglia dirsi democratico (formalizzazione della procedura; trasparenza/pubblicità; apertura), e la legittimazione in base all'efficacia dell'azione pubblica nel rispondere ai bisogni della collettività, trascurano fondamentali esigenze dei principi correlati alla sovranità popolare e, quindi, al circuito democratico-rappresentativo negli ordinamenti costituzionali e alla libertà ed eguaglianza del voto (intesa in senso forte, cioè non solo «in entrata» ma pure «in uscita») *ex artt. 1 e 48 Cost*⁹. In altri termini, tale configurazione dell'azione pubblica desta preoccupazioni in merito alle forme di tutela se anziché essere osservata dal solo punto di vista di chi esercita il potere la si studia pure secondo la fondamentale prospettiva dei cittadini, e quindi della responsabilità dei

2002, n. 106 (redattore Mezzanotte), in cui la Consulta osserva che «il legame Parlamento-sovrani   popolare costituisce inconfutabilmente un portato dei principi democratico-rappresentativi, ma non descrive i termini di una relazione di identit  , sicch   la tesi per la quale, secondo la nostra Costituzione, nel Parlamento si risolverebbe, in sostanza, la sovranit   popolare, senza che le autonomie territoriali concorrano a plasmarne l'essenza, non pu   essere condivisa nella sua assolutezza [...]. L'articolo 1 della Costituzione, nello stabilire, con formulazione netta e definitiva, che la sovranit   "appartiene" al popolo, impedisce di ritenere che vi siano luoghi o sedi dell'organizzazione costituzionale nella quale essa si possa insediare esaurendovisi. Le forme e i modi nei quali la sovranit   del popolo pu   svolgersi, infatti, non si risolvono nella rappresentanza, ma permeano l'intera intelaiatura costituzionale: si rifrangono in una molteplicit   di situazioni e di istituti ed assumono una configurazione talmente ampia da ricomprendere certamente il riconoscimento e la garanzia delle autonomie territoriali. Per quanto riguarda queste ultime, *risale alla Costituente la visione per la quale esse sono a loro volta partecipi dei percorsi di articolazione e diversificazione del potere politico strettamente legati, sul piano storico non meno che su quello ideale, all'affermarsi del principio democratico e della sovranit   popolare [...]. Semmai potrebbe dirsi che il nucleo centrale attorno al quale esse ruotavano abbia trovato oggi una positiva eco nella formulazione del nuovo art. 114 della Costituzione, nel quale *gli enti territoriali autonomi sono collocati al fianco dello Stato come elementi costitutivi della Repubblica quasi a svelarne, in una formulazione sintetica, la comune derivazione dal principio democratico e dalla sovranit   popolare*» (corsivo nostro).*

⁹ Cfr. C. MORTATI, *Principi fondamentali. Art. 1*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna-Roma, Zanichelli, 1975, 28 ss. ove richiama il legame tra esercizio della sovranit   ed esercizio del diritto di voto evidenziando come nel rapporto tra comunit   e Stato-apparato sia la prima a doversi vedere assegnata una funzione di prevalenza e, in caso di conflitto, una funzione di ultima istanza. V. inoltre M. OLIVETTI, *Principi fondamentali. Art. 1*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Torino, UTET, vol. I, 2006, 14, laddove evidenzia come la sovranit   popolare di cui all'art. 1 vada intesa come indirizzo e controllo dell'attivit   dei governanti.

detentori del potere nei confronti dei governati e della loro idoneità a rappresentare e servire le articolazioni di una società sempre più complessa, povera e inquieta¹⁰.

La politica di coesione, che ha a che fare con il perseguimento di obiettivi di solidarietà e giustizia sociale nel processo di costruzione di uno spazio pubblico europeo, è significativamente il cuore di tali riflessioni e sperimentazioni (cap. III). Proprio in tale contesto è stato rilevato come la peculiare struttura che contraddistingue tale politica ha avuto un particolare impatto sull'*accountability*, per l'influenza sulle relazioni all'interno dell'apparato governante così come sulle possibilità di tutela e di controllo dei cittadini nei confronti dell'esercizio delle funzioni pubbliche¹¹.

Per tutti questi motivi v'è chi ha proposto che, lungi dall'essere mera sintesi descrittiva, la nozione di azione coordinata debba avere pure la valenza di una categoria giuridica in senso stretto, in particolar modo con riguardo al profilo delle tutele azionabili - e dei principi rilevanti nei conseguenti giudizi - che possano derivare dall'applicazione del paradigma anche in assenza di esplicite disposizioni in tal senso¹².

Quanto si è concluso finora riguarda, come si è detto, la questione regionale nell'ordinamento europeo. Strettamente correlata a tale questione, si diceva fin dal principio, è la questione europea negli ordinamenti costituzionali degli Stati membri federali e regionali (cap. I).

La disciplina del rapporto tra autonomie regionali, autorità statali ed istituzioni dell'UE, si è più volte evidenziato, è delegata in buona parte a ciascun ordinamento costituzionale nazionale, il quale non presenta i limiti pratici e teoretici «consustanziali» all'architettura europea di cui si è dato conto (cap. II, § 1-3)¹³.

¹⁰ L'idea dell'autonomia regionale da declinarsi necessariamente come servizio dell'apparato governante alla comunità politicamente organizzata stanziata sul territorio è argomentata da A. RUGGERI, *L'autonomia regionale (profili generali)*, in *federalismi.it*, 24, 2011, con le conseguenti implicazioni in punto di competenze regionali.

¹¹ L'elevata complessità procedurale, dovuta alla molteplicità di interessi contrapposti in campo, ad esempio ha fatto sì che: «[...] in vari Paesi – tra cui Germania, Italia e Francia – si sta verificando uno scostamento dalle relazioni strettamente verticali e subordinate tra coloro che esercitano responsabilità politica e i funzionari pubblici», per cui questi ultimi, infatti, anche se non eletti, esercitano comunque una notevole influenza basata sul possesso di un know-how specializzato. Così A. MICHELS, A. MEIJER, *Safeguarding Public Accountability in Horizontal Government*, in *Public Management Review*, 10, 2, 2008, 165-173.

¹² L. SALTARI, *Amministrazioni nazionali in funzione comunitaria*, Milano, Giuffrè, 2007, 328.

¹³ In tal senso pure la Commissione europea nel paragrafo del *Libro bianco sulla governance* europea dedicata alla democrazia locale e regionale.

Da questo punto di osservazione la questione europea negli ordinamenti costituzionali pluralisti ha il pregio di poter essere usata anche quale cartina di tornasole per testare la coerenza che sussiste tra il sistema di principi che dovrebbe reggere le relazioni tra Stato ed autonomie (nel caso della Repubblica italiana, in particolar modo alla luce dell'art. 5 Cost. quale norma di principio, di organizzazione e di programma)¹⁴ ed i principi che intervengono in tale rapporto con riguardo ad uno specifico oggetto (la relazione con l'ordinamento sovranazionale, appunto)¹⁵.

La bipartizione tra profili istituzionali e profili legati ad una buona azione di governo espressi dal paradigma della *governance* multilivello ha reso necessario leggere tale tema in una duplice ottica: *de iure condito*, cioè con riguardo a come, attraverso un lungo cammino comunitario (cap. I, § 3 ss.), il legislatore (ordinario e costituzionale) e la Corte costituzionale abbiano inteso inquadrare i rapporti tra autonomie, autorità statali ed ordinamento europeo; in secondo luogo, evidenziando quali riflessi può avere la promozione di un'azione pubblica multilivello sul nostro ordinamento costituzionale, in assenza di mutamenti legislativi¹⁶. Tutto questo, per l'appunto, alla luce dei principi costituzionali ricordati all'inizio di queste conclusioni in punto di autonomia regionale.

Il primo elemento da tenere in considerazione è dato dalla natura e dalla forza del principio dell'autonomia nell'ordinamento costituzionale (art. 5), che definisce la forma di Stato della Repubblica italiana sotto il profilo della ripartizione territoriale del potere.

L'autonomia costituzionale e politica delle Regioni è stata infatti più volte ritenuta dalla Corte costituzionale caratterizzante «la stessa forma di Stato italiana come Stato regionale»¹⁷. Da tale natura costituzionale ne discende (o dovrebbe discendere) che il

¹⁴ Cfr. R. BIFULCO, *Art. 5*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Torino, UTET, vol. I, 2006, 136.

¹⁵ Così G. VESPERINI, *Il diritto europeo e la ripartizione nazionale delle competenze tra lo Stato e le Regioni*, in *Riv. ital. dir. pubbl. comunit.*, 2008, 1437; P. PIVA, *La recente «föderalismusnovelle» tedesca nella prospettiva dell'Unione europea ed il suo contributo al dibattito sul federalismo fiscale*, in *Fed. fiscale*, 1, 2007, in particolare 261-262.

¹⁶ E quindi ricordando che il Comitato delle Regioni, ad esempio, ha ritenuto necessarie tre precondizioni: (i) consolidare i fondamenti e i principi alla base di questo tipo di *governance* nel quadro istituzionale e politico sia europeo che nazionale, (ii) dare attuazione alle *governance* multilivello tramite meccanismi e strumenti pertinenti, (iii) garantire le condizioni per l'autonomia finanziaria dei diversi livelli di governo, in particolare degli enti regionali e locali, e per una condivisione efficiente delle risorse grazie a una migliore perequazione nella distribuzione dei finanziamenti pubblici. Così nel parere *Sviluppare una cultura europea della governance multilivello: iniziative per dar seguito al Libro bianco del Comitato delle Regioni*, (2012/C 113/12), p. 2.

¹⁷ In questo senso, fra le altre, la sentenza 21 aprile 1989 n. 229 (redattore Saja), al § 4 del *Considerato in diritto*,

complesso sistema delle relazioni tra Stato e Regioni debba trovare la sua base diretta nel tessuto della Costituzione, cui spetta il compito di fissare, in termini conclusi, le stesse dimensioni dell'autonomia, cioè i suoi contenuti ed i suoi confini. Ulteriore conseguenza è che ad ogni potere di intervento dello Stato, suscettibile di incidere su tale sfera costituzionalmente garantita, in modo da condizionarne in concreto la misura e la portata, non potrà non corrispondere un fondamento specifico nella stessa disciplina costituzionale.

