CRIO **PAPERS**

N°. 75

CRISTINA DE LEO

**IL RUOLO DEGLI ENTI SUB-STATALI
E LA GOVERNANCE MULTILIVELLO
DELL'UNIONE EUROPEA**

© 2024 Cristina De Leo

CRIO Papers A Student-Led Interdisciplinary Paper Series ISSN: 2037-6006
The School of Laws
University of Catania
Villa Cerami I – 95124 Catania Italy

Series Editor
Rosario Sapienza

Editorial Staff
Federica Antonietta Gentile, Gemma Halliday, Giuseppe Matarazzo,
Elisabetta Mottese, Maria Manuela Pappalardo, Giuliana Quattrocchi

Graphic Project
Ena Granulo www.studioen.it

1. La governance multilivello nell'Unione europea

La *governance* multilivello viene oggi considerata come il modello del *decision-making process* di molte politiche dell'Unione europea.

La definizione di questo termine venne proposta per la prima volta da Gary Marks¹ in uno scritto relativo alle politiche di sviluppo e coesione dell'allora Comunità europea, in seguito alla prima riforma dei Fondi strutturali del 1988².

In uno scritto successivo³ Marks mise in luce che le modifiche introdotte dall'Atto unico europeo hanno comportato la formazione di un *policy making* contrapposto al classico approccio «statocentrico» in cui il potere decisionale viene delineato come una «risorsa diffusa fra una molteplicità di attori pubblici e privati a diversi livelli di governo, piuttosto che concentrata in un unico attore o in una sola sede»⁴.

L'affermazione di una forma di processo decisionale di questo tipo ha fatto sì che i governi centrali nazionali perdessero la propria capacità di «monopolizzare sia aggregazione che rappresentanza degli interessi domestici in campo sovranazionale, sia il processo europeo di scelta di obiettivi e strumenti»⁵ e di controllare «i collegamenti tra attori domestici (subnazionali) ed europei (sopranazionali)»⁶. In questo nuovo quadro

¹ G. Marks «Structural Policy in the European Community» in A. Sbragia «Euro-politics: institutions and policy-making in the “new” European Community», Washington, 1992.

² Sulla ricostruzione del concetto di «Multilevel Governance» v. M. Ferrara, M. Giuliani *Governance e politiche nell'Unione Europea*, Bologna, 2009; L. D'Ettore «Le strategie macroregionali dell'Unione europea: tra cooperazione territoriale europea e multi-level governance», in *Federalismi*, n. 2/2018; A. Simonato «Il rapporto tra Regioni, Stato ed EU alla luce della crisi economica, dell'attualità istituzionale, del dibattito sul paradigma della *multilevel governance*», in *Federalismi*, n. 9/2013; A. Simonato «Integrazione europea e autonomia regionale: profili giuridici della governance multilivello e politiche di coesione 2021/2027», in *Federalismi*, n. 21/2017.

³ G. Marks, L. Hoogie, K. Blank, «European Integration from the 1980s: State Centric v. Multi-level Governance» in *Journal of Common Market Studies*, Vol. 34, No. 3, 1996, pp. 342-378.

⁴ M. Ferrara, M. Giuliani «Governance e politiche dell'Unione Europea», cit., pag. 155 e ss.

⁵ *Ibidem*.

⁶ L. D'Ettore «Le strategie macroregionali dell'Unione europea», cit., pag. 5.

di *decision-making*, quindi, lo Stato rappresenta solo «uno tra i vari soggetti in campo che partecipano attivamente al processo decisionale»⁷.

Agli inizi del 2000, la Commissione, consapevole del crescente allontanamento e disaffezione dei cittadini nei confronti delle istituzioni europee, avvia una riflessione circa la necessità di riforma della *governance*⁸ europea. L'obiettivo era quello di dare il via ad una riforma istituzionale che potesse rafforzare il metodo comunitario attraverso un «migliore equilibrio tra gli strumenti delle varie politiche, quali la legislazione, il dialogo sociale, i finanziamenti strutturali e i programmi di azione»⁹.

Il 25 luglio 2001, la Commissione presenta il «Libro bianco sulla *governance*»¹⁰ con lo scopo di introdurre degli strumenti che garantiscano maggior coerenza alle politiche dell'Unione e di riformare la *governance* europea anche al fine di accrescere l'influenza dell'UE sugli avvenimenti mondiali.

Le proposte avanzate col Libro bianco si fondano su cinque principi:

- apertura: migliorare la trasparenza delle decisioni assunte a livello comunitario;
- partecipazione: accrescere il coinvolgimento dei cittadini nei processi di elaborazione e attuazione delle politiche;
- responsabilità: chiarire il ruolo svolto da ciascun soggetto coinvolto nel processo decisionale;
- efficacia: individuare il livello e il momento adeguato per assumere delle decisioni affinché queste producano i risultati ricercati;
- coerenza: ricerca della coerenza tra le numerose ed eterogenee politiche dell'UE.

⁷ *Ibidem*.

⁸ Il concetto di *governance* viene tipicamente contrapposto a quello di *government*, inteso come il complesso di attività svolte dalle istituzioni pubbliche nella società. Il termine *governance*, invece, designa un insieme di regole, procedure e pratiche che coinvolgono una molteplicità di attori sia pubblici che privati.

⁹ «Il libro bianco sulla *governance* europea», in *Autonomie locali e servizi sociali, quadrimestrale di studi e ricerche sul welfare*, n. 1/2002, pag. 10 e ss.

¹⁰ <https://eur-lex.europa.eu/IT/legal-content/summary/white-paper-on-governance.html>

Questi cinque principi vengono posti alla base per il raggiungimento di quattro grandi cambiamenti:

- aumentare la partecipazione degli operatori;
- migliorare la normativa;
- contribuire alla governance mondiale;
- ridefinire la strategia politica delle istituzioni.

Relativamente al primo cambiamento, la Commissione si prefigge l'obiettivo di rendere più trasparente il sistema di funzionamento dell'Unione ma, soprattutto, di realizzare una migliore *partnership* tra i vari livelli per giungere fino ai cittadini attraverso la democrazia regionale e locale. In un contesto di partenariato in cui «spesso le regioni e le città hanno la sensazione che, nonostante le loro accresciute responsabilità per l'attuazione delle politiche europee, il loro ruolo di tramite eletto e rappresentativo, in contatto con il pubblico, non venga sfruttato»¹¹, l'intervento comunitario deve essere indirizzato su tre aree:

- la partecipazione delle associazioni di collettività locali all'elaborazione delle politiche;
- una maggior flessibilità nell'attuazione di alcune politiche comunitarie aventi un forte impatto territoriale;
- coerenza generale della politica.

Nel tempo, numerose sono state le definizioni di *multi-level governance* che sono state proposte. Tra queste, ad esempio, quella di Piattoni¹², che, riprendendo la distinzione tra l'aspetto «strutturale» e l'aspetto «processuale» della *governance* così come

¹¹ «Il libro bianco sulla governance europea», cit.

¹² S. Piattoni «La “governance multi-livello: sfide analitiche, empiriche e normative», in *Rivista italiana di scienza politica*, Fascicolo 3, dicembre 2005.

proposta da Jon Pierre e Guy Peters in uno scritto del 2000¹³, definisce il concetto di *governance* multi-livello come una «specificazione del concetto di *governance* che mette in particolare risalto la creazione (aspetto strutturale) di livelli di governo di ampiezza giurisdizionale sovra- o sub-nazionale ed il loro coinvolgimento (aspetto processuale) nei processi decisionali ed attuativi ingenerati dalle sfide interne ed esterne al potere di controllo e governo degli stati nazionali»¹⁴.

In definitiva, sulla base delle riflessioni emerse in letteratura e dai documenti pubblicati dalle istituzioni e dagli organi dell'UE, parlare di *governance* multi-livello (e non solo di *governance*) «ha senso solo se l'accento viene posto sul nuovo tipo di partecipazione ai processi decisionali di istituzioni di governo di diversa scala territoriale»¹⁵.

2. Il ruolo delle Regioni nell'ordinamento giuridico dell'Unione europea: dalla cd. cecità regionale al Trattato di Lisbona

Alla luce della definizione fin qui data di *multilevel governance* e, in particolare, dell'accento posto sul ruolo degli enti sub-nazionali nel processo decisionale e attuativo nell'ordinamento giuridico europeo, si cercherà di ricostruire il percorso storico-giuridico che ha condotto al riconoscimento sempre maggiore delle regioni nell'ordinamento dell'Unione europea¹⁶ e, soprattutto, nell'ambito della politica di coesione che ne costituisce oggi una delle voci di spesa più importanti.

¹³ Secondo gli A. l'aspetto *strutturale* del concetto di *governance* attiene alla nascita di un nuovo rapporto tra stato e società in cui il primo risulta oramai inadeguato a definire le proprie modalità di azione in relazione all'esigenze e le sfide domestiche. L'aspetto *processuale*, invece, mette in luce il ruolo degli attori privati nei processi decisionali pubblici non più solo come esecutori bensì come attuatori delle decisioni assunte a livello istituzionale.

