

DA UNA NOZIONE DESCRITTIVA A UNA NOZIONE PRESCRITTIVA DI MULTILEVEL GOVERNANCE *.

di Francesco Muzj^{**}

Sommario. 1. Premessa. - 2. Dalla nozione di *governance* alla nozione di *multilevel governance*. - 3. La nozione di *multilevel governance* nell'ambito degli studi politologici. - 4. La distinzione tra *multilevel governance* e *multilevel constitutionalism* - 5. Le prime inclusioni della nozione di *multilevel governance* nei documenti ufficiali dell'Unione Europea. - 6. La *multilevel governance* quale principio giuridico nella disciplina dei Fondi Strutturali Europei. - 7. Gli strumenti attuativi del principio della *multilevel governance*. - 8. Un esempio pratico: l'attuazione del principio della *multilevel governance* nell'ambito della Cooperazione Territoriale Europea. - 9. Brevi osservazioni conclusive.

288

1. Premessa.

Com'è noto, i Trattati istitutivi delle prime Comunità Europee prevedevano un disegno istituzionale fondato sui principi del diritto internazionale classico, in cui le Comunità internazionali sono composte da Stati, e solo gli Stati possono esserne membri. Proprio l'impostazione di matrice internazionalistica che accompagnò la stesura dei primi Trattati comunitari fece sì che gli enti territoriali infranzionali fossero considerati, nelle prime fasi del processo di integrazione europea, quali mere persone giuridiche, e pertanto relegati in una posizione di marginalità sia istituzionale che politica.

Riprendendo una espressione che ha trovato ampia diffusione in dottrina, tale approccio condusse per anni le Comunità Europee “a non vedere oltre lo Stato”¹, con un coinvolgimento delle autonomie territoriali meramente passivo “quali destinatarie obbligate e riflesse di decisioni prese senza di loro”². E ciò, occorre sottolinearlo, nonostante tali decisioni avessero un indiscutibile impatto sui loro poteri, le loro risorse e le loro funzioni.

* *Sottoposto a referaggio.*

** Dottore di Ricerca in Diritto amministrativo – Università degli Studi della Campania Luigi Vanvitelli.

¹ Il riferimento è in realtà all'espressione “cecità federale”, coniata da H.P. Hipsen, *Als Bundestaat in der Geimenschaft* in E.V. Caemmerer, H.J. Schlochhauer e E. Steindorf (a cura di), *Probleme de Europaischen Rechts*, Francoforte, 1966, p. 248 ss., ove l'Autore utilizza, per l'appunto, il termine *Landesblindheit*.

² G. Falcon, *La cittadinanza europea delle Regioni*, in *Le Regioni*, n. 2/2001, p. 327 ss., p. 329.

A partire dagli anni Settanta del secolo scorso, tuttavia, la miopia di tale approccio emerse in tutta la sua evidenza. La progressiva diffusione di processi di riconoscimento e valorizzazione del ruolo delle autonomie in una pluralità di Stati Membri fece infatti emergere ancor di più il profondo influsso che le dinamiche dell'integrazione europea producevano sulle competenze attribuite alle autonomie territoriali nelle diverse esperienze costituzionali³, in un progressivo intreccio di poteri e funzioni che andava ad aggiungersi a quello già in atto sul piano nazionale. Un passaggio fondamentale nell'itinerario appena richiamato fu il rafforzamento della politica di coesione europea⁴, che acquisì sempre maggiore importanza, sino ad essere considerata una delle condizioni imprescindibili per il proseguimento del percorso di integrazione europea⁵. Se infatti l'ordinamento europeo si proclamava in linea di principio indifferente rispetto al riparto interno delle competenze, è stato evidenziato che esso in realtà incideva secondo diverse modalità sui rapporti tra autorità statali e autonomie territoriali⁶. In particolare, nell'ambito delle

³ Come evidenziato da N. Bassi, *Gli accordi fra soggetti pubblici nel diritto europeo*, Milano, Giuffrè, 2004, "non sembra più possibile negare alla normativa europea derivata una propria e autonoma capacità di assegnare o riconoscere posizioni giuridiche nuove (fra gli altri anche) agli apparati pubblici interni, non solo se incardinati nell'organizzazione statale formale, ma pure se dotati di soggettività giuridica distinta da quella dello Stato membro di appartenenza" (p. 125).

⁴ In realtà, già con il Regolamento (CEE) n. 2088 del 23 luglio 1985, relativo ai Programmi integrati mediterranei, le autonomie territoriali per la prima volta non furono coinvolte solo passivamente, ma assunsero il ruolo di veri e propri *partners*. Ed infatti, secondo quanto previsto nel testo del Regolamento, «I PIM sono elaborati all'opportuno livello geografico dalle autorità regionali o dalle altre autorità designate da ciascuno Stato membro interessato» (art. 5). Inoltre, «l'applicazione dei PIM si articola mediante contratti di programma tra le parti interessate (Commissione, Stati membri, autorità regionali o qualsiasi altra autorità designata dallo Stato membro), che definiscono i loro impegni rispettivi» (art. 9). Infine, l'Allegato IV precisava che «il contratto redatto per ciascun PIM, indica: a) la designazione da parte dello Stato membro dell'autorità regionale e di qualsiasi altra autorità da esso designata per assicurare la buona esecuzione del PIM, non che la composizione del comitato amministrativo incaricato di assisterla».

⁵ Com'è noto, nel 1986 venne firmato il cd. Atto Unico Europeo. Tramite questo Trattato, non solo si attribuivano alla Comunità Economica Europea nuove competenze – alcune delle quali tipicamente assegnate alle autonomie territoriali –, ma si gettarono le basi giuridiche di una effettiva politica di coesione destinata a controbilanciare i vincoli del mercato unico nelle regioni meno sviluppate. In tal senso, l'Atto Unico Europeo non fa solo della coesione economica e sociale una nuova competenza della Comunità, ma condiziona per l'appunto la realizzazione del mercato unico al conseguimento della coesione economica e sociale (art. 2) e, fissando strategie e mezzi di quest'ultima (artt. 130 A-E), prefigura una utilizzazione sistematica e maggiormente razionale dei Fondi Strutturali Europei.

⁶ Per una ricognizione delle diverse modalità in cui il diritto dell'Unione Europea ha influenzato il riparto delle competenze tra livello centrale e livello regionale si v. P. Zuddas, *L'influenza del diritto dell'Unione europea sul riparto di competenze legislative tra Stato e Regioni*, Peschiera Borromeo, Cedam, 2010; A. Patroni Griffi, *La dimensione regionale e locale*, in A. Lucarelli e A. Patroni Griffi (a cura di), *Studi sulla Costituzione europea. Percorsi e ipotesi, Quaderni della Rassegna di diritto pubblico europeo*, Napoli, ESI, n. 1/2003; E. Balboni e A. Papa, *Regolamenti comunitari e ripartizione costituzionale delle competenze: verso nuove frontiere?*, in *Le Regioni*, II, 1988, p. 352 ss.; G. Vesperini, *Il diritto europeo e la ripartizione nazionale delle competenze tra lo Stato e le Regioni*, in *Riv. Ital. Dir.*

politiche di coesione si realizzò quella modalità di intervento da parte dell'Unione europea sulla consistenza quantitativa e qualitativa delle competenze delle autonomie territoriali definita dalla dottrina come “diretta”, “volontaria”, o anche “in positivo/per aggiunta”⁷, caratterizzata dall'assegnazione esplicita di specifiche competenze ad un determinato livello di governo sub statale da parte della normativa sovranazionale.

Con il Reg. (CEE) n. 2052/1988 si operò, infatti, una trasformazione delle modalità di gestione dei Fondi a finalità strutturale, producendosi il passaggio ad un sistema in cui i processi decisionali e di implementazione concreta delle politiche europee erano organizzati secondo il principio del partenariato. In tal modo, le autorità regionali e locali dei diversi Stati membri si videro per la prima volta riconosciuti canali partecipativi sia nella fase di programmazione che in quella di gestione delle politiche finanziate dai Fondi Strutturali Europei.

Fu proprio dallo studio di questi nuovi processi decisionali che iniziò a maturare la consapevolezza secondo cui il potere – ossia il tradizionale oggetto di studio delle riflessioni giuspubblicistiche – cominciava ad essere esercitato tramite dinamiche nuove, non più interamente legate agli Stati-nazione, bensì ad una pluralità di soggetti (anche sovra- e sub-nazionali)⁸. Contemporaneamente, però, da tale consapevolezza conseguì anche la necessità di trovare una nuova formula capace di articolare il mutato ruolo degli attori sovranazionali, regionali e locali in una visione d'insieme. Ed è tale necessità che ha condotto, nell'ambito degli studi sull'Unione Europea, a coniare l'espressione *multilevel governance*.

Sul significato e sulla portata da attribuire a tale espressione, tuttavia, si impone un chiarimento preliminare: va sottolineato, infatti, come essa nasca nel contesto delle scienze politiche, e non nell'ambito degli studi giuridici in senso stretto⁹. In tale contesto, volendo semplificare al

Publ. Comunit., n. 6/2008, p. 1427 ss.; P. Pèrez Tremps e L. Violini, *La Costituzione Europea e l'organizzazione territoriale degli Stati membri*, in *Riv. It. Dir. Pubbl. Comunit.*, n. 6/2004, p. 1431 ss.; L. Chieffi (a cura di), *Regioni e dinamiche di integrazione europea*, Torino, Giappichelli, 2003.

⁷ Cfr. sul punto P. Zuddas, *L'influenza del diritto dell'Unione europea sul riparto di competenze legislative tra Stato e Regioni*, cit., pp. 51-52.

⁸ Tale concezione peraltro non è nuova in quanto già in precedenza S. Cassese, *Fortuna e decadenza della nozione di Stato*, in *Scritti in onore di Massimo Severo Giannini*, I, Milano, Giuffrè, 1988, rilevava 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” (p. 98).

⁹ Si è soliti far risalire la nascita dell'espressione *multilevel governance* a due scritti: G. Marks, *Structural policy in the European Community*, in A. Sbraglia (a cura di), *Europelitics: Institutions and Policymaking in the “New” European Community*, Washington DC, The Booking Institute, 1992, p. 191 ss.; Id, *Structural policy and multilevel governance in the EC*, in A. Cafruny e G. Rosenthal (a cura di), *The State of the European Community*, II, Boulder, Lynne Rienner, 1993, p. 391 ss.

massimo ciò che sarà oggetto di analisi nelle pagine che seguiranno, l'Unione Europea è stata spesso descritta come un sistema multilivello, e le decisioni che da essa emanano come il prodotto della cd. *multilevel governance*.

Ebbene, se tali enunciati sembrano in grado di descrivere (almeno in parte) la complessità dell'architettura istituzionale e dei processi decisionali europei, essi tuttavia poco chiariscono circa la fonte e l'esatta natura di tale complessità, né come essa possa essere gestita e ricomposta sotto il profilo giuridico.

Tale precisazione appare necessaria in quanto, come talvolta accade quando un concetto viene trasposto da un ambito disciplinare ad un altro, esso può perdere di specificità o non essere correttamente inteso, o ancora può mutare il suo originario significato o perderlo del tutto. In tal senso, si è evidenziato in dottrina che il concetto di *multilevel governance* è stato "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"¹⁰.

Epperò, se è indubbio che lo studio delle trasformazioni nei processi decisionali indotti dalla scoperta delle interdipendenze funzionali fra Istituzioni europee, Stati ed enti territoriali infranazionali richiede certamente strumenti concettuali ed approcci analitici nuovi¹¹, ciò non esime dal richiedere a tali concetti chiarezza di significato. L'obiettivo cui mira il presente lavoro, pertanto, è quello di indagare i profili prettamente giuridici che ruotano intorno al concetto di *multilevel governance*.

Per fare ciò, si proporrà un percorso per tappe successive: anzitutto sarà necessaria un'operazione preliminare, volta a cogliere pienamente la specificità dell'espressione *multilevel governance*. I due termini di cui essa si compone, pertanto, saranno dapprima analizzati singolarmente, e successivamente nella loro combinazione, al fine di verificare se tramite questi sia possibile decodificare fenomeni che, utilizzando il più generale concetto di *governance*, non potrebbero invece essere appropriatamente descritti o formalizzati.

¹⁰ A. Simonato, *Multilevel governance. Profili costituzionali. Il coordinamento tra Regioni, Stato e UE*, cit., p. 23.

¹¹ Si v. I. Bache e M. Flinders (a cura di), *Multi-Level Governance: Inter-disciplinary Perspectives*, Oxford, Oxford University Press, 2004, p. 1.