Se tale è l'inquadramento generale, non possono che destare perplessità i profili che si segnalano di seguito.

Innanzitutto, con riguardo al tema della tutela dell'autonomia regionale nei confronti dell'azione pubblica europea, in assenza di una garanzia adeguata per la tutela delle proprie prerogative costituzionali nell'ordinamento europeo (il quale parifica le Regioni alle persone giuridiche - art. 263 TFUE)¹⁸ la Corte costituzionale ha riconosciuto un'ampia discrezionalità al legislatore ordinario nell'individuazione di forme e presupposti di ricorsi alla CGUE su sollecitazione delle autonomie. Il legislatore statale, pertanto, ad oggi ha riconosciuto tale possibilità solo per gli «atti normativi» e in presenza di una richiesta di impugnazione proveniente dalla Conferenza Stato-Regioni, per di più con votazione a maggioranza assoluta, affinché possa ritenersi tale richiesta espressiva di una posizione sufficientemente condivisa dal sistema delle autonomie regionali¹⁹.

Sempre in relazione al tema della tutela dell'autonomia, con riferimento all'individuazione del soggetto titolare della competenza all'attuazione o esecuzione di una

ripresa dalla sentenza 19 luglio 2013, n. 219 (redattore Lattanzi). Cfr. inoltre la sentenza 17 aprile 1996, n. 126 (redattore Zagrebelsky), ove al § 5 del *Considerato in diritto* la Consulta 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».

¹⁸ Questione, come si è visto, oggetto di 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, 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, Ed. Scientifica, 2005, 94 ss.; A. ADINOLFI, *La legittimazione delle Regioni ad impugnare atti comunitari*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2, 2002, 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.

¹⁹ Cfr. l'art. 5, comma 2, della legge 5 giugno 2003, n. 131 che è stato ritenuto ragionevole quando sottoposto al vaglio della Consulta nella sentenza 19 luglio 2004, n. 239 (redattore De Siervo), al § 7 del *Considerato in diritto*.

norma europea priva di effetto diretto²⁰, desta ugualmente perplessità il principio giurisprudenziale per cui «le norme comunitarie possono legittimamente prevedere, per esigenze organizzative proprie dell'Unione europea, *forme attuative di sé medesime, e quindi normative statali derogatrici di tale quadro della normale distribuzione costituzionale delle competenze interne*, salvo il rispetto dei principi costituzionali fondamentali e inderogabili»²¹. Certo, con la precisazione per cui «questa situazione non è quella normale e deve pertanto derivare con evidenza dalla normativa comunitaria, sulla base di esigenze organizzative che ragionevolmente facciano capo all'Unione europea stessa»²². Se, infatti, l'autonomia regionale costituisce principio fondamentale della forma di Stato²³; se è principio fondamentale anche quello democratico che nell'autonomia stessa trova una forma di espressione; allora suscita perplessità la mancata prospettazione di tali profili come controlimite alle scelte svolte in sede europee e la disponibilità del riparto di competenze, nonostante il loro ruolo essenziale nel delineare la forma di Stato. Suscita ugualmente perplessità il fatto che, stante le inadeguate

²⁰ Ma le conclusioni che qui si traggono valgono anche nel caso di norme dotate di effetto diretto che, cioè, si sostituiscono alle norme dettate dal legislatore competente in materia in virtù del principio del primato. Sul punto, si rimanda al cap. I, § 3 e alle considerazioni ivi svolte nel testo ed in nota.

²¹ Così ha ritenuto la Corte con la sentenza 8 giugno 1994, n. 224 (redattore Cheli); nello stesso verso la sentenza 17 aprile 1996, n. 126 (redattore Zagrebelsky), a cui appartiene l'inciso riportato, tratto dal § 5 del *Considerato in diritto*. Tale ultima pronunciata è stata richiamata e confermata, dopo la riforma del 2001, dalla sentenza 1 dicembre 2006, n. 398 (redattore Silvestri), in cui la Consulta osservava come nel caso di specie, la necessità di attuazione unitaria, da effettuarsi esclusivamente da parte dello Stato, non emergesse da alcuna norma delle direttive in esame. Con riguardo a questi profili non può che rimandarsi all'ampia monografia di P. ZUDDAS, *L'influenza del diritto dell'Unione europea sul riparto di competenze legislative tra Stato e Regioni*, Peschiera Borromeo, Cedam, 2010, in specie 11 ss.

²² Così, per esempio, è avvenuto nei casi decisi con le sentenze n. 382 del 1993 e n. 389 del 1995 (rispettivamente in materia di controlli veterinari alle frontiere e di predisposizione e attuazione di programmi operativi in materia di pesca). Nel primo caso, l'accentramento delle funzioni presso l'amministrazione statale è stato giustificato dalla circostanza per cui la direttiva comunitaria faceva riferimento «a un'attività unitaria a livello nazionale degli Stati membri» e, nel secondo, la medesima soluzione organizzativa, pur con la precisazione della necessaria intesa tra Stato e Regione, si è imposta - secondo quanto risulta dalla norma comunitaria - sia per la richiesta «unicità» dell'attività programmatica e di intervento dello Stato, sia per la previsione della relativa «decisione unica» da parte della Commissione europea, avente come destinatari gli Stati come tali e concernente l'approvazione delle proposte nazionali.

²³ Così M. CARTABIA, *Principi inviolabili e integrazione europea*, Milano, Giuffrè, 1995, 82 (nota 159) e 106; V. ONIDA, *Il ruolo delle regioni nel sistema comunitario*, in *Le Regioni*, 1, 1991, 10. Gli autori fanno pertanto rientrare il principio di autonomia nell'elenco di quei valori di cui si compone la sovranità (declinata in senso oggettivo) secondo l'elaborazione teorica di G. SILVESTRI, *La parabola della sovranità. Ascesa, declino e trasfigurazione di un concetto*, in *Riv. dir. cost.*, 1996, 71 ss., il quale annota in tale scritto che la sovranità dei valori viene sorretta, di volta in volta, da un soggetto istituzionale che in quel momento e in quella situazione incarna la sovranità oggettiva.

garanzie giurisdizionali e partecipative delle Regioni nell'ordinamento europeo, la Corte costituzionale consenta a «privarle di una reale ed efficace tutela dell'integrità delle proprie competenze costituzionali»²⁴.

In secondo luogo, con riferimento ai profili del riparto di competenze (artt. 117-118 Cost.) e assegnazione delle risorse (art. 119 Cost.), che costituiscono non solo l'oggetto fondamentale di ogni riflessione intorno alla forma di Stato regionale ma pure il presupposto per la configurabilità di un'azione pubblica coordinata a più livelli di governo - che, come si è visto, nasce dalla circostanza per cui la cura di interessi tra loro intrecciati è affidata a una pluralità di soggetti pubblici (introduzione e cap. II, § 9) - molteplici i profili problematici.

A partire dalle modalità che il legislatore costituzionale ha individuato per ripartire le competenze fra enti pubblici territoriali, cioè secondo elenchi di materie e senza indicazioni esplicite sulle relazioni e sulle interferenze: tecnica, questa, rivelatasi fallimentare vigente la Costituzione del '48 così come dopo la novella del 2001. Le regole di funzionamento della Repubblica con riguardo al soggetto titolare della cura di interessi pubblici e della realizzazione delle differenti politiche pubbliche è spesso difficilmente individuabile *ex ante* e molto più spesso solo in seguito all'esercizio concreto del potere ed alle conseguenti pronunce della Corte costituzionale, la quale utilizza criteri spesso criticati dalla dottrina per la mancanza di coerenza e/o l'esclusiva valorizzazione del principio di unità in danno del principio dell'autonomia²⁵.

La stessa sorte è condivisa dal binomio autonomia di entrata/responsabilità nella provvista dei mezzi finanziari indispensabili per l'esercizio delle funzioni proprie di ciascun ente territoriale²⁶. Profilo, questo, identificato dal Comitato delle Regioni come presupposto

²⁴ A. ANZON, *Le regioni in balia del diritto comunitario?*, in *Giurispr. cost.*, 1996, 1068.

²⁵ Molteplici le tecniche utilizzate: la trasposizione del merito in legittimità (interesse nazionale); il ritaglio delle materie; la ridefinizione delle materie in via legislativa; il concetto di materie trasversali e di materie prevalenti; la sussidiarietà per attrazione, ecc. Sul punto, oggetto di innumerevoli studi, si rimanda *ex multis* a R. BIN, *Il governo delle politiche pubbliche tra Costituzione ed interpretazione del giudice costituzionale*, in *Le Regioni*, 3, 2013, 509 ss.; F. BENELLI, *La costruzione delle materie e le materie esclusive statali*, in *Le Regioni*, 2-3, 2011, 251 ss.; R. BIN, *I criteri di individuazione delle materie*, in *Le Regioni*, 5, 2006, 889 ss.; M. SCUDIERO, *La legislazione: interessi unitari e riparto della competenza*, in A. D'ATENA (a cura di), *Regionalismo in bilico. Tra attuazione e riforma della riforma*, Milano, 2005, 3 ss.

²⁶ Si vedano in particolare gli studi di M. BERTOLISSI, a partire da *L'autonomia Finanziaria Regionale: lineamenti costituzionali*, Padova, Cedam, 1983, nonché M. BERTOLISSI, *Federalismo fiscale: una nozione giuridica*, in *Federalismo Fiscale. Rivista di diritto ed economia*, 1, 2007, e, ID., *Nomi e cose nella finanza regionale*, in *Federalismo Fiscale. Rivista di diritto ed economia*, 2, 2008, 200 ss. V., inoltre, M. CECCHETTI, *Legge costituzionale n. 1 del 2012 e Titolo V della Parte II della Costituzione. Profili di contro-riforma*

di una *governance* che possa dirsi *multilevel*. Nella politica di coesione, ad esempio, tale profilo diviene fondamentale nel momento in cui il principio di addizionalità richiede che i fondi europei per il perseguimento delle politiche di sviluppo necessariamente si aggiungano a fondi pubblici nazionali (qualsiasi sia la loro provenienza).

