

Indice

Ouverture	11
1. Multilevel governance: perché uno studio di diritto costituzionale	11
2. Obiettivi e approccio metodologico	22
3. Il processo di costruzione dello spazio pubblico europeo quale contesto delle riflessioni intorno alla multilevel governance.	27
4. Il concetto di europeizzazione e il ruolo dei con-testi	33
La genesi della multilevel governance: la questione regionale nello spazio pubblico europeo	39
1. Il concetto di autonomia	39
1.1 L'autonomia degli enti pubblici territoriali nel diritto costituzionale	39
1.2 L'autonomia degli enti pubblici territoriali nel diritto internazionale ed europeo. Esigenze di tutela ed esigenze partecipative	48
2. La «cecità regionale» delle Comunità europee	56
2.1 Gli esordi del processo di integrazione	56
2.2 L'amministrazione indiretta delle politiche comunitarie	59
2.3. I principi che caratterizzano l'ordinamento comunitario	64
3. Le forme di influenza dell'UE sulle competenze regionali costituzionalmente attribuite	71
4. Esigenze di tutela. I principi di diritto internazionale che supportano l'influenza sulle potestà regionali	80
4.1. I rapporti con l'UE: materia "politica estera" riservata alle autorità statali?	85
4.2. La connessione tra fase ascendente e discendente dei processi decisionali extranazionali	92
5. La progressiva affermazione dell'idea di proiezione ultraterritoriale delle competenze. La cooperazione transfrontaliera	97
6. La politica di coesione, ovvero: come le teorie sullo sviluppo influenzano le istituzioni e il riparto di competenze	101
7. Esigenze partecipative. Il lobbying e il networking regionali quale motore del dibattito sull'Europa delle Regioni	109

I presupposti della multilevel governance: l'integrazione istituzionale e funzionale delle autonomie territoriali nell'evoluzione dell'ordinamento europeo	117
1. La partecipazione delle autonomie ai lavori del Consiglio dell'UE	117
2. Il principio di sussidiarietà. Uno strumento di garanzia formalizzato come strumento di partecipazione	121
2.1 Definizione e interpretazioni	121
2.2. Il controllo politico e giuridico del principio attraverso la sua procedimentalizzazione	128
3. Il Comitato delle Regioni, promotore di un'azione pubblica multilivello	133
3.1 Struttura e profili problematici	133
3.2. La funzione consultiva ed il ruolo di assemblea politica	138
4. Limiti (de iure condito) ed eventuali spazi di possibilità (interpretativi o de iure condendo) per una soggettività istituzionale delle Regioni	143
5. La definizione di autonomia nelle pronunce della CGUE e la sua valorizzazione funzionale	147
6. Il rispetto dell'identità nazionale di ciascuno Stato membro insita nella struttura fondamentale, politica e costituzionale	156
La multilevel governance come principio giuridico	163
1. Governance, multilevel e multilevel governance: cenni introduttivi a concetti «olistici»	163
1.1 Governance: dalle strutture di governo all'attività di governo	163
1.2 Il concetto di multilivello (o "a più livelli")	169
1.3 La governance multilivello	171
2. Le implicazioni giuridiche del concetto di governance	176
2.1 Governance e Stato di diritto	176
2.2 Governance e forma di Stato	179
3. Il deficit democratico dell'Unione nella connessione tra teorie dell'integrazione, studi sulla sovranità e riflessioni sulla legittimazione del potere	184
3.1 Il principio democratico	184