¹⁴ S. Piattoni «La *governance* multi-livello: sfide analitiche, empiriche e normative», cit., pag. 425.

¹⁵ A. Simonato «Il Rapporto tra Regioni, Stato ed UE», cit., pag. 38.

¹⁶ Il crescente coinvolgimento delle Regioni si inserisce nella più ampio processo di integrazione europea il cui funzionamento ha visto storicamente contrapposti due approcci: l'approccio «intergovernativista» e quello «funzionalista». Sinteticamente, l'approccio integrovernativista individua come attori del processo di integrazione gli Stati nazionali che, senza rinunciare alla propria sovranità, stipulano accordi di cooperazione. L'approccio «funzionalista», invece, ritiene che

L'attenzione dedicata dall'Unione europea alla politica di coesione è testimoniata dal fatto che «questa costituisce ormai uno dei cinque grandi obiettivi dell'UE stessa, nel senso di rappresentare un elemento centrale delle relazioni tra cittadini e istituzioni comunitarie»¹⁷. In questo contesto risulta evidente «il ruolo fondamentale esercitato proprio dalle regioni e, in generale, dagli enti territoriali di secondo livello»¹⁸.

Sembra corretto premettere che una definizione unitaria del concetto di «regione» sia attualmente impossibile da dare. Ciò perché «i 27 Stati membri dell'UE [...] sono espressione di differenti forme di Stato» e «accanto a tale asimmetria sussiste un'ulteriore asimmetria tra gli enti substatali presenti negli Stati membri stessi, in termini di funzioni e competenze attribuite, così come nei rapporti che connotano l'autonomia di tali enti nei confronti di altri soggetti dell'ordinamento giuridico di appartenenza, *in primis* lo Stato»¹⁹.

Il concetto, quindi, di autonomia territoriale rimane di difficile definizione con la conseguenza che la Regione viene considerata come una «non categoria» o una «categoria a geometria variabile», il che favorisce un inevitabile approccio «funzionale»²⁰.

Difatti, con tale termine possono indicarsi non solo le autonomie territoriali così denominate dal singolo ordinamento costituzionale, ma ogni livello (subnazionale) di governo compreso tra lo Stato centrale e gli enti locali²¹.

l'integrazione si realizzi mediante le interrelazioni funzionali fra tutti gli interessi societari e la graduale devoluzione dell'amministrazione di determinate funzioni ai livelli sovranazionali.

¹⁷ L. Coen «Le politiche europee di cooperazione territoriale: l'esperienza del GECT in Friuli Venezia Giulia», in L. Degrossi e A. Marzanti (a cura di) *Unione europea e autonomie locali*, Milano, 2018, pag. 56.

¹⁸ *Ibidem*.

¹⁹ A. Simonato «Integrazione europea e autonomia regionale», cit., pag. 8.

²⁰ F. Spera «Il Comitato delle Regioni quale guardiano degli interessi regionali nell'Unione europea, analisi sull'impatto dei pareri del Comitato nel dibattito sul Quadro finanziario pluriennale 2021-2027 e la Politica di coesione», in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, n. 3-4, settembre-dicembre 2020, pag. 800.

²¹ In questo senso A. Simonato «Integrazione europea e autonomia regionale» cit., pag. 3; C. Perathoner «Le "Regioni" nel diritto dell'Unione europea: limiti, potenzialità e visioni», in *Federalismi*, n. 7/2020, pag. 66.

In ogni caso, all'inizio del processo di unificazione europea il diritto comunitario sviluppa quella che è stata definita da Hans Peter Ipsen²² «cecità» nei confronti delle regioni.

Il ruolo marginale cui erano destinate le regioni, in realtà, «è stato ritenuto conforme all'impostazione originaria della Comunità europea, quale organizzazione sovranazionale, per cui gli Stati sono legittimati a partecipare alla formazione della volontà della comunità e la loro articolazione territoriale era considerata del tutto irrilevante»²³.

È bene rilevare, già da ora, che negli ultimi decenni i rapporti tra l'Unione europea e le regioni si sono sviluppati in modo tale da superare questa «cecità regionale», per approdare ad una considerazione dell'ente regionale come «livello necessario al raggiungimento degli obiettivi del progetto di integrazione europea»²⁴. La maggior considerazione del «livello regionale» è resa possibile da un processo di integrazione sia a livello europeo che nazionale²⁵. Si fa riferimento, cioè, ai cd. *extra-state channels* (si pensi all'inclusione della politica regionale tra gli obiettivi dell'UE, l'istituzione del Comitato delle regioni e l'implementazione dei suoi poteri, la partecipazione dei livelli subnazionali ai sistemi di controllo del principio di sussidiarietà) e ai cd. *intra-state*

²² H.P. Ipsen, «Als Bundesstaat in der Gemeneischaft», in *Probleme des Europäischen Rechts. Festschrift für Walter Hallstein zu seinem Geburtstag*, Frankfurt a.M 1966, 256. In dottrina non è mancato chi ha fatto notare che non è un caso se tale concetto è stato coniato da uno studioso tedesco. Di fatti, la Germania, agli inizi del processo di integrazione europea, era l'unico Stato di tipo federale all'interno del quale, dunque, i *Länder* tedeschi erano dotati di competenze ed autonomie non paragonabili a quelle delle regioni degli Stati firmatari con struttura centralistica. In tal senso: A. Iacoviello «L'evoluzione del ruolo delle autonomie territoriali e locali nel processo di integrazione europea: i nuovi spazi aperti dal Trattato di Lisbona», in *La partecipazione delle regioni italiane al processo decisionale europeo*, Milano, 2022, pag. 15.

²³ G. A. Leonidi «L'istituzionalizzazione della presenza regionale in Europa da Maastricht a Lisbona: affermazione della dimensione regionale e regionalizzazione dell'UE», in F. Lanchester *Parlamenti sub-statali nella dimensione nazionale ed europea*, Milano, 2015, pag. 235.

²⁴ *Ivi.*, 236.

²⁵ G. Sapatelli, «Le regioni e l'attuazione del diritto europeo nel sistema europeo multilivello», in *Federalismi*, n. 20/2022, pag. 571.

²⁶ G. A. Leonidi «L'istituzionalizzazione della presenza regionale in Europa da Maastricht a Lisbona», cit., pag. 237.

channels (riforme legislative o costituzionali attuate dagli Stati membri per incrementare il coinvolgimento dei livelli substatuali al processo di integrazione europea)²⁶.

In realtà, il processo di valorizzazione a livello sovranazionale delle autonomie locali trova la propria origine nella Conferenza Permanente dei Poteri Regionali del Consiglio d'Europa del 1957, costituita «con il compito di farsi portavoce delle esigenze e degli interessi delle autonomie territoriali interne agli Stati membri»²⁷ alla luce della considerazione per cui quale la «vera democrazia» non potesse prescindere dalla partecipazione di tutti i cittadini alla gestione degli interessi pubblici²⁸.

L'istituzione di questa Conferenza ha successivamente condotto, il 15 ottobre del 1985, all'adozione della Carta Europea delle Autonomie Locali con la quale gli Stati membri del Consiglio d'Europa hanno riconosciuto, su chiara ispirazione sussidiaria, che «le collettività locali costituiscono uno dei principali fondamenti di ogni regime democratico» e che il diritto dei cittadini a partecipare alla gestione degli affari pubblici possa essere esercitato il più direttamente possibile a livello locale²⁹.

Questa «primordiale» attenzione nei confronti delle autonomie a livello sovranazionale, l'importanza che all'interno delle Comunità i Fondi strutturali andavano via via acquisendo e il rischio di un allontanamento dei cittadini dalle istituzioni sovranazionali dovuto ad una rapida espansione dei confini, è ciò che ha ingenerato negli anni '80 una riflessione circa la necessità di dar vita ad una istituzione o ad un organismo che «potesse fungere da collegamento tra le Comunità europee e le regioni»³⁰.

Venne proposto, inizialmente, di istituire una sorta di Consiglio Federale Europeo (sulla falsa riga del *Bundesrat* tedesco), ma successivamente la Commissione europea, con decisione del 24 giugno del 1988, ha istituito un Consiglio Consultivo delle autorità

²⁶ *Ibidem*.

²⁷ Sul punto e, in generale, sul processo di valorizzazione del ruolo delle autonomie locali a livello sovranazionale si veda A. Marzanti «Quale ruolo per le autonomie locali in Europa?», in *Unione europea e autonomie locali* (a cura di) L. Degrossi e A. Marzanti, Milano, 2018, pag. 29.

²⁸ *Ibidem*.

²⁹ Preambolo Carta europea dell'autonomia locale, Strasburgo, 15 ottobre 1985.

³⁰ C. Perathoner «Le “Regioni” nel diritto dell'Unione europea», cit., pag. 72.

regionali e locali, incaricato di tutte le questioni relative all’impatto delle politiche comunitarie sulle regioni³¹.