Alla mancanza di criteri sufficientemente rispettosi del principio di autonomia nella definizione degli ambiti di competenza e delle risorse a disposizione si accompagna la mancanza di strumenti adeguati (principi, istituzioni e procedure) al coordinamento – verticale e orizzontale - fra enti pubblici territoriali, da azionarsi in presenza di intreccio di competenze. Anche sotto questo profilo non serve richiamare l'abbondante numero di studi che hanno evidenziato la necessità di un intervento del legislatore costituzionale e, *de iure condito*, una maggiore valorizzazione giurisprudenziale della leale collaborazione quale esplicazione del principio fondamentale di cui all'art. 5 Cost.

Agli organi statali, complici le pronunce del giudice costituzionale, viene attribuita la possibilità di controllare la forma e i contenuti della partecipazione delle Regioni alle relazioni con l'UE. Tali relazioni non sono quindi oggetto di collaborazione o contrattazione, né di situazioni giuridiche di vantaggio costituzionalmente attribuite.

Se l'autonomia regionale ha non solo natura costituzionale, ma è pure principio fondamentale caratterizzante la forma di Stato della Repubblica italiana, non può che suscitare perplessità tale instabilità di fondo, la quale non può che essere ancor più sottoposta a stress alla luce delle influenze esercitate sulla stessa dall'azione pubblica sovranazionale (strutturata secondo il criterio delle politiche pubbliche, anziché delle materie; in cui lo Stato-persona giuridica è l'esclusivo ente responsabile degli obblighi assunti in sede sovranazionale; che promuove un'azione coordinata su più livelli di governo a partire dai principi di struttura degli ordinamenti costituzionali).

Ne sono testimonianza alcune sentenze recenti, che hanno dimostrato come gli obblighi assunti in sede europea aventi ad oggetto l'equilibrio delle finanze possano influenzare tutti i profili dell'autonomia, in virtù di interventi in tal senso del legislatore statale e delle conseguenti declaratorie di rigetto delle impugnative regionali da parte della Corte costituzionale. Corte che in più occasioni, per salvare le leggi statali, non ha applicato

dell'autonomia regionale e locale, in *federalismi.it*, 24, 2012, che nel commentare la legge costituzionale n. 1 del 2012 rileva gli «effetti di notevole impatto su tutto il sistema della forma di Stato e sulla concezione stessa delle autonomie territoriali e della loro posizione costituzionale quali enti “costitutivi” della Repubblica ai sensi dell'art. 114 Cost».

parametri pre-definiti, ma ha fatto propri argomenti nuovi ampiamente criticati (es. la nuova declinazione del principio di «*armonia con la Costituzione*» degli Statuti) pur di raggiungere il fine voluto (in una prospettiva politica, non necessariamente del tutto contestabile).

Si fa riferimento, ad esempio, alla pronuncia del 19 luglio 2013, n. 219 (redattore Lattanzi), ove, pur giungendo alla declaratoria di illegittimità di varie disposizioni del d.lgs. n. 149 del 2011, al § 14.4 del *Considerato in diritto* la Consulta ha inteso sottolineare che «l'esperienza seguita alla revisione del Titolo V della Costituzione ha mostrato che le stesse forme più accentuate di autonomia legislativa regionale non si sottraggono all'azione trasversale di competenze assegnate allo Stato dall'art. 117, secondo comma, Cost., mentre, nell'ambito di una competenza concorrente quale è il coordinamento della finanza pubblica, ripetutamente questa Corte ha stimato recessiva la dimensione dell'autonomia finanziaria ed organizzativa della Regione, a fronte di misure necessariamente uniformi sull'intero territorio nazionale e costituenti principi fondamentali della materia (*ex plurimis*, sentenze n. 169 del 2007; n. 417 del 2005; n. 36 del 2004). Questa Corte perciò ha già ritenuto che nel nuovo assetto costituzionale scaturito dalla riforma, allo Stato sia pur sempre riservata, nell'ordinamento generale della Repubblica, una posizione peculiare desumibile non solo dalla proclamazione di principio di cui all'art. 5 della Costituzione, ma anche dalla ripetuta evocazione di un'istanza unitaria, manifestata dal richiamo al rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali, come limiti di tutte le potestà legislative (art. 117, primo comma) e dal riconoscimento dell'esigenza di tutelare l'unità giuridica ed economica dell'ordinamento stesso (art. 120, secondo comma). E tale istanza postula necessariamente che nel sistema esista un soggetto, lo Stato appunto, avente il compito di assicurarne il pieno soddisfacimento»²⁷.

²⁷ Per tutti tali motivi alla domanda di S. CASSESE, *La giustizia costituzionale in Italia: lo stato presente*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 3, 2012, 618, “si può dire che la Corte sia centralista?”, si risponde certamente in modo affermativo. Si v. a tal proposito, fra gli altri, M. OLIVETTI, *Las asignaturas pendientes del regionalismo italiano en la época de la crisis económica*, in E. ÁLVAREZ CONDE, C. SOUTO (a cura di), *El Estado autonómico en laperspectiva del 2020*, Madrid, IDP, 2013, 88 ss. Anche in passato la Consulta aveva ripetutamente affermato che Regioni ed enti locali sono tenuti a concorrere alle manovre volte al risanamento dei conti pubblici, anche al fine di garantire l'osservanza degli obblighi assunti in sede europea, e che le misure adottate a tal fine dallo Stato costituiscono inevitabili limitazioni, in via indiretta, all'autonomia finanziaria e organizzativa regionale e locale (sentenza n. 36 del 2004). Quest'ultima non è stata ritenuta lesa, quando lo Stato abbia adottato misure contenute nei limiti di un principio di coordinamento della finanza pubblica. Si è infatti aggiunto che i margini costituzionalmente tutelati dell'autonomia finanziaria e organizzativa della Regione si riducono, quando essa ha trasgredito agli obblighi legittimamente imposti dalla legislazione dello Stato, al fine di garantire la tenuta della finanza pubblica allargata (sentenza n. 155 del 2011). L'intervento a scapito

D'altro canto, come è stato evidenziato da numerose ricerche, tale prospettiva di analisi dell'influenza europea sull'autonomia regionale è parziale, in quanto ad ogni modo insufficiente senza uno sforzo *bottom up*²⁸, cioè se l'UE non è percepita dalle Regioni come un'opportunità²⁹ e la stessa autonomia viene svilita dalla classica politica ed amministrativa delle autonomie³⁰.

A tutte queste considerazioni di principio non può cioè essere estranea la consapevolezza degli enti politici autonomi - classe politica, funzionari, ma pure elettori - del loro essere attori della vita istituzionale della Repubblica italiana così come del processo di costruzione dello spazio politico europeo, e non sempre meri destinatari passivi di scelte assunte altrove. E' ad esempio l'inerzia regionale, così come l'im maturità nell'inserirsi nei processi di *governance* europei, a consentire ampi spazi alle istituzioni statali nel fare ricorso al potere sostitutivo, affidato alla discrezione di queste ultime sotto il profilo sia dell'*an* che del *quando*³¹; lo stesso effetto è conseguenza dell'utilizzo non efficiente e responsabile, nell'esercizio dell'autonomia riconosciuta, delle risorse e degli strumenti amministrativi messi a disposizione dalle politiche di coesione per lo sviluppo delle comunità di riferimento³²;

dell'autonomia si è spinto, anche attraverso argomentazioni che non facevano direttamente riferimento diretto al tema del contenimento della finanza pubblica, alla compressione dell'autonomia statutaria in punto di determinazione del numero dei consiglieri regionali quale competenza generale dello statuto regionale in materia di forma di governo, uno dei pochi punti fermi nelle assai diverse interpretazioni della potestà statutaria delle Regioni ordinarie, come riformata dalla legge costituzionale n. 1 del 1999. In tal senso la sentenza n. 198 del 2012.

²⁸²⁸ Cfr. G. DAL, I. HORGA, *Multilevel governance from the Lisbon Treaty to the white paper of multilevel governance*, in *Revista de estudios juridicos*, 10, 2010, 7-8; M. SAVINO, *Regioni e Unione europea: il mancato «aggiramento» dello Stato*, in AA.VV., *Principi generali del diritto amministrativo ed autonomie territoriali*, Torino, Giappichelli, 2007, 80-81; G. VESPERINI, *Il diritto europeo e la ripartizione nazionale delle competenze tra lo Stato e le Regioni*, in *Riv. ital. dir. pubbl. comunit.*, 2008, 1451-1452.

²⁹ Il Parlamento europeo, *Relazione sulla governance e il partenariato a livello nazionale e regionale e per progetti di politica regionale*, 17 settembre 2008 (A6-0356/2008), al punto 20 significativamente afferma che un sistema di *governance* multilivello efficace debba basarsi su un approccio «dal basso» invitando in tale contesto le autorità regionali e locali a trovare i mezzi per intensificare la collaborazione ed i contatti con i governi nazionali.

³⁰ Anche per questo profilo, così come tutti quelli che precedono, ci si limita a rimandare ad alcuni studi: R. BIN, *Il governo delle politiche pubbliche tra Costituzione ed interpretazione del giudice costituzionale*, in *Le Regioni*, 3, 2013, in specie 524 ss.; A. RUGGERI, *L'autonomia regionale (profili generali)*, in *federalismi.it*, 24, 2011, in specie 16 ss.

³¹ Cfr. M. SAVINO, *Regioni e Unione europea: il mancato «aggiramento» dello Stato*, in AA.VV., *Principi generali del diritto amministrativo ed autonomie territoriali*, Torino, Giappichelli, 2007, 68-69.