3.2 Le obiezioni alle tesi del deficit democratico: nuovi possibili significati del principio democratico e nuove forme di legittimazione del potere	191
4. Democrazia partecipativa ed inclusione degli interessi regionali nei processi decisionali	195
5. I profili rilevanti per le autonomie territoriali nelle riflessioni appena esposte sulla governance	202
6. La multilevel governance nei documenti delle istituzioni europee	210
6.1 Presupposti e finalità	210
6.2 La definizione del principio	215
7. La multilevel governance come principio di coordinamento	221
7.1 Quale coordinamento non è riconducibile alla multilevel governance	221
7.2 Le fattispecie interessate dal coordinamento e le modalità di amministrazione	223
7.3 Gli strumenti del coordinamento. Il partenariato e le fattispecie consensuali	228
8. Gli ulteriori riverberi della multilevel governance sul territorio e sui principi di competenza e sussidiarietà	235
8.1 Il ruolo del territorio negli enti territoriali e nelle politiche pubbliche	235
8.2 Il principio di competenza	237
8.3 Il principio di sussidiarietà	240
L'applicazione della multilevel governance: i fondi SIE	245
1. Specificità delle politiche di coesione e dei fondi strutturali e di investimento europei (fondi SIE)	245
1.1 Un esempio di funzione pubblica esercitata secondo il principio della multilevel governance	245
1.2 Il rapporto tra obiettivi e struttura delle politiche di sviluppo, riflessioni sulla forma di Stato, ruolo e natura delle Regioni	250
2. La base giuridica dei fondi SIE	256
2.1 La base giuridica sostanziale	256
2.2 La base giuridica finanziaria. La gestione concorrente del bilancio europeo	258

3. La politica regionale unitaria della Repubblica italiana	264
3.1 Politica economica ordinaria e politica economica per la coesione	264
3.2 L'uropeizzazione delle strutture al fine di assicurare complementarità tra competenze e risorse regionali, nazionali ed europee	270
4. Le politiche pubbliche di coesione: normativa e strategie	276
4.1 Il procedimento di adozione della normativa e della strategia europea, secondo la prospettiva della governance multilivello	276
4.2 La funzione di programmazione a livello nazionale: il Quadro strategico nazionale (2007-2013), l'Accordo di partenariato (2014-2020)	284
5. I programmi operativi e di sviluppo rurale nel periodo di programmazione 2014-2020	293
6. Criticità e profili di responsabilità nel processo di europeizzazione delle Regioni italiane	298
Finale	305
Bibliografia	319

*A tutti coloro che
mi hanno insegnato
che la ricerca è un atto d'amore.
È la fatica e l'umiltà del pellegrino.
Può essere il fuoco
ed il desiderio d'incontro
del missionario.
Alla mia famiglia,
per tutto.*

Ouverture

1. Multilevel governance: perché uno studio di diritto costituzionale

1. Ogni uomo residente nel territorio dell'UE si trova a confrontare i bisogni, i desideri e le relazioni del proprio quotidiano con una pluralità di poteri pubblici incaricati di prendersene cura: enti locali e regionali; istituzioni statali ed europee.

L'Unione europea si compone, infatti, di 28 Stati membri che, secondo le classificazioni in voga nella dottrina comparatista, sono espressione di differenti forme di Stato (o tipi di Stato), alla luce della scelta politica relativa alla distribuzione e alle modalità d'esercizio del potere: 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. A questa varietà di tipi di Stato si accompagna la forte differenziazione, in termini di poteri e risorse, tra le decine di migliaia di enti territoriali sub-statali presenti nelle differenti esperienze giuridiche costituzionali. In tale polifonia, un particolare rilievo è assunto dai livelli di governo compresi tra lo Stato centrale e gli enti locali. Tale livello di governo è denominato in vario modo: Regione, Comunità autonoma, *Land*, ed è caratterizzato, in alcuni Stati, da forme incisive di quella qualità relazionale tra enti che è identificata con il concetto di «autonomia»¹. Per tale motivo,

¹La ricerca del significato da attribuire al concetto di autonomia è stata oggetto di un lungo dibattito, cominciato in sede Costituente e proseguito prima e dopo l'attuazione del dettato costituzionale ad opera del legislatore ordinario: *ex multis*, L. PALADIN, *Le Regioni oggi*, in *Le Regioni*, 1, 1985, 7 ss.. 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*.

il livello di governo «regionale» connota in modo più evidente le esperienze giuridiche costituzionali da considerarsi pluraliste, con riferimento alla suddetta scelta politica relativa alla distribuzione del potere²: in tali ordinamenti costituzionali, il potere risulta, infatti, essere dislocato in maniera diversa e più diffusa.