Tuttavia, la nascita di questo comitato avvenne di pari passo con la tendenza degli enti sub-nazionali – regioni, città, comuni – a creare dei gruppi di interesse internazionali a livello europeo (si fa riferimento, ad esempio, al Congresso dei poteri locali e regionali o all’Assemblea delle Regioni d’Europa) con l’obiettivo di presentare le proprie istanze in sede comunitaria «al fine di un [loro] riconoscimento istituzionale»³². Gli enti territoriali, infatti, «avendo progressivamente assunto la responsabilità dell’attuazione delle politiche europee in concorso con gli Stati membri, rivendicavano un riconoscimento nell’architettura istituzionale europea e un coinvolgimento nel processo decisionale per rappresentare gli interessi regionali»³³.

Il lavoro svolto, in particolare, dall’Assemblea delle Regioni d’Europa (ARE) condusse allo svolgimento, tra il 1989 e il 1991, di una serie di conferenze di capi di governo e ministri delle Regioni europee «allo scopo di elaborare e sottoporre alla futura Conferenza intergovernativa di Maastricht ‘*four big demands*’ regionali»³⁴.

Le *four big demands* formulate riguardavano:

- principio di sussidiarietà;
- apertura del Consiglio dei Ministri ad esponenti delle entità substatali;
- potere di adire la Corte di Giustizia a tutela del principio di sussidiarietà;
- creazione di un Consiglio regionale dell’UE.

³¹ *Ivi.*, pag. 73.

³² A. Simonato «Il Rapporto tra Regioni, Stato ed UE», cit., pag. 17.

³³ A. Iacoviello «L’evoluzione del ruolo delle autonomie territoriali e locali nel processo di integrazione europea: i nuovi spazi aperti dal Trattato di Lisbona», in *La partecipazione delle regioni italiane al processo decisionale europeo*, Milano, 2022, pag. 22.

³⁴ *Ivi.*, pag. 19.

Con l'approvazione del Trattato di Maastricht del 1992 le principali richieste avanzate dagli enti territoriali hanno trovato accoglimento e si è così aperta «la via al riconoscimento di una “soggettività comunitaria” delle autonomie territoriali»³⁵.

Nello specifico, le innovazioni introdotte sono state tre.

Si segnala, *in primis*, la formale enunciazione del principio di sussidiarietà³⁶ all'art. 3 B TCE e del principio di prossimità all'art. A comma 2, in virtù del quale «il presente trattato segna una nuova tappa nel processo di creazione di un'unione sempre più stretta tra i popoli dell'Europa, in cui le decisioni siano prese il più vicino possibile ai cittadini». Quest'ultimo, in particolare, riconosce, seppur indirettamente, l'esistenza di livelli di governo infrastatali più «prossimi» ai cittadini rispetto alle Istituzioni europee e nazionali³⁷. Tale riconoscimento non mette tanto in risalto l'esistenza di una «gerarchia sussidiaria» tra le istituzioni sovranazionali, nazionali e sub-nazionali, quanto, invece, un sistema decisionale multilivello in cui i livelli di governo infrastatali devono trovare pieno coinvolgimento sin dalle prime fasi di elaborazione delle politiche europee e di valutazione degli obiettivi da conseguire.

La seconda rilevante innovazione consiste nella previsione di cui all'art. 146 TCE (ora art. 14, par. 2 TUE), secondo cui «il Consiglio è formato da un rappresentante di ciascun Stato membro a livello ministeriale, abilitato ad impegnare il Governo di detto Stato membro». La formulazione originaria di detta disposizione, infatti, prevedeva che potessero partecipare al Consiglio solo i componenti dei governi nazionali degli Stati membri. Nonostante non si faccia espresso riferimento ai rappresentanti dei livelli di governo infrastatali, si apre tuttavia alla possibilità che gli Stati membri designino, quali componenti del Consiglio, rappresentanti regionali³⁸. Tale novità risultava particolarmente confacente alle esigenze degli ordinamenti federali (Germania, Austria e

³⁵ *Ibidem*.

³⁶ Già enunciato dall'Atto unico europeo ma solo relativamente alle politiche ambientali (art. 130/R).

³⁷ Iacovello «L'evoluzione del ruolo delle autonomie territoriali», cit., pag. 23.

³⁸ *Ibidem*.

Belgio) che, attraverso la partecipazione diretta al Consiglio, avrebbero potuto «compensare la perdita di competenze»³⁹.⁴⁰

Terza novità riguarda l'istituzione del Comitato delle regioni, ossia un «Comitato a carattere consultivo composto di rappresentanti delle collettività regionali e locali»⁴¹. Il Comitato delle Regioni, «frutto di un compromesso raggiunto nell'ambito della Conferenza intergovernativa del 1991»⁴², è l'organo che ha sostituito il precedente Consiglio consultivo degli Enti regionali e locali.

Si ritiene, in definitiva, che tutte le innovazioni introdotte dal Trattato di Maastricht abbiano «inaugurato il concetto di *multilevel governance* in cui gli enti regionali vennero ufficialmente riconosciuti come attori nel panorama giuridico europeo»⁴³.

Una seconda tappa importante nel processo di valorizzazione degli enti territoriali locali nell'ambito dell'ordinamento giuridico dell'Unione è stata rappresentata dall'introduzione, attraverso il Trattato di Amsterdam del 1997, di un Protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e proporzionalità che ha poi assunto «un'importanza crescente sia con riferimento ai criteri per l'esercizio delle competenze degli Stati e delle Istituzioni europee, sia con riferimento al coinvolgimento dei parlamenti nazionali e delle assemblee legislative delle autonomie territoriali»⁴⁴.

Ulteriore momento significativo si è avuto con la revisione dei Trattati per mezzo dell'adozione del Trattato di Lisbona.

Quest'ultimo ha rappresentato la conclusione di una riflessione avviata con la Dichiarazione di Laeken (dal nome della località belga in cui è stata sottoscritta il 15 dicembre

³⁹ A. Simonato «Il rapporto tra le regioni», cit., pag. 20.

⁴⁰ Tuttavia, non è mancato chi ha sostenuto la complessità di un meccanismo di questo tipo alla luce della necessità di garantire, in seno al Consiglio, l'unicità dell'ordinamento giuridico nazionale considerato nel suo insieme. In questo senso v. A. Simonato, «il rapporto tra le regioni», cit.

⁴¹ Art. 198 A TUE.

⁴² F. Spera «Il Comitato delle Regioni quale guardiano degli interessi regionali nell'Unione europea», cit., pag. 770.

⁴³ G. A. Leonidi «L'istituzionalizzazione della presenza regionale in Europa», cit., pag. 238.

⁴⁴ A. Iacovello «L'evoluzione del ruolo delle autonomie territoriali», cit., pag. 26.

2001 dal Consiglio europeo) sul futuro dell'Unione Europea. La Dichiarazione ha previsto la convocazione di una Convenzione composta dai rappresentanti dei Capi di Stato o di Governo degli Stati membri, da membri del Parlamento europeo e dei Parlamenti nazionali e da rappresentanti della Commissione col fine di assicurare una preparazione quanto più ampia e trasparente possibile per la successiva Conferenza intergovernativa 2003-2004 e di «esaminare le questioni essenziali che il futuro sviluppo dell'Unione comporta e di ricercare le diverse soluzioni possibili»⁴⁵.

Un contributo particolarmente rilevante è stato offerto in tale contesto, dal Gruppo di contatto «Poteri locali e regionali»⁴⁶ riunitosi il 30 gennaio 2003 per preparare la sessione plenaria del 7 febbraio dedicata alla «dimensione regionale e locale dell'Europa».

Il Gruppo di lavoro chiedeva che:

- a. i principi di democrazia e libertà di amministrazione delle collettività locali, quali definitivi nella Carta europea dell'autonomia locale del Consiglio d'Europa figurassero tra i valori fondamentali dell'Unione;
- b. la coesione territoriale fosse annoverata tra gli obiettivi dell'Unione;
- c. l'Unione sostenesse i servizi d'interesse generale, rammentando che molti di questi sono forniti dalle collettività regionali e locali.

Le regioni e il Comitato delle Regioni, quindi, consapevoli della problematicità della compressione delle autonomie, hanno posto particolare attenzione sulla necessità di un maggior coinvolgimento delle Regioni nel processo decisionale europeo e un rafforzamento nell'applicazione del principio di sussidiarietà «ai fini della limitazione

⁴⁵ https://www.europarl.europa.eu/summits/pdf/lae2_it.pdf

⁴⁶ Composto da rappresentanti del Comitato delle regioni, delle organizzazioni europee dei poteri locali e regionali (Assemblea delle Regioni d'Europa, Associazione delle regioni frontaliere europee, Associazione delle regioni ultraperiferiche, Associazione europea degli eletti della montagna, Conferenza delle assemblee legislative regionali europee, Consiglio dei comuni e delle regioni d'Europa, Conferenza delle regioni periferiche marittime d'Europa, EUROCITIES, Coordinamento delle regioni con potere legislativo), del Congresso dei poteri locali e regionali del Consiglio d'Europa, nonché di singole regioni e città.

dell'ingerenza delle istituzioni europee sull'esercizio delle competenze ad esse affidate a livello nazionale»⁴⁷. Ulteriori proposte riguardavano, inoltre, l'implementazione dei poteri del Comitato delle Regioni mediante il riconoscimento dello stesso come istituzione dell'Unione⁴⁸.