³² Cfr. E. DOMORENOK, M. S. RIGHETTINI, *Qualità della governance e regolazione dei flussi finanziari. Il caso dei Fondi Strutturali in Italia*, in *Rivista italiana di politiche pubbliche*, 2, 2012, 253 ss. Con riguardo al

uguale, infine, è l'effetto di una legislazione regionale scarsamente differenziata e qualitativamente di basso livello nel servire la comunità di persone politicamente organizzata³³ e nel dare vita a giudizi della Consulta su temi dal dubbio tono costituzionale, che però fissano «precedenti da usare anche in questioni molto importanti»³⁴.

In conclusione, mentre la conformazione dell'ordinamento europeo e dell'azione pubblica sovranazionale muovono alcuni passi verso una possibile valorizzazione (o tutela) del ruolo delle autonomie, funzionale agli obiettivi europei (cap. II, § 6-9), sul piano nazionale si conferma tanto a livello statale che regionale la scarsa cognizione di causa della latitudine della questione europea nella Repubblica delle autonomie. Al punto tale da doversi registrare l'insufficiente attenzione e disponibilità al cambiamento - da parte tanto degli attori statali che di quelli regionali - nell'implementazione di istituti e politiche espressivi del paradigma della *multilevel governance*. Così come con riguardo alla consapevolezza del fatto che, stante tutto quanto si è esposto in questo lavoro, «l'UE condanna il regionalismo a svilupparsi in senso cooperativo, o ad arretrare»³⁵.

periodo di programmazione 2000/2006 v. invece la delibera n. 9/2011 della Corte dei conti e allegata Relazione, recante il controllo coordinato con la Corte dei conti europea in materia di fondi strutturali - FESR chiusura programmazione 2000-2006.

³³ M. SAVINO, *Regioni e Unione europea: il mancato «aggiramento» dello Stato*, in AA.VV., *Principi generali del diritto amministrativo ed autonomie territoriali*, Torino, Giappichelli, 2007, 81 afferma a tal proposito che «nella fase ascendente, la scarsa consapevolezza circa le ricadute politiche e amministrative derivanti da una proposta della Commissione induce i rappresentanti regionali ad atteggiamenti di acquiescenza rispetto alla volontà prevalente nelle sedi nazionali e comunitarie alle quali abbiano accesso. Nella fase discendente [...] l'ipotesi migliore è che le soluzioni degli enti regionali più attrezzati vengano 'imitate' dagli uffici delle altre regioni, con la conseguenza che la differenziazione in virtù della quale i poteri regionali sono invocati, di fatto, non si produce. Questo fenomeno di spontanea armonizzazione 'dal basso' revoca in dubbio [...] il fondamento stesso dei poteri decisionali delle regioni: tenacemente rivendicati come vessillo di autonomia, quei poteri risultano, alla prova dei fatti, esercitati in modo insufficiente o uniforme, con un palese effetto di ridondanza e moltiplicazione di atti territoriali inadeguati o identici». A fronte della diffusa critica sulle deboli forze delle regioni e sull'inesistenza di classi dirigenti locali è stato però pure annotato come nonostante vent'anni di continue annunci di imminente realizzazione del federalismo con ministri e ministeri dedicati alla sua realizzazione, il Governo italiano non si è attrezzato a funzionare da osservatorio delle amministrazioni sub statali cosicché manca una precisa e aggiornata documentazione sull'efficienza (legislativa, amministrativa, finanziaria) dei governi regionali. In tal senso R. BIN, *La crisi delle Regioni. Che fare?*, in *Le Regioni*, 4, 2012, 737 e M. OLIVETTI, *Il colpo di grazia. L'autonomia statutaria delle Regioni ordinarie dopo la sentenza n. 198 del 2012*, in *amministrazione incammino.it*, 8, nt. 24.

³⁴ R. BIN, *Il governo delle politiche pubbliche tra Costituzione ed interpretazione del giudice costituzionale*, in *Le Regioni*, 3, 2013, 525-526.

³⁵ Così M. SAVINO, *Regioni e Unione europea: il mancato «aggiramento» dello Stato*, in AA.VV., *Principi generali del diritto amministrativo ed autonomie territoriali*, Torino, Giappichelli, 2007, 82.

Tutto questo mentre la (evidente) riduzione di risorse ha ancor più portato alla luce l'inaccettabilità dei costi diretti e indiretti che si scaricano sulle imprese e sui cittadini per il sovraccarico di livelli istituzionali e di amministrazioni che, per il loro sovrapporsi, determinano tempi di conduzione dell'azione pubblica assai lunghi e impongono al sistema italiano di esaminare e riconsiderare senza preclusioni l'equilibrio tra responsabilità e poteri, tra funzioni esercitate e risorse consumate.

In tempi di ristrettezze economiche, appare pertanto più che mai opportuno venga esplicitato se, anche nell'ottica di un'azione pubblica potenzialmente strutturata su più livelli di governo, i valori tradotti in principi giuridici sottesi all'articolazione della Repubblica delle autonomie (art. 5 Cost.), al migliore servizio dei cittadini, davvero siano da considerarsi un elemento strutturante l'ordinamento, oppure vadano ripensati, pena il continuo silenzioso sperpero di risorse pubbliche da mettere a carico delle voci «Costituzione inattuata» o «valore recessivo dell'autonomia» ed il contributo alla confusione tra mezzi e fini del vivere comune che la crisi economica ha evidenziato in tutta la sua umana tragicità.

BIBLIOGRAFIA

- A. ADINOLFI, *La legittimazione delle Regioni ad impugnare atti comunitari*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2, 2002, 309 ss.
- A. ALFIERI (a cura di), *La politica estera delle Regioni*, Bologna, Il Mulino, 2004
- U. ALLEGRETTI, *La democrazia partecipativa in Italia ed in Europa*, in *Rivista AIC*, 1, 2011
- M.R. ALLEGRI, *Cooperazione transnazionale fra enti substatali: dalla Convenzione di Madrid al GECT*, in *Le Regioni*, 2, 2009, 207 ss.
- G. AMATO, *Il contesto istituzionale europeo*, in *Le istituzioni del federalismo*, 1, 2004, 11 ss.
- A. AMBROSI, *Politica estera e «attività internazionale delle Regioni» in una sentenza interpretativa di rigetto sull'art. 6 della legge n. 131 del 2003*, in *Le Regioni*, 1-2, 2005, 206 ss.
- S. AMOROSINO, *Il governo del territorio tra Stato, Regioni ed enti locali*, in *Rivista giuridica dell'edilizia*, 2, 2003, 77 ss.
- A. ANZON, *Le regioni in balia del diritto comunitario?*, in *Giurispr. cost.*, 1996, 1062 ss.
- A. ANZON, *I poteri delle Regioni dopo la riforma costituzionale*, Giappichelli, Torino, 2002
- A. AZZENA, *Competenze regionali nei rapporti internazionali e accordi fra Regioni a statuto speciali ed enti autonomi territoriali esteri*, in *Le Regioni*, 1983, 1130 ss.
- L. BADIELLO, *Ruolo e funzionamento degli Uffici regionali europei a Bruxelles*, in *Le istituzioni del federalismo*, 1, 2000, 89 ss.
- E. BALBONI, A. PAPA, *Regolamenti comunitari e ripartizione costituzionale delle competenze: verso nuove frontiere?*, in *Le Regioni*, 1988, 351 ss.
- F. BARCA, *Dove va la politica regionale europea? Riflessioni tra Bruxelles ed esperienza meridionalista*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, 4, 2009, 1125 ss.
- P. BARILE, *Ancora su diritto comunitario e diritto interno*, in *Studi per il ventesimo anniversario dell'Assemblea Costituente*, VI, Firenze, 1969
- L. BARONI, *Amministrazione diretta, amministrazione indiretta e cooperazione amministrativa: riflettendo sui modelli di amministrazione nella PAC*, in *Dir. dell'UE*, 1, 2011, 95 ss.
- F. BASSANINI, G. TIBERI (a cura di), *Le nuove istituzioni europee. Commento al Trattato di Lisbona*, Quaderni di Astrid, Bologna, Il Mulino, 2008

- N. BASSI, *Gli accordi fra soggetti pubblici nel diritto europeo*, Milano, Giuffrè, 2004
- S. BELLIGNI, *Miss governance I presume*, in *Frammenti di un Dizionario per il Giurista*, dircost.unito.it
- F. BENELLI, *La costruzione delle materie e le materie esclusive statali*, in *Le Regioni*, 2-3, 2011, 251 ss.
- G. BERGONZINI, *I limiti costituzionali quantitativi dell'imposizione fiscale*, voll. I e II, Napoli, Jovene, 2011
- G. BERTEZZOLO, *La scomposizione degli enti regionali e la tutela dell'interesse pubblico in prospettiva ultrastatale*, in *Riv. ital. dir. pubbl. comunit.*, 1, 2010, 1 ss.
- G. BERTI, *Principi fondamentali. Art. 5*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna-Roma, Zanichelli, 1975
- M. BERTOLISSI, *Art. 5*, in V. CRISAFULLI, L. PALADIN, *Commentario breve della Costituzione*, Padova, Cedam, 1990
- M. BERTOLISSI, *Contribuenti e parassiti in una società civile*, Napoli, Jovene, 2012
- M. BERTOLISSI, *Federalismo fiscale: una nozione giuridica*, in *Federalismo Fiscale. Rivista di diritto ed economia*, 1, 2007, 9 ss.
- M. BERTOLISSI, *Fiscalità e forma di Stato: un appunto*, in *Federalismo Fiscale. Rivista di diritto ed economia*, 2, 2007, 109 ss.
- M. BERTOLISSI, *L'autonomia finanziaria regionale: lineamenti costituzionali*, Padova, Cedam, 1983
- M. BERTOLISSI, *La funzione sovrana del tributo*, in *Federalismo Fiscale. Rivista di diritto ed economia*, 1, 2009, 25 ss.
- B. BEUTLER, R. BIEBER, J. PIPKORN, J. STREIL, J.H.H. WEILER, *L'Unione europea. Istituzioni, ordinamento e politiche*, Bologna, Il Mulino, 2001
- M. BEVIR, *La costruzione della governance*, in *Rivista italiana di scienza politica*, 3, 2009, 417 ss.
- R. BIFULCO, *Art. 5*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Torino, UTET, vol. I, 2006
- P. BILANCIA, F.G. PIZZETTI, *Aspetti e problemi del costituzionalismo multilivello*, Milano, Giuffrè, 2004
- R. BIN, *Attività di mero rilievo internazionale, attività promozionali e attività di rilievo comunitario*, in *Le Regioni*, 1993, 1321 ss.