Dopo aver fatto ciò, si ripercorrerà l'evoluzione della nozione di *multilevel governance* nell'ambito degli studi politologici, cercando di individuare i punti di approdo che sono stati raggiunti con riguardo ad essa. Si provvederà, inoltre, a distinguere la *multilevel governance* da altro concetto all'apparenza simile, e che, al pari del primo, ha trovato ampia diffusione negli studi sull'Unione Europea: il costituzionalismo multilivello.

Nella terza parte del lavoro, infine, l'attenzione si sposterà sui profili più strettamente giuridici della nozione di *multilevel governance*, ponendo l'accento sulla progressiva inclusione di tale espressione dapprima nel dibattito istituzionale, e successivamente all'interno degli atti normativi dell'Unione Europea.

L'ipotesi che si intende dimostrare, infatti, è che la nozione di *multilevel governance* debba essere intesa non più esclusivamente in una dimensione descrittiva, ma quale principio giuridico¹² dotato di capacità prescrittiva, sebbene in un'ottica forse più limitata di quanto finora evidenziato dalla dottrina che pure pare essere arrivata alle medesime conclusioni.

2. Dalla nozione di *governance* alla nozione di *multilevel governance*.

L'espressione *multilevel governance* si caratterizza, a livello grammaticale, per la presenza di un aggettivo – *multilevel* – e di un sostantivo – *governance* –, e non vi è dubbio che entrambi i termini possano presentare difficoltà nella ricostruzione del loro significato. Appare pertanto necessario cominciare la ricostruzione della nozione in esame partendo dall'analisi separata dei due vocaboli di cui essa si compone.

L'ordine in cui saranno analizzati, tuttavia, non è casuale, ma dipende da una constatazione abbastanza evidente: se è vero, infatti, che l'espressione *multilevel governance* ingloba, specificandolo, il più generale concetto di *governance*, occorre indagare anzitutto il significato

¹² Sul tema dei principi giuridici la letteratura è pressoché sconfinata. Per una ricognizione chiaramente non esaustiva della dottrina che si è espressa sul tema si v. V. Crisafulli, *Lezioni di diritto costituzionale*, Cedam, Padova, 1984; Id, *La Costituzione e le sue disposizioni di principio*, Milano, Giuffrè, 1952; R. Guastini, *Interpretare e argomentare*, in A. Cicu, F. Messineo e L. Mengoni (a cura di), *Trattato di diritto civile e commerciale*, Milano, Giuffrè, 2011; G. Alpa, *I principi generali*, in G. Iudica e P. Zatti (a cura di), *Trattato di diritto privato*, Milano, Giuffrè, 1993; S. Bartole, voce *Principi generali del diritto*. a) *Diritto costituzionale*, in *Enc. dir.*, Vol. 35, Milano, Giuffrè, 1986, p. 494 ss.; U. Breccia, *Principi: luci e ombre nel diritto contemporaneo*, in *Rivista italiana per le scienze giuridiche*, Numero Speciale, 2014, p. 121 ss.

da attribuire a quest'ultimo termine, e successivamente verificare se esso assuma davvero una nuova connotazione semantica alla luce dell'aggettivo che lo accompagna.

In tal senso, occorre immediatamente dar conto di quelle posizioni secondo cui il potenziale esplicativo del termine *governance*, trovando applicazione in una pluralità di ambiti disciplinari e in studi alquanto diversi sia sotto il profilo dei fenomeni analizzati, sia sotto il profilo dell'ambito geografico rilevante, risulterebbe eccessivamente generico e onnicomprensivo, e perciò in potenza poco produttivo a livello teorico¹³. Tuttavia, sebbene il vocabolo *governance* venga oggi adoperato in una molteplicità di settori disciplinari, è indubbio che esso abbia trovato origine e maggiore diffusione nel campo delle scienze politiche, e dunque pare opportuno prendere le mosse dalla nozione formatasi in questo settore per iniziare l'opera ricostruttiva.

Nell'ambito degli studi politologici, infatti, si è assistito ad un progressivo abbandono del termine *government* (se non nell'accezione più tecnica di esecutivo) a favore della più ampia nozione di *governance*¹⁴. Tale passaggio voleva segnare un elemento di discontinuità rispetto alla tradizione del passato, descrivendo le nuove e più articolate procedure attraverso le quali, nelle democrazie contemporanee, si assumono decisioni autoritative aventi valenza generale, caratterizzate dalla decisiva compartecipazione di attori non istituzionali ai processi decisionali e attuativi.

Pare dunque corretto sostenere che il termine *governance* sia stato anzitutto utilizzato quale sintesi della ridefinizione del ruolo dello Stato e della politica tradizionalmente intesa nei processi di governo della società, identificando in tal modo la dispersione del potere, sia sotto il profilo verticale che orizzontale, in una serie di relazioni tra attori pubblici e privati¹⁵.

¹³ In tal senso si v. P. Bjork e H. Johansson, *Towards Governance Theory: In Search for a common ground*, in *IPSA Papers*, 2001, in cui gli Autori affermano che "there are almost as many ideas of governance as there are researchers in the field" (p. 2).

¹⁴ Sulla distinzione tra *governance* e *government* si v. J.N. Rosenau e E.O. Czempiel, *Governance without government: order and change in world politics*, Cambridge, Cambridge University Press, 1992; M. Hahn, *The Distinction and Normative Interdependence between "Government" and "Governance": The EU as a Regime of Governance*, in *Mitchell Working Papers Series*, n. 2/2009; G. Martinico, *Multilevel Governance e federalismo costituzionale: le sfide per la teoria giuridica*, in *Il Ponte*, 2012, p. 30 ss., il quale evidenzia che «la distinzione fra *governance* e *government* si fonda sulla scissione fra attività *fluide* di governo [...] e strutture *rigide* di governo [...]; l'idea base è che lo Stato, gli esecutivi e le strutture in genere basate su modelli gerarchico-piramidali, abbiano perso il *monopolio* delle decisioni pubbliche» (p.31).

¹⁵ Come evidenziato da S. Piattoni, *La "governance" multi-livello: sfide analitiche, empiriche e normative*, in *Rivista italiana di scienza politica*, n. 3/2005, "Governance, in questo caso, s'identifica con la riduzione degli ambiti d'intervento dello stato (privatizzazioni di vario tipo), con la condivisione

Orbene, si potrebbe facilmente obiettare che il coinvolgimento di attori privati (individuali e collettivi) nei processi decisionali pubblici non sia in realtà cosa nuova, e che dunque esso sia perfettamente compatibile anche con il più tradizionale concetto di *government*. La discontinuità del concetto di *governance*, tuttavia, vuole indicare un sistema in cui le istituzioni governative non sono più solo ricettrici delle pressioni particolaristiche della società, alle quali rispondono dopo aver soppesato, aggregato e trasformato le spinte e le contospinte, ma lasciano piuttosto che l'equilibrio venga raggiunto nel corso stesso del processo decisionale, cui partecipano per l'appunto una molteplicità di *stakeholders*.

Spostando l'attenzione al termine *multilevel*, anche questo necessita di alcune precisazioni. Se infatti esso pone l'attenzione sull'esistenza di una pluralità di livelli, nulla dice circa il modo in cui tali livelli debbano essere concepiti né con riguardo all'ambito rilevante (meramente nazionale, europeo o internazionale), né con riguardo a ciò che può essere incluso nel concetto stesso di livello, né, infine, con riguardo al rapporto tra i livelli stessi.

Quanto al primo profilo, bisogna ricordare come l'idea di un potere pubblico stratificato su una pluralità di livelli non è certamente nuova nelle tradizioni costituzionali degli Stati europei, né nel contesto più ampio del diritto internazionale. L'espressione *multilevel governance*, quindi, potrebbe essere utilizzata, quantomeno in linea di principio, per descrivere semplicemente la presenza di una pluralità di livelli: nazionale ed internazionale; statale e sub statale; persino rapporti fra governi regionali ed articolazioni governative infra-regionali. Ciononostante, è in ambito europeo che questa espressione viene utilizzata più frequentemente, al fine di descrivere le relazioni particolarmente intrecciate e complesse fra Stati membri ed istituzioni governative sovra- e sub-nazionali, ed è pertanto riferita a tale contesto che verrà considerata nel presente lavoro.

In secondo luogo, occorre domandarsi in quale modo lo stesso concetto di livello debba essere inteso. Talvolta, infatti, esso viene esteso fino a ricomprendere non solo le autorità territoriali, ma anche livelli decisionali *lateral*i (ad esempio, le autorità amministrative indipendenti) o addirittura *estern*i (quali le organizzazioni non governative e i gruppi d'interesse). È chiaro, però, che se il concetto di livello viene dilatato sino a perdere la sua connotazione territoriale e verticale, si corre il rischio di creare confusione concettuale fra *governance* e *multilevel*

con soggetti privati della fornitura di servizi «pubblici» (sub-contracting e public-private partnerships), con l'adozione di metodi tipici delle imprese private nella gestione di servizi tuttora pubblici (New Public Management) e con l'affidamento ad agenzie amministrative indipendenti di compiti di controllo e supervisione in settori ad alto contenuto tecnico e/o ad elevata sensibilità politica" (p. 422).

governance. Il trasferimento *laterale* di competenze statali ad agenzie amministrative indipendenti, ad associazioni non-governative o al mercato, pare già compreso nel concetto di *governance*. Parlare di *multilevel governance*, invece, sembra avere senso solo se l'accento viene posto sulle modalità di partecipazione ai processi decisionali di istituzioni di governo di diversa scala territoriale¹⁶.

Quanto infine al terzo profilo, la pluralità di livelli insita nel termine *multilevel* rimanda certamente all'esistenza di una serie di nessi giuridicamente rilevanti tra autorità pubbliche, ma non basta a spiegare la natura di tali relazioni. Una parte della dottrina politologica¹⁷, successivamente ripresa anche in ambito giuridico¹⁸, osserva a tal proposito come il termine livello richiami l'idea di un rapporto di gerarchia, e pertanto non sia appropriato per descrivere adeguatamente i processi decisionali europei.

E tuttavia, se certamente il concetto di livello genericamente inteso può richiamare quello di gerarchia, non è tale la connotazione che esso assume nelle trattazioni sulla *multilevel governance*. Nell'ambito di queste, il termine *multilivello* sembrerebbe riferirsi piuttosto al concetto di competenza, a sua volta declinato nelle diverse prospettive di una rigida separazione di competenze o dell'interdipendenza funzionale delle stesse¹⁹.

Sulla base di queste brevi riflessioni, pertanto, sembrerebbe già possibile delimitare il campo dell'analisi rispetto a ciò che ruota intorno alla nozione di *multilevel governance* partendo da tale assunto: se l'espressione *governance* esalta il ruolo degli attori non istituzionali all'interno dei processi che portano alla definizione e all'implementazione delle politiche pubbliche, quella di *multilevel governance* pone l'accento sul coinvolgimento nei processi decisionali delle istituzioni governative poste ai diversi livelli territoriali. In particolare, essa "richiama la sussistenza di una pluralità di processi decisionali nel medesimo territorio riferibili a differenti livelli istituzionali, come definiti dalle tradizionali categorie dogmatiche pubblicistiche; assume la giustapposizione di tali livelli (locale, regionale, nazionale, europeo); descrive l'esistenza di interazioni reciproche"²⁰.

¹⁶ Cfr. S. Piattoni, *La "governance" multi-livello: sfide analitiche, empiriche e normative*, cit., p. 419.

¹⁷ Si v. D.J. Elazar, *Il "principio federale": identità e differenze*, in A. Loretoni (a cura di), *Interviste sull'Europa*, p. 44.

¹⁸ Cfr. G. Della Cananea, *Is European Constitutionalism Really Multilevel?*, in *Heidelberg Journal of International Law*, n. 1/2010, p. 292 ss., pp. 307-308.

¹⁹ Cfr. A. Simonato, *Multilevel governance. Profili costituzionali. Il coordinamento tra Regioni, Stato e UE*, cit., pp. 169-170.

²⁰ A. Simonato, op. ult. cit., p. 171.

Ritenendo che vi possa essere una generale adesione con riguardo a tali aspetti preliminari, occorre adesso vedere in quale modo, negli studi politologici, tale espressione è stata utilizzata.

3. La nozione di *multilevel governance* nell'ambito degli studi politologici.

Nell'ambito degli studi politologici la nozione di *multilevel governance* è stata applicata all'Unione Europea quale teoria per descrivere, alternativamente, tanto i processi decisionali europei quanto il processo di integrazione europea, situandosi dunque su piani di analisi diversi, costitutivi della stessa Unione Europea (ontologici) oppure descrittivi del suo funzionamento (funzionali).