Sulla scorta di tali proposte, e in seguito alle conclusioni formulate in sede di sessione plenaria del 6 e 7 febbraio del 2003 dedicata alla dimensione regionale e locale dell'Europa, il progetto di Trattato prevedeva:

- il rafforzamento delle procedure per il controllo sulla corretta applicazione del principio di sussidiarietà, anche prevedendo il coinvolgimento delle autonomie territoriali;
- l'inclusione del sistema delle autonomie regionali e locali nell'identità degli Stati membri;
- l'implementazione dei poteri del CdR che, anche se non qualificato come istituzione dell'Unione, avrebbe potuto adire la Corte di giustizia sia in difesa delle proprie prerogative che nel caso di mancato risetto del principio di sussidiarietà.

In seguito al fallimento del progetto costituzionale⁴⁹, le proposte elaborate in sede di Convenzione vennero in parte formalizzate nel Trattato di Lisbona.

Oltre all'inserimento del riferimento alla coesione territoriale, le novità relative alla materia d'esame introdotte dal Trattato di Lisbona hanno intensificato il riconoscimento sovranazionale dei livelli substatali nell'architettura europea, attuando delle aperture significative nei confronti delle istituzioni parlamentari di ogni livello (europeo, statale e substatale) e delle autonomie territoriali⁵⁰.

⁴⁷ A. Iacovello «L'evoluzione del ruolo delle autonomie territoriali», cit., pag. 30.

⁴⁸ *Ibidem*.

⁴⁹ Giova ricordare che il Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa, sottoscritto il 29 ottobre 2004, non entrò mai in vigore in seguito l'esito negativo dei *referendum* svoltisi in Francia e Olanda.

⁵⁰ L. Frosina «Le assemblee legislative regionali nell'*early warning system* e i problemi della cooperazione interparlamentare», in F. Lanchester *Parlamenti sub-statali nella dimensione nazionale ed europea*, cit., pag. 112.

Il Trattato sull'Unione Europea, in particolare, ha introdotto la cd. clausola di prossimità. L'art. 1 TUE, infatti, oltre a sancire la valenza del Trattato come «una nuova tappa nel processo di creazione di un'unione sempre più stretta tra i popoli dell'Europa», afferma che le decisioni devono essere prese «nel modo più trasparente possibile il più vicino possibile ai cittadini».

Tale espressione si ripete anche all'art. 10 TUE⁵¹ che valorizza i livelli substatali come fattore fondamentale della democrazia⁵². Rilevanti in tal senso, inoltre, sono gli artt. 20, par. 2 del TFUE e 40 della Carta dei diritti fondamentali dell'UE che dimostrano che «l'Unione europea, al di là della sua neutralità per quanto riguarda l'ordinamento istituzionale degli Stati membri, considera la democrazia locale e regionale come una delle basi della propria legittimità»⁵³.

Un primo riferimento espresso alle autonomie regionali, poi, si ha all'art. 4, par. 2 TUE, in forza del quale «L'Unione rispetta l'uguaglianza degli Stati membri e la loro identità nazionale insita nella loro struttura fondamentale, politica e istituzionale compreso il sistema delle autonomie locali e regionali».

A ciò si aggiunga che l'art. 13 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea fa, adesso, espresso riferimento al patrimonio regionale come «elemento che influisce e condiziona la determinazione e l'implementazione di importanti politiche europee»⁵⁴. La disposizione infatti, prevede che nella formulazione e nell'attuazione delle politiche dell'Unione nei settori dell'agricoltura, della pesca, dei trasporti, del mercato interno,

⁵¹ Secondo cui «Il funzionamento dell'Unione si fonda sulla democrazia rappresentativa» e «Ogni cittadino ha il diritto di partecipare alla vita democratica dell'Unione. Le decisioni sono prese nella maniera il più possibile aperta e vicina ai cittadini».

⁵² Come noto cd. *deficit* democratico che affligge l'UE ha incrementato l'allontanamento dei cittadini dalle istituzioni europee, ritenute sempre troppo distanti dai territori. La riduzione di questo divario è sempre stato oggetto di riflessione a livello sovranazionale ed è stata presa in considerazione in occasione di tutte le riforme dei Trattati, da Maastricht a Lisbona. In questo processo l'attenzione è stata in particolare posta proprio sulla *governance* multilivello perché considerata la strategia più efficace, in conformità ai principi di sussidiarietà e prossimità, per avvicinare e coinvolgere tutti i livelli al processo decisionale e di attuazione delle politiche europee.

⁵³ A. Marzanti «Quale ruolo per le autonomie locali in Europa?», in L. Degrossi, A. Marzanti *Unione europea e autonomie locali*, cit., pag. 38.

⁵⁴ F. Spera «Il Comitato delle Regioni», cit., pag. 769.

della ricerca e sviluppo tecnologico e dello spazio, l'Unione e gli Stati membri rispettano le disposizioni legislative o amministrative e le consuetudini degli Stati membri per quanto riguarda il patrimonio regionale.

Un'ulteriore disposizione revisionata dal Trattato di Lisbona è stata l'art. 5 TUE che, con riferimento all'intervento delle Istituzioni europee in conformità al principio di sussidiarietà «evoca espressamente anche il livello regionale o locale degli Stati come livelli attraverso cui sono normalmente perseguiti gli obiettivi delle azioni previste»⁵⁵.

Col Trattato di Lisbona, inoltre, è entrato in vigore il Protocollo n. 2 sull'applicazione del principio di sussidiarietà e di proporzionalità che ha rafforzato il controllo da parte dei Parlamenti nazionali e/o regionali dotati di potere legislativo su un progetto normativo europeo che coinvolge anche le loro competenze⁵⁶.

Il maggior coinvolgimento dei livelli di governi substatali nel contesto dell'integrazione europea ha fatto sì che questi, da obiettivo delle politiche comunitarie, diventassero anche «attori necessari per l'attuazione delle stesse»⁵⁷.

La partecipazione delle Regioni e degli Enti locali nell'ordinamento giuridico europeo viene tendenzialmente distinta dalla dottrina in due fasi: la fase ascendente attinente al processo decisionale europeo, e la fase discendente attinente, invece, all'adempimento degli obblighi comunitari.

Relativamente alla fase ascendente, l'ordinamento europeo prevede due strumenti di partecipazione regionale al *decision-making process*: quella in seno al Comitato delle Regioni e quella in seno ai lavori del Consiglio dell'Unione europea⁵⁸.

Quest'ultima forma di partecipazione è disciplinata differentemente dagli ordinamenti nazionali sulla base del grado di autonomia che ciascun Stato riconosce ai propri livelli

⁵⁵ A. Marzanti «Quale ruolo», cit., pag. 37.

⁵⁶ Sul meccanismo di controllo introdotto dal protocollo n. 2 si veda: E. Maioli, C. Scanderbech «I parlamenti custodi della sussidiarietà europea», in *Quaderni costituzionali*, n. 3, 2011; L. Frosina «Le assemblee legislative regionali», cit.

⁵⁷ C. Bertolino «Il ruolo delle Regioni nell'attuazione del diritto comunitario. Primi passi significativi e profili problematici», in *Le regioni*, Fascicolo 6, novembre-dicembre 2009, pag. 1249.

⁵⁸ F. Spera «Il Comitato delle Regioni», cit., pag. 770.

di governo subnazionali. Da ciò deriva, inevitabilmente, una «estrema frammentazione e diversità»⁵⁹ di regole che valorizza il ruolo del Comitato delle Regioni quale *gatekeeper* nel coinvolgimento delle Regioni dinanzi alle istituzioni europee⁶⁰.

In seguito all'entrata in vigore del Trattato di Lisbona si è assistito ad un più ampio coinvolgimento dei livelli regionali e locali sia *ex ante*, nell'ambito della consultazione pre-legislativa e nel quadro dei nuovi meccanismi di controllo parlamentare, sia *ex post*, nell'ambito dei meccanismi di controllo giurisdizionale posti a tutela del principio di sussidiarietà⁶¹.