- R. BIN, *Che cos'è la Costituzione*, in *Quad. cost.*, 1, 2007, 11 ss.
- R. BIN, *I criteri di individuazione delle materie*, in *Le Regioni*, 2006, 889 ss.
- R. BIN, *Il governo delle politiche pubbliche tra Costituzione ed interpretazione del giudice costituzionale*, in *Le Regioni*, 3, 2013, 509 ss.
- R. BIN, *La scarsa neutralità dei neologismi. Riflessioni attorno a soft law e a governance*, in L. DESANTI, P. FERRETTI, A.D. MANFREDINI (a cura di), *Per il 70. compleanno di Pierpaolo Zamorani. Scritti offerti dagli amici e dai colleghi di Facoltà*, Milano, Giuffrè, 2009, 19 ss.
- R. BIN, voce *Legge regionale*, in *Dig. disc. pubbl.*, IX, 1994
- R. BIN, *Ordine giuridico e ordine politico nel diritto costituzionale globale*, in robertobin.it
- R. BIN, voce *Stato di diritto*, in *Enciclopedia del diritto, Annali IV*, Milano, Giuffrè, 2011, 1149 ss.
- M. BINI, *Il diritto di rivalsa dello Stato per le violazioni da parte delle Regioni del diritto dell'Unione europea: uno strumento di impulso all'attività regionale o un istituto inapplicabile?*, in *Quad. reg.*, 3, 2010, 815 ss.
- G. BISCOTTINI (a cura di) *Autonomia regionale e relazioni internazionali*, Milano, Giuffrè, 1982
- G. BOGGERO, *La co-responsabilità per l'integrazione europea dei Länder tedeschi del Bundesrat. Commento alla legge di responsabilità per l'integrazione (IntVg) del 25/09/2009*, in *federalismi.it*, 23, 2010
- G. BOGNETTI, *Cos'è la Costituzione? A proposito di un saggio di Roberto Bin*, in *Quad. cost.*, 1, 2008, 5 ss.
- G. BOGNETTI, *Introduzione al diritto costituzionale comparato (II metodo)*, Torino, Giappichelli, 1994
- S. BOLGHERINI, *Come le Regioni diventano europee. Stile di governo e sfide comunitarie dell'Europa mediterranea*, Bologna, Il Mulino, 2006
- V. BONCINELLI, P. CARETTI, *Sviluppo regionale*, in M.P. CHITI, G. GRECO (diretto da), *Trattato di diritto amministrativo europeo. Parte speciale*, IV, Milano, 2007, 1999
- 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, 615 ss
- M. BRUNAZZO, *Da policy-taker a policy-shaper: l'europeizzazione della politica regionale dell'Italia*, in *Rivista Italiana di Scienza Politica*, 2, 2007, 233 ss.

- A. BRUZZO, E. DOMORENOK, *La politica di coesione economica e sociale nell'UE allargata*, Padova, Cedam, 2009
- G. BUCCI, *La sovranità popolare nella trappola delle reti multilevel*, in *costituzionalismo.it*, 1, 2008
- M. CACIAGLI, *Regioni d'Europa. Devoluzioni, regionalismi, integrazione europea*, Bologna, Il Mulino, 2003
- M. CAMELLI, *Regioni e regionalismo: la doppia impasse*, in *Le Regioni*, 4, 2012, 673 ss.
- E. CANNIZZARO, *Democrazia e sovranità nei rapporti fra Stati membri e Unione europea*, in *Il diritto dell'UE*, 2, 2000, 241 ss.
- R. CAPONI, *Democrazia, integrazione europea, circuito delle Corti costituzionali, (dopo il Lissabon-urteil)*, in *Rivista italiana di diritto pubblico e comunitario*, 2, 2010, 387 ss
- D.A. CAPUANO, *Funzioni delle Camere italiane nel procedimento legislativo dell'Unione europea*, in *Rass. Parl.*, 3, 2011, 519 ss.
- B. CARAVITA, L. CASSETTI (a cura di), *Il rafforzamento della democrazia regionale e locale nell'Unione europea*, Studi del CdR, Bruxelles, 2004
- B. CARAVITA, *Trasformazioni costituzionali nel federalizing process europeo*, in *federalismi.it*, 17, 2012
- P. CARETTI, *Le attività di rilievo internazionale delle Regioni*, in *Le Regioni*, 1, 1985
- P. CARETTI, *Ordinamento comunitario e autonomia regionale*, Milano, Giuffrè, 1979
- A.M. CARMONA CONTRERAS, *La europeizzazione delle Comunità Autonome Spagnole: una sfida (ancora) costituzionalmente pendente*, in *Le Regioni*, 4, 2006, 649 ss.
- G. CARPANI, T. GROPPI, M. OLIVETTI, A. SINISCALCHI (a cura di), *Le Regioni italiane nei processi normativi comunitari dopo la legge n. 11/2005*, Bologna, Il Mulino, 2007
- M. CARTABIA, N. LUPO, A. SIMONCINI (eds.), *Democracy and Subsidiarity in the EU. National Parliaments, Regions and Civil Society in the Decision-Making Process*, Bologna, Il Mulino, 2013
- M. CARTABIA, L. VIOLINI, *Le norme generali sulla partecipazione dell'Italia al processo normativo dell'Unione europea e sulle procedure di esecuzione degli obblighi comunitari. Commento alla legge 4 febbraio 2005, n. 11*, in *Le Regioni*, 2005, 476 ss.
- M. CARTABIA, *Le Regioni come soggetti dell'ordinamento comunitario? Segni da decifrare nella giurisprudenza della Corte di Giustizia*, in *Quad. cost.*, 2001, 238 ss.
- M. CARTABIA, V. ONIDA, *Le Regioni e l'Unione europea*, in M.P. CHITI, G. GRECO (diretto da), *Trattato di diritto amministrativo europeo*, Milano, Giuffrè, 2007, 2a ed., 991 ss.

M. CARTABIA, J.H.H. WEILER, *L'Italia in Europa. Profili istituzionali e costituzionali*, Bologna, Il Mulino, 2000

M. CARTABIA, *L'ordinamento italiano e la Comunità europea*, in V. BIAGIOTTI, J.H.H. WEILER (ed. italiana), *L'Unione europea. Istituzioni, ordinamento e politiche*, Bologna, Il Mulino, 2001

M. CARTABIA, *Principi inviolabili e integrazione europea*, Milano, Giuffrè, 1995

S. CASSESE, M. SAVINO, *I caratteri del diritto amministrativo europeo*, in G. DELLA CANANEA (a cura di), *Diritto amministrativo europeo. Principi e istituti*, Milano, Giuffrè, 2006, 177 ss.

S. CASSESE, *Il diritto amministrativo europeo presenta caratteri originali?*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2003, 35 ss.

S. CASSESE, *La crisi dello Stato*, Roma-Bari, Laterza, 2002

S. CASSESE, *La nozione comunitaria di pubblica amministrazione*, in *Giorn. dir. amm.*, 1996, 915 ss.

S. CASSESE, *La signoria comunitaria sul diritto amministrativo*, in *Riv. it. dir. pubbl. comunit.*, 2002, 292 ss.

S. CASSESE, *Lo spazio giuridico globale*, Bologna-Roma, Laterza, 2003

L. CASSETTI, *L'eguaglianza fra le Regioni: profili sostanziali e processuali*, in *Il diritto della Regione*, 5, 1992, 733 ss.

E. CHITI, *L'accountability delle reti di autorità amministrative dell'Unione europea*, in *Riv. ital. dir. pubbl. comunit.*, 1, 2012, 46 ss.

M.P. CHITI, *Diritto amministrativo europeo*, Milano, Giuffrè, 2008

M.P. CHITI, *L'organizzazione amministrativa*, in M.P. CHITI, G. GRECO (diretto da), *Trattato di diritto amministrativo europeo. Parte generale*, Milano, Giuffrè, 1997

M.P. CHITI, *Mutazioni del diritto pubblico nello spazio giuridico europeo*, Bologna, Clues, 2003

M.P. CHITI, *Regionalismo comunitario e regionalismo interno: due modelli da ricomporre*, in *Riv. it. dir. pubbl. comp.*, 1992, 33 ss.

M. CLAES, *Le clausole europee nelle Costituzioni nazionali*, in *Quad. cost.*, 2, 2005, 283 ss.

F. COCOZZA, *L'uguaglianza fra Regioni come misura della loro competenza: la Corte garante della politicità e dell'esponenzialità delle Regioni*, in *Le Regioni*, 3, 1992, 782 ss.