Alla luce di tali dati, nei dibattiti giuridici degli ultimi due decenni ha trovato uno spazio di indubbio rilievo il rapporto tra enti regionali, istituzioni statali ed Unione europea: i titolari delle scelte legislative, amministrative e finanziarie sono, infatti, sempre più tra loro coordinati, oppure influenzati dagli altri livelli di governo.

Tutto ciò ha inevitabilmente a che fare con il discorso sul potere proprio degli studi costituzionali, potere inteso come la possibilità di influenzare il comportamento altrui senza il consenso esplicito e diretto dell'interessato³. Riguarda, tra gli altri, il tema della «forma di Stato», sia con riferimento alle

² 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 (per un'ampia disamina sul punto, cfr., fra gli altri, A.M. RUSSO, *La Distribución Territorial del Poder en los Estados Miembros de la Unión Europea: El 'Federalizing Process' en Acción (The Territorial Distribution of Power in the EU Member States: Federalizing Process in Action)*, in *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, 9, 17, 2012 e consultabile *online*. Tale livello di governo è denominato in vario modo. Senza pretesa di esaustività, e con riferimento alle autonomie con poteri legislativi: 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 – non si terrà in considerazione il livello degli enti locali e si farà riferimento, in questa ricerca, in particolar modo, agli 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.

³ «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.

«modalità con cui si organizza il potere politico», sia con riferimento «a quello più generale del rapporto esistente tra autorità e società»⁴.

Ugualmente, si colloca nella tradizione del 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»⁵. L'approccio costituzionale è infatti funzionale a verificare in quale modo siano strutturate e a quali fini siano indirizzate le forme di organizzazione del potere, in particolare le funzioni di governo della collettività, quale espressione del momento dell'autorità.

I costituzionalismi ed il loro prodotto più noto, le Costituzioni, svolgono la funzione di indagare i principi che fondano un potere che possa qualificarsi come legittimo; esercitano il ruolo di «integrazione della collettività attorno a valori»; a tali fini individuano pure gli strumenti giuridici che rendono possibile la visibilità, il controllo ed i limiti del potere stesso⁶. Potere del quale i detentori si assumono (o sono chiamati ad assumersi) interamente la responsabilità.

⁴ 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). 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.

⁵ 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 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.

⁶ Riassuntivamente, A. SPADARO, *Costituzione (dottrine generali)*, in *Diz. Dir. pubbl.*, II, 2006, 1630 ss.

Fondamentale è, quindi, il punto di vista di madri e padri di famiglia, giovani e anziani, lavoratori dipendenti, autonomi e imprenditori, presenti nei territori. La pluralità di enti incaricati dell'esercizio di funzioni pubbliche evidenzia, infatti, la necessità di assicurare a ogni persona 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, di verificare e confermare l'importanza dei principi e delle regole esplicite e predeterminate alla luce delle quali è possibile riferire indirizzi, responsabilità, garanzie.

Il potere – cioè il tradizionale oggetto di studio delle riflessioni giuspubblicistiche – al giorno d'oggi viene esercitato attraverso dinamiche nuove, non più interamente legate agli Stati-nazione ma, per l'appunto, a una pluralità di soggetti⁷.

Al fine di descrivere tale situazione è stata coniata, in particolare, l'espressione «doppio intreccio federale»⁸, che focalizza l'attenzione sugli aspetti problematici che investono il ruolo, le risorse e le funzioni delle Regioni in due diversi ordinamenti, tra loro coordinati:

- all'interno delle esperienze giuridiche costituzionali coinvolte dal sempre più intenso approfondimento dell'integrazione europea;
- all'interno dello stesso sistema politico-istituzionale europeo.

Per tali motivi è stata, quindi, evidenziata anche la contemporanea esistenza di due questioni problematiche, tra loro interconnesse⁹.

Una «questione regionale nell'ordinamento comunitario», avente ad oggetto lo studio delle modalità attraverso le quali l'ordinamento europeo influenza il ruolo e le prerogative delle autonomie, come definite negli ordinamenti costituzionali nazionali.

⁷ 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».

⁸ Così A. D'ATENA, *Il doppio intreccio federale: le Regioni nell'Unione europea*, in *Le Regioni*, 1998, 1401 ss.