Sul piano del controllo *ex ante*, l'art. 6 del Protocollo n. 2 ha introdotto un meccanismo, definito *early warning system*, che consente ai Parlamenti nazionali di consultare i Parlamenti regionali con poteri legislativi. L'introduzione di questo meccanismo trova le proprie fondamenta nella riformulazione dell'art. 5 del TUE così come risultante dal Trattato di Lisbona che ha limitato l'intervento europeo, nei settori che non sono di sua competenza esclusiva, non solo quando gli obiettivi dell'azione non possono essere sufficientemente conseguiti a livello centrale ma nemmeno a livello regionale e locale. Il principio di sussidiarietà, così come riformulato, quindi, e letto in connessione con il principio di prossimità «si prefigge di preservare l'esercizio delle competenze legislative da parte del livello istituzionale più vicino al cittadino»⁶², ma, allo stesso tempo, legittima l'intervento dell'azione normativa dell'Unione qualora gli obiettivi possono più efficacemente conseguibili a livello europeo, il luogo del livello nazionale o territoriale.

La consultazione dei Parlamenti regionali permette, quindi, di coinvolgere anche i livelli di governo substatali nella fase ascendente del diritto europeo per controllare che i progetti normativi siano conformi al principio di sussidiarietà.

⁵⁹ *Ibidem*.

⁶⁰ *Ibidem*.

⁶¹ L. Frosina «Le assemblee legislative regionali», cit., pag. 113.

⁶² *Ivi.*, pag.116.

Giova ricordare, al riguardo, due cose. Da un lato, il fatto che il meccanismo non coinvolge tutti gli Stati membri poiché non tutte le Assemblee regionali degli ordinamenti costituzionali nazionali a struttura decentrata godono di potere legislativo⁶³; dall'altro che le concrete modalità di coinvolgimento dei governi regionali e i loro rapporti con i Parlamenti nazionali (gli unici effettivamente legittimati ad intervenire) sono oggetto di regolamentazioni normative nazionali. Questa innovazione ha condotto, tuttavia, gli Stati membri ad introdurre degli strumenti nuovi che regolamentassero la cooperazione tra i livelli di governo centrali e regionali o ad affinare strumenti già esistenti e ad approvare riforme costituzionali o legislative che modificassero i regolamenti parlamentari per consentire una più funzionale integrazione dei governi regionali nel circuito decisionale legato all'*early warning*⁶⁴.

Nonostante, quindi, l'intervento delle Assemblee regionali non sia diretto ma necessiti dell'intermediazione dei Parlamenti nazionali, l'introduzione di questo meccanismo non deve essere sottovalutato, in quanto, con tale innovazione normativa «per la prima volta il diritto dell'Unione ha riconosciuto a tali istituzioni la facoltà di intervenire, sia pur indirettamente, nel *decision making process* dell'UE»⁶⁵, con rilevanti risvolti positivi in merito al processo di democratizzazione dell'UE⁶⁶.

Sul piano del controllo *ex post*, l'art. 8, comma 2, del Protocollo n. 2, prevedendo la possibilità per gli Stati membri, anche su sollecitazione del Parlamento o di una delle sue camere, e per il Comitato delle Regioni di adire la Corte di giustizia, offre alle Regioni di «promuovere, sia pur indirettamente, un'azione giudiziale a difesa delle proprie competenze»⁶⁷.

Quanto alla fase discendente, appare qui sufficiente ricordare che gli organismi subnazionali dotati di poteri legislativi hanno la possibilità di recepire il diritto dell'UE nel

⁶³ Si tratta di Germania, Italia, Spagna, Portogallo, Austria, Belgio, Finlandia.

⁶⁴ L. Frosina «Le assemblee legislative regionali», cit., pag. 123.

⁶⁵ *Ibidem*.

⁶⁶ *Ivi.*, pag. 158.

⁶⁷ *Ivi.*, pag. 114.

diritto regionale nell'ambito delle loro competenze legislative o di attuare concretamente le corrispondenti competenze amministrative⁶⁸.

2.1 La governance multilivello nella politica di coesione: i Regolamenti (UE) n. 1303/2013 e n. 1060/2021

Il concetto di *governance* multilivello è emerso, come già ribadito, proprio in riferimento alla politica di coesione dell'Unione europea.

La definizione, infatti, «è stata proposta in particolare come paradigma efficacemente descrittivo dei processi decisionali che caratterizzano alcune aree di *policy* a livello europeo, soprattutto la politica di sviluppo regionale. È a partire da quest'ambito che la *governance* multilivello è stata inizialmente teorizzata»⁶⁹.

In ogni caso, ad oggi, nonostante sia un'espressione che si presti a molteplici declinazioni dipendentemente dal contesto in cui viene calata, può essere utilizzata per «fotografare l'esistenza, in un dato contesto, di una pluralità di enti pubblici (“livelli”), ciascuno con proprie competenze che vengono esercitate anche nell'ascolto della società civile (democrazia cd. partecipativa). Tale compresenza di enti pubblici comporta la contestuale esistenza di un complesso intreccio di rapporti. All'interno dei quali si sviluppa una pluralità di forme di interazione tra i livelli stessi (integrazione, coordinamento, competizione). Nel contesto dell'UE, ad esempio, il livello regionale può interagire direttamente con il livello europeo»⁷⁰.

In particolare, la politica di coesione è stata intesa «con i suoi obiettivi, strumenti finanziari e modelli di azione amministrativa, come sistema integrato di competenza nel quale il momento regolativo sovranazionale, quello statale e quello sub-statale o

⁶⁸ C. Parathoner «Le “Regioni” nel diritto dell'Unione europea», cit., pag. 81.

⁶⁹ *Ivi.*, pag. 39.

⁷⁰ A. Simonato «Integrazione europea e autonomia regionale», cit., pag. 16.

territoriale coesistono secondo logiche e percorsi che possono individuarsi come un “modello” che si regge proprio su questa integrazione»⁷¹.

Un riferimento espresso al modello di *governance* multilivello nell’ambito della politica di coesione si è avuto con il Regolamento (UE) n. 1303/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio del 17 dicembre 2013 che, abrogando il Regolamento (CE) n. 1083/2006 del Consiglio. Nel regolamento, infatti, la *governance* multilivello viene esplicitamente richiamata e posta alla base delle procedure e della prassi disciplinate.

Il modello di *multilevel governance* così come declinato nel contesto della politica di coesione deve essere letto alla luce «dei principi sui quali si fonda tale politica – sussidiarietà e partenariato, solidarietà e coesione territoriale – e delle relative specificità e implicazioni organizzative e funzionali»⁷².

Giova qui ricordare che i principi fondamentali della gestione dei Fondi strutturali e di investimento europeo possono essere distinti in due categorie. Nella prima rientrano tutti quei principi di chiara ispirazione valoriale (uguaglianza, solidarietà, ecc); nella seconda invece, rientrano quei principi tipici della politica di coesione economica, sociale e territoriale che ne disciplinano il sistema procedimentale con «formule organizzative o di struttura»⁷³. Si tratta, in sostanza, di quelli che sono stati definiti e formalizzati dallo stesso legislatore europeo come «principi generali»: addizionalità, complementarietà, concentrazione, partenariato e programmazione.

Nel quadro dell’«impianto sussidiario della coesione europea»⁷⁴, il Regolamento n. 1303/2013 ha contribuito alla valorizzazione della *multilevel governance* come

⁷¹ A. Di Stefano «L’amministrazione della coesione economica sociale e territoriale tra legitimacy e legal accountability: il ruolo del partenariato territoriale», in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, n. 3, settembre 2014.

⁷² A. Di Stefano «L’amministrazione della coesione economica, sociale e territoriale», cit., pag. 419.

⁷³ A. Di Stefano «La politica comunitaria di coesione economica, sociale e territoriale. Profili problematici di una Multilevel Governance» in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, fascicolo 3 settembre 2008, pag. 756 e ss.

⁷⁴ A. Di Stefano «L’amministrazione della coesione economica, sociale e territoriale», cit., pag. 441.

modello di attuazione degli obiettivi e degli strumenti finanziari della politica di coesione dell'Unione europea attraverso, in particolare, la regolazione del cd. «partenariato territoriale» che ha contribuito a implementare il «coinvolgimento delle entità sub-nazionali, istituzionali ed economico-sociali nel rinnovato *design* normativo della coesione europea»⁷⁵.

Chiara esempio di ciò è il riferimento alla «*governance* a più livelli» in più parti ad opera del Regolamento in questione come principio-guida della nuova disciplina. La *multilevel governance* può trovare concreta realizzazione per mezzo del partenariato e, infatti, la disciplina normativa introdotta nel 2013 «consacra espressamente il metodo del partenariato come strumento operativo generale della *multilevel governance* delle azioni integrate nella programmazione 2014-2020»⁷⁶.

Bisogna qui precisare che tra i principi «generali» ve ne sono alcuni (*in primis* il partenariato) che contribuiscono a delineare un modello di «*shared management*» dei Fondi UE in cui il *policy making* è «dinamico e in costante divenire»⁷⁷ e l'amministrazione condivisa tra più livelli di governo può essere interpretato come una «sperimentazione teorica sulla *multilevel governance*»⁷⁸.