G. COGLIANDRO, *I controlli nel sistema comunitario*, in M.P. CHITI, G. GRECO (diretto

- da), *Trattato di diritto amministrativo europeo*, Milano, Giuffrè, 2007
- L. CONDORELLI, F. SALERNO, *Le relazioni transfrontaliere tra comunità locali in Europa nel diritto internazionale ed europeo*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1986
- A. COSTANZO, *Modelli, principi e loro genesi nelle argomentazioni interpretative. Il caso della collaborazione tra Stato e Regioni*, in *Giur. cost.*, 7-8, 1990, 2464 ss.
- P. CRAIG, G. DE BURCA, *EU Law, Cases and Materials*, Oxford: University Press, 2011
- V. CRISAFULLI, *La legge regionale nel sistema delle fonti*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1960, 283 ss.
- A. D'ATENA, *Funzione III) Funzione amministrativa delle Regioni*, in *Enc. giur.*, XIV, 1989
- A. D'ATENA (a cura di), *I cantieri del federalismo in Europa*, Milano, Giuffrè, 2008
- A. D'ATENA, *Il doppio intreccio federale: le Regioni nell'Unione europea*, in *Le Regioni*, 1998, 1401 ss.
- A. D'ATENA, *Modelli federali e sussidiarietà nel riparto delle competenze normative tra l'Unione europea e gli Stati membri*, in *Il dir. dell'UE*, 1, 2005, 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
- A. D'ATENA (a cura di), *Regionalismo e sovranazionalità*, Milano, Giuffrè, 2008
- R. DAHL, *Sulla democrazia*, Roma-Bari, Laterza, 2001
- G. DAL, I. HORGA, *Multilevel governance from the Lisbon Treaty to the white paper of multilevel governance*, in *Revista de estudios juridicos*, 10, 2010
- M. DANI, *Il diritto costituzionale nell'epoca della circolazione dei fattori di produzione*, in *Quad. cost.*, 4, 2007, 795 ss.
- L. DANIELE (a cura di), *Regioni ed autonomie territoriali nel diritto internazionale ed europeo*, Napoli, Ed. scientifiche, 2006
- G.C. DE MARTIN, *Carta europea dell'autonomia locale e limiti dell'ordinamento italiano*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1988, 386 ss.
- C. DE MICHELI, *Il Comitato delle Regioni e il caso italiano*, in V. FARGION, L. MORLINO, S. PROFETI (a cura di), *Europeizzazione e rappresentanza territoriale: il caso italiano*, Bologna, Il Mulino, 2006
- G. DELLA CANANEA, *Art. 119, 5° co.*, in R. BIFULCO, M. OLIVETTI, A. CELOTTO (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Torino, Utet, 2006, vol. III

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

G. DELLA CANANEA, *L'Unione europea. Un ordinamento composito*, Bologna, Il Mulino, 2003

F. DELPÉRÉE, *Belgio*, in E. PALICI DI SUNI PRAT, F. CASSELLA, M. COMBA, *Le Costituzioni dei Paesi dell'Unione europea*, Padova, 2001, 169 ss.

F. DELPÉRÉE (a cura di), *L'ordinamento federale belga*, Torino, Giappichelli, 1996

E. DI SALVATORE, *Autonomie locali e Unione europea*, in *Teoria del diritto e dello Stato*, 1-2, 2003, 267 ss.

E. DI SALVATORE, *L'identità costituzionale dell'Unione europea e degli Stati membri. Il decentramento politico-istituzionale nel processo di integrazione*, Torino, 2008

A. DI STEFANO, *La programmazione degli interventi di politica regionale per il periodo 2007-2013. Brevi note sul «Quadro Strategico Nazionale»*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, 4, 2006, 721 ss.

D. DIVERIO, *Le Regioni fra l'incudine e il martello del potere sostitutivo e del diritto di rivalse in tema di infrazioni comunitarie*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2007, 1, 61 ss.

L. DOMENICHELLI, *Le Regioni nella Costituzione europea*, Milano, Giuffrè, 2007

E. DOMORENOK, *Regioni in Europa. Il ruolo del Comitato delle Regioni nella governance europea*, Roma, Carocci, 2010

E. DOMORENOK, M. S. RIGHETTINI, *Qualità della governance e regolazione dei flussi finanziari. Il caso dei Fondi Strutturali in Italia*, in *Rivista italiana di politiche pubbliche*, 2, 2012, 253

O. DUBOS, *Le paradigme du «multilevel governance» est-il soluble dans le droit?*, in *Revue de l'Union européenne*, 556, 2012, 144 ss.

C. ESPOSITO, *Autonomie locali e decentramento amministrativo nell'art. 5 della Costituzione*, in *La Costituzione italiana. Saggi*, Padova, Cedam, 1954, 67 ss.

M. ESPOSITO, *Dal Libro bianco sulla governance europea alla Convenzione sul futuro dell'Europa: il Comitato delle Regioni e le sue componenti*, in *Le istituzioni del federalismo*, 1, 2004, 123 ss.

G. FALCON, *La "cittadinanza europea" delle Regioni*, in *Studi in onore di Umberto Popotschnig*, I, Milano, 2002

G. FALCON, *Regionalismo e federalismo di fronte al diritto comunitario*, in *Le Regioni*, 5, 1992, 1231 ss.

V. FARGION, L. MORLINO, S. PROFETI (a cura di), *Europeizzazione e rappresentanza territoriale: il caso italiano*, Bologna, Il Mulino, 2006

C. FASONE, *Gli effetti del Trattato di Lisbona sulla funzione di controllo parlamentare*, in *Riv. ital. dir. pubbl. comunit.*, 2, 2011, 366 ss.

R. FATTIBENE, *La tutela giurisdizionale degli interessi regionali in sede comunitaria*, in L. CHIEFFI (a cura di), *Regioni e dinamiche di integrazione europea*, Torino, Giappichelli, 2003, 211 ss.

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

D. FERRI, *Dal Libro bianco sulla governance al nuovo Registro per la Trasparenza: l'UE tra participatory engineering e democrazia partecipativa*, in *Riv. ital. dir. pubbl. comunit.*, 3-4, 2012, 481 ss.

M. FIORAVANTI, *Costituzionalismo. Percorsi della storia e tendenze attuali*, Laterza, 2009

D. FLORENZANO, *L'autonomia regionale nella dimensione internazionale. Dalle attività promozionali agli accordi ed alle intese*, Padova, 2004

C. FRANCHINI, *Amministrazione italiana e amministrazione comunitaria*, Padova, Cedam, 1992

C.J. FRIEDRICH, *Trends of federalism in theory and practice*, New York, Praeger, 1968

M. FRIGO, *Dalla Convenzione di Madrid all'Euroregione: prove di integrazione transfrontaliera*, in *Il diritto dell'UE*, 4, 2005, 697 ss.

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, 1689 ss.

M.S. GIANNINI, *Autonomia (saggio sui concetti di autonomia)*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1951, 851 ss.

M.S. GIANNINI, *Autonomia (teoria generale e diritto pubblico)*, in *Enc. dir.*, 1959, 356 ss.

M.S. GIANNINI, *Stato sociale: un concetto inutile*, in *Scritti in onore di Costantino Mortati*, 1977

F. GIGLIOLI, *La riforma dei fondi strutturali: illustrazione preliminare delle proposte di Regolamento per la fase di programmazione 2007-2013*, in *Il diritto dell'economia*, 3-4, 2004, 649 ss.

F. GIGLIONI, *Tecniche di integrazione europea amministrativa mediante differenziazione*, in *Nomos*, 2, 2012

- S. GOZI, *Regioni europee e processi decisionali dell'unione: quale equilibrio? I casi di Belgio, Spagna, Germania e Regno unito*, in *Riv. ital. dir. pubbl. comunit.*, 2, 2003, 352 ss.
- P. GRAZIANO, M. VINK (eds), *Europeanization: New Research Agendas*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2007
- P. GRAZIANO, *Europeizzazione e politiche pubbliche italiane. Coesione e lavoro a confronto*, Bologna, Il Mulino, 2004
- G. GRECO, *Stato e Regioni nel quadro della partecipazione italiana al sistema comunitario*, in *Riv. ital. dir. pubbl. comunit.*, 2, 2000, 287 ss.
- B. GUASTAFERRO, *Beyond the Exceptionalism of Constitutional Conflicts: The Ordinary Functions of the Identity Clause*, Jean Monnet Working Paper, 1, 2012
- M. HAHN, «*The Distinction and Normative Interdependence between “Government” and “Governance”: The EU as a Regime of Governance*», Mitchell Working Paper Series, 2, 2009, in *law.ed.ac.uk*
- M. HECQUARD-THERON, *La notion d'État en droit communautaire*, in *Rev. trim. dr. europ.*, 26, 1990, 693 ss.
- L. HOOGHE, *EU Cohesion policy and competing models of European capitalism*, in *Journal of Common market studies*, 36, 4, 1998, 457 ss.
- L. HOOGHE, G. MARKS, *Multi-level governance and European integration*, Rowman & Littlefield Publishers, 2001
- L. HOOGHE, G. MARKS, *Unravelling the Central State, but How? Types of Multi-level Governance*, in *American Political Science Review*, 2003, 233
- D. IMMORDINO, *La fiscalità di sviluppo nell'evoluzione dell'autonomia tributaria delle Regioni secondo la giurisprudenza comunitaria*, in *Fed. fiscale*, 2, 2009, 211 ss.
- G. IURATO, *L'UE e la rappresentanza territoriale regionale*, in *Le Regioni*, 4, 2006, 679 ss.
- C. JEFFERY (ed.), *The regional dimension of the European Union. Towards a third level in Europe?*, London, Franck Cass, 1997
- C. JONES, M. KEATING (eds.), *The European Union and the Regions*, Oxford, Clarendon Press, 1995
- M. KEATING, L. HOOGHE, *Bypassing the nation-State?*, in J. RICHARDSON (ed. by), *European Union. Power and policy making*, Routledge, New York, 2006
- G. KOJANEC, voce *Stato (dir. internaz.)*, in *Enc. dir.*, XLIII, 1990
- A. LA PERGOLA, *Costituzione e integrazione europea: il contributo della giurisprudenza costituzionale*, in *Studi in onore di Leopoldo Elia*, I, Milano, 1999

A. LA PERGOLA, *Note sull'esecuzione degli obblighi internazionali nelle materie di competenza del legislatore regionale*, in *Giur. cost.*, 1960, 1050 ss.

F. LANCHESTER, *Stato (forme di)*, in *Enc. dir.*, XLIII, 1990, 796 ss.

F. LARAT, *Le Regioni nel sistema di multilevel governance. Adattare e trasformare la governance e le sue sfide*, in *Le istituzioni del federalismo*, 1, 2004, 89 ss.

J.C. LEYGUES, *Intervista a Jean Charles Leygues, Tornanti della politica regionale europea*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, 4, 2008, 1071 ss

K. LENAERTS, *L'égalité de traitement en droit communautaire. Un principe unique aux apparences multiples*, in *Cahiers de droit européen*, 1991, 3 ss.

K. LENAERTS, N. CAMBIEN, *Regions and the European courts: living shape to the regional dimension of member States*, in *European Law Review*, 35, 2010, 609 ss.