⁹ R. TONIATTI, *Le premesse e le promesse del regionalismo funzionale*, in *federalismi.it*, 11, 2003, 3.

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 che disciplinano i rapporti degli ordinamenti nazionali con l'ordinamento europeo.

La rilevanza di tale peculiare prospettiva d'indagine prevede necessariamente 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) ed emerge in tutta la sua pregnanza se si prendono in considerazione tre circostanze, tra loro correlate.

La prima è legata alla diffusione di modalità di allocazione delle funzioni pubbliche secondo il principio di competenza, in virtù del quale a ogni ente è assegnato il potere di effettuare le scelte relative a determinate fattispecie materiali oppure al conseguimento di determinate finalità. Un principio che è declinato in modo differente nelle Costituzioni nazionali e nei Trattati europei e che è oggetto di numerosi studi, volti a indagarne la portata normativa. Ne deriva una domanda: è davvero possibile delimitare in modo definitivo il campo d'azione di ciascun ente, secondo il suddetto principio? L'esperienza ci insegna un ruolo positivo di tale principio nel rendere democratica ed efficiente l'azione pubblica?

Si pensi ad esempio al tema dell'agricoltura e a tutto ciò che suggerisce e richiama. Nella Repubblica italiana l'"agricoltura" è "materia" di competenza legislativa e amministrativa regionale (competenza residuale *ex art. 117, comma 4, Cost.*); vede la presenza di un Ministero statale (Mipaaf), seppur con competenze residuali rispetto a quelle regionali; è, infine, una materia di competenza concorrente dell'UE (art. 4 TFUE), il che significa che sia l'UE che gli Stati membri possono adottare atti giuridicamente vincolanti nel settore interessato, ma gli Stati membri possono farlo soltanto per i profili in cui l'UE non ha esercitato la sua competenza o ha esplicitamente cessato di farlo. La Politica Agricola Comune (PAC) è, da sempre, una delle voci di spesa più corpose del bilancio europeo.

Gli interessi che sono sottesi alla materia (e, quindi, competenza) "agricoltura" sono poi di vario tipo, e non sempre facilmente classificabili: interessi legati alle diverse colorazioni che assume il tema dello sviluppo sostenibile, alla concorrenza e redditività delle imprese del settore, alla maggiore efficienza ed efficacia nell'utilizzo delle risorse idriche, alla tutela della biodiversità, alla pianificazione del territorio, ecc. Interessi che a loro volta fanno riferimento ad altre "materie" (e, quindi, "competenze" legislative e amministrative) attribuite in maniera diversa tra Regioni, Stati ed Unione europea.

Si pensi ancora al gran numero di voci, spesso tra loro dissonanti, che accompagnano il tema dell'immigrazione: voci di enti che hanno in carico la competenza principale – e quindi la responsabilità diretta – relativa alla cura di tale “materia” (lo Stato: art. 117, comma 2, Cost.; l'UE: artt. 77-80 TFUE); ma pure prese di posizione da parte di enti (Regioni ed enti locali, interessati per le competenze amministrative in materia di organizzazione sanitaria e assistenza sociale) che manifestano un indirizzo politico complessivamente diverso, con una centralità del tema nelle campagne elettorali tale da risultare anche dirimente al fine dell'elezione.

È necessario, quindi, constatare una sempre maggiore interdipendenza tra gli interessi che sono sottesi alle competenze giuridiche attribuite ai differenti enti (UE, Stati, Regioni) e, quindi, all'indirizzo politico e alla discrezionalità degli organi titolari delle competenze. Interessi, in relazione tra di loro e con il tutto, di cui tali enti sono tenuti a prendersi cura nell'esercizio delle funzioni e nell'utilizzo delle risorse loro assegnate.

Qualsiasi tentativo di comprensione di sistemi complessi richiede di mettere in primo piano proprio la relazione delle singole parti. Per tale motivo con l'Enciclica *Laudato Si*¹⁰ è stato proposto dal Pontefice della Chiesa cattolica, ad esempio, il paradigma dell'«ecologia integrale», al fine di tenere insieme fenomeni e problemi (economici, sociali, ambientali) troppo spesso considerati separatamente, e di individuare uno strumento di analisi delle resistenze che si oppongono a un'autentica cura di quella che è stata definita come la «casa comune»¹¹.