In proposito, occorre preliminarmente ricordare che nel corso degli anni novanta del secolo scorso furono condotti numerosi studi²¹ volti a documentare il coinvolgimento delle regioni europee nei processi decisionali relativi alle politiche di coesione, in cui si argomentava come ciò comportasse una nuova e diversa modalità mediante la quale gli Stati membri, nel loro complesso, esercitavano i loro poteri nello spazio giuridico europeo²².

In particolare, nell'opinione che si voleva proporre, il diretto coinvolgimento delle regioni sia nella fase ascendente che in quella discendente delle politiche di coesione segnalava non solo

²¹ Si vedano in proposito G. Marks, *Structural policy in the European community*, in A. Sbraglia (a cura di), *Europelitics: Institutions and Policymaking in the "New" European Community*, Washington DC, The Booking Institute, 1992, p. 191 ss.; Id, *Structural policy and multilevel governance in the EC*, in A. Cafruny e G. Rosenthal (a cura di), *The State of the European Community*, II, Boulder, Lynne Rienner, 1993, p. 391 ss.; L. Hooghe, *Sub-national Mobilization in the European Union*, in *West European Politics*, n. 3/1995, pp 175 ss.; L. Hooghe (a cura di), *Cohesion Policy and European Integration: Building Multi-Level Governance*, Oxford, Clarendon Press, 1996; L. Hooghe e G. Marks, *'Europe with the Regions': Channels of Regional Representation in the European Union*, in *Publius: The Journal of Federalism*, n. 1/1996, p. 73 ss.; L. Hooghe e G. Marks, *Multi-Level Governance and European Integration*, Lanham, Rowman & Littlefield, 2001; L. Hooghe, G. Marks, *Types of Multi-Level Governance*, in *Cahiers européens de Sciences Politiques*, n. 3/ 2002; G. Marks, *An Actor-Centred Approach to Multi-Level Governance*, in *Regional and Federal Studies*, n. 2/1996, p. 20 ss; G. Marks e L. Hooghe, *The Making of a Polity: The Struggle over European Integration*, in *European Integration online Papers*, n. 4/1994; G. Marks e L. Hooghe, *Unraveling the Central State, but How? Types of Multi-Level Governance*, in *American Political Science Review*, n. 2/2003, p. 233 ss.; G. Marks e L. Hooghe, *Contrasting Visions of Multi-Level Governance*, in I. Bache e M. Flinders (a cura di), *Multi-Level Governance: Inter-disciplinary Perspectives*, Oxford, Oxford University Press, 2004, p. 15 ss.; G. Marks, L. Hooghe e K. Blank, *European Integration from the 1980s: State-Centric v. Multi-Level Governance*, in *Journal of Common Market Studies*, n. 3/1996, p. 341 ss.

²² Sulla nozione di spazio giuridico europeo si v. M.P. Chiti, *Mutazioni del diritto pubblico nello spazio giuridico europeo*, Bologna, CLUEB, 2003.

la presenza di questo livello di governo al fianco della Commissione e dei rispettivi governi centrali, ma soprattutto un loro coinvolgimento secondo modalità che non rispecchiavano più alcuni assunti del diritto internazionale classico.

Tradizionalmente, infatti, gli Stati nazionali avevano sempre costituito la cerniera fondamentale fra le proprie articolazioni sub-nazionali e le istituzioni inter- e sovra-nazionali, potendo disporre di una pluralità di strumenti al fine di indirizzare e controllare qualsiasi attività delle proprie autonomie territoriali che si svolgesse oltre i confini nazionali. Ci si accorse, invece, che le Istituzioni Europee, le strutture governative degli Stati Membri ed i rappresentanti dei governi sub-nazionali si trovavano ad interagire, nella gestione dei Fondi Strutturali, per così dire *alla pari*, secondo modalità che implicitamente o esplicitamente mettevano in discussione la gerarchia insita nell'articolazione originaria di questi livelli di governo. Modalità che, in ultima analisi, potevano essere descritte con l'espressione *multilevel governance*.

Secondo una determinata ricostruzione, dunque, quando analizzata nel suo complesso quale teoria esplicativa dei processi decisionali europei, "la *governance* multilivello si fonda [...] principalmente sull'idea dell'esistenza di forme di *governance* che non sempre corrispondono a centri di *government*, ovvero presuppone attività fluide di governo non sempre attribuibili a centri decisionali strutturati in maniera classica (ossia gerarchico piramidale)"²³.

I due aspetti, tuttavia, devono essere tenuti distinti: se la titolarità delle politiche europee da parte di una pluralità di soggetti, anche non istituzionali, sembra già compresa nel concetto di *governance*, è l'intreccio delle competenze tra i soggetti istituzionali coinvolti, e la conseguente necessità di coordinamento in assenza di una chiara struttura gerarchica, a caratterizzare in modo più peculiare la *multilevel governance*. A riprova di quanto appena affermato si pongono del resto quegli studi politologici che, partendo proprio dalla nozione di *multilevel governance*, notavano che i medesimi aspetti, quando considerati congiuntamente, necessitavano per essere correttamente descritti di altre espressioni, quali *polycentric governance*²⁴ o *network governance*²⁵.

²³ G. Martinico, *Multilevel Governance e federalismo costituzionale: le sfide per la teoria giuridica*, cit. p. 30.

²⁴ Cfr. C. Skelcher, *Jurisdictional Integrity, Polycentrism, and the Design of Democratic Governance*, in *Governance*, n. 1/2005, p. 89 ss.

²⁵ Cfr. B. Kohler-Koch, *The evolution and transformation of European governance*, in B. Kohler-Koch e R. Eising (a cura di), *The transformation of Governance in the European Union*, New York, Routledge, 1999, p. 14 ss.

Com'è noto, poi, i mutamenti istituzionali introdotti dal Trattato di Maastricht, e sviluppati nei Trattati successivi, garantirono un sempre maggiore ruolo per gli enti regionali e locali nella vita istituzionale dell'Unione Europea, moltiplicando i processi decisionali in cui questi ultimi si trovavano ad essere coinvolti²⁶. Ed è studiando tali mutamenti che la *multilevel governance* è stata anche proposta quale teoria esplicativa del processo di integrazione europea.

Sul punto i termini del dibattito sono abbastanza noti. Nel tentativo di spiegare cosa muova il processo di integrazione europea, agli inter-governativisti²⁷ si sono tradizionalmente contrapposti i neo-funzionalisti²⁸.

Ad avviso dei primi, gli Stati interagirebbero in un contesto internazionale – a dir così – anarchico, effettuando scelte razionali alla ricerca della massimizzazione della propria utilità nelle circostanze concrete. Tale teoria, dunque, fa proprio un approccio diretto a considerare gli Stati nazionali quali attori individuali dotati di preferenze proprie, ragion per cui la vita istituzionale sovranazionale (ivi comprese le dinamiche proprie dell'ordinamento europeo) non sarebbe in grado di modificare né di influenzare la sostanza degli interessi e degli obiettivi nazionali, rimanendo il processo di integrazione sempre sotto il controllo degli Stati.

Le teorie neo-funzionaliste, al contrario, argomentano la sussistenza di un ambiente internazionale istituzionalizzato all'interno del quale il processo di integrazione europea avrebbe effetti auto-rinforzanti, sfuggendo al controllo degli Stati nazionali. Per tali motivi, esse propongono una spiegazione del processo di integrazione europea quale percorso trainato principalmente da interrelazioni funzionali tali da poter generare le soluzioni intergovernative di cui necessitano per prosperare.

²⁶ Com'è noto, fu solo con l'approvazione del Trattato di Maastricht che si avviò il c.d. processo di regionalizzazione dell'Unione Europea, sia grazie all'istituzione del Comitato delle regioni, sia in virtù dell'introduzione della facoltà di includere esponenti degli enti territoriali nelle delegazioni che erano chiamate a rappresentare gli Stati membri nel Consiglio dei Ministri europei (oggi Consiglio dell'Unione Europea), sia grazie alla codificazione del principio di sussidiarietà, pur nell'ambiguità delle sue diverse accezioni.

²⁷ Cfr. sul punto S. Hofmann, *Reflections on the Nation State in Western Europe today*, in *Journal of common market studies*, n. 21/1982, p. 21 ss.; A. Milward, *The European rescue of the Nation-State*, London, Routledge, 1992; A. Moravcsik, *The choice for Europe: social power and State purpose from Messina to Maastricht*, New York, Cornell University Press, 1998.

²⁸ Cfr. E.B. Haas, *The uniting of Europe: political, social and economic forces 1950-1957*, Stanford, Stanford University Press, 1968; J. Tranholm-Mikkelsen, *Neo functionalism: obstinate or obsolete? A reappraisal in the light of new dynamism of the EC*, in *Millenium*, n. 20/1991, p. 1 ss.; N. Fligstein e A. Stone Sweet, *Institutionalising the Treaty of Rome*, in A. Stone Sweet, W. Sandholtz e N. Fligstein (a cura di), *The institutionalization of Europe*, Oxford, Oxford University Press, 2001.

Fra questi due opposti approcci si inserisce la teoria della *multilevel governance*, che ritaglia il proprio spazio concettuale mostrando la debolezza di alcune delle proposizioni meno difendibili, ma certamente più centrali, dell'intergovernativismo – fra le quali quella secondo la quale lo Stato centrale sarebbe il *gatekeeper* degli interessi diffusi ai quali permetterebbe d'interagire con altri interessi europei solo attraverso il suo filtro – e nello stesso tempo rifuggiva dall'eccessivo automatismo del funzionalismo, adottando un approccio al processo d'integrazione europea di matrice neo-istituzionalista, incentrato sul ruolo assunto dagli attori politici situati ai diversi livelli territoriali²⁹.

Alla luce di quanto sino a qui emerso, il principale merito delle riflessioni politologiche sulla *multilevel governance* può senza dubbio essere individuato nell'aver contribuito a porre l'attenzione sui profili concernenti gli enti sub statali nel processo di integrazione europea, superando la cecità del precedente approccio.

In particolar modo sotto il profilo dei processi decisionali europei, il merito di tali riflessioni è stato quello di aver individuato l'esistenza di almeno un terzo livello di governo che, interagendo con il livello europeo senza dover necessariamente ricorrere all'intermediazione delle strutture statali, favoriva la creazione di uno spazio pubblico europeo articolato, per l'appunto, su una pluralità di livelli. Livelli di governo che, attraverso forme di coordinamento e di negoziazione, davano vita a politiche caratterizzate da processi relazionali di tipo non gerarchico.

Orbene, se tali assunti possono dirsi generalmente condivisi, occorre però evidenziare che all'ampia diffusione delle teorie della *multilevel governance* nell'ambito degli studi politologici ha fatto seguito un loro lento ma inesorabile declino. Ciò perché, nel momento in cui la nozione di *multilevel governance* è stata estesa concettualmente sino a coprire l'intero raggio di azione dell'Unione Europea, essa ha scoperto il fianco a molteplici obiezioni e critiche.

In estrema sintesi, la *multilevel governance* quale teoria esplicativa del processo di integrazione europea è entrata in crisi perché, enfatizzando il ruolo delle autorità di governo europee, statali ed infranazionali, trascurava di considerare, invece, come il processo di integrazione europea fosse mosso anche da altri attori istituzionali, prima tra tutti la Corte di Giustizia Europea³⁰.

²⁹ Cfr. G. Marks, *Structural policy and multilevel governance in the EC*, cit.

³⁰ Si v. G. Della Cananea, *Is European Constitutionalism Really Multilevel?*, cit. “The excess of emphasis on decisions, especially on macro-decisions, which may lead the Union toward a closer integration, produces also another weakness. It neglects other changes, maybe less evident but not at all irrelevant for the daily life of individuals, groups (such as families) and other entities (undertakings,

Quanto alla medesima nozione, circoscritta ai processi decisionali europei, invece, sembrerebbe potersi sostenere che non è possibile associare in maniera univoca il processo di integrazione europea allo studio dei processi decisionali vigenti al suo interno³¹, anche perché non può certamente dirsi che le modalità con cui l'Unione Europea assume le sue decisioni siano uniformi. Uno studio approfondito dei principali ambiti di azione pubblica europea, al contrario, mostrerebbe senz'altro come in seno all'Unione Europea coesistono modalità di *governance* molto diverse tra loro, “andando da una forma di *governance* di tipo statale per quanto concerne la politica monetaria a una serie di pratiche di tipo maggiormente neocorporativo in materia di politica sociale”³².

Ne consegue che, nel percorso di costruzione di uno spazio giuridico europeo, vi sono una pluralità di forme di allocazione dei poteri e di soggetti interessati, secondo variabili che sfuggono a classificazioni statiche e precise. Ed infatti, come si è già evidenziato in precedenza, nell'ambito delle scienze politiche si è sempre più diffuso l'utilizzo di un diverso concetto descrittivo, ossia quello di *network governance*, che in qualche modo ingloba quello di *multilevel governance*.