K. LENAERTS, *Some Reflections on the Separation of Powers in the European Community*, in *Common market law rev.*, 1991, 11 ss.

K. LENAERTS, *The law of the European Union and the exercise by regions of their tax powers*, in *fin.vlaanderen.be*

G. LOMBARDI, voce *Legalità e legittimità*, in *Nov. dig. ital.*, Unione tipografico-editrice torinese, 1963

J. LUTHER, *Costituzionalismo e regionalismo europeo*, in *Le Regioni*, 6, 2007, 933 ss.

G. MAJONE, *Europe's democratic deficit: the question of standards*, in *ELJ*, 4, 1998, 5 ss.

G.P. MANZELLA, *La 'irresistibile' ascesa della politica regionale: effetti, motivi, prospettive*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, 3, 2009, 841 ss.

G.P. MANZELLA, *La nuova politica regionale europea*, in *Giorn. dir. amm.*, 11, 2006

G.P. MANZELLA, *Le prospettive della politica di coesione europea: tra approfondimento e globalizzazione*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, 1, 2010, 43 ss.

G.P. MANZELLA, T. AMICO DI MEANE, *Tra Mezzogiorno ed Europa. Punti di svolta «italiani» della politica regionale europea*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, 1-2, 2011, 395 ss.

G. MARTINICO, *Multilevel governance e federalismo costituzionale: le sfide per la teoria giuridica*, in *Il Ponte*, 2012

G. MARKS, L. HOOGHE, K. BLANK, *European integration since the 1980s: State-Centric versus Multi-level Governance*, in *Journal of Common Market Studies*, 34, 3, 1996, 341 ss.

G. MARKS, *Structural Policy in the European Community*, in A. SBRAGIA (ed.)

Europolitics. Institutions and policymaking in the new European Community, Washington DC, Brookings Institute, 1992, 191 ss.

G. MARKS, *Structural Policy and Multilevel Governance in the EC*, in A. CAFRUNY, G. ROSENTHAL, *The State of the European Community*, New York, Lynne Rienner, 1993, 391 ss.

T. MARTINES, *Studio sulla autonomia politica delle regioni*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1956, 100 ss.

M. MASCIA, *Il Comitato delle Regioni nel sistema dell'Unione europea*, Padova, Cedam, 1996

A. MASTROMARINO, *Il Belgio*, Bologna, Il Mulino, 2013

S. MENTO, *I poteri amministrativi della Commissione europea in materia di fondi strutturali*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1, 2007, 135 ss.

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. MESSINA, *Governance multilivello*, in A. BONACCORSI, M. BUCCHI, *Dizionario critico delle scienze sociali sulla valorizzazione della conoscenza*, Venezia, Marsilio, 2011

P. MESSINA (a cura di), *Innovare la tradizione. Europeizzazione e governance regionale: il caso del Veneto a confronto*, Padova, Cleup, 2011

P. MESSINA (a cura di), *Sistemi locali e spazio europeo*, Roma, Carocci, 2003

D. MESSINEO, *I poteri di indirizzo e controllo del Governo sulle attività internazionali delle Regioni*, in *Le Regioni*, 1, 2011, 11

G. MIELE, *La regione nella Costituzione*, Firenze, Barbera, 1949

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, 71 ss.

E. MINNEI, *Territorio*, in *Federalismo Fiscale. Rivista di diritto pubblico ed economia*, 2, 2008, 299 ss.

G. MOINI, *Le pratiche partecipative nel contesto delle politiche neoliberiste*, in *Rivista Italiana di Politiche Pubbliche*, 1, 2011, 93 ss.

A. MORAVCSIK, *In defence of Europe's democratic deficit: reassessing legitimacy in the European Union*, in *JCMS*, 40, 2002, 610 ss.

F. MORATA, *Come migliorare la governance democratica europea con le Regioni*, in *Le istituzioni del federalismo*, 1, 2004, 23 ss.

- C. MORTATI, *Lezioni sulle forme di governo*, Padova, Cedam, 1973
- C. MORTATI, *Principi fondamentali. Art. 1*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna-Roma, Zanichelli, 1975
- J.D. MOUTON, *L'Etat membre entre souveraineté et respect de son identité: quelle Union européenne?*, in *Revue de l'Union européenne*, 556, 2012, 204 ss.
- B. NABLI, *L'identité (constitutionnelle) nationale: limite à l'Union européenne?*, in *Revue de l'Union européenne*, 556, 2012, 210 ss.
- C. ODONE, *La collaborazione in fase ascendente tra il Parlamento e le assemblee legislative regionali: cinque casi pratici ed alcune riflessioni*, in *federalismi.it*, 7, 2013
- M. OLIVETTI, *Principi fondamentali. Art. 1*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Torino, UTET, vol. I, 2006
- M. OLIVETTI, *Il potere estero delle Regioni italiane, in prospettiva comparata*, in *Studi in memoria di Livio Paladin*, vol. III, Napoli, Jovene, 2004
- V. ONIDA, *Il ruolo delle regioni nel sistema comunitario*, in *Le Regioni*, 1, 1991, 7 ss.
- L. PALADIN, *Diritto costituzionale*, Padova, Cedam, 1998
- L. PALADIN, *Diritto regionale*, Padova, Cedam, 1973
- L. PALADIN, *Il territorio degli enti autonomi*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1961, 658 ss.
- L. PALADIN, *La potestà legislativa regionale*, Padova, Cedam, 1958
- L. PALADIN, *Problemi legislativi e interpretativi nella definizione delle materie di competenza regionale*, in *Foro amm.* 1971, III, 3 ss.
- L. PALADIN, *Sulle competenze connesse dello Stato e delle Regioni*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1959
- F. PALERMO, *Il potere estero delle Regioni. Ricostruzione in chiave comparata di un potere interno alla costituzione italiana*, Padova, Cedam, 1999
- F. PALERMO, *La forma di stato dell'Unione europea. Per una teoria costituzionale dell'integrazione sovranazionale*, Padova, Cedam, 2005
- F. PALERMO, *The White Paper on EU Governance: the right tool for the wrong means*, in COMMITTEE OF THE REGIONS, *The Contributions to the 2008 Ateliers*, February 2009
- C. PANARA, A. DE BECKER (ed.), *The Role of the Regions in EU Governance*, Heidelberg, Springer-Verlag, 2011
- L. PEGORARO, A. RINELLA, *Cooperazione transfrontaliera e potere estero: profili*

comparatistici (con particolare riferimento ad alcuni ordinamenti confinanti con l'Italia), in *Le Regioni*, 1998, 1427 ss.

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

S. PIATTONI, *The theory of multilevel governance. Conceptual, empirical, and normative challenges*, Oxford: University Press, 2010

M. PIERONI (a cura di), *La finanza pubblica nella giurisprudenza costituzionale*, 2011, in *cortecostituzionale.it*

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

C. PINELLI, *Patto di stabilità interno e finanza regionale*, in *Giur. cost.*, 1, 2004, 514 ss.

P. PIVA, *Giudice nazionale e diritto dell'Unione europea. Diretta efficacia e primato*, Napoli, Jovene, 2008

P. PIVA, *La recente «föderalismusnovelle» tedesca nella prospettiva dell'Unione europea ed il suo contributo al dibattito sul federalismo fiscale*, in *Fed. fiscale*, 1, 2007

A. PIZZORUSSO, *Patrimonio costituzionale europeo*, Bologna, Il Mulino, 2002

L. POLVERARI, *Alcune riflessioni sull'accountability della politica di coesione europea, sul trade-off tra diversi tipi di accountability e sul trade-off tra accountability ed efficacia*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, 4, 2011

O. PORCHIA, *La gestione del contenzioso con l'Unione europea per violazioni imputabili alle Regioni: gli strumenti previsti in Italia e in Spagna*, in *Il dir. dell'UE*, 2, 2011, 407 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, Ed. Scientifica, 2005, 94 ss.

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

G. PORRO, *Regioni e Unione europea*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche. Aggiornamento*, UTET, Torino, 2005, 638 ss.

S. PROFETI, *La sfida europea delle Regioni italiane. Quattro strategie a confronto*, in *Riv. it. pol. pubbl.*, 1, 2006, 54 ss.

S. PROFETI, *Le Regioni italiane a Bruxelles. Il fenomeno degli uffici di rappresentanza*, CIREA Italian Research Centre for European Studies, Working Papers Series, 1, 2004

G.L.C. PROVENZANO, *Le risorse aggiuntive e gli interventi speciali nell'attuazione del federalismo fiscale: il principio del riequilibrio territoriale e i fondamenti della politica di coesione nazionale*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, 1-2, 2012, 213 ss.

S. QUINTILI, *Tecniche di cooperazione istituzionale nell'ambito dei Fondi strutturali*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, 3, 2008, 711 ss.

C.M. RADAELLI, *Europeanization: solution or problem?*, in M. CINI, A. BOURNE (eds), *European Union studies*, Palgrave, 2006

A. RANDAZZO, *I controlimiti al primato del diritto comunitario: un futuro non diverso dal presente?*, in *forumcostituzionale.it*, 2010

P. RIDOLA, *“Karlsruhe locuta causa finita?” Il Bundesverfassungsgericht, il fondo salvastati e gli incerti destini della democrazia federalista in Europa*, in *federalismi.it*, 18, 2012

G. RIVOSECCHI, *Le assemblee legislative regionali nel processo decisionale europeo: una questione aperta*, in *Le istituzioni del federalismo*, 3-4, 2009, 394 ss.

E. RODARO, *Territorial cooperation between sub-national authorities: legal instruments in European perspective*, Scuola di dottorato in studi giuridici comparati ed europei, Trento

G. ROLLA, *L'organizzazione territoriale della Repubblica*, Milano, Giuffrè, vol. II, 2005

E. ROMAGNOLI, *Stato, Regioni e norme comunitarie in materia di strutture agricole*, in *Il diritto dell'economia*, 1970, 517 ss.