Le dinamiche del processo di costruzione di uno spazio pubblico europeo 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

¹⁰ Lettera Enciclica *Laudato si* del Santo Padre Francesco sulla cura della casa comune, Libreria Editrice Vaticana, 2015.

¹¹ Il paradigma dell'ecologia integrale evidenzia i limiti di iniziative ecologiste troppo settoriali e parcellizzate, che rinunciano ad assumere un'ottica sistemica e «possono finire rinchiusi nella stessa logica globalizzata. Cercare solamente un rimedio tecnico per ogni problema ambientale che si presenta, significa isolare cose che nella realtà sono connesse, e nascondere i veri e più profondi problemi del sistema mondiale» (n. 111). Pur con le migliori intenzioni, il rischio è alimentare una «ecologia superficiale» (n. 59) che finisce per lasciarsi catturare «all'interno della logica della finanza e della tecnocrazia» (n. 194). Invece, «Una strategia di cambiamento reale esige di ripensare la totalità dei processi, poiché non basta inserire considerazioni ecologiche superficiali mentre non si mette in discussione la logica soggiacente alla cultura attuale» (n. 197). Cfr. G. COSTA SJ, P. FOGLIZZO, *L'ecologia integrale/1 – Un paradigma concettuale*, in *Aggiornamenti sociali*, 2015.

stesso territorio. Proprio la molteplicità dei legami funzionali tra le competenze di cui sono titolari i diversi soggetti istituzionali e 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 (ma pure organizzazione, procedure, concetti, atti...), 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 (art. 114 Cost.).

La seconda considerazione è legata al tema del territorio. Elemento costitutivo di alcuni enti pubblici (Stato e Regioni *in primis*), ma pure dimensione fondamentale che organizza il diritto costituzionale e l'articolazione delle istituzioni secondo il principio 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 cittadinanza¹². Essendo i tre elementi costitutivi di un ordinamento giuridico statale (popolo, territorio, autorità di governo) tra loro correlati, la debolezza dell'uno (il territorio) si riversa sugli altri: i governi, in particolare.

I mutamenti del significato economico e socio-culturale degli spazi hanno condotto numerosi autori a confrontarsi dapprima con il tema della «fine dei territori», alla luce della globalizzazione e delle dimensioni quantitative dei movimenti di persone, capitali, tecnologie che attraversano i territori.

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 diretto e tangibile sul territorio, da considerare come il terreno che accoglie i semi delle politiche pubbliche e li fa germogliare o meno. L'attuazione di tali politiche, per tal motivo, è stata affidata ai governi regionali e locali.

¹² 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. MINNELI, *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.

La presenza di enti politici territoriali nella fase di costruzione e implementazione delle politiche pubbliche serve, infatti, «a situare le risposte giuridiche in specifici contesti, tenendo presenti proprio i dati di quel contesto»¹³.

La terza considerazione riguarda il problema che la dottrina individua con l'espressione «ragioni delle Regioni», cioè la definizione della natura e del ruolo di tali enti autonomi nell'ordinamento giuridico costituzionale, alla luce della considerazione per cui solo la previa definizione della natura e del ruolo delle stesse è in grado di dare le direttrici sulle dimensioni e le funzioni in grado di assolvere al ruolo stesso nei confronti delle comunità di persone di cui tali enti hanno la responsabilità¹⁴. Da questo punto di vista continua a riproporsi l'alternativa classica tra una Regione come ente esponenziale delle collettività residenti nel territorio e 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 settore¹⁵.

La latitudine della posta in gioco è, per l'effetto, la stessa ragion d'essere delle autonomie territoriali. Se nella sentenza della Corte costituzionale 6 luglio 1972, n. 138, il Giudice delle leggi ammoniva, infatti, che va tenuto ben

¹³ M.R. FERRARESE, *La governance tra politica e diritto*, Bologna, Il Mulino, 2010, 204.