4. La distinzione tra *multilevel governance* e *multilevel constitutionalism*

Al fine di sgombrare il campo da possibili equivoci, pare opportuno dedicare qualche breve cenno al fatto che la nozione di *multilevel governance* deve necessariamente essere tenuta distinta da altra nozione che potrebbe all'apparenza sembrare simile, e che, al pari della prima, ha trovato ampia diffusione nelle riflessioni dottrinali sull'Unione Europea. Il riferimento è, in

trade unions, environmental associations) which characterize our societies. Such changes derive, for example, from conflict resolution before the courts” (p. 294).

³¹ Ancora G. Della Cananea, op. ult. cit., che sul punto così si esprime: “The theory of multilevel governance overemphasizes the importance of decision-making processes. There is no doubt that such processes are important, since a growing number of public policies is conditioned (encadré) by the EU. However, this is neither the exclusive aspect which ought to be considered when taking account of an institutional framework, nor the main one. Whether a structure of government is open to new members and, if so, which requisites for membership are established, is an equally important point, and one that influences decision-making processes” (p. 293).

³² F. Larat, *Le Regioni nel sistema di multilevel governance. Adattare e trasformare la governance e le sue sfide*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, n. 1/2004, p. 97.

particolare, agli studi condotti da Ingolf Pernice e alla teoria del cd. costituzionalismo multilivello³³.

In estrema sintesi, partendo dall'assunto secondo cui tutti gli Stati Membri sono Stati in cui vige un sistema democratico, il processo di integrazione europea viene ricostruito non come il frutto di successivi accordi tra Stati nazionali³⁴, ma tra cittadini dei diversi Stati Membri³⁵, che agiscono mediante, e sono rappresentati da, i loro governi nazionali.

Più precisamente, tale teoria propone una interpretazione delle norme di diritto primario dell'Unione Europea relative: *i*) alla divisione delle competenze tra gli Stati Membri e l'Unione e all'esercizio delle competenze di quest'ultima; *ii*) ai rapporti tra il diritto dell'Unione Europea e il diritto nazionale; *iii*) ai valori comuni agli Stati Membri e alla protezione dei diritti fondamentali, quale esito di un processo costituente mediante il quale i cittadini europei hanno provveduto ad organizzare il complesso dei pubblici poteri e dei diritti fondamentali a livello sovranazionale, incidendo però in tal modo anche sui sistemi costituzionali interni.

³³ Tra i primi lavori si segnalano I. Pernice, *Constitutional Law Implications for a State Participating in a Process of Regional Integration: German Constitution and "Multilevel Constitutionalism"*, in E. Reidel, *German Reports on Public Law, Nomos*, Baden Baden, 1998, p. 40 ss.; Id, *Multilevel Constitutionalism and the Treaty of Amsterdam: European Constitution-Making Revisited*, in *Common Market Law Review*, n. 36/1999, p. 703 ss. A riprova della estrema diffusione della teoria del costituzionalismo multilivello si v. L. Burgorgue-Larsen, *La démocratie au sein de l'Union européenne. De la 'constitution composée' à la 'démocratie composée'. Les principes constitutionnels en Europe*, in H. Bauer e C. Calliess (a cura di), *Constitutional principles in Europe*, Bruxelles, Bruylant, 2008, p. 83 ss.; A. Von Bogdandy, *The European Union as a Supranational Federation: A Conceptual Attempt in the Light of the Amsterdam Treaty*, in *Columbia Journal of European Law*, n. 6/ 2000, p. 27 ss.; D. Thym, *European Constitutional Theory and the Post-Nice Process*, in M. Andenas e J. Usher (a cura di), *The Treaty of Nice and Beyond: Enlargement and Constitutional Reform*, Oxford, Hart, 2003, p. 147 ss.; S. Dellavalle, *Una costituzione senza popolo? La Costituzione Europea alla luce delle concezioni del popolo come "potere costituente"*, Milano, Giuffrè, 2002; I. Gutiérrez, *Un Orden Jurídico para Alemania y Europa*, in *Teoría y realidad constitucional*, n. 3/1999, p. 215 ss.; P. Bilancia, F. G. Pizzetti, *Aspetti e problemi del costituzionalismo multilivello*, Milano, Giuffrè, 2004.

³⁴ Cfr. I. Pernice, *Multilevel Constitutionalism and the Crisis of Democracy in Europe*, in *European Constitutional Law Review*, n. 11/2015, p. 541 ss., in cui l'Autore, dopo aver richiamato il concetto di *Staatenverbund*, così si esprime: «The main problem is that it describes the EU as a creature of states, not of people. It uses the form of its establishment – international treaties – as determining its legal nature, including the claim that the member states remain sovereign states, and the 'masters of the 'treaties'. So, the EU is a matter of the states, of abstract political bodies having established an even more abstract organisation for their purposes. The owners of the EU, in this view, are states rather than people, ie not the citizens» (p. 543).

³⁵ Ancora sul punto I. Pernice, *Multilevel Constitutionalism and the Crisis of Democracy in Europe*, cit., «Take the perspective of a citizen of a democratic member state. Conceptualise the European Union as a creature not of states, but of the citizens acting through, and represented by, their national governments in the name and on behalf of the citizens. This is how I understand democratic states. Treaties, negotiated by governments implementing the will of the people, are ratified with the authorisation of national parliaments representing the people, if not directly after a referendum» (p. 544).

In altre parole, il progressivo formarsi del sistema dei poteri pubblici europeo poteva essere letto come un processo costituente a carattere democratico³⁶ in cui i cittadini dei diversi Stati Membri, attraverso l'attribuzione a sé medesimi della cittadinanza europea (che andava ad aggiungersi a quella nazionale), avevano aperto le porte dei rispettivi ordinamenti giuridici ad un comune potere sovranazionale (con competenze legislative, esecutive e giudiziarie), creando così un sistema *costituzionale* multilivello che trovava una formalizzazione giuridica a livello sovranazionale nei Trattati Fondamentali e nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea, e a livello nazionale nelle rispettive Carte Costituzionali.

Riprendendo alcune delle riflessioni sviluppate in questo lavoro con riferimento alla *multilevel governance*, anche nella teoria del *multilevel constitutionalism* l'aggettivo *multilivello* non assume una connotazione gerarchica, in quanto il livello costituzionale sovranazionale non è sovraordinato a quello domestico, ma sovrapposto ad esso in una dimensione regolata dal diritto. Dimensione che, pur essendo improntata al principio del primato del diritto dell'Unione, trova i propri contrappesi nel rispetto dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità da parte dell'Unione Europea nell'esercizio delle proprie competenze e nel pieno riconoscimento delle identità nazionali degli Stati Membri.

Anzi, il livello costituzionale europeo non solo non è sovraordinato, ma trova in realtà il proprio fondamento nelle esperienze costituzionali degli Stati membri, da ciò risultando il cd. *Verfassungsverbund*, ossia un complessivo sistema in cui le connessioni e le interdipendenze tra l'uno e gli altri livelli sono tali da creare un ordinamento giuridico composito che, pur nelle sue diversità, è in realtà sostanzialmente unitario, e che – almeno in astratto – dovrebbe essere in grado di generare un'unica soluzione giuridica per ciascun caso concreto.

³⁶ Cfr. I. Pernice, *The Treaty of Lisbon: Multilevel Constitutionalism in action*, in *Columbia Journal of European Law*, n. 15/2009, p. 349 ss. “While there are many definitions of the term “constitution” – formal, material, functional, etc. – most are referring to a legal instrument with the specific authority to establish, organize, and define the government of a state on the basis of the rule of law. Generally, it is related to a state. My proposition is to look more generally at its functions as an instrument of societies organizing their political arrangements and to unbundle it from the state. According to what I call a “postnational” concept, this would include all instruments – national, sub-national, and supranational – for the establishment, organization, and limitation of public authority, including the legislative, executive, and judicial powers of institutions, as defined by this instrument that was created by the people concerned and regarded by them as binding upon themselves. The distinctive feature of the constitution as compared to any other law, thus, is its fundamental character to establish the original and basic legal relationship between such institutions and the individuals who, in the case of a democratic constitution, are considered both the authors and the addressees of such authority” (p. 365).

Appare allora evidente come la teoria in parola, sebbene di sicuro interesse in chiave ricostruttiva del processo di integrazione europea, sia in realtà del tutto diversa dalle ricostruzioni ascrivibili alla *multilevel governance*. Inoltre, occorre sottolineare come essa sia stata utilizzata in ambito giuridico principalmente con riferimento al tema della tutela dei diritti fondamentali³⁷, e pertanto esuli dall'oggetto del presente studio.

Le riflessioni maturate con riguardo al costituzionalismo multilivello, tuttavia, possono comunque risultare in qualche modo utili ai fini della presente indagine nei limiti in cui restituiscono l'immagine di un rapporto tra l'ordinamento giuridico europeo e gli ordinamenti giuridici nazionali che, attraverso un articolato sistema di pesi e contrappesi, è in grado di conciliare unità e diversità in una visione d'insieme, e ciò senza dimenticare, ma anzi valorizzando, la componente democratica del processo di integrazione europea.

5. Le prime inclusioni della espressione *multilevel governance* nei documenti ufficiali dell'Unione Europea.

Conclusa la ricognizione degli sviluppi che la nozione in esame ha avuto nell'ambito degli studi politologici, e sgombrato il campo da possibili accostamenti con altri concetti all'apparenza simili, nelle pagine che seguiranno si darà conto di come l'espressione *multilevel governance* è stata utilizzata in numerosi atti e documenti dell'Unione Europea. Per paradossale che possa sembrare, infatti, al progressivo declino dell'espressione *multilevel governance* nell'ambito delle scienze politiche è corrisposta una sua rapida diffusione nel dibattito istituzionale interno all'Unione Europea.

Il primo riferimento alla nozione di *multilevel governance*, in particolare, va individuato nel *Libro bianco sulla Governance europea* redatto dalla Commissione Europea nel 2001³⁸. In tale documento la Commissione provvede anzitutto a definire la nozione di *governance*, la quale designerebbe «le norme, i processi, e i comportamenti che influiscono sul modo in cui le competenze sono esercitate a livello europeo, soprattutto con riferimento ai principi di apertura, partecipazione, responsabilità, efficacia e coerenza», per poi affermare che «la capacità dell'UE

³⁷ Per una piena comprensione di quanto affermato, si rinvia al recentissimo AA.VV., *Scritti in onore di Paola Bilancia*, pubblicato in data 2.2.2022 quale Focus della rivista *Federalismi.it*.

³⁸ Commissione Europea, *Libro bianco sulla Governance Europea*, Bruxelles, COM (2001) 428 definitivo/2.

di svolgere i propri compiti e conseguire gli obiettivi comunitari dipende dalla sua organizzazione istituzionale, ma soprattutto dal suo sistema di governance [...]. La sfida della governance multilivello consiste pertanto nella complementarità e nell'articolazione tra la governance istituzionale e quella di partenariato»³⁹.

La Commissione, infine, conclude le proprie riflessioni affermando che occorrono «principi chiari che indichino la ripartizione delle competenze tra l'Unione e i suoi Stati membri. Occorre anzitutto rispondere alla frequente domanda dei cittadini su *Chi fa che cosa in Europa*, ma per questo è necessaria una visione comune. Il Libro bianco ha gettato luce su un'Europa concreta, in piena evoluzione, un'Unione basata su una governance a più livelli in cui le parti interessate contribuiscono secondo le capacità e le competenze di ciascuna al successo globale dell'impresa. In un sistema a più livelli, la vera sfida sta nel definire principi chiari su come le competenze vanno ripartite, non certo separate. Solo una visione non esclusiva permette infatti di garantire che si operi nel pieno interesse di tutti gli Stati membri e di tutti i cittadini dell'Unione»⁴⁰.

Un utilizzo dell'espressione *multilevel governance* può poi riscontrarsi anche da parte del Comitato economico e sociale europeo, secondo cui essa individuerebbe «un'architettura istituzionale decentrata, dove non agisce un solo centro di potere come negli Stati nazionali, bensì una pluralità di soggetti, sia governativi che non governativi, che cooperano tra loro per il raggiungimento di fini condivisi»⁴¹.

Tuttavia, sono le riflessioni svolte dal Comitato delle Regioni ad aver contribuito maggiormente al dibattito istituzionale sul tema. Nel *Libro bianco sulla governance multilivello*, infatti, questa Istituzione dichiara espressamente di intendere per *multilevel governance* «un'azione coordinata dell'Unione, degli Stati membri e degli enti regionali e locali fondata sul partenariato e volta a definire e attuare le politiche dell'UE. Tale modalità di governance implica la responsabilità condivisa dei diversi livelli di potere interessati, e si basa su tutte le fonti della legittimità democratica e sulla rappresentatività dei diversi attori coinvolti. Essa inoltre stimola,

³⁹ Commissione Europea, *Libro bianco sulla Governance Europea*, Bruxelles, COM (2001) 428 definitivo/2, p. 5.