M. ROMANIELLO, *Beyond the Constitutiona 'Bicameral BlUeprint': Europeanization and national identities in Belgium*, in M. CARTABIA, N. LUPO, A. SIMONCINI (eds.), *Democracy and Subsidiarity in the EU. National Parliaments, Regions and Civil Society in the Decision-Making Process*, Bologna, Il Mulino, 2013

A. ROMANO, *Autonomia nel diritto pubblico*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, II, Torino, UTET, 1987, 30 ss.

E. ROTELLI, *«Rari nantes». Federalisti, regionalisti e autonomisti dall'unificazione alla Costituente*, in *Amministrare*, 2012, 187 ss.

A. RUGGERI, *A proposito dell'ordine giusto col quale vanno esaminate le questioni di costituzionalità e le questioni di “comunitarietà” congiuntamente proposte in via d'azione (a prima lettura di Corte cost. n. 245 del 2013)*, in *consultaonline.it*

A. RUGGERI, *Corte costituzionale e Corti europee: il modello, le esperienze, le prospettive*, in *Centro di documentazione europea - Università di Catania - Online Working Paper*, 2010

A. RUGGERI, *Il «regionalismo della transizione» e la teoria della Costituzione*, in *federalismi.it*, 16, 2004

A. RUGGERI, *Integrazione europea e ruolo delle autonomie territoriali (lineamenti di un*

“modello” e delle sue possibili realizzazioni), in *federalismi.it*, 24, 2005

A. RUGGERI, *L'autonomia regionale (profili generali)*, in *federalismi.it*, 24, 2011

A. RUGGERI, *Teorie e usi della Costituzione*, in *Quad. cost.*, 3, 2007, 11 ss.

C. SALAZAR, *Gli interventi speciali ex art. 119, c. 5, Cost. secondo la sent. n. 451 del 2006: la Corte prosegue nella (ri)definizione del “federalismo fiscale a Costituzione inattuata”*, in *Le Regioni*, 3-4, 2007, 603 ss.

G.M. SALERNO, *Dopo la norma costituzionale sul pareggio del bilancio: vincoli e limiti all'autonomia finanziaria delle Regioni*, in *Quad. cost.*, 3, 2012, 563 ss.

G.M. SALERNO, *Interventi speciali. Articolo 16*, in A. Ferrara, G.M. Salerno (a cura di), *Il «federalismo fiscale». Commento alla legge n. 42 del 2009*, Napoli, Jovene, 2010

F. SALERNO, *Regioni (ruolo nelle relazioni estere)*, in *Enc. dir.*, 2011, 982 ss.

L. SALTARI, *Amministrazioni nazionali in funzione comunitaria*, Milano, Giuffrè, 2007

R. SAPIENZA (a cura di), *La politica comunitaria di coesione economica e sociale*, Bologna, Il Mulino, 2000

R. SAPIENZA, *Sussidiarietà e partenariato nel nuovo modello di intervento dei Fondi strutturali comunitari*, in *Studi in onore di Vincenzo Starace*, Napoli, Editoriale Scientifica, vol. II, 2008

M. SAVINO, *Regioni e Unione europea: il mancato «aggiramento» dello Stato*, in AA.VV., *Principi generali del diritto amministrativo ed autonomie territoriali*, Torino, Giappichelli, 2007, 43 ss.

R. SCARCIGLIA (a cura di), *Unione europea e autonomie regionali. Atti del convegno di Trieste, Università degli Studi, 18-19 ottobre 2002*, Torino, Giappichelli, 2003

L.G. SCIANNELLA, *La giurisprudenza della Cour constitutionnelle belga nel biennio 2008/2009*, in *Giur. cost.*, 6, 2010, 4238 ss.

F. SCHARPF, *Governing in Europe: Effective and Democratic?*, Oxford: Oxford University Press, 1999

G. SERGES, *Art. 117, 5° co.*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Torino, UTET, vol. III, 2006

L. SICO, voce *Sussidiarietà (principio di) (diritto comunitario)*, in *Enc. Dir.*, Agg., V, 2001, 1062 ss.

G. SILVESTRI, *La parabola della sovranità. Ascesa, declino e trasfigurazione di un concetto*, in *Riv. dir. cost.*, 1996, 71 ss.

A. SIMONATO, *Il diritto comunitario quale componente imprescindibile dei rapporti tra Stati ed autonomie*, in *Il diritto della Regione*, 3, 2010, 51 ss.

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

A. SIMONATO, *Il rapporto tra Regioni, Stato ed UE alla luce della crisi economica, dell'attualità istituzionale, del dibattito sul paradigma della multilevel governance*, in *federalismi.it*, 9, 2013

N. SKOUTARIS, *Comparing the Subnational Constitutional Space of the European Sub-State Entities in the Area of Foreign Affairs*, in *Perspectives on Federalism*, 4, issue 2, 2012

N. SKOUTARIS, *Federalism: The European Union's Uncommon Principle*, Seminar at Durham University, Dec. 6, 2012

F. SORRENTINO, *Ammissibilità del conflitto e "cammino comunitario" della Corte. Un passo avanti o due indietro?*, in *Giur. cost.*, 1987, 2816 ss.

F. SORRENTINO, *Conflitti tra Stato e Regioni a cospetto delle norme comunitarie*, in *Quad. reg.*, 1989, 71 ss.

M. SOTGIU, *Le Regioni come enti a fini generali e le loro attività estere*, in *Le Regioni*, 5, 1993, 1327 ss.

A. SPADARO, *Costituzione (dottrine generali)*, in *Diz. Dir. pubbl.*, II, 2006, 1630 ss.

G. SPERDUTI, *L'ordinamento italiano e il diritto comunitario*, Cedam, Padova, 1981

S. STAMMATI, *Il principio di sussidiarietà fra passato e presente*, in *Dir. e società*, 2-3, 2011

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

T. TREVES, *Diritto internazionale. Problemi fondamentali*, Milano, Giuffrè, 2005

A. TRUINI, *Federalismo e regionalismo in Italia ed in Europa: principi e modelli*, Padova, Cedam, 2003

M. VACCA, voce *Fondi europei*, in *Enc. dir.*, Agg. I, 1997

P. VAN ELSUWEGE, S. ADAM, *Belgium. The limits of constitutional dialogue for the prevention of reverse discrimination*, in *European constitutional law review*, 5, 2009, 327 ss.

P. VAN ELSUWEGE, S. ADAM, *Situations purement internes, discriminations à rebours et collectivités autonomes après l'arrêt sur l'assurance soins flamande*, in *Cahiers dr. Eur.*, 5-6, 2008, 655 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.

L. VANDELLI, *La Regione ente esponenziale e i limiti per materia e per territorio nella giurisprudenza costituzionale*, in *Le Regioni*, 3, 1992, 793 ss.

G. VANDERSANDEN (sous la direction de), *L'Europe et les regions. Aspects juridiques*, Bruxelles, Editions de l'Université de Bruxelles, 1997

L.P. VANONI, *Fra Stato e Unione europea: il principio di sussidiarietà sotto esame della Corte costituzionale e della Corte di giustizia*, in *Riv. ital. dir. pubbl. comunit.*, 6, 2004, 1458 ss.

M. VERDUSSEN, *Il federalismo asimmetrico in Belgio*, in *Riv. dir. pubbl. comp. eur.*, 3, 2007, 1172 ss.

G. VESPERINI, *Il diritto europeo e la ripartizione nazionale delle competenze tra lo Stato e le Regioni*, in *Riv. ital. dir. pubbl. comunit.*, 2008, 1147 ss.

G. VIESTI, F. PROTA, *Le politiche regionali dell'Unione europea*, Bologna, Il Mulino, 2003

U. VILLANI, *Valori comuni e rilevanza delle identità nazionali e locali nel processo d'integrazione europea*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2011

L. VIOLINI, *Federalismo, regionalismo e sussidiarietà come principi organizzativi fondamentali del diritto costituzionale comune europeo*, in M. SCUDIERO (a cura di), *Il diritto costituzionale comune europeo*, Napoli, Jovene, 2002

L. VIOLINI, *Legge «La Loggia» e partecipazione delle Regioni ai processi decisionali comunitari: la Corte (a buon diritto) assolve le scelte legislative, benché incompiute*, in *Le Regioni*, 1-2, 2005, 226 ss.

G. VITALE, *I principi generali del regolamento n. 1260/1999. Sussidiarietà, partenariato e addizionalità*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, 4, 2002, 1378 ss.

G. VITALE, *La sussidiarietà nella politica di coesione economica, sociale e territoriale. Il Regolamento (Ce) n. 1083/06*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, 4, 2012, 1011 ss.

A. VON BOGDANDY, J. BAST, *I poteri dell'Unione: una questione di competenza. L'ordine verticale delle competenze e proposte per la sua riforma*, in *Riv. ital. dir. pubbl. comunit.*, 2-3, 2002, 303 ss

A. VON BOGDANDY, *Le sfide della scienza giuridica nello spazio giuridico europeo*, in *Dir. dell'UE*, 2, 2012, 2225 ss.

S. WEATHERILL, U. BERNITZ (eds), *The role of Regions and sub National actors in Europe*, Oxford, Hart Publishing, 2005

A. WEBER, *Federalismo e regionalismo nell'Unione europea*, in *Riv. it. dir. pubbl. comp.*, 3,

1993, 705 ss.

J.H.H. WEILER, *L'Unione e gli Stati membri: competenze e sovranità*, in *Quad. cost.*, 1, 2000, 5 ss.

J. WOELK, P. BUßJÄGER, *Il Trattato di Lisbona e le Regioni: il controllo di sussidiarietà*, Lavis, Eurac book, 2010

G. ZAGREBELSKY, P.P. PORTINARO, J. LUTHER, *Il futuro della Costituzione*, Torino, Einaudi, 1996

J. ZILLER, *Diritto delle politiche e delle istituzioni dell'Unione europea*, Bologna, Il Mulino, 2013

J. ZILLER, *La sussidiarietà come principio del diritto amministrativo europeo*, in *Riv. it. dir. pubbl. comunit*, 2006, 285 ss.

P. ZUDDAS, *L'influenza del diritto dell'Unione europea sul riparto di competenze legislative tra Stato e Regioni*, Peschiera Borromeo, Cedam, 2010