¹⁴ Con riguardo all'autonomia regionale occorre, inoltre, tenere nettamente distinta la sua condizione presso la cultura giuridica (e 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.

¹⁵ Rilevava a tal proposito 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». Tale domanda rimane ancor oggi attuale, come rileva M. OLIVETTI, *Regioni rimaste senz'anima*, in *Avvenire*, 2 giugno 2015: «l'ente Regione corrisponde al bisogno di articolare dal punto di vista territoriale le identità o è solo un terminale per l'erogazione di servizi (sanità, trasporto locale, politiche economiche e sociali)? La Regione è dunque un ente costituzionale o meramente amministrativo? [...] E se la funzione delle Regioni ordinarie è unicamente amministrativa – come induce a credere fra l'altro l'antiregionalismo della Corte costituzionale e della burocrazia romanocentrica – di quale legittimazione possono godere le Regioni in un contesto di riduzione sistematica delle risorse a loro disposizione (con conseguente taglio dei servizi)?».

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»¹⁶, 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, l'autonomia stessa, di cui permarrebbero i costi e non i benefici.

L'autonomia, quale concetto espressivo di una qualità relazionale tra enti pubblici, è, infine, 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 per sommi capi, rendono allora necessario anche tornare al cuore dei documenti fondativi le comunità politiche nazionali. Nella Repubblica italiana, ad esempio, non è possibile parlare di autonomie ignorando la forza e la latitudine tanto 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, par. 2, e art. 5, par. 3, TFUE)¹⁷, quanto dei valori tradotti in principi giuridici al cui servizio si pongono (si dovrebbero porre) gli enti di cui si compone la Repubblica (in particolare, quelli fondamentali).

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

¹⁶ Così la sentenza 6 luglio 1972, n. 138 (redattore Bonifacio), al § 3 del *Considerato in diritto*.

¹⁷ 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. Ciò che importa è che si distinguano nel documento costituzionale elemento da elemento, norma da norma, secondo un criterio non formale (in quanto tutte le norme appartengono al medesimo documento), bensì assiologico-sostanziale.

Nel corso delle ultime due decadi la *multilevel governance* è stata declinata (i) ora come 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 particolare 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 approdo ai profili problematici per le autonomie regionali sopra delineati, contribuendo a fornire anche 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 europei, che ha il merito di aver contribuito a una particolare attenzione ai profili dei governi sub-statali nel processo di integrazione europea, superando la cecità del precedente approccio a tale processo. Un processo che, alla luce dell'origine internazionale del fenomeno comunitario, condusse per anni a non vedere oltre lo Stato¹⁸.

Oggetto di tale filone di ricerca è proprio l'esistenza di un terzo livello di governo che, interagendo con il livello europeo 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. Livelli di governo che, attraverso forme di coordinamento e negoziazione, danno vita a politiche informate a processi relazionali di tipo non gerarchico¹⁹.

Al secondo nucleo (ii) appartengono invece gli studi giuridici sulla politica di coesione ed il lavoro politico, oramai decennale, condotto dal Comitato delle Regioni. Un approfondimento concretizzatosi in particolare, ma non

¹⁸ 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».

¹⁹ 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.

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 e istituzioni dell'UE. Soprattutto in quanto finalizzato a porre le premesse per superare l'oramai annosa asimmetria fra *status* istituzionale-formale e poteri sostanziali delle Regioni²⁰. Un'asimmetria in virtù della quale «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*»²¹.

3. Al fine di sviscerare i profili giuridici correlati al principio della *multi-level governance* si è scelto di dedicare un capitolo intero all'analisi degli istituti propri della politica di coesione e, più in generale, dei fondi strutturali e di investimento europei (fondi SIE). I motivi sono i seguenti.

In primo luogo, occorre constatare che è stato proprio lo sviluppo delle politiche di coesione economica, sociale e territoriale a portare alla luce il ruolo delle autonomie territoriali nella costruzione dello spazio politico e giuridico europeo:

– contribuendo a esercitare pressioni per prendere in considerazione l'articolazione regionale/federale degli Stati membri nella struttura formale-istituzionale dell'UE, sulla scorta delle cd. *'four big demands'* presentate dalle Regioni in sede di riforma dei Trattati pre-Maastricht (principio di sussidiarietà; apertura del Consiglio dei Ministri a 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);

– creando canali e istituti paralleli alla luce dei quali si sono diffusi gli studi teorici, normativi ed empirici sulla *multilevel governance*.