⁴⁰ Commissione Europea, *Libro bianco sulla Governance Europea*, Bruxelles, COM (2001) 428 definitivo/2, p. 29.

⁴¹ Comitato Economico e Sociale Europeo, *Parere in merito alla Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, alla Banca centrale europea, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni – Rafforzare il coordinamento delle politiche economiche per la stabilità, la crescita e l'occupazione – Gli strumenti per rafforzare la governance economica dell'UE*, punto 3.6.1.

attraverso un approccio integrato, la compartecipazione dei diversi livelli di governance nella formulazione delle politiche e della legislazione comunitaria, attraverso diversi meccanismi»⁴². La *multilevel governance*, pertanto, va intesa come «un processo dinamico a carattere nel contempo orizzontale e verticale, che non diluisce affatto la responsabilità politica, ma, al contrario, se i meccanismi e gli strumenti sono pertinenti e correttamente applicati, favorisce l'appropriazione della decisione e dell'attuazione comune». A tal proposito, il Comitato delle Regioni precisa che, piuttosto che «uno strumento giuridico, la governance multilivello rappresenta [...] una 'griglia d'azione' politica, la cui importanza non può essere compresa se analizzata solo sotto il profilo della ripartizione delle competenze»⁴³.

In questo modo, il Comitato delle Regioni specifica chiaramente che l'attuazione della *multilevel governance* poggia sì sul rispetto del principio di sussidiarietà – che consente, da un lato, di evitare che le decisioni si concentrino su di un solo livello di potere, e dall'altro, che le politiche vengano elaborate e applicate al livello più appropriato – ma non si esaurisce in esso. Al contrario, il rispetto del principio di sussidiarietà e la *multilevel governance* sono «due aspetti indissociabili: il primo riguarda le competenze dei diversi livelli di potere, mentre il secondo pone l'accento sulla loro interazione»⁴⁴.

Così intesa, la *multilevel governance* non si limita semplicemente a tradurre obiettivi europei o nazionali in azioni regionali o locali, ma dev'essere intesa anche come un processo d'integrazione degli obiettivi degli enti regionali e locali nelle strategie dell'Unione europea.

Infine, la *multilevel governance* dovrebbe anche servire a rafforzare e plasmare le competenze degli enti regionali e locali a livello nazionale. Secondo quanto affermato dal Comitato delle Regioni, infatti, le «condizioni per una buona governance multilivello risiedono negli stessi Stati membri» precisando che, sebbene vi fossero in molti Stati europei tendenze al decentramento, certo non omogenee, ma comunque generalizzate, non sussistevano «ancora tutte le condizioni necessarie per la realizzazione di questa governance condivisa».

In definitiva, la *multilevel governance* esprimerebbe una modalità di esercizio delle funzioni pubbliche secondo una logica politica di coordinamento e partenariato tra i diversi livelli istituzionali, che necessita di trovare attuazione tramite una pluralità di forme e di strumenti giuridici. Una modalità che il Comitato delle Regioni definisce «flessibile», e proprio per tale

⁴² Comitato delle Regioni, *Libro Bianco sulla governance multilivello*, CdR 89/2009 definitivo, p. 6.

⁴³ Comitato delle Regioni, *Libro Bianco sulla governance multilivello*, CdR 89/2009 definitivo, p. 6.

⁴⁴ Comitato delle Regioni, *Libro Bianco sulla governance multilivello*, CdR 89/2009 definitivo, p. 6.

motivo in grado di «adattarsi con successo e secondo meccanismi variabili alle diverse politiche comuni in funzione delle loro caratteristiche»⁴⁵.

A cinque anni di distanza dal *Libro bianco sulla governance multilivello* il Comitato delle Regioni produrrà un primo tentativo di assegnare alla nozione di *multilevel governance* vera e propria rilevanza giuridica attraverso l'adozione della *Carta della governance multilivello Europea*⁴⁶. Tuttavia, non pare potersi dubitare che questa non abbia in realtà apportato alcun significativo cambiamento quanto a tale aspetto.

Ed infatti, nonostante la *Carta* provveda ad inquadrare la *multilevel governance* quale principio giuridico, essa non solo è un atto non giuridicamente vincolante, ma in realtà ripropone la medesima definizione contenuta nel *Libro bianco*, senza aggiungere alcunché di significativo ai precedenti lavori del Comitato delle Regioni. Anzi, nel breve articolato della *Carta* vengono semplicemente individuate cinque azioni e cinque impegni che, ad un attento esame, o si presentano talmente generici da apparire quantomeno pleonastici (quali ad esempio la necessità di «promuovere una mentalità europea» o ancora di prevedere uno «sviluppo di un processo di elaborazione delle politiche trasparente, aperto e inclusivo»), oppure riguardano ambiti già ampiamente acquisiti (quali ad esempio «il rispetto della sussidiarietà e della proporzionalità nei processi di elaborazione delle politiche»).

In conclusione, se i documenti sin qui oggetto di analisi hanno certamente avuto il merito di contribuire al dibattito politico-istituzionale interno all'Unione Europea sulla *multilevel governance*, non può però sostenersi che essi abbiano determinato una *giuridicizzazione* della relativa nozione.

⁴⁵ Comitato delle Regioni, *Libro Bianco sulla governance multilivello*, CdR 89/2009 definitivo, p. 18.

⁴⁶ Comitato delle Regioni, *Carta della multilevel governance Europea*, adottata nella sessione plenaria del 2 e 3 aprile 2014, RESOL-V012.

6. La *multilevel governance* quale principio giuridico nella disciplina dei Fondi Strutturali Europei.

Il punto di svolta quanto al riconoscimento della rilevanza giuridica della nozione di *multilevel governance* è rappresentato dal Regolamento (UE) n. 1303/2013, recante disposizioni comuni in materia di Fondi Strutturali Europei⁴⁷.

Di tale disciplina, occorre innanzitutto evidenziare come uno dei più importanti elementi di differenziazione nella gestione del ciclo di programmazione dei Fondi strutturali per il periodo 2014-2020, rispetto al precedente, andava riscontrato nella obbligatorietà del partenariato. Sebbene questo fosse indicato tra i principi generali in materia dei Fondi strutturali sin dal 1988, l'art. 11 del Regolamento (UE) n. 1083/2006 prevedeva ancora che ciascuno Stato Membro, «se del caso», e conformemente alle norme e alle prassi nazionali vigenti, organizza «un partenariato con autorità ed organismi» quali «a) le autorità regionali, locali, cittadine e le altre autorità pubbliche competenti; b) le parti economiche e sociali; c) ogni altro organismo appropriato in rappresentanza della società civile, i partner ambientali, le organizzazioni non governative e gli organismi di promozione delle parità tra uomini e donne».

Il successivo Reg. (UE) n. 1303/2013, invece, disponeva all'art. 5 – significativamente rubricato «*Partenariato e governance a più livelli*» – che «ogni Stato membro organizza, per l'accordo di partenariato e per ciascun programma, conformemente al proprio quadro istituzionale giuridico, un partenariato con le competenti autorità regionali e locali. Il partenariato include altresì i seguenti partner: a) le autorità cittadine e le altre autorità pubbliche competenti; b) le parti economiche e sociali, e c) i pertinenti organismi che rappresentano la società civile, compresi i partner ambientali, le organizzazioni non governative e gli organismi di promozione dell'inclusione sociale, della parità di genere e della non discriminazione».

A partire da tale momento, dunque, il partenariato con le autorità regionali e locali cessa di essere una facoltà che ciascuno Stato membro, «se del caso», può esercitare, e diventa invece un obbligo cogente, benché comunque da attuare in conformità al quadro istituzionale e giuridico proprio di ciascun ordinamento nazionale.

⁴⁷ Ciò non può apparire casuale, se non altro in ragione dell'origine stessa della nozione di *multilevel governance*, che, come si è visto nelle pagine precedenti, è nata proprio nell'ambito delle scienze politiche a partire dallo studio dei processi decisionali vigenti nell'ambito dei Fondi Strutturali europei.

Occorre ulteriormente evidenziare, però, che nonostante l'art. 5 del Reg. (UE) n. 1303/2013 associ, sino quasi a confonderli, i concetti di partenariato e di *multilevel governance*, questi in realtà non possono essere considerati equivalenti.

A riprova di ciò, il *considerando* n. 11 specificava che «l'obiettivo del partenariato è garantire il rispetto dei principi della governance a più livelli, come pure della sussidiarietà e della proporzionalità, e le specificità dei diversi quadri istituzionali e giuridici degli Stati membri, nonché garantire la titolarità degli interventi programmati in capo alle parti interessate e sfruttare l'esperienza e le competenze dei soggetti coinvolti». Se a ciò si aggiunge che l'art. 5, par. 2, del Reg. (UE) n. 1303/2013 disponeva che «conformemente al sistema della governance a più livelli, gli Stati membri associano i partner di cui al paragrafo 1 alle attività di preparazione degli accordi di partenariato e delle relazioni sullo stato di attuazione e a tutte le attività di preparazione e attuazione dei programmi», ecco che sembrano già potersi individuare i capisaldi intorno a cui ruota la nozione giuridica di *multilevel governance*.

In primo luogo, alla luce dell'esplicito riconoscimento ad opera del legislatore europeo, non può mettersi in dubbio la sua natura di principio giuridico, di cui si richiede il rispetto nella disciplina complessiva dei Fondi Strutturali Europei. Questo sembra rispondere, da un lato, ad una esigenza democratica («garantire la titolarità degli interventi programmati in capo alle parti interessate»), e dall'altro, ad una esigenza di efficienza («sfruttare l'esperienza e le competenze dei soggetti coinvolti»), così contribuendo a fornire fondamento in termini di legittimità alle decisioni assunte in tale contesto⁴⁸.

In secondo luogo, pare corretto sostenere che il principio della *multilevel governance* non abbia un contenuto predefinito, ma necessiti di essere attuato tramite una pluralità di modalità e di strumenti giuridici, tra i quali un ruolo certamente importante rivestono quelli connessi al partenariato.

⁴⁸ Nella letteratura sull'Unione Europea si suole distinguere fra legittimità dal lato dell'*output* e legittimità dal lato dell'*input*, identificando la prima con l'efficacia e la seconda con la democraticità. Sul punto cfr. S.S. Andersen, S.A. Eliassen (a cura di), *The European Union: How Democratic Is It?*, London, Sage, 1996; M. P. Chiti, *La legittimazione per risultati dell'Unione Europea quale "comunità di diritto amministrativo*, in *Rivista Italiana di Diritto Pubblico Comunitario*, n. 2/2016, p. 397 ss.; J.H.H. Weiler, *Living in a Glass House. Democracy and the Rule of Law*, in *EUI Working Papers*, 2014, p. 25 ss.; V. Bogdanor, *Legitimacy, Accountability and Democracy in the EU*, in *A Federal Trust Report*, 2007; H.J. Blanke e R.Boettner, *The Democratic Deficit in Economic Governance of the EU*, in H.J. Blanke, P.C. Villalón T. Klein e J.Ziller (a cura di), *Common European Legal Thinking*, in *Essays in Honour of Albrecht Weber*, Berlin, Springer, 2016, p. 246 ss.

In terzo luogo, la circostanza per cui sono gli Stati membri a dover decidere quali siano i partner maggiormente rappresentativi da includere nel sistema di *governance* dei Fondi Strutturali Europei sembra evidenziare che il principio della *multilevel governance* richieda, per la sua piena operatività, di essere attuato non solo da parte della normativa europea, ma anche da parte degli ordinamenti nazionali.

Da tali elementi sembra possibile inferire che il principio della *multilevel governance* presenti anzitutto un duplice profilo, strutturale e funzionale.

Dal punto di vista strutturale, esso esprime l'obbligo – a dire il vero, però, formulato in modo piuttosto generico – di articolare la *governance* delle politiche di coesione su una pluralità di livelli di governo, imponendo dunque la presenza degli enti infranzionali nei processi decisionali concernenti tali politiche.

Dal punto di vista funzionale, invece, il principio della *multilevel governance* sembra assumere una carica prescrittiva forse ancor più ridotta, essendo questa limitata alla necessità di instaurare processi decisionali non gerarchici che garantiscano la piena titolarità delle politiche di coesione in capo ai diversi attori territoriali coinvolti.