Da questo punto di vista il Regolamento recante disposizioni generali relativo al periodo di programmazione 2014-2020 ha sicuramente segnato un punto di svolta sul versante della tendenza alla «localizzazione della dimensione multilivello della politica regionale» per mezzo di una formula di partenariato che, oltre a tenere in considerazione il livello intercorrente tra la Commissione e gli Stati membri, assegna un nuovo ruolo agli attori territoriali nella gestione, attuazione e sorveglianza dei programmi «capace di legittimare dal basso e meglio caratterizzare in termini di rappresentatività degli interessi in gioco il modello di *multilevel governance* dei Fondi per la coesione»⁷⁹.

⁷⁵ *Ivi.*, pag. 418.

⁷⁶ *Ivi.*, pag. 424.

⁷⁷ *Ivi.*, pag. 430.

⁷⁸ *Ibidem.*

⁷⁹ *Ivi.*, pag. 441.

Dimostrazione di quanto detto fino ad adesso è il riferimento normativo esplicito alla «governance a più livelli» da parte del Regolamento n. 1303/2013 a partire dai *consideranda* in cui si legge che l'obiettivo del «partenariato territoriale» è quello di «garantire il rispetto dei principi della governance a più livelli, come pure della sussidiarietà e della proporzionalità»⁸⁰ e che il cd. accordo di partenariato, documento strategico in cui ogni Stato membro definisce le priorità e modalità di impegno dei fondi, dev'essere «preparato dallo Stato membro con il coinvolgimento dei *partner* in linea con l'approccio della governance a più livelli»⁸¹.

In particolare, poi, l'art. 5 rubricato «Partenariato e governance a più livelli» esplicita il concetto per cui la partecipazione di *partner* (di cui al par. 1 dello stesso articolo) alle attività di preparazione degli accordi di partenariato e a tutte le attività di preparazione e attuazione dei programmi è conforme al «sistema della *governance* a più livelli».

L'art. 149 del Regolamento, al fine di garantire un ininterrotto coinvolgimento dei *partners* nelle fasi di stesura, attuazione, controllo e valutazione tanto degli accordi di partenariato quanto dei programmi, conferisce alla Commissione il potere di adottare atti delegati recanti un «codice di condotta» con l'obiettivo di «sostenere e agevolare gli Stati membri nell'organizzazione del partenariato»⁸² e di definire «il quadro all'interno del quale gli Stati membri, conformemente al proprio quadro istituzionale e giuridico nonché alle rispettive competenze nazionali e regionali, perseguono l'attuazione del partenariato»⁸³.

Nel rispetto dei principi di sussidiarietà e proporzionalità, la Commissione ha adottato il «codice di condotta» con Regolamento delegato (UE) n. 240/2014 del 7 gennaio 2014.

⁸⁰ Considerando n. 11.

⁸¹ Considerando n. 20.

⁸² Art. 5.

⁸³ Art. 5.

Nei *consideranda*, il partenariato viene definito come una stretta cooperazione tra autorità pubbliche, parti economiche e sociali e organismi che rappresentano la società civile a livello nazionale, regionale e locale che si realizza durante l'intero ciclo del programma, che si articola in: preparazione, attuazione, sorveglianza e valutazione.

I *partner*, in particolare, che possono essere autorità pubbliche, parti economiche e sociali devono essere il più possibile rappresentativi delle parti interessate.

L'attenzione rivolta agli enti sub-nazionali e il loro coinvolgimento nel ciclo di programmazione così come formalizzata dal Regolamento ha, in definitiva, segnato un importante punto di svolta perché tende, attraverso l'inserimento di un «soggetto terzo» nei rapporti tra Commissione e Stati membri, a «rafforzare la *legitimacy* delle azioni europee di sviluppo regionale e aprire la strada a nuove forme di *accountability* degli attori coinvolti, incoraggiando più efficaci sinergie per una gestione partecipata e responsabile delle risorse finanziarie erogate dall'UE»⁸⁴.

Nel Regolamento n. 1060/2021, il riferimento alla *governance* multilivello come fondamento del principio del partenariato viene ulteriormente ribadito.

Nei *consideranda*, infatti, si legge che «il principio di partenariato è una caratteristica fondamentale dell'attuazione dei fondi, che si basa su un approccio di *governance* a più livelli e assicura il coinvolgimento delle autorità regionali, locali, cittadine e di altre autorità pubbliche, della società civile e delle parti economiche e sociali e, se del caso, delle organizzazioni di ricerca e delle università»⁸⁵ e che il codice di partenariato adottato nel 2014 debba continuare ad applicarsi ai fondi «al fine di assicurare la continuità nell'organizzazione dei partenariati»⁸⁶.

Ancora, l'art. 8, par. 2 prevede che «il partenariato opera in conformità del principio della *governance* a più livelli e seguendo un approccio dal basso verso l'alto».

⁸⁴ A. Di Stefano «L'amministrazione della coesione economica, sociale e territoriale», cit., pag. 457.

⁸⁵ Considerando n. 14.

⁸⁶ *Ibidem*.

Tuttavia, non è mancato in letteratura chi ha evidenziato gli aspetti critici e potenzialmente controproducenti di un sistema basato su una forma di *multilevel governance* che apre le proprie porte ad attori diversi tra cui enti pubblici, privati, organizzazioni di livello nazionale, regionale o locale.

Secondo tali autori, la proliferazione dei livelli decisionali crea il rischio della cd «*joint decision trap*» o «trappola della co-decisione». Infatti, all'aumentare degli attori coinvolti nel *decision-making process*, aumenta anche la possibilità che venga a crearsi una situazione di stallo dovuta all'incapacità dei livelli di governo di giungere a scelte politiche condivise⁸⁷. La conseguenza sarebbe, in questo caso, una perdita di efficienza del processo decisionale dovuto al numero di *links* necessari per fare in modo che una politica, definita a livello sovranazionale, venga effettivamente implementata a livello regionale.

In tale contesto, ciò che risulta davvero essenziale è la cooperazione e coordinazione tra attori e livelli coinvolti e la chiarezza nella definizione dei ruoli.

In ogni caso, «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»⁸⁸. Non tutte le regioni (o, in generale, livelli di governo subnazionali) si sono, infatti, dimostrate esempi virtuosi di gestione dei «nuovi» poteri che vengono loro attribuiti in virtù del processo di *policy-making* così come descritto fino a questo momento. La decentralizzazione, infatti, «potrebbe rivelarsi controproducente nei casi in cui le autorità regionali non siano in grado di gestire adeguatamente i poteri addizionali che sono stati loro devoluti»⁸⁹. Una situazione di questo tipo potrebbe portare ad ottenere degli effetti sostanzialmente opposti a quelli perseguiti dalla *governance* multilivello, infatti è stato evidenziato che possano essere «l'inerzia regionale, [...], l'utilizzo non efficace, efficiente e responsabile degli

⁸⁷ S. Milio «Gli effetti perversi della Multi-Level Governance e del principio di partenariato. Evidenza dall'esperienza italiana», in *Rivista giuridica del mezzogiorno*, fascicolo 1-2, marzo giugno 2012, pag. 80.

⁸⁸ *Ivi.*, pag. 72.

⁸⁹ *Ibidem.*

strumenti messi a disposizione dalle politiche di coesione per lo sviluppo delle comunità di riferimento, a legittimare le istituzioni statali a fare ricorso al potere sostitutivo»⁹⁰.

3. Il Comitato delle Regioni

Nei paragrafi precedenti si è già avuto modo di accennare ad una tappa fondamentale del processo di valorizzazione degli enti-subnazionali a livello sovranazionale – in special modo nel contesto della politica di coesione che si intende, adesso, approfondire: l’istituzione e l’implementazione dei poteri del Comitato delle Regioni (CdR).

Il CdR è stato formalmente istituito nel 1992 per mezzo del Trattato di Maastricht e si è insediato a Bruxelles il 9 marzo 1994. Come anticipato, l’istituzione di questo nuovo organo dell’UE rappresenta il frutto di un processo che ha visto protagonisti gli enti regionali e locali che, a partire dagli anni ’50, hanno, attraverso l’istituzione di associazioni e organizzazioni, tentato di rappresentare le istanze territoriali a livello sovranazionale. Brevemente, è possibile ricordare, tra le tappe più importanti di questo processo che nel 1951 è stato costituito il Consiglio dei Comuni e delle Regioni d’Europa (CCRE) e nel 1985 il Consiglio delle Regioni d’Europa (che poi diventerà l’Assemblea delle Regioni). A livello istituzionale, poi, il Consiglio d’Europa crea nel 1975 la Conferenza dei Poteri Locali e Regionali in Europa e nel 1988 venne istituito dalla Commissione il Consiglio consultivo delle Regioni, ossia un comitato di esperti che aveva il compito di elaborare dei pareri in tema di politica regionale comunitaria⁹¹.

⁹⁰ A. Simonato «integrazione europea», cit., pag. 24.