²⁰ Una frattura 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». R. TONIATTI, *Le premesse e le promesse del regionalismo funzionale*, in *federalismi.it*, 11, 2003, 5.

²¹ 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.

In secondo luogo, la politica di coesione è un 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. È possibile analizzare l'impatto di tale politica nelle Regioni italiane con riguardo:

- alla struttura amministrativa delle stesse;
- alla fase ascendente e discendente dell'azione pubblica europea.

In definitiva, con riferimento alle modalità di funzionamento della rappresentanza nell'ente-Regione.

In terzo luogo, ci si concentrerà su tale politica alla luce del fatto che rappresenta una delle voci più significative e dibattute del *budget* dell'UE, 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 inter-governative e le misure di controllo sui bilanci statali che, pur a carico dei governi nazionali, a cascata si riverberano sui rapporti, in particolar modo finanziari, tra centro e periferia. Con l'effetto di contribuire a una 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.

È utile 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 europea. Situazioni di tensione che hanno spesso messo in gioco il rapporto tra istituzioni democratiche, solidarietà tra i popoli dell'UE e politiche di sviluppo dei territori. Una costante dialettica tra il custodire e coltivare le proprie radici di singolarità e l'apertura ad una solidarietà sempre più estesa.

2. Obiettivi e approccio metodologico

L'oggetto di questo scritto si colloca all'interno delle agenda di ricerca che riflettono sui rapporti tra autonomie territoriali, autorità statali e istituzioni europee.

Scopo del presente lavoro è principalmente 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* viene, infatti, spesso importato e utilizzato nella letteratura giuridica pubblicistica senza adeguato approfondimento, dandolo cioè per assodato quale principio esplicativo. Quindi, senza un'opera di pulizia delle idee, 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 alle agende di ricerca delineate nel paragrafo precedente, il principio della *governance* multilivello si ritiene, innanzitutto, che possa essere considerato rilevante solo nel caso in cui consenta di cogliere fenomeni che con altri concetti, ad esempio quello di federalismo cd. cooperativo, oppure quello di *governance* senza ulteriori aggettivazioni, non potrebbero essere appropriatamente descritti o formalizzati²².

Dal punto di vista della «questione regionale nell'ordinamento europeo» sarà necessario verificare se tale principio contribuisca a superare, oppure confermi, la consolidata «asimmetria tra integrazione funzionale e istituzionale delle Regioni».

Dal punto di vista degli studi di diritto costituzionale e diritto pubblico comparato, cioè della «questione europea degli Stati federali e regionali», le domande di fondo sono invece due: nello svolgersi della vita istituzionale europea e nazionale, quali forme di tutela dell'autonomia costituzionalmente riconosciuta sono previste? In secondo luogo, quali istituti di partecipazione delle autonomie ai procedimenti nazionali ed europei sussistono per compensare gli effetti di condizionamento dell'autonomia stessa?

Una particolare attenzione verrà rivolta al rapporto tra UE e Repubblica italiana. 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

²² 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.

dalle pronunce della Corte costituzionale²³. Al fine di verificare quali siano i riverberi della *multilevel governance* sul nostro ordinamento ed identificare eventuali elementi critici.

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 europeo²⁴. 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. Allo stesso tempo non si tralasceranno 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, compreso quello pubblico, 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»²⁵, «il significato e la portata della norma (il segno linguistico usato

²³ 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 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».

²⁴ 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.

²⁵ Così A. GUARINO, *La coda dell'occhio. Appunti e disappunti di un giurista*, Padova, Cedam, 2009. Infatti, come rileva G. BOGNETTI, *Introduzione al diritto costituzionale comparato (II metodo)*, Torino, Giappichelli, 1994, 56-57, «dietro alle formule non vi sono

per produrre gli effetti comportamentali desiderati) muta sempre inevitabilmente nel corso dei suoi impieghi, più o 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)»²⁶.