In tal senso, occorre evidenziare come il principio della *multilevel governance* certamente non costituisca, ad oggi, parametro di valutazione dell'operato delle Istituzioni europee o degli Stati membri – così come ad esempio avviene con riguardo ai principi di proporzionalità e sussidiarietà –, ma si ponga piuttosto quale direttiva per i legislatori e le amministrazioni. Esso, dunque, assume un carattere sì cogente⁴⁹, ma eminentemente programmatico, che deve poi trovare attuazione non solo nella normativa europea di dettaglio relativa ai Fondi Strutturali europei, ma anche da parte degli ordinamenti giuridici nazionali in conformità con il loro quadro giuridico e istituzionale.

La necessaria conformità al quadro giuridico e istituzionale domestico, espressione del più generale principio del rispetto delle identità nazionali degli Stati Membri sancito dall'art. 4 del

⁴⁹ È ormai opinione generalmente condivisa che i principi hanno natura normativa, ossia sono norme giuridiche che presentano tutti i caratteri delle regole di condotta. Si distinguerebbero allora dalle altre norme non per il carattere rappresentato da una maggiore generalità rispetto a queste, ma per il loro carattere di norme-base e di norme-fondamentali dell'ordinamento giuridico, e soprattutto per un criterio struttural-funzionale che permette di configurare i principi come norme, scritte e non scritte, le quali, con riferimento a un ordinamento giuridico già formato, rappresentano riassuntivamente il significato essenziale di altre norme particolari.

TUE⁵⁰, sembra inoltre certamente concorrere alla definizione del principio della *multilevel governance*. Con ciò si vuole intendere che se da un lato è vero che gli elementi costitutivi del principio in parola sono radicati nel diritto dell'Unione Europea, esso può però solo aprire degli spazi per la partecipazione delle autonomie territoriali ai processi decisionali legati alle politiche di coesione, ma tocca poi ai singoli ordinamenti giuridici nazionali cogliere le relative opportunità, la misura di ciò dipendendo in larga parte dal grado di sviluppo del sistema autonomistico nei relativi contesti ordinamentali.

Ciò significa, in conclusione, che il principio della *multilevel governance* presenta due dimensioni parallele – una sovranazionale ed una nazionale –, rivelando così la sua natura di principio a carattere asimmetrico, che trova una prima attuazione generale nella disciplina normativa europea concernente i Fondi Strutturali Europei, ma che richiede poi di essere declinato in concreto da ciascuno Stato membro in conformità con il proprio quadro giuridico e istituzionale.

Prima di analizzare quali sono le modalità attuative del principio della *multilevel governance*, però, si impone un'ultima precisazione relativa all'ambito di applicazione del suddetto principio.

Non pare peregrino sostenere che se l'analisi del dato di diritto positivo spazza via ogni dubbio circa la natura della *multilevel governance* quale principio giuridico stante il suo riconoscimento espresso, allo stesso modo essa non ci consente di andare oltre l'ambito di applicazione discendente in via diretta dalle fonti che ne hanno sancito tale natura. In tal senso, non sembra potersi concordare con le riflessioni di quanti hanno ritenuto di declinare, invece, il principio in parola in una prospettiva decisamente più ampia, che talvolta sembra addirittura andare a coinvolgere l'intero sistema di potere dell'Unione Europea⁵¹.

Ed infatti, non sembra ad esempio possibile ricomprendere nel principio della *multilevel governance* il meccanismo dell'*Early Warning System*⁵², né più in generale quell'insieme di norme che delineano il ruolo dei parlamenti nazionali e dei consigli regionali nel complesso

⁵⁰ L'art. 4, par. 2, TUE recita: «L'Unione rispetta l'uguaglianza degli Stati membri davanti ai trattati e la loro identità nazionale insita nella loro struttura fondamentale, politica e costituzionale, compreso il sistema delle autonomie locali e regionali».

⁵¹ Cfr. O. Dubois, *Le paradigme du «multilevel governance» est-il soluble dans le droit?*, in *Revue de l'Union européenne*, DLVI, 2012, p. 144 ss.

⁵² Sul punto si vedano i risultati delle ricerche condotte da C. Panara, *The Sub-national Dimension of the EU. A legal study of Multilevel Governance*, Berlin, Springer, 2015.

sistema di attuazione del principio di sussidiarietà⁵³. Con ciò, infatti, sembrerebbe incorrersi nei medesimi problemi verificatisi nell'ambito degli studi politologici ed evidenziati in precedenza, ossia di dilatare eccessivamente la nozione di *multilevel governance* oppure di creare confusione concettuale con altri principi giuridici all'apparenza simili o comunque convergenti. Vi è poi un altro motivo che milita nel senso di non ampliare l'ambito di applicazione del principio in esame al di fuori del quadro normativo dei Fondi Strutturali Europei. Se in tale contesto si è infatti avuto un riconoscimento espresso della *multilevel governance* quale principio giuridico da parte del Reg. (UE) n. 1303/2013, nel momento in cui il medesimo principio venisse esteso concettualmente anche ad altre politiche dell'Unione piuttosto che all'intero spettro di azione dell'Unione Europea (comprendente, dunque, anche i poteri legislativi e giudiziari), esso perderebbe la suddetta base giuridica di riferimento. Ed infatti, quando si analizzano nel dettaglio le ricostruzioni che considerano il principio in parola in senso più ampio, ci si accorge che esso non poggia su un riconoscimento espresso da parte di una fonte normativa europea, ma viene ricavato implicitamente dall'insieme delle disposizioni e delle prassi che prevedono un coinvolgimento nei processi decisionali europei degli enti territoriali infranazionali. E nonostante una operazione siffatta non sia di per sé scorretta a livello metodologico⁵⁴, non sembra che un tale ancoraggio sia dotato della stessa solidità di quello che qui si propone, tanto più che esso non riceve alcun avallo da parte dei giudici europei. Proprio per tale ragione, sembra maggiormente corretto ritenere che il principio della *multilevel governance*, così come delineato nel presente paragrafo, sia suscettibile di applicazione solo all'interno della disciplina concernente i Fondi Strutturali Europei. Al contrario, quando si utilizza l'espressione *multilevel governance* in modo più ampio, questa continua a mantenere una valenza più che altro descrittiva, di certo non inutile ma poco proficua sotto il profilo dell'indagine giuridica se non in chiave meramente ricostruttiva.

⁵³ Cfr. A. Simonato, *Multilevel governance. Profili costituzionali. Il coordinamento tra Regioni, Stato e UE*, cit.

⁵⁴ Cfr. U. Breccia, *Principi: luci e ombre nel diritto contemporaneo*, cit., secondo cui, “Sul profilo delle modalità d'identificazione, si accoglie senz'altro l'opinione secondo la quale non è necessario che i principi siano espressamente formulati dal legislatore, dai giudici, da altri esperti del diritto, senza condividere tuttavia l'idea, estrema, secondo la quale veri principi sarebbero soltanto quelli impliciti, non già quelli espressamente formulati” (p. 124).

7. Le modalità attuative del principio della multilevel governance.

Per completezza dell'analisi, occorre infine fare riferimento a quali sono, secondo l'opinione che si intende condividere, le modalità attuative del principio della *multilevel governance*.

In tal senso, se si è già dato conto della obbligatorietà del partenariato sancita dall'art. 5, par.1, del Reg. (UE) n. 1303/2013, e della sua strumentalità ai fini del principio della *multilevel governance*, occorre ulteriormente evidenziare che nel medesimo articolo si conferiva alla Commissione Europea «il potere di adottare un atto delegato [...] per stabilire un codice europeo di condotta sul partenariato (il *codice di condotta*), allo scopo di sostenere e agevolare gli Stati membri nell'organizzazione del partenariato a norma dei paragrafi 1 e 2 del presente articolo. Il codice di condotta definisce 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».

Tale disposizione riceveva attuazione nell'anno successivo tramite il Regolamento delegato della Commissione n. 240/2014 *recante un codice europeo di condotta sul partenariato nell'ambito dei fondi strutturali e d'investimento europei*.

L'adozione di un *Codice di condotta sul partenariato*, tuttavia, non era affatto scontata. Ripercorrendo i negoziati che hanno portato all'approvazione del quadro giuridico concernente la politica di coesione per il periodo di programmazione 2014-2020, infatti, emerge chiaramente che la previsione di tale atto è stata percepita da parte di molti Stati membri come un appesantimento delle prassi vigenti a livello nazionale, nonché come una indebita interferenza nella sovranità nazionale da parte della Commissione⁵⁵. Proprio alla luce di ciò, l'accettazione di questo è stata subordinata a due condizioni: da un lato, si è richiesta una sua efficacia non retroattiva; dall'altro, la previsione al suo interno di una distinzione tra «principi generali» e «buone pratiche».

Tali condizioni, dunque, hanno certamente depotenziato la carica prescrittiva del Regolamento in parola, riducendola – in buona sostanza – alla individuazione di alcuni partner da considerare minimi⁵⁶ – tra cui i livelli di governo regionali e locali – e alla enunciazione di alcuni principi

⁵⁵ Sul punto si v. R. Rusca, *Il negoziato per la politica di coesione 2014-2020 e le prospettive per il futuro. Questioni chiave, battaglie, alleanze, obiettivi e sfide visti da un insider*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, I-II, 2015, p. 137 ss.

⁵⁶ V. art. 3, par. 1 e art. 4, par. 1, Regolamento delegato della Commissione n. 240/2014 recante un codice europeo di condotta sul partenariato nell'ambito dei fondi strutturali e d'investimento europei.

essenziali circa la consultazione di questi nella redazione dell'Accordo nazionale di partenariato⁵⁷ e dei programmi operativi⁵⁸.

Come si è osservato nel precedente paragrafo, però, il principio della *multilevel governance* non si identifica, né si esaurisce nel solo partenariato. Non sembra, inoltre, che esso possa essere limitato alla mera partecipazione e consultazione in procedimenti altrui, che pure appare essere la modalità in cui esso viene declinato nel Codice di condotta del 2014.

Vi è poi un ulteriore motivo che consente di tenere distinto il principio della *multilevel governance* dal solo partenariato. Per come strutturato nel Codice di Condotta e nei Regolamenti sui Fondi Strutturali e d'Investimento Europei, lo scopo principale del partenariato appare essere quello di tenere insieme le due dimensioni del principio di sussidiarietà (verticale e orizzontale), mentre il principio della *multilevel governance* sembrerebbe postulare che gli enti locali e regionali non andrebbero inclusi nella stessa categoria della società civile e delle parti economiche e sociali nella definizione e attuazione delle politiche europee, e ciò in quanto soggetti eletti e portatori di interessi generali, direttamente responsabili dinanzi ai cittadini europei.

Così inquadrato, il principio della *multilevel governance* andrebbe dunque identificato non solo nelle norme specifiche che realizzano il partenariato, ma in tutto quell'insieme di regole e di istituti che tessono le relazioni tra le strutture e le funzioni, connesse e complementari, dei diversi livelli di governo nell'ambito dell'attuazione in via amministrativa del ciclo di gestione dei Fondi Strutturali Europei.

Gli strumenti, a tal fine, sono molteplici. Anzitutto, occorre considerare tutte quelle disposizioni normative che realizzano processi decisionali tradizionalmente ascritti alla cd. coamministrazione, ricordando che “con tale qualificazione si indica il fenomeno per cui una funzione pubblica è attribuita sia alla Comunità (in genere alla Commissione), sia all'amministrazione nazionale, in modo che l'attività di un soggetto sia essenziale per l'altro e che sia assicurato il raccordo fra momento della decisione e momento dell'esecuzione. Alla scelta da parte della Commissione segue la concretizzazione da parte dell'amministrazione nazionale e i due momenti non sussistono indipendentemente l'uno dall'altro, con la

⁵⁷ V. artt. 5-6, Regolamento delegato della Commissione n. 240/2014 il recante un codice europeo di condotta sul partenariato nell'ambito dei fondi strutturali e d'investimento europei.

⁵⁸ V. art. 8, Regolamento delegato della Commissione n. 240/2014 recante un codice europeo di condotta sul partenariato nell'ambito dei fondi strutturali e d'investimento europei.

conseguente creazione di organismi e procedimenti misti”⁵⁹. Con l’ulteriore precisazione che il tasso di sviluppo e di complessità delle interazioni che vorrebbe essere espresso dal principio della *multilevel governance* è tale da distinguersi dallo schema della semplice attuazione di decisioni prese a livello europeo, riguardando invece tutte quelle fattispecie in cui la partecipazione degli enti regionali e locali è realmente in grado di condizionare il risultato finale dell’azione pubblica, o perché coinvolti in processi decisionali di competenza delle autorità europee o statali, o perché direttamente titolari di quel segmento di potere.

In tal senso, sarebbero da considerarsi potenzialmente attuative del principio della *multilevel governance* tutte quelle disposizioni che hanno ad oggetto la ripartizione del potere decisionale tra i diversi livelli di governo (europeo, statale, regionale e locale), gli strumenti di coordinamento fra le singole sequenze procedimentali del complesso sistema di gestione dei Fondi Strutturali Europei, e i meccanismi di risoluzione dei conflitti.

Va inoltre considerato che, al di là di quanto espressamente previsto dalla normativa europea e nazionale concernente tali aspetti, devono necessariamente essere considerati strumenti attuativi del principio della *multilevel governance* anche tutti quegli istituti riconducibili al novero delle fattispecie consensuali, di cui l’Accordo di Partenariato e i singoli programmi operativi costituiscono solo alcune delle possibili manifestazioni.

A tal proposito, giova ricordare come a livello europeo si è soliti distinguere tra ‘contratti’ e ‘convenzioni’ tripartiti di obiettivi fra l’Unione Europea, gli Stati e le autorità regionali e locali⁶⁰, che, pur presentando un regime giuridico in parte analogo⁶¹, differiscono sensibilmente in quanto solo i primi – tra cui rientra l’Accordo di Partenariato – applicano il diritto derivato a

⁵⁹ L. Torchia, *Diritto amministrativo nazionale e diritto comunitario: sviluppi recenti del processo di ibridazione*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, V, 1997, p. 845 ss., p. 850. Sul concetto di coamministrazione si v. anche C. Franchini, *Amministrazione italiana e amministrazione comunitaria*, Padova, Cedam, 1992, p. 174 ss.

⁶⁰ Tale distinzione risale a Commissione europea, *Comunicazione della Commissione, Un quadro per i contratti e le convenzioni tripartiti di obiettivi fra la Comunità, gli Stati e le autorità regionali e locali*, COM 709 def., Bruxelles, 2002.

⁶¹ Si v. N. Bassi, *Gli accordi fra soggetti pubblici nel diritto europeo*, cit., secondo cui “le due ipotesi convenzionali tuttavia non differiscono sostanzialmente quanto a regime applicabile e a effetti prodotti: tanto i contratti quanto le convenzioni, infatti, sono sottoposti per principio a un obbligo generale di compatibilità con i trattati e, in particolare, non possono in nessun caso creare ostacoli agli scambi intracomunitari e, inoltre, devono essere perfezionati nel rispetto delle norme costituzionali interne degli Stati membri. Sia gli uni che gli altri, peraltro, sono volti a instaurare un impegno contrattuale relativo al raggiungimento di obiettivi chiaramente definiti in anticipo e il più possibile misurabili: ne deriva che contratti e convenzioni devono prevedere in modo esplicito conseguenze di una mancata esecuzione delle clausole concordate nonché, se del caso, i mezzi per farvi fronte” (p. 62).

carattere obbligatorio, mentre le seconde hanno ad oggetto accordi conclusi al di fuori del quadro normativo europeo.

Non va inoltre dimenticato che le varie *species* riconducibili al *genus* delle fattispecie consensuali pubblicistiche possono poi diventare, nel contesto delle politiche di coesione europee, un istituto fondamentale anche in una prospettiva domestica, contribuendo a dare attuazione al principio della *multilevel governance* anche sul piano nazionale⁶². A ben vedere, dunque, qualsiasi disposizione o strumento negoziale europeo (ma anche nazionale) che preveda un coinvolgimento inclusivo e non meramente esecutivo degli enti regionali e locali nelle strutture organizzative e nei processi decisionali concernenti la gestione dei Fondi Strutturali Europei potrebbe dirsi, *lato sensu*, attuativo del principio della *multilevel governance*.

Così inteso, il carattere programmatico del principio della *multilevel governance* esprime dunque non solo la necessità di predisporre – tanto a livello europeo quanto a livello nazionale – una struttura regolatoria volta a realizzare un esercizio più inclusivo dei livelli di governo regionali e locali nelle funzioni pubbliche concernenti i Fondi Strutturali Europei, ma anche la possibilità di ideare e sviluppare forme di cooperazione amministrativa più innovative, qualora queste dovessero risultare in linea con il raggiungimento degli obiettivi legati alle politiche di coesione europee.

⁶² Per una ricognizione di tali strumenti consensuali nei diversi Stati Membri, si v. Comitato delle Regioni, *La creazione di “Patti territoriali europei”: proposta di revisione dei contratti e delle convenzioni tripartiti*, CdR 135/2006, final. Dal punto di vista dell’ordinamento italiano, si fa riferimento ai differenti strumenti per la programmazione negoziata, tra cui le intese istituzionali di programma, gli accordi di programma quadro, i patti territoriali, i contratti di programma e i contratti d’area, previsti da diverse fonti normative (si v. l’art. 1, l. n. 104/1995; l’art. 8, l. n. 341/1995; l’art. 2, co. 203-207, 209, 214, l. n. 662/1996). Tali strumenti sono oggi disciplinati dalla delibera CIPE del 21 marzo 1997, n. 29, pubblicata in Gazzetta Ufficiale in data 8 maggio 1997, recante la *Disciplina della programmazione negoziata*. Sempre con riguardo all’ordinamento italiano, si vedano anche i Contratti istituzionali di sviluppo che possono essere stipulati tra il Ministro delegato e le Regioni o le amministrazioni competenti ex art. 6, d.lgs. n. 88/2011, al fine di destinare le risorse del Fondo di coesione assegnate al CIPE.

8. Un esempio pratico: l'attuazione del principio della multilevel governance nell'ambito della Cooperazione Territoriale Europea.

All'interno dell'ampia cornice normativa legata ai Fondi Strutturali Europei e più in generale alle politiche di coesione, un settore nel quale il principio della *multilevel governance* ha trovato particolare attuazione da parte del legislatore europeo è certamente quello della Cooperazione Territoriale Europea⁶³, che com'è noto ha ad oggetto la cooperazione tra enti territoriali infranazionali di Stati membri (e non) differenti.

Nell'ambito di questa, infatti, si è progressivamente assistito ad un percorso che ha visto non solo l'adozione di una cornice normativa specifica⁶⁴ – ciò consentendo “di superare quella specializzazione funzionale che si era in un primo momento affermata tra il diritto dell'Unione europea (cui era rimesso il finanziamento della cooperazione) e la disciplina introdotta nell'ambito del Consiglio d'Europa⁶⁵ (nella quale andava, invece, originariamente ricercata la regolamentazione delle forme organizzative della cooperazione)”⁶⁶ –, ma anche l'introduzione di nuovi strumenti giuridici, quali i Gruppi Europei di Cooperazione Territoriale (GECT)⁶⁷.

⁶³ Cfr. il *Considerandum* n. 4, Reg. (UE) n. 1059/2021, recante disposizioni specifiche per l'obiettivo Cooperazione Territoriale Europea, secondo cui, al «fine di sostenere lo sviluppo armonioso del territorio dell'Unione a diversi livelli, il FESR dovrebbe fornire sostegno alla cooperazione transfrontaliera, alla cooperazione transnazionale, alla cooperazione interregionale e alla cooperazione delle regioni ultraperiferiche nell'ambito dell'obiettivo Interreg. In tale processo, è opportuno tenere conto dei principi di partenariato e di governance multi-livello».

⁶⁴ Il punto di svolta, in particolare, si è avuto con l'adozione, all'interno del pacchetto legislativo dei Fondi Strutturali per il periodo 2014-2020, del Reg. (UE) n. 1299/2013, recante disposizioni specifiche per il sostegno del Fondo europeo di sviluppo regionale all'obiettivo di cooperazione territoriale europea. La diretta conseguenza è stata che, per il periodo di programmazione 2014-2020, il quadro normativo concernente i programmi INTERREG è stato costituito dalla interazione di tre differenti fonti: il Reg. (UE) n. 1303/2013 (che reca disposizioni comuni per tutti i Fondi di Strutturali); il Reg. (UE) n. 1301/2013 (che contiene le disposizioni concernenti il FESR), ed il Reg. (UE) n. 1299/2013 (che prevede disposizioni specifiche concernenti il FESR con riguardo all'obiettivo Cooperazione Territoriale Europea). Tale impostazione è stata mantenuta anche nel nuovo pacchetto di Regolamenti sui Fondi Strutturali Europei, tramite l'adozione del Reg. (UE) n. 1059/2022.

⁶⁵ Il riferimento è, in particolare, alla Convenzione di Madrid del 1980 ed ai suoi tre Protocolli addizionali. Per una ricognizione sul punto si v. M. Vellano, *La cooperazione regionale nell'Unione Europea*, Torino, Giappichelli, 2014; M. Frigo, *La cooperazione regionale nella Convenzione del Consiglio d'Europa del 1980 e i limiti alla sua attuazione in Italia*, in A. Mattioni e G. Sacerdoti (a cura di), *Regioni, Costituzione e rapporti internazionali. Relazioni con la Comunità Europea e cooperazione transfrontaliera*, Milano, Franco Angeli, 1995, p. 71 ss.

⁶⁶ S. Carrea, *Coordinamento e integrazione tra ordinamenti: il caso del GECT*, Torino, Giappichelli, 2017, pp. 253-254.

⁶⁷ Ciò, in particolare, è avvenuto tramite il Reg. (CE) n. 1082/2006, successivamente modificato dal Reg. (UE) 1302/2013. Per un'approfondita analisi dei GECT, si rinvia agli studi di S. Carrea, *Coordinamento e integrazione tra ordinamenti: il caso del GECT*, cit.; I. Ottaviano, *La crisi della*

Tramite questi, infatti, il legislatore europeo ha offerto per la prima volta alle autorità regionali e locali di tutti gli Stati membri uno strumento giuridico in grado di agevolare la realizzazione e la gestione dei programmi di Cooperazione Territoriale Europea tramite la creazione di un organismo comune per la cooperazione dotato di personalità giuridica. Ciò viene realizzato, però, non tramite l'imposizione di una normativa rigida ed estremamente dettagliata, ma attraverso uno strumento giuridico flessibile, in grado di adattarsi ad una pluralità di necessità differenti in fattispecie caratterizzate dalla compresenza di enti territoriali di almeno due Stati diversi.

La normativa europea, in particolare, introduce uno strumento opzionale di diritto dell'Unione Europea⁶⁸ relativamente uniforme, che tuttavia non prevede un regime giuridico completo e autosufficiente per la creazione di organismi per la cooperazione, ma pone il quadro generale, con un insieme di norme sulle quali "si innestano, come ramificazioni di un unico tronco, le disposizioni di diritto nazionale richiamate dal regolamento medesimo"⁶⁹.

Trattasi, inoltre, di un organismo previsto dal diritto europeo, ma non istituito dall'Unione Europea, bensì dai soggetti pubblici che eventualmente decidano di avvalersi dello strumento in esame. Ed infatti, la principale novità della disciplina europea consiste proprio nell'attribuzione direttamente in capo ai potenziali membri, ed in particolare agli enti regionali e locali, di un chiaro ed espresso *diritto* alla creazione di organismi comuni per la cooperazione oltre i confini nazionali, e ciò a prescindere dal fatto che una tale possibilità fosse loro riconosciuta nei rispettivi contesti ordinamentali.

Tale riconoscimento avviene anzitutto attraverso una procedimentalizzazione della fase di costituzione dell'ente, che pur essendo rimessa per certi suoi aspetti alla legislazione nazionale,

territorialità del diritto pubblico nella cooperazione territoriale in Europa: il regolamento (Ue) n. 1302/2013, in A. Di Stefano (a cura di), *Un diritto senza terra? Funzioni e limiti del principio di territorialità nel diritto internazionale dell'Unione europea*, Torino, Giappichelli, 2015, p. 571 ss.; L. Mascali, *Il Gruppo europeo di cooperazione territoriale. Introduzione al Regolamento 1082/2006*, Firenze, Editpress, 2010; G. Asaro, *Il Gruppo europeo di cooperazione territoriale (GECT): quadro normativo e prassi applicativa a 10 anni dall'adozione del Regolamento (CE) n. 1082/2006*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, I, 2017, p. 87 ss. Si v. anche il copioso studio diretto da N. Levrat (a cura di), *Gruppo europeo di cooperazione territoriale – GECT*, realizzato dal GEPE (Group of European Political Studies), reperibile all'indirizzo <http://portal.cor.europa.eu/egtc/en-US/Pages/welcome.aspx>.

⁶⁸ Il *Considerandum* n. 5, Reg. (CE) n. 1082/2006, infatti, così prevede: «L'*acquis* del Consiglio d'Europa fornisce vari quadri di riferimento e opportunità all'interno dei quali le autorità regionali e locali possono cooperare in contesti transfrontalieri. Il presente strumento non è inteso ad aggirare tali quadri siffatti né a fornire un insieme di norme comuni specifiche che disciplinino in modo uniforme tutti questi accordi in tutta la Comunità».

⁶⁹ S. Carrea, *Coordinamento e integrazione tra ordinamenti: il caso del GECT*, cit., p. 37.

risulta comunque sufficientemente delineata nei suoi aspetti principali⁷⁰. In secondo luogo, tramite una – sia pur ampia – delimitazione dei motivi di rifiuto che possono essere opposti da parte delle autorità statali nella fase di approvazione circa la loro partecipazione al Gruppo⁷¹. Ed infine, attraverso un espresso riconoscimento in capo alle autorità regionali e locali del diritto di ricorrere ad un organo giurisdizionale del proprio Stato per la tutela delle proprie prerogative⁷².

Il principale contenuto di tale posizione giuridica, peraltro, sembra consistere nel riconoscimento di un'ampia autonomia ai membri del GECT, in quanto è ad essi che sono rimesse le scelte fondamentali non solo quanto alla costituzione, ma anche con riguardo al funzionamento, ai compiti e agli obiettivi specifici dell'ente⁷³. Allo stesso tempo, tuttavia, non si può fare a meno di constatare un ruolo particolarmente importante riservato, per ciò che concerne la delimitazione del perimetro di tale autonomia, ai singoli ordinamenti giuridici nazionali. In particolare, la circostanza secondo cui ad un GECT possono essere attribuiti solo compiti che rientrano nelle competenze attribuite dal diritto nazionale a ciascun membro⁷⁴ comporta, quale naturale conseguenza, che il contenuto specifico delle attività che un GECT può svolgere dipende in concreto dai soggetti che di volta in volta vogliono servirsi dello strumento in esame, e dal riparto di competenze interne a ciascuno Stato membro.

Coerentemente con quanto emerso nel corso dell'indagine, pertanto, nella disciplina del GECT pare chiaramente confermato come, nonostante gli elementi costitutivi del principio della *multilevel governance* siano rinvenibili nel diritto dell'Unione Europea, esso può però solo aprire degli spazi per una reale e concreta partecipazione degli enti territoriali infranazionali alle politiche di coesione europee, la misura di ciò dipendendo anche dal grado di sviluppo del sistema autonomistico nel contesto ordinamentale domestico.

Parallelamente, però, non può comunque negarsi come la normativa europea concernente i GECT abbia certamente influenzato i sistemi giuridici nazionali. Ciò, del resto, è particolarmente evidente nell'ambito dell'ordinamento italiano⁷⁵, ove prima della introduzione

⁷⁰ Art. 4, Reg. (CE) n. 1082/2006.

⁷¹ Art. 4, par. 3, del Reg. (CE) n. 1082/2006.

⁷² Si veda, in particolare, il secondo periodo dell'art. 15, par. 2, Reg. (CE) n. 1082/2006.

⁷³ Artt. 8, 9, e 10, Reg. (CE) n. 1082/2006.

⁷⁴ Art. 7, par. 2, Reg. (CE) n. 1082/2006.

⁷⁵ Il recepimento da parte dell'ordinamento italiano della normativa sui GECT è stato effettuato con la L. 88/2009. Per un'analisi critica delle modalità di recepimento si v. S. Carrea, *Coordinamento e integrazione tra ordinamenti: il caso del GECT*, cit., p. 139 ss.

del suddetto strumento gli enti regionali e locali non potevano vantare alcuna pretesa alla creazione di un organismo per la cooperazione transfrontaliera⁷⁶.

9. Brevi osservazioni conclusive.

All'esito dell'indagine svolta, pare potersi sostenere che l'ipotesi di ricerca dichiarata in premessa sia stata in larga parte dimostrata. Come si è argomentato, infatti, a partire dall'adozione del Reg. (UE) n. 1303/2013 la nozione di *multilevel governance* ha assunto, per espressa previsione del legislatore europeo, la connotazione di principio giuridico, di cui si richiede il rispetto nelle fasi di programmazione e di attuazione delle politiche finanziate tramite i Fondi Strutturali Europei.

Tuttavia, è volgendo lo sguardo al futuro che potrebbero sorgere alcuni interrogativi sulla sopravvivenza di tale principio. Se infatti non pare revocabile in dubbio che il nuovo Reg. (UE) n. 1060/2021, che abroga il precedente Reg. (UE) n. 1303/2013, ripropone integralmente e con le medesime modalità il principio della *multilevel governance* quale perno dell'attuale ciclo di programmazione dei Fondi Strutturali Europei (2021-2027)⁷⁷ – rendendo l'indagine effettuata con riguardo al precedente assetto normativo di perdurante attualità –, è altrettanto vero che, nella disciplina connessa al cd. *Recovery Fund* (Reg. (UE) n. 241/2021), di tale principio non si fa menzione alcuna.

⁷⁶ Ciò, infatti, era impedito dalla mancata ratifica, da parte dello Stato italiano, dei Protocolli addizionali alla Convenzione di Madrid del 1980. Come indicato da L. Mascali, *L'obiettivo della Cooperazione territoriale europea*, in *Rivista Giuridica del Mezzogiorno*, n. 3/2014, p. 497 ss., però, "il GECT ha idealmente proseguito il "percorso" della Convenzione di Madrid, volto all'ottenimento di un riconoscimento internazionale alle forme di cooperazione originatesi a livello sub nazionale e locale, con tutta la forza derivante dalla copertura del diritto dell'Unione europea. Ciò in quanto la limitazione della sovranità nazionale operata da tutti gli Stati membri in favore della costituzione dell'ordinamento giuridico sovranazionale e la conseguente forza degli atti – specie di natura regolamentare – promanati dal legislatore europeo, conferisce al Regolamento sul GECT una portata dirompente nel panorama dell'evoluzione delle forme di cooperazione territoriale sub statale all'interno dell'Unione europea" (pp. 501-502).

⁷⁷ L'art. 9, par. 2 del Reg. (UE) n. 1060/2021, anch'esso rubricato «Partenariato e governance a più livelli», così recita: «Il partenariato istituito ai sensi del paragrafo 1 del presente articolo opera in conformità del principio della governance a più livelli e seguendo un approccio dal basso verso l'alto. Lo Stato membro coinvolge i partner di cui al paragrafo 1 nella preparazione degli accordi di partenariato e in tutte le fasi della preparazione, dell'attuazione e della valutazione dei programmi, anche attraverso la partecipazione a comitati di sorveglianza ai sensi dell'articolo 39».

Ed in effetti, non può non notarsi come, anche solo guardando all'ordinamento italiano, le dinamiche di programmazione del ciclo dei Fondi Strutturali 2021-2027 e quelle del Piano nazionale di Ripresa e Resilienza siano state profondamente diverse: le prime, molto più inclusive dei livelli di governo regionali e locali⁷⁸, anche grazie alla piena operatività, per la prima volta, del *Codice di Condotta sul partenariato*⁷⁹; le seconde, estremamente concentrate a livello statale⁸⁰, e ciò non solo perché mosse dalla necessità di fronteggiare lo stato di emergenza e di rispettare le stringenti scadenze temporali previste per l'attuazione del PNRR, ma anche (se non soprattutto) a causa dell'assenza nelle fonti europee di disposizioni di principio e di dettaglio che garantissero un coinvolgimento delle autorità regionali e locali⁸¹. Se dunque tali modelli di programmazione e di gestione dei fondi di provenienza europea

⁷⁸ La proposta dell'Accordo di Partenariato è stata approvata dal CIPRESS con delibera n. 78 del 22 dicembre 2021, dopo l'intesa raggiunta in Conferenza Stato-Regioni e pubblicata in GU serie generale n. 94 del 22 aprile 2022. Il 17 gennaio 2022, in conformità agli articoli 10 e seguenti del Reg. (UE) N. 1060/2021, il Dipartimento per le politiche di coesione ha trasmesso alla Commissione europea, secondo le modalità richieste per la notifica formale, la proposta di Accordo di Partenariato della politica di coesione europea 2021-2027 dell'Italia. L'Accordo di partenariato tra Italia e Commissione europea relativo al ciclo di programmazione 2021-2027 è stato infine approvato con Decisione di esecuzione della Commissione Europea n. 4787/2022, il 15 luglio 2022.

⁷⁹ Sul punto cfr. S. Profeti, B. Baldi, *Le Regioni italiane e il PNRR: la (vana) ricerca di canali d'accesso all'agenda*, in *Rivista italiana di politiche pubbliche*, n. 3/2021, p. 432 ss., le quali evidenziano come, non essendo le Regioni, nella logica dei vari Piani di Ripresa e Resilienza nazionali, enti di programmazione analogamente a quanto accade, invece, nell'ambito dei fondi strutturali europei, il Regolamento (UE) N. 241/2021 non ha contemplato alcun obbligo di partenariato verticale nella formulazione degli stessi.

⁸⁰ Sul punto, valgono per tutti le considerazioni espresse in questa Rivista da G. Palombino, *PNRR ed enti territoriali: in particolare, le sfide allo sviluppo per le grandi città metropolitane*, in *Diritto Pubblico Europeo-Rassegna online*, n. 2/2022, p. 29 ss. il quale evidenzia come la stesura del PNRR sia stata "il frutto di una regia prevalentemente statale, traducendosi in un impianto di tipo *top-down*, nel quale i soggetti titolari sono esclusivamente le amministrazioni ministeriali, mentre alle regioni, alle province e soprattutto ai comuni compete, per molti interventi, la delicata ed essenziale funzione di soggetti attuatori" (p. 38). Per un approfondimento sul ruolo degli enti territoriali nell'ambito del PNRR, si rinvia a L. Ferraro, *Il ruolo del sistema delle autonomie territoriali e il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*, in *I Battelli del Reno*, 2022, p. 3 ss.; S. Profeti, B. Baldi, *Le Regioni italiane e il PNRR: la (vana) ricerca di canali d'accesso all'agenda*, cit.; C. B. Ceffa, *Il limitato ruolo delle autonomie territoriali nel PNRR: scelta contingente o riflesso di un regionalismo in trasformazione?*, in *Federalismi*, n. 24/2022, p. 50 ss.

⁸¹ Gli unici scarni riferimenti alle autorità regionali e locali, comunque privi di vincolatività, sono il *Considerandum* n. 34 del Reg. (UE) n. 241/2021, secondo cui «Le autorità regionali e locali possono essere partner importanti nell'attuazione delle riforme e degli investimenti. A tale riguardo, esse dovrebbero essere adeguatamente consultate e coinvolte conformemente al quadro giuridico nazionale»; e l'art. 18, par. 4, lett. q), secondo il quale «per la preparazione e, ove disponibile, l'attuazione del piano per la ripresa e la resilienza risulta opportuna una sintesi del processo di consultazione, condotto conformemente al quadro giuridico nazionale, delle autorità locali e regionali, delle parti sociali, delle organizzazioni della società civile, delle organizzazioni giovanili e di altri portatori di interessi».

andranno necessariamente a coesistere nel prossimo futuro, ciò che si dovrà attentamente valutare è quello che accadrà tra qualche anno – quando, cioè, l’attuale ciclo di programmazione dei Fondi Strutturali giungerà alla conclusione e vi sarà la necessità di emanare i nuovi Regolamenti Europei in materia –, in particolare verificando se il legislatore europeo riproporrà ancora una volta in tale contesto il principio della *multilevel governance*, così valorizzando e tutelando la posizione degli enti territoriali infranazionali, o se al contrario propenderà verso una disciplina meno inclusiva degli enti di governo infranazionali, come quella dettata in via emergenziale per contrastare gli effetti negativi della pandemia nell’ambito degli interventi finanziati con le risorse del *Recovery Fund*.

Abstract: Lo studio si propone di ripercorrere l’evoluzione della nozione di *multilevel governance*, che, inizialmente utilizzata in chiave descrittiva, parrebbe esser divenuta in seguito un vero e proprio principio giuridico, indagando le ragioni alla base di tale trasformazione. In particolare, dopo aver ricostruito la sua evoluzione nell’ambito delle scienze politiche, l’analisi si concentra sui profili più strettamente giuridici della *multilevel governance*, ponendo l’accento sulla progressiva inclusione di tale espressione dapprima nel dibattito istituzionale, e successivamente all’interno degli atti normativi dell’Unione Europea.

Abstract: The paper aims to reconstruct the evolution of the notion of multilevel governance, which, born as a descriptive formula, seems to have later become a legal principle, investigating the causes of such transformation. More specifically, after tracing the evolution of the concept in the field of political science, the study focuses on the strictly legal aspects of multilevel governance, by analysing the progressive inclusion of this expression at first in the political debate, and afterwards in the legislative acts of the European Union.

Parole chiave: multilevel governance – politiche di coesione – fondi strutturali – cooperazione territoriale – GECT.

Key words: multilevel governance – cohesion policy – structural funds – territorial cooperation – EGCT.