⁹¹ Per una ricostruzione storico-giuridica sulla nascita e sull’evoluzione dei poteri del Comitato delle Regioni si veda: G. A. Leonidi «L’istituzionalizzazione della presenza regionale in europa», cit., pag. 237 e ss.; R. Sapienza «Europa globale. Rapporto 2019 di Autonomie & Libertà in Europa», Editpress, Firenze, 2020, pag. 28 e ss.; C. Parathoner «Le “Regioni” nel diritto dell’Unione europea», cit., pag. 73 e ss.; A. Marzanti «Quale ruolo per le autonomie locali in Europa?», cit., pag. 38 e ss.; A. Iacovello «L’evoluzione del ruolo delle autonomie territoriali», cit.

In seno alla Conferenza preparatoria al Trattato di Maastricht del 1991 la natura del nuovo Comitato fu oggetto di ampio dibattito. Di fatti, non tutti gli Stati membri potevano dirsi favorevoli alla «regionalizzazione dell'Unione e in molti osteggiavano, pertanto, la nascita dai tale organo»⁹². In particolare, Lussemburgo e Danimarca proposero, in luogo dell'istituzione di un nuovo organo, di prevedere una forma di rappresentanza regionale in sede al già esistente Consiglio economico e sociale, mentre altri Stati membri, favorevoli all'istituzione di un Comitato delle Regioni, ritennero di non dovergli devolvere alcuna potestà legislativa.

Il risultato fu quello di introdurre non una istituzione di diritto comunitario bensì un organo con funzioni meramente consultive e composto da politici eletti, ossia rappresentanti regionali e locali provenienti da tutti gli Stati membri.

L'istituzione di questo organo ha rappresentato una risposta comunitaria alle richieste, derivanti dalle entità substatali, di un maggior coinvolgimento nel *decision-making process* dell'UE e, nonostante inizialmente i poteri riconosciutigli e il ruolo attribuitogli fosse marginale da un punto di vista tanto normativo quanto amministrativo, le modifiche dei Trattati che si sono succedute nel tempo hanno condotto a un'importante evoluzione.

Alcune significative innovazioni sono state apportate dal Trattato di Amsterdam del 1997, in virtù del quale il CdR «si è visto riconoscere via via sempre più ampi margini di autonomia organizzativa e maggiori competenze»⁹³. In particolare, il Trattato ha ovviato ad alcune debolezze strutturali del CdR quali, prima fra tutte, la condizione di coabitazione con il Consiglio economico e sociale⁹⁴. È stata disposta la formale separazione amministrativa dell'organo dal Comitato economico e sociale con conseguente ampliamento della sua autonomia amministrativa dovuta anche al superamento della previsione per cui il regolamento interno dovesse essere approvato all'unanimità dal

⁹² G. A. Leonidi «L'istituzionalizzazione della presenza regionale in europa», cit., pag. 240.

⁹³ F. Spera «Il Comitato delle Regioni», cit., pag. 771.

⁹⁴ G. A. Leonidi «L'istituzionalizzazione della presenza regionale in europa», cit., pag. 24.

Consiglio⁹⁵, riconoscendo al Comitato il potere di approvare il proprio regolamento interno in autonomia. Inoltre, è stata introdotta l'incompatibilità tra la carica di membro del CdR e quella di membro del PE.

In occasione di questo intervento normativo, poi, sono state estese le materie in merito alle quali il Comitato è chiamato a esprimere il proprio parere e gli organi che potevano consultarlo: non solo il Consiglio e la Commissione ma anche il Parlamento europeo.

Il trattato di Nizza del 2000 ha, in particolare, valorizzato «i profili di legittimazione democratica dell'organo»⁹⁶ con l'obiettivo di favorire l'integrazione all'interno dell'Unione di tutte le diversità e identità regionali⁹⁷ attraverso la previsione che richiede che i membri del CdR siano «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. 263, par. 1, TCE, oggi art. 300, par. 3 TFUE). Inoltre, è stato conferito carattere vincolante alle proposte di nomina dei membri del Comitato presentate da ciascun Stato membro.

Con il Trattato di Lisbona, in corrispondenza di una più ampia valorizzazione della dimensione territoriale nell'architettura dell'ordinamento europeo e l'affermazione della «dimensione regionale» dell'Unione europea, i ruoli e poteri del CdR sono stati ampliati.

Oggi, le competenze del Cdr sono disciplinate dagli art. 305-307 TFUE.

All'art. 305 si prevede che il numero dei membri non può essere superiore a 350 e che il Consiglio, deliberando all'unanimità su proposta della Commissione, adotta una decisione che determina la composizione del Comitato. I membri sono nominati dal Consiglio, su proposta di ciascun Stato membro e il mandato ha una durata, in linea con quanto previsto per i membri del Parlamento Europeo, di cinque anni.

⁹⁵ *Ivi.*, pag. 242.

⁹⁶ F. Spera «Il Comitato», cit., pag. 771.

⁹⁷ C. Perathoner «Le “Regioni” nel diritto dell'Unione europea», cit., pag. 75.

Con decisione del Consiglio (EU) 2019/852 del 21 maggio 2019 è stato determinato che per il periodo 2020/2025 il Comitato è composto da 329 membri effettivi (e altrettanti sostituti) così attribuiti:

- 24 per la Germania, la Francia, l'Italia;
- 21 per la Spagna e la Polonia;
- 15 per la Romania;
- 12 per l'Austria, il Belgio, la Bulgaria, la Repubblica ceca, la Grecia, i Paesi Bassi, il Portogallo, la Svezia e l'Ungheria;
- 9 per la Croazia, la Danimarca, la Finlandia, l'Irlanda, la Lituania e la Slovacchia;
- 7 per la Lettonia, l'Estonia e la Slovenia;
- 6 per Cipro e il Lussemburgo;
- 5 per Malta.

All'interno del Comitato, il lavoro viene svolto in seno a 6 commissioni specializzate che redigono progetti di parere e di risoluzione da sottoporre all'assemblea plenaria:

- CIVEX: commissione per la cittadinanza, la governance, gli affari istituzionali ed esterni;
- COTER: commissione per la politica di coesione territoriale e il bilancio dell'UE;
- ECON: commissione per la politica economica;
- ENVE: commissione per l'ambiente, i cambiamenti climatici e l'energia;
- NAT: commissione per le risorse naturali;
- SEDEC: commissione per la politica sociale, l'istruzione, l'occupazione, la ricerca e la cultura.

Sulla base delle innovazioni introdotte dal Trattato di Lisbona, oggi al CdR è riconosciuto il diritto di essere consultato e di esprimere dei pareri e il diritto di adire la Corte di Giustizia.

L'art. 307 TFUE, in particolare, prevede quattro modalità con cui il CdR può esercitare il proprio potere consultivo⁹⁸:

1. L'art. 307, par. 1 prevede che «il Parlamento europeo, la Commissione o il Consiglio consultano il Comitato delle Regioni nei casi previsti dai trattati» Si tratta di consultazioni obbligatorie che ricomprendono tutti i casi di cui alla Parte Terza del TFUE ossia le materie dell'educazione (art. 165 TFUE), della cultura (art. 167 TFUE), pubblica sanità (art. 168 TFUE), Reti transeuropee (art. 172 TFUE) e fondi strutturali (artt. 175, 177, 178 TFUE).
2. Lo stesso par. 1 prevede inoltre che PE, Consiglio e Commissione possano consultare il Comitato «in tutti gli altri casi in cui una di tali istituzioni lo ritenga opportuno, in particolare nei casi concernenti la cooperazione transfrontaliera». La consultazione, in questo caso, è facoltativa.
3. L'art. 307, par. 3 dispone che «Quando il Comitato economico e sociale è consultato in applicazione dell'articolo 304, il Parlamento europeo, il Consiglio o la Commissione informano il Comitato delle regioni di tale domanda di parere. Il Comitato delle regioni, qualora ritenga che sono in causa interessi regionali specifici, può formulare un parere in materia».
4. Infine, l'art. 307, par. 4 prevede che il CdR «qualora lo ritenga utile, può formulare un parere di propria iniziativa».

Inoltre, il CdR può esercitare delle funzioni consultive anche in casi non previsti dal TFUE. Ancora prima dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, la Commissione aveva elaborato dei protocolli di consultazione del Comitato⁹⁹ «al fine di acquisire informazioni prodromiche rispetto allo svolgimento delle procedure normative vere e proprie, in tutti quegli ambiti in cui il Comitato potesse disporre di canali informativi appropriati sul territorio»¹⁰⁰.

⁹⁸ C. Perathoner «Le “Regioni” nel diritto dell'Unione europea», cit., pag. 76.

⁹⁹ Il Protocollo di cooperazione tra la Commissione e il Comitato delle Regioni del 17 novembre 2005.

¹⁰⁰ F. Spera «Il Comitato», cit., pag. 772.

In più, il Parlamento europeo e il CdR hanno stipulato il 5 febbraio 2014 un accordo di cooperazione che conferisce al Comitato il compito di elaborare delle relazioni sulle proposte legislative dell'Unione e un membro ha il diritto di partecipare alle riunioni delle Commissioni parlamentari competenti.

Ulteriore compito del CdR è quello di effettuare le cd. valutazioni d'impatto al fine di esaminare le potenziali conseguenze dell'applicazione della legislazione sovranazionale sui territori.

Relativamente al potere di adire la Corte di Giustizia dell'Unione europea, la legittimazione del Comitato può trovare fondamento nella tutela delle proprie prerogative o nella di violazione del principio di sussidiarietà.

Per quanto riguarda il primo caso l'art. 263, par. 3 TFUE prevede che il Comitato, al pari della Corte dei Conti e della Banca centrale europea può ricorrere alla corte di Giustizia «per salvaguardare le proprie prerogative». Nello specifico, il Comitato può proporre un ricorso per annullamento qualora l'atto sia stato adottato in violazione del processo decisionale, ossia sia stato violato l'obbligo di richiedere preventivamente il proprio parere.

Per quanto, invece, riguarda il secondo caso, l'art. 8 del Protocollo n. 2 sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e proporzionalità prevede che il Comitato possa proporre ricorso dinanzi alla CGUE avverso atti legislativi – per l'adozione dei quali è richiesta la sua preventiva consultazione – che siano stati adottati in violazione del principio di sussidiarietà.

In realtà, a questa forma di controllo della sussidiarietà *ex post*, la funzione del Comitato quale «guardiano della sussidiarietà»¹⁰¹ trova spazio anche durante l'intero processo decisionale dell'UE¹⁰². Infatti, il CdR ha sottoscritto nel 2012 un protocollo sulle

¹⁰¹ *Ibidem*.

¹⁰² C. Napolitano «La coesione territoriale e il Comitato delle Regioni dell'Unione europea», in *Federalismi*, n. 2/2017, pag. 8.

modalità di cooperazione con la Commissione europea¹⁰³ tenuto conto della «necessità di intensificare la cooperazione allo scopo di incrementare le sinergie tra le rispettive attività, in particolare nel quadro della Strategie Europa 2020, della coesione economica, sociale e territoriale e, segnatamente, della cooperazione transfrontaliera, inter-regionale e transazionale»¹⁰⁴.

Ai sensi di quanto previsto dal Protocollo, il Comitato ha il compito di valutare preliminarmente il programma annuale redatto dalla Commissione e elaborare, di conseguenza, dei pareri sulle proposte che si intendono approvare. In più, il CdR elabora il proprio programma annuale in materia di sussidiarietà in cui devono essere specificate le priorità che necessitano uno specifico controllo del rispetto dei principi di sussidiarietà e proporzionalità¹⁰⁵.

A sostegno del suo ruolo di «guardiano della sussidiarietà», il Comitato ha messo a punto una serie di strumenti, tra cui¹⁰⁶:

- *Subsidiarity monitoring network* (SMN): è uno strumento introdotto nel 2007 al quale volontariamente aderiscono oltre 140 membri tra parlamenti e assemblee legislative regionali e autonomie locali e che funge da rete di controllo della sussidiarietà. Obiettivi di questo *network* sono:
 - i. incrementare la conoscenza dei risolti pratici dell'applicazione dei principi di sussidiarietà e proporzionalità;
 - ii. consentire la partecipazione politica delle amministrazioni locali e regionali al monitoraggio dell'applicazione dei principi di sussidiarietà e proporzionalità;

¹⁰³ Protocollo 2012/C 102/02.

¹⁰⁴ Par. 15.

¹⁰⁵ C. Napolitano «La coesione territoriale», cit., pag. 11.

¹⁰⁶ F. Spera «Il comitato», cit., pag. 773; P. L. Portaluri «La coesione politico-territoriale: rapporti con l'Europa e coordinamento Stato – autonomie», in *Federalismi*, n. 22/206, pag. 9; C. Napolitano «La coesione territoriale», cit., pag. 11.

- iii. mantenere un costante flusso di dati, relativi alla sussidiarietà e alla proporzionalità, tra i livelli locali e regionali e il Comitato;
 - iv. identificare misure per migliorare il processo legislativo, semplificare le procedure amministrative e accrescere l'accettazione delle politiche UE da parte dei cittadini¹⁰⁷.
- *Regional Parliamentary Exchange* (REGPEX): è una banca dati creata dal Comitato nel 2012 finalizzata allo scambio di informazioni e buone pratiche tra le Regioni dotate di potestà legislative nel quadro della fase ascendente del processo di produzione normativo europeo e, in particolare, nel quadro del cd. sistema di allerta preventiva (*early warning system*). L'EWS, di fatto, è un sistema che crea una rete diretta tra Parlamenti nazionali e regionali e la Commissione e che non coinvolge direttamente e formalmente il Comitato. Tuttavia, il CdR può, anche attraverso un dialogo con i livelli di governo nazionali e regionali, assumere «un ruolo di coordinatore»¹⁰⁸.
 - Infine, la Piattaforma di Monitoraggio Europa 2020, la Piattaforma EGCT (European Grouping of territorial Cooperation), la Piattaforma ATLAS (Cooperazione Decentrata) e il cd. Patto dei sindaci.

3.1 Il contributo del Comitato delle regioni nella definizione del concetto di Governance Multilivello e il suo ruolo nella politica di coesione

Nonostante i limiti intrinseci di questo organo abbiano fatto sì che «nell'architettura dei processi decisionali dell'Unione il Comitato si veda assegnato un ruolo non centrale, esso è comunque riuscito in questi anni a ritagliarsi un ruolo ben altrimenti decisivo»¹⁰⁹.

¹⁰⁷ R/CdR 229/2008 punto 8 a) Monitoraggio della sussidiarietà nel processo politico del Comitato delle Regioni.

¹⁰⁸ Napolitano «La coesione territoriale e il Comitato delle Regioni dell'Unione europea», cit., pag. 14.

¹⁰⁹ R. Sapienza «l'Europa globale», cit., pag. 41 e ss.

Malgrado l'ordinamento europea non riconosca al CdR un ruolo di primaria importanza nel *decision-making process*, lo stesso ha saputo esercitare una influenza più grande delle sue attribuzioni formali¹¹⁰.

Certo è che il Comitato ha cercato di mettere in evidenza il proprio peso a partire dalle riflessioni avanzate in tema di *multilevel governance*. Al riguardo, principali punti di riferimento sulla definizione e sul ruolo della *governance* multilivello sono costituiti dal Libro bianco sulla *governance* multilivello del 2009 e dalla Carta della *governance* multilivello, adottata con risoluzione 2014/C 174/01 in cui la *governance* multilivello viene definita come una «azione coordinata dell'Unione europea, degli Stati membri e degli enti regionali e locali, fondata sui principi di sussidiarietà, proporzionalità e partenariato, che si concretizza attraverso una cooperazione operativa e istituzionalizzata intesa a elaborare ed attuare le politiche dell'Unione»¹¹¹.

Nell'ambito dei negoziati della politica di coesione, il Comitato si è dimostrato in grado di «aggregare e far sintesi – anche grazie al proprio ruolo istituzionale – fra le variegate posizioni delle diverse Regioni [...] determinate dai diversi interessi esistenti tra Regioni meno sviluppate, Regioni in transizione e Regioni più sviluppate»¹¹². Le riflessioni del Comitato in relazione alla politica di coesione 2020 cominciano a partire dal 2015 mediante l'elaborazione di numerosi pareri¹¹³. Le perplessità e preoccupazioni avanzate dal CdR in questi documenti sono poi state tenute in considerazione dalla Commissione. Tra gli obiettivi importanti raggiunti dal dialogo interistituzionale si segnala il fatto che, per il ciclo di programmazione 2021-2027:

¹¹⁰ S. Piattoni e J.Schönlau, *Shaping EU from Below. Eu Democracy and the Comitee of the Region*, Cheltenham, Edgar Elgar, 2015.

¹¹¹ Risoluzione 2014/C 174/01, preambolo

¹¹² F. Spera «Il comitato», cit., pag. 779.

¹¹³ COTER – VI/015 - «Il futuro della politica di coesione oltre il 2020»; COTER – VI/012 «Semplificazione dei fondi SIE dal punto di vista degli Enti locali e regionali»; COTER- VI/035 «Conclusioni e raccomandazioni finali del gruppo ad alto livello sulla semplificazione *post* 2020»; COTER-VI/023 «People to people progetti su piccola scala in ambito transfrontaliero programmi di cooperazione».

- La politica di coesione è rimasta disponibile per tutte le Regioni d'Europa, nonostante la Commissione avesse inizialmente avanzato la proposta di concentrare le risorse unicamente verso le Regioni in transizione e le Regioni meno sviluppate;
- Il Fondo sociale europeo plus è stato mantenuto in regime di gestione concorrente e, sull'impulso della semplificazione e della flessibilità, è disciplinato dal Regolamento contenente le disposizioni comuni agli altri Fondi.