Tra il sistema politico e il sistema delle relazioni sociali, cioè tra «l'esperienza in cui la Costituzione si cala ed opera [...] e le norme positive (costituzionali e non, ma soprattutto le prime)», si intrattiene, infatti, «un rapporto di mutua condizionalità, tutte immettendosi in un circolo che, a seconda di come gli uni e le altre si atteggino, 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”»²⁷. La Costituzione, nella sua accezione (o, forse, meglio, dimensione) normativa, è per tali motivi un testo (prospettiva strutturale-positiva), ma è allo stesso tempo anche ciò che gli sta attorno (un contesto; in una prospettiva sistematico-fattuale) e ciò che viene prima (un pre-testo; in una

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».

²⁶ Così G. BOGNETTI, *Cos'è la Costituzione? A proposito di un saggio di Roberto Bin*, in *Quad. cost.*, 1, 2008, 38.

²⁷ 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».

prospettiva storico-assiologica)²⁸. Avere ben presenti i con-testi specifici in cui testi normativi e gli istituti giuridici si innestano è normalmente necessario; ancor più nel momento in cui oggetto della propria analisi sono processi in divenire.

Si farà proprio tale approccio anche perché l'attenzione agli elementi fattuali permette di cogliere alcuni dati che la mera indagine asettica dei testi normativi non consente di portare alla luce. In alternativa il contributo della dottrina rischia di essere rivolto alla costruzione di modelli astratti piuttosto che all'analisi del diritto regionale nella sua applicazione quotidiana.

Il diritto è pur sempre, infatti, una "scienza pratica", funzionale a disegnare principi e istituti applicabili e funzionanti.

Tale approccio offre la possibilità, ad esempio, di scegliere le disposizioni e le riflessioni teoriche che risultano maggiormente ancorate alla realtà della vita istituzionale quotidiana, anziché slegate da questa. Occorre, infatti, constatare non solo che la prassi a volte si allontana dai principi e dalle dottrine costituzionali elaborate in sede teorica, ma pure che, viceversa, ciò che rileva per la quotidianità delle Regioni talvolta non è considerato meritevole di interesse scientifico. Altre volte manca la disponibilità a riconoscere che, rispetto alle disposizioni e alle riflessioni che le hanno supportate, esistono risultati negativi non attesi e risultati positivi non attesi.

Gli istituti che disciplinano il rapporto tra Regioni, Stato e UE sono a tal proposito un'utile cartina tornasole, nel momento in cui emerge, ad esempio, 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 poco incisive 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.

È alla luce di tali chiavi di lettura e di tale approccio metodologico che si intende analizzare la *multilevel governance*.

Si ritiene utile, prima di tutto, analizzare il processo di costruzione dello spazio politico europeo a partire dalle origini. Il fine è quello di evidenziare il percorso che ha condotto 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»²⁹.

²⁸ A. RUGGERI, *Teorie e usi della Costituzione*, in *Quad. cost.*, 3, 2007, 521.

²⁹ Così M. SAVINO, *Regioni e Unione europea: il mancato «aggiramento» dello Stato*,

Alla luce di tale quadro d'insieme – dal punto di vista delle esigenze manifestate dalle autonomie territoriali nella difesa delle proprie prerogative costituzionali – si tratta di verificare, poi, 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. È proprio per l'impossibilità di intervenire in modo radicale sugli assetti istituzionali degli Stati membri che l'Unione europea ha ritenuto, infatti, 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»³⁰.

3. Il processo di costruzione dello spazio pubblico europeo quale contesto delle riflessioni intorno alla multilevel governance

Alla luce di tali considerazioni, alcune precisazioni relative al contesto risultano preliminari.

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

In linea generale, tale processo si è strutturato attraverso il concorrere di alcuni elementi: (i) la regolazione di alcune *policy areas* a livello di comuni-

in AA.VV., *Principi generali del diritto amministrativo ed autonomie territoriali*, Torino, Giappichelli, 2007, 80.

³⁰ 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